

Herrn  
Bundesminister Rudolf Anschober  
Bundesministerium für Soziales,  
Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz  
Stubenring 1  
**A-1010 Wien**

— Institut für Europarecht und Völkerrecht  
Rechtswissenschaftliche Fakultät

Name | E-Mail  
Walter Obwexer  
walter.obwexer@uibk.ac.at

Telefon | Fax  
+43 512 507-81500  
+43 512 507-81501

Datum  
9.11.2020

## Gutachten

### Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für eine verpflichtende Herkunftsbezeichnung von Zutaten in verarbeiteten Lebensmitteln

#### I. Ausgangslage und Fragestellung

In der EU gilt seit 13. Dezember 2014 eine eigene Lebensmittelinformations-Verordnung (LMIV). Gestützt auf diese wurde ua im Jahr 2018 eine eigene Durchführungsverordnung über die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels erlassen. Letztere Verordnung gilt seit 1. April 2020.

Im aktuellen Regierungsprogramm 2020 – 2024 „Aus Verantwortung für Österreich“ ist die verpflichtende Herkunftsbezeichnung von Milch, Fleisch und Eiern in verarbeiteten Lebensmitteln ab 2021 als Ziel formuliert.<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund sollen – im Auftrag der Republik Österreich, vertreten durch den Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus<sup>2</sup> – in einem Rechtsgutachten folgende Fragen geprüft werden:

1. Unter welchen formalen und materiellen Voraussetzungen sind im Handel, in der öffentlichen und privaten Gemeinschaftsverpflegung (zB Kantinen in Betrieben, Krankenhäusern oder Betreuungseinrichtungen) grundsätzlich nationale Maßnahmen zur Einführung einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung, insbesondere gemäß Art 39 der Verordnung (EU) Nr 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (LMIV) und der Notifikationsrichtlinie (EU) 2015/1535, rechtlich möglich?

Ist es somit rechtlich zulässig, eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung der primären Zutaten Milch, Fleisch und Eier neben dem Handel nur für einen Teil der „Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung“ („Großküchen“ wie zum Beispiel Kantinen in Betrieben, Krankenhäusern oder Betreuungseinrichtungen) vorzusehen?

2. Hat sich eine nationale Maßnahme hinsichtlich der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts an der Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 für die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels zu orientieren (siehe Art 2: jede Ebene möglich) oder ist es rechtlich zulässig, eine noch genauere Angabe der Herkunft (verpflichtende Angabe des Mitgliedstaats oder Drittlands) vorzuschreiben?
3. Wie ist die Vereinbarkeit der bisherigen nationalen Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten zur Herkunftskennzeichnung mit Art 39 LMIV zu bewerten?
4. Sind nationale Maßnahmen zur Herkunftskennzeichnung als Beschränkungen des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt zu bewerten (insbesondere unter Berücksichtigung der Judikatur des EuGH)?
5. Wie sind die Chancen einer allfälligen Anfechtung einer nationalen Verordnung zur Herkunftskennzeichnung im Lichte einer eventuellen Inländerdiskriminierung und eines Handelshemmnisses vor dem EuGH zu beurteilen?

---

<sup>1</sup> Regierungsprogramm, abrufbar unter [https://www.wienerzeitung.at/\\_em\\_daten/\\_wzo/2020/01/02/200102-1510\\_regierungsprogramm\\_2020\\_gesamt.pdf](https://www.wienerzeitung.at/_em_daten/_wzo/2020/01/02/200102-1510_regierungsprogramm_2020_gesamt.pdf), 154.

<sup>2</sup> GZ: 2020-0.447.224 vom 4.9.2020.

Die gegenständlichen Fragen sind überwiegend allgemein gehalten. Lediglich der zweite Teil der Frage 1 bezieht sich spezifisch auf Milch, Fleisch und Eier in verarbeiteten Lebensmitteln. Dem folgend werden die Fragen überwiegend auch allgemein beantwortet. Allein bei der Beantwortung des zweiten Teils der Frage 1 wird das im Regierungsprogramm 2020 – 2024 enthaltene Ziel, verpflichtende Herkunftsbezeichnungen von Milch, Fleisch und Eiern in verarbeiteten Lebensmitteln bis 2021, in den Blick genommen.

Vor diesem Hintergrund werden zunächst die geltenden unionsrechtlichen Rahmenbedingungen skizziert (II.). Darauf aufbauend werden die unionsrechtlichen Vorgaben für nationale Maßnahmen mit verpflichtender Herkunftskennzeichnung dargestellt und auf die einzelnen Fragen bezogen (III.). Eine zusammenfassende Beantwortung der eingangs gestellten Fragen schließt das Gutachten ab (IV.).

## II. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen

Die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen resultieren in erster Linie aus der Grundfreiheit des freien Warenverkehrs, der Lebensmittelinformations-Verordnung und der dazu ergangenen Durchführungsverordnung betreffend Primärzutaten.

Dabei ist zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung des EuGH „eine nationale Maßnahme in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, anhand der Bestimmungen dieser Harmonisierungsmaßnahme und nicht des Primärrechts zu beurteilen ist.“<sup>3</sup>

### 1. Freier Warenverkehr

Der freie Warenverkehr – Art 30 bis Art 36 AEUV – ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH „ein elementarer Grundsatz des AEU-Vertrags (...), der in dem Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie aller Maßnahmen gleicher Wirkung in Art 34 AEUV seinen Ausdruck findet“.<sup>4</sup>

Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung erfasst das in Art 34 AEUV aufgestellte Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen „jede Maßnahme der Mitgliedstaaten (...), die geeignet ist, die Einfuhren zwischen Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“ (*Dassonville-Formel*).<sup>5</sup> Dabei gilt nach

---

<sup>3</sup> ZB EuGH C-573/12, *Ålands Vindkraft*, EU:C:2014:2037, Rn 57.

<sup>4</sup> EuGH C-170/04, *Rosengren ua*, EU:C:2007:313, Rn 31.

<sup>5</sup> ZB EuGH C-141/07, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2008:492, Rn 28 und die dort angeführte Rechtsprechung.

jüngster Rechtsprechung, dass der AEU-Vertrag „jede auch noch so unbedeutende Beschränkung einer der in ihm vorgesehenen Grundfreiheiten verbietet, es sei denn, ihre Wirkungen werden als zu ungewiss oder zu mittelbar angesehen“.<sup>6</sup>

Das in Art 34 AEUV verankerte Verbot von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung spiegelt die Verpflichtung wider, sowohl die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der gegenseitigen Anerkennung von Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurden, einzuhalten als auch Erzeugnissen aus der Union einen freien Zugang zu den nationalen Märkten zu gewährleisten.<sup>7</sup> So stellen Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften daraus ergeben, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften entsprechen müssen, selbst dann Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen dar, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten (*Cassis-Formel*).<sup>8</sup>

Hingegen ist die Anwendung nationaler Bestimmungen, die bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten, auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne der aus dem Urteil *Dassonville* hervorgegangenen Rechtsprechung unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, sofern diese Bestimmungen für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist die Anwendung derartiger Regelungen auf den Verkauf von Erzeugnissen aus einem anderen Mitgliedstaat, die den von diesem Staat aufgestellten Bestimmungen entsprechen, nämlich nicht geeignet, den Marktzugang für diese Erzeugnisse zu versperren oder stärker zu behindern, als sie dies für inländische Erzeugnisse tut (*Keck-Formel*).<sup>9</sup>

Daher sind Maßnahmen eines Mitgliedstaats, mit denen bezweckt oder bewirkt wird, Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten weniger günstig zu behandeln, sowie Maßnahmen, wonach Waren bestimmten Vorschriften entsprechend müssen, als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen iSv Art 34 AEUV anzusehen. Ebenfalls unter diesen

---

<sup>6</sup> EuGH C-648/18, *ANRE*, EU:C:2020:723, Rn 29.

<sup>7</sup> ZB EuGH 174/82, *Sandoz*, EU:C:1983:213, Rn 26.

<sup>8</sup> EuGH 120/78, *Rewe-Zentral* („Cassis de Dijon“), EU:C:1979:42, Rn 6, 14 u 15.

<sup>9</sup> EuGH C-267/91 u C-268/91, *Keck und Mithouard*, EU:C:1993:905, Rn 16 u 17.

Begriff fällt jede sonstige Maßnahme, die den Zugang zum Markt eines Mitgliedstaats für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten behindert.<sup>10</sup>

Ein Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen kann durch einen der in Art 36 AEUV aufgezählten Gründe des Gemeinwohls oder durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses **gerechtfertigt** sein.<sup>11</sup> In beiden Fällen muss die nationale Maßnahme geeignet sein, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was dazu erforderlich ist.<sup>12</sup> Nach inzwischen ständiger Rechtsprechung ist eine Maßnahme nur dann geeignet, die Verwirklichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, „wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen“.<sup>13</sup>

Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, **nachzuweisen**, dass ihre Vorschriften diesen unionsrechtlichen Vorgaben entsprechen.<sup>14</sup> Diese Nachweispflicht darf aber nicht so weit gehen, dass der Mitgliedstaat positiv belegen müsste, dass sich das jeweilige Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen ließe.<sup>15</sup>

## **2. Lebensmittelinformations-Verordnung**

Die – auf Art 114 AEUV gestützte – Verordnung (EU) Nr 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (Lebensmittelinformations-Verordnung, LMIV)<sup>16</sup> ist – mit Ausnahme der Bestimmungen über die Nährwertdeklaration – am 13. Dezember 2014 in Kraft getreten.

Sie soll ein hohes Verbraucherschutzniveau in Bezug auf Informationen über Lebensmittel unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Erwartungen der Verbraucher und ihrer unterschiedlichen Informationsbedürfnisse bei gleichzeitiger Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts sicherstellen (Art 1 Abs 1 LMIV). Die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel soll einem umfassenden Schutz der Gesundheit und Interessen der Verbraucher dienen, indem Endverbrauchern eine Grundlage für eine fundierte Wahl und

---

<sup>10</sup> EuGH C-110/05, *Kommission/Italien*, EU:C:2009:66, Rn 37.

<sup>11</sup> EuGH C-420/01, *Kommission/Italien*, EU:C:2003:363, Rn 29.

<sup>12</sup> EuGH C-54/05, *Kommission/Finnland*, EU:C:2007:168, Rn 38.

<sup>13</sup> EuGH C-648/18, *ANRE*, EU:C:2020:723, Rn 39.

<sup>14</sup> EuGH C-286/07, *Kommission/Luxemburg*, EU:C:2008:251, Rn 37.

<sup>15</sup> EuGH C-209/18, *Kommission/Österreich*, EU:C:2019:632, Rn 82, mwN zur ständigen Judikatur.

<sup>16</sup> ABI 2011 L 304/18, idF ABI 2015 L 327/1.

die sichere Verwendung von Lebensmitteln unter besonderer Berücksichtigung von gesundheitlichen, wirtschaftlichen, umweltbezogenen, sozialen und ethischen Gesichtspunkten geboten wird (Art 3 Abs 1 LMIV). Gleichzeitig ist es Ziel des Lebensmittelinformationsrechts, in der Union den freien Verkehr von rechtmäßig erzeugten und in Verkehr gebrachten Lebensmitteln zu gewährleisten, wobei gegebenenfalls die Notwendigkeit des Schutzes der berechtigten Interessen der Erzeuger und der Förderung der Erzeugung qualitativ guter Erzeugnisse zu berücksichtigen ist (Art 3 Abs 2 LMIV). Zu diesem Zweck legt die Verordnung allgemeine Grundsätze, Anforderungen und Zuständigkeiten für die Information über Lebensmittel und insbesondere für die Kennzeichnung von Lebensmitteln fest (Art 1 Abs 2 LMIV). Sie gilt für alle Lebensmittelunternehmer auf allen Stufen der Lebensmittelkette, sofern deren Tätigkeiten die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel an die Verbraucher betreffen. Sie gilt für alle Lebensmittel, die für den Endverbraucher bestimmt sind, einschließlich Lebensmitteln, die von Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung abgegeben werden, sowie für Lebensmittel, die für die Lieferung an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt sind (Art 1 Abs 3 LMIV).

Als Anbieter von **Gemeinschaftsverpflegung** gelten dabei Einrichtungen jeder Art (darunter auch Fahrzeuge oder fest installierte oder mobile Stände) wie Restaurants, Kantinen, Schulen, Krankenhäuser oder Catering-Unternehmen, in denen im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit Lebensmittel für den unmittelbaren Verzehr durch den Endverbraucher zubereitet werden (Art 2 Abs 2 lit d LMIV).

Die Lebensmittelinformations-Verordnung gilt unbeschadet der in speziellen Rechtsvorschriften der Union für bestimmte Lebensmittel enthaltenen Kennzeichnungsvorschriften (Art 1 Abs 4 LMIV). Dieser allgemein formulierte und in Art 26 Abs 1 LMIV bekräftigte **Vorbehalt** ist nach der Rechtsprechung des EuGH „dahin auszulegen, dass die Wendung ‚unbeschadet der in speziellen Rechtsvorschriften der Union für bestimmte Lebensmittel enthaltenen Kennzeichnungsvorschriften‘ die vom Unionsgesetzgeber oder von der Kommission erlassenen einheitlichen Bestimmungen wie zB die Zoll- und Agrarvorschriften erfasst“.<sup>17</sup> Solche Vorschriften fallen beispielsweise nicht unter die Lauterkeit der Informationspraxis in Art 7 Abs 1 der Lebensmittelinformations-Verordnung.<sup>18</sup>

Gemäß Art 9 und Art 10 LMIV sind bestimmte **Angaben auf Lebensmitteln** verpflichtend. Dazu gehören gemäß Art 9 Abs 1 lit i LMIV „das Ursprungsland oder der Herkunftsort“, allerdings nur, sofern und soweit Art 26 LMIV dies vorsieht. Als **Ursprungsland** gilt nach dem Zollkodex jenes Land oder Gebiet, in dem ein Lebensmittel vollständig gewonnen oder hergestellt worden

---

<sup>17</sup> EuGH C-686/17, *Prime Champ Deutschland*, EU:C:2019:659, Rn 69.

<sup>18</sup> EuGH C-686/17, *Prime Champ Deutschland*, EU:C:2019:659, Rn 69.

ist oder in dem es die letzte wesentliche und wirtschaftlich gerechtfertigte Be- oder Verarbeitung erfahren hat (Art 2 Abs 3 LMIV iVm Art 23 – 26 Zollkodex).<sup>19</sup> Der Begriff „Land“ bezeichnet dabei einen Staat, mit „Gebiet“ sind andere geografische Gebiete gemeint, auf die sich zwar die Hoheitsgewalt oder internationale Verantwortung eines Staates erstreckt, die aber einen eigenen völkerrechtlichen Status haben, der sich von dem dieses Staates unterscheidet.<sup>20</sup> **Herkunftsort** ist der Ort, aus dem ein Lebensmittel laut Angabe kommt und der nicht sein Ursprungsland ist; der Name, die Firma oder die Anschrift des Lebensmittelunternehmens auf dem Etikett gilt nicht als Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts von Lebensmitteln im Sinne der Lebensmittelinformationsverordnung (Art 2 Abs 1 lit g LMIV).

Nach Art 26 Abs 2 LMIV ist die **Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort** in zwei Fallkonstellationen **verpflichtend**: erstens falls ohne diese Angabe eine Irreführung der Verbraucher über das tatsächliche Ursprungsland oder den tatsächlichen Herkunftsort des Lebensmittels möglich wäre, insbesondere wenn die dem Lebensmittel beigefügten Informationen oder das Etikett insgesamt sonst den Eindruck erwecken würden, das Lebensmittel kommt aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort (lit a); zweitens bei bestimmten Fleischsorten, derzeit geltend für frisches, gekühltes oder gefrorenes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (lit b iVm Durchführungsverordnung 1337/2013). Ergänzend dazu ist vorgesehen, dass in den Fällen, in denen das Ursprungsland oder der Herkunftsort eines Lebensmittels (verpflichtend oder freiwillig) angegeben ist und dieses oder dieser nicht mit dem Ursprungsland oder dem Herkunftsort seiner primären Zutat identisch ist, entweder auch das Ursprungsland oder der Herkunftsort der **primären Zutat** anzugeben ist (Art 26 Abs 3 UAbs 1 lit a LMIV) oder anzugeben ist, dass die primäre Zutat aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort kommt als das Lebensmittel (Art 26 Abs 3 UAbs 1 lit b LMIV). Als primäre Zutat gilt diejenige Zutat oder diejenigen Zutaten eines Lebensmittels, die über 50% dieses Lebensmittels ausmachen oder die Verbraucher üblicherweise mit der Bezeichnung dieses Lebensmittels assoziieren und für die in den meisten Fällen eine mengenmäßige Angabe vorgeschrieben ist (Art 2 Abs 2 lit q LMIV). Die Anwendung der Kennzeichnungsregelung für die Primärzutat verlangt allerdings den Erlass eines entsprechenden Durchführungsrechtsaktes (Art 26 Abs 3 UAbs 2 LMIV). Zu beachten ist schließlich, dass die gesamte Regelung in Art 26 LMIV unionale Rechtsvorschriften mit Kennzeichnungsvorschriften für bestimmte Lebensmittel, insbesondere Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, unberührt lässt (Art 26 Abs 1 LMIV).

---

<sup>19</sup> Verordnung (EWG) Nr 2913/92 des Rates vom 12. 10. 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl 1992 L 302, 1, idF ABl 2000 L 311, 17.

<sup>20</sup> Vgl zB EuGH C-363/18, *Vignoble Psago*, EU:C:2019:954, Rn 29 u 31.

Ergänzend zum Regelungsregime in Art 26 LMIV enthält Kap VI LMIV mehrere Regelungen, die speziell einzelstaatlichen Vorschriften gewidmet sind. In der Eingangsbestimmung von Kap VI LMIV, nämlich **Art 38 LMIV**, werden zwei Fallkonstellationen unterschieden:

- a) In Bezug auf die speziell durch die Verordnung harmonisierten Aspekte dürfen die Mitgliedstaaten einzelstaatliche Vorschriften weder erlassen noch aufrechterhalten, es sei denn, dies ist nach Unionsrecht zulässig. Diese einzelstaatlichen Vorschriften dürfen den freien Warenverkehr nicht behindern, beispielsweise durch die Diskriminierung von Lebensmitteln aus anderen Mitgliedstaaten (Art 38 Abs 1 LMIV). Hinsichtlich der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Lebensmitteln liegt eine spezielle Harmonisierung nur vor, soweit es um Fälle geht, in denen ohne diese Angabe eine Irreführung der Verbraucher möglich wäre; andere Fälle oder Situationen sind nicht speziell harmonisiert.<sup>21</sup>
- b) Zu Aspekten, die nicht speziell durch die Verordnung harmonisiert sind, dürfen die Mitgliedstaaten einzelstaatliche Vorschriften erlassen, sofern diese Vorschriften den freien Verkehr der Waren, die der Verordnung entsprechen, nicht unterbinden, behindern oder einschränken (Art 38 Abs 2 LMIV).

Die zweite Fallkonstellation gilt „unbeschadet des Art 39“. Gemeint ist damit wohl, dass das in **Art 39 LMIV** normierte Regelungsregime durch Art 38 Abs 2 LMIV nicht berührt wird. Nach Art 39 LMIV können die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den nach der Lebensmittelinformations-Verordnung vorgesehenen verpflichtenden Angaben auf Lebensmitteln Vorschriften erlassen, die **zusätzliche Angaben** für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vorschreiben. Derartige **einzelstaatliche Vorschriften** über zusätzliche verpflichtende Angaben müssen mindestens aus einem der folgenden Gründe gerechtfertigt sein: Schutz der öffentlichen Gesundheit, Verbraucherschutz, Betrugsvermeidung, Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb (Art 39 Abs 1 LMIV). Sie dürfen eine verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Lebensmitteln nur dann beinhalten, wenn nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht. Dabei ist nachzuweisen, dass die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst (Art 39 Abs 2 LMIV).<sup>22</sup> Erlassen werden dürfen derartige Vorschriften ausschließlich nach einem eigenen Mitteilungsverfahren, das in Art 45 LMIV geregelt ist.

---

<sup>21</sup> EuGH C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763, Rn 28. Siehe III.3.

<sup>22</sup> EuGH C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763, Rn 35 ff. Siehe III.3.

Nach dem **spezifischen Mitteilungsverfahren** muss jeder Mitgliedstaat, der den Erlass neuer Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Information über Lebensmittel für erforderlich hält, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die geplanten Vorschriften zuvor unter Angabe der Gründe mitteilen (Art 45 Abs 1 LMIV). Die Kommission konsultiert den Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit, wenn sie dies für erforderlich hält oder wenn ein Mitgliedstaat dies beantragt (Art 45 Abs 2 LMIV). Der betreffende Mitgliedstaat darf die in Aussicht genommenen Vorschriften erst drei Monate nach der Mitteilung und unter der Bedingung treffen, dass er keine ablehnende Stellungnahme der Kommission erhalten hat (Art 45 Abs 4 LMIV). Ist die Stellungnahme der Kommission ablehnend, so leitet die Kommission vor Ablauf der Drei-Monats-Frist ein eigenes Prüfverfahren (Art 48 Abs 2 LMIV) ein, um zu bestimmen, ob die in Aussicht genommenen Vorschriften – gegebenenfalls mit geeigneten Änderungen – zur Anwendung gebracht werden können. Für die unter dieses Mitteilungsverfahren fallenden einzelstaatlichen Vorschriften findet die Notifizierungs-Richtlinie 2015/1535<sup>23</sup> keine Anwendung (Art 45 Abs 5 LMIV).

### **3. Durchführungsverordnung-Primärzutat**

Die für die Anwendung der Kennzeichnungsregelung für die Primärzutat – Art 26 LMIV – erforderlichen Durchführungsvorschriften wurden mit der Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 der Kommission vom 28. Mai 2018 (DfVO 2018/775)<sup>24</sup> erlassen. Diese Verordnung ist am 1. April 2018 in Kraft getreten und gilt seit dem 1. April 2020 (Art 4 DfVO 2018/775).

In der gegenständlichen Verordnung werden die Modalitäten für die Anwendung von Art 26 Abs 3 LMIV festgelegt, und zwar in den Fällen, in denen das Ursprungsland oder der Herkunftsort eines Lebensmittels durch Angaben wie Erklärungen, Piktogramme, Symbole oder Begriffe erfolgt, die sich auf Orte oder geografische Gebiete beziehen, ausgenommen geografische Begriffe, die in verkehrüblichen Bezeichnungen und Gattungsbezeichnungen enthalten sind, sofern diese Begriffe den Ursprung wortwörtlich angeben, sie jedoch allgemein nicht als Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts des Lebensmittels verstanden werden (Art 1 Abs 1 DfVO 2018/775). Sie gilt weder für geografische Angaben noch für eingetragene Marken, wenn

---

<sup>23</sup> Richtlinie (EU) 2015/35 des EP und des Rates vom 9.9.2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl 2015 L 241/1.

<sup>24</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 der Kommission vom 28. 5. 2018 mit den Einzelheiten zur Anwendung von Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel hinsichtlich der Vorschriften für die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels, ABl 2018 L 131/8.

letztere eine Ursprungsangabe darstellen, solange keine besonderen Vorschriften über die Anwendung von Art 26 Abs 3 LMIV auf derartige Angaben erlassen wurden (Art 1 Abs 2 DfVO 2018/775).

Inhaltlich sieht die Durchführungsverordnung vor, dass das **Ursprungsland** oder der **Herkunfts-**ort einer **primären Zutat**, das/der nicht mit dem angegebenen Ursprungsland oder Herkunftsort des Lebensmittels identisch ist, nach folgenden **Kriterien** anzugeben ist (Art 2 DfVO 2018/775):

a) unter Bezugnahme auf eines der folgenden geografischen Gebiete:

- i) „EU“, „Nicht-EU“ oder „EU und nicht-EU“; oder
- ii) eine Region oder ein anderes geografisches Gebiet, die/das entweder in mehreren Mitgliedstaaten oder in Drittländern liegt, sofern sie/es völkerrechtlich als solche/s definiert ist oder für einen normal informierten Durchschnittsverbraucher verständlich ist; oder
- iii) ein FAO-Fischereigebiet oder ein Meeres- oder Süßwassergebiet, sofern es völkerrechtlich als solches definiert ist oder für einen normal informierten Durchschnittsverbraucher verständlich ist; oder
- iv) ein Mitgliedstaat (Mitgliedstaaten) oder Drittland (Drittländer); oder
- v) eine Region oder ein anderes geografisches Gebiet in einem Mitgliedstaat oder Drittland, sofern sie/es für einen normal informierten Durchschnittsverbraucher verständlich ist; oder
- vi) das Ursprungsland oder der Herkunftsort im Einklang mit besonderen Unionsvorschriften, die für die primäre(n) Zutat(en) als solche gelten;

b) oder mit folgender Erklärung:

„(Bezeichnung der primären Zutat) stammt/stammen nicht aus (Ursprungsland oder Herkunftsort des Lebensmittels)“ oder einem ähnlichen Wortlaut, der für den Verbraucher dieselbe Bedeutung haben sollte.

Die Darstellung dieser Informationen unterliegt **formalen Vorgaben**, die in Art 3 DfVO 2018/775 festgelegt sind. Diese betreffen Platzierung und Darstellungsform, insbesondere Sichtfeld und Schriftgröße.

Ende Jänner 2020 veröffentlichte die Kommission in Form einer Bekanntmachung **Leitlinien** für die Anwendung von Art 26 LMIV.<sup>25</sup> Diese sind rechtlich nicht verbindlich, sondern dienen lediglich dazu, die Bürgerinnen und Bürger, die Unternehmen und die nationalen Behörden bei der

---

<sup>25</sup> ABI 2020 C 32/1.

Anwendung von Art 26 Abs 3 LMIV und der Durchführungsverordnung 2018/775 zu unterstützen.

### III. Unionsrechtliche Vorgaben für nationale Maßnahmen mit verpflichtender Ursprungsland- oder Herkunftsortkennzeichnung

Aus den geltenden unionsrechtlichen Regelungen betreffend die Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort von Lebensmitteln resultieren für allfällige nationale Maßnahmen mit einer verpflichtenden Ursprungsland- oder Herkunftsortbezeichnung folgende Vorgaben:

#### 1. Einführung einer verpflichtenden nationalen Herkunftsbezeichnung

Gemäß Art 9 Abs 1 iVm Art 26 Abs 2 LMIV ist die **Angabe** des Ursprungslands oder des Herkunftsorts bei Lebensmitteln in zwei Fallkonstellationen **verpflichtend**:

- Erstens, falls ohne diese Angabe eine Irreführung der Verbraucher über das tatsächliche Ursprungsland oder den tatsächlichen Herkunftsort des Lebensmittels möglich wäre, insbesondere wenn die dem Lebensmittel beigefügten Informationen oder das Etikett insgesamt sonst den Eindruck erwecken würden, das Lebensmittel komme aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort.
- Zweitens bei Fleisch, das in die Codes der Kombinierten Nomenklatur gemäß Anhang XI LMIV fällt, sofern für die konkrete Anwendung entsprechende Durchführungsbestimmungen erlassen worden sind. Mit Durchführungsverordnung der Kommission ist dies für frisches, gekühltes oder gefrorenes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch erfolgt.<sup>26</sup> Demnach ist ab dem 1. April 2015 für vorverpacktes Fleisch die Angabe des Landes, in dem das Tier für einen wesentlichen Teil seines Lebens aufgezogen wurde, sowie des Landes der Schlachtung vorgesehen. Dies gilt für Fleisch, das für die Abgabe an Endverbraucher oder an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt ist (Art 5 DfVO 1337/2013). Für Hackfleisch/Faschiertes und Fleischabschnitte gelten in Form einer Ausnahmeregelung weniger strenge Vorgaben (Art 7 DfVO 1337/2013). Den Mitgliedstaaten steht es frei, die für vorverpacktes Fleisch geltenden Bestimmungen auf nicht vorverpacktes Fleisch anzuwenden.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr 1337/2013 der Kommission vom 13.12.2013, ABl 2013 L 335/19.

<sup>27</sup> Bericht der Kommission an das EP und den Rat über die obligatorische Angabe des Ursprungslands oder 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, KOM(2015) 205 endg vom 20.5.2015, 3.

Gemäß Art 26 Abs 1 LMIV lassen die dort normierten Kennzeichnungsregelungen bestimmte **Rechtsvorschriften der Union**, insbesondere betreffend Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, unberührt. Diese unberührt gebliebenen Vorschriften beinhalten **obligatorische Ursprungskennzeichnungen** ua für folgende Erzeugnisse:<sup>28</sup> Honig,<sup>29</sup> Obst und Gemüse,<sup>30</sup> unverarbeiteten Fisch,<sup>31</sup> Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse,<sup>32</sup> Olivenöl,<sup>33</sup> Wein,<sup>34</sup> Eier,<sup>35</sup> eingeführtes Geflügelfleisch<sup>36</sup> und Spirituosen.<sup>37</sup>

Für **Rindfleisch** sieht die Verordnung 1760/2000<sup>38</sup> ein Gemeinschaftssystem zur obligatorischen Etikettierung vor. Demnach müssen Marktteilnehmer und Organisationen, die Rindfleisch in der Union vermarkten, dieses nach den Vorschriften des Art 13 der Verordnung etikettieren. Das darin vorgesehene obligatorische Etikettierungssystem soll gewährleisten, dass zwischen der Kennzeichnung des Schlachtkörpers, der Schlachtkörpervierteil oder der Fleischstücke einerseits und dem Einzeltier bzw – wenn dies zur Kontrolle der Richtigkeit der Angaben auf dem Etikett ausreicht – der betreffenden Gruppe von Tieren andererseits eine Verbindung besteht.

---

<sup>28</sup> Bericht der Kommission an das EP 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 Fleischarten als Rind-, Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch, KOM(2015) 205 endg vom 20.5.2015, 3.

<sup>29</sup> Richtlinie 2001/110/EG des Rates vom 20.12.2001 über Honig (ABl 2014 L 164 2014/1).

<sup>30</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr 543/2011 der Kommission vom 7.7.2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr 1234/2007 des Rates für die Sektoren Obst und Gemüse und Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, ABl 2011 L 157/1.

<sup>31</sup> Verordnung (EU) Nr 1379/2013 des EP und des Rates vom 11.12.2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, ABl 2013 L 354/1.

<sup>32</sup> Verordnung (EG) Nr 1760/2000 des EP und des Rates vom 17.7.2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen, ABl 2000 L 204/1, idF ABl 2014 L 189, 33.

<sup>33</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr 29/2012 der Kommission vom 13.1.2012 mit Vermarktungsvorschriften für Olivenöl, ABl 2012 L 12/14.

<sup>34</sup> Verordnung (EU) Nr 1308/2013 vom 17.12.2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr 922/72, (EWG) Nr 234/79, (EG) Nr 1037/2001 und (EG) Nr 1234/2007, ABl 2013 L 347/671.

<sup>35</sup> Verordnung (EG) Nr 589/2008 der Kommission vom 23.6.2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier, ABl 2008 L 163/6.

<sup>36</sup> Verordnung (EG) Nr 543/2008 der Kommission vom 16.6.2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch, ABl 2008 L 157/46.

<sup>37</sup> Verordnung (EG) Nr 110/2008 des EP und des Rates vom 15.1.2008 zur Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Etikettierung von Spirituosen sowie zum Schutz geografischer Angaben für Spirituosen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr 1576/89, ABl 2008 L 39/16.

<sup>38</sup> Verordnung (EG) Nr 1760/2000 des EP und des Rates vom 17.7.2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen, ABl 2000 L 204/1, idF ABl 2014 L 189, 33, idF ABl 2014 L 189, 33.

Auf dem Etikett sind insbesondere folgende Angaben zu machen: i) Mitgliedstaat oder Drittland, in dem das Tier geboren wurde, ii) Mitgliedstaaten oder Drittländer, in denen die Mast durchgeführt wurde, iii) Mitgliedstaat oder Drittland, in dem die Schlachtung erfolgt ist. Erfolgt Geburt, Aufzucht und Schlachtung der Tiere, von denen das Fleisch stammt, i) in ein und demselben Mitgliedstaat, so kann die Angabe wie folgt lauten: „Herkunft: (Name des Mitgliedstaats)“; ii) in ein und demselben Drittland, so kann die Angabe wie folgt lauten: „Herkunft: (Name des Drittlands)“. Ausnahmen vom obligatorischen Etikettierungssystem sind für Rinderhackfleisch vorgesehen (Art 14 der Verordnung).

Für Eier sieht die Durchführungsvorordnung 589/2008<sup>39</sup> vor, dass sie einen Erzeugercode erhalten (Art 9 DfVO 589/2008) und auf der Transportverpackung ua Name und Anschrift des Erzeugers sowie der Erzeugercode angeführt werden müssen (Art 7 DfVO 589/2008). Der Erzeugercode setzt sich zusammen aus einer Stelle, die das Haltungssystem bezeichnet, gefolgt von dem Code des Mitgliedstaats und einer Identifizierungsnummer, die von dem Mitgliedstaat bestimmt wird, in dem der Betrieb angesiedelt ist (Anhang Richtlinie 2002/4).<sup>40</sup> Ausnahmen von dieser Kennzeichnungspflicht bestehen für Eier, die direkt an die Nahrungsmittelindustrie geliefert werden (Art 11 DfVO 589/2008).

Zusätzlich zu den nach der Lebensmittelinformations-Verordnung oder einer spezifischen unionsrechtlichen Rechtsvorschrift verpflichtenden Angaben dürfen die **Mitgliedstaaten** gemäß Art 39 Abs 1 LMIV **zusätzliche verpflichtende Angaben** vorschreiben. Dabei müssen **drei Voraussetzungen** erfüllt sein:

- Erstens dürfen verpflichtende Angaben nur für bestimmte Arten oder Kategorien von Lebensmitteln vorgeschrieben werden;
- zweitens muss eine solche Angabe aus mindestens einem der taxativ aufgezählten Gründe, nämlich Schutz der öffentlichen Gesundheit, Verbraucherschutz, Betrugsvermeidung, Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb, gerechtfertigt sein;
- drittens muss die einzelstaatliche Vorschrift nach einem eigenen Verfahren (Art 45 LMIV) der Kommission mitgeteilt werden.

Wenn diese zusätzlichen verpflichtenden Angaben das Ursprungsland oder den Herkunftsort zum Gegenstand haben, so sind sie gemäß Art 39 Abs 2 LMIV nur erlaubt, wenn nachweislich

---

<sup>39</sup> Verordnung (EG) Nr 589/2008 der Kommission vom 23.6.2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier, ABl 2008 L 163/6.

<sup>40</sup> Richtlinie 2002/4/EG der Kommission vom 30.1.2002 über die Registrierung von Legehennenbetrieben gemäß der Richtlinie 1999/74/EG des Rates, ABl 2002 L 30, 44, idF ABl 2003 L 236, 33.

eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht. Zusätzlich haben die Mitgliedstaaten nachzuweisen, dass die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst. Nach neuester Rechtsprechung des EuGH sind beide Anforderungen klar voneinander zu trennen, da sie ein unterschiedliches Ziel verfolgen und eine unterschiedliche Rolle zu erfüllen haben.<sup>41</sup> Mit der Anforderung einer „nachweislich“ bestehenden „Verbindung“ zwischen bestimmten Qualitäten des betreffenden Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft soll nämlich das Bestehen einer solchen Verbindung in jedem Einzelfall im Voraus belegt werden.<sup>42</sup> Mit der Anforderung in Bezug auf die Wahrnehmung durch die Mehrheit der Verbraucher wird der betreffende Mitgliedstaat demgegenüber verpflichtet, den Nachweis zu erbringen, dass diese Information in den Augen der Mehrheit der Verbraucher von wesentlicher Bedeutung ist. Diese zweite Anforderung kommt daher erst nach der ersten zum Tragen und ist dieser untergeordnet und ergänzt sie.<sup>43</sup>

Daraus folgt, dass ein Mitgliedstaat bei der Einführung einer obligatorischen **Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts** für Lebensmittel, deren Herkunftsbezeichnung nach Unionsrecht nicht verpflichtend vorgeschrieben ist, mehrere Voraussetzungen einhalten muss. Zusätzlich zu den drei Voraussetzungen nach Art 39 Abs 1 LMIV sind **materiell zwei** – kumulative, aber klar voneinander zu trennende und nacheinander zu prüfende<sup>44</sup> – **Kriterien** zu beachten (Art 39 Abs 2 LMIV).

**Erstens** muss zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft nachweislich eine Verbindung bestehen (**Verbindung Ursprung oder Herkunft und Qualität**). Dabei ist auf objektive Eigenschaften des betreffenden Lebensmittels abzustellen.<sup>45</sup> Ob diese ursprungsspezifischen Eigenschaften einzigartig in dem Sinne sein müssen, dass sie für ein einziges Land spezifisch sind, oder ob der Nachweis eines Zusammenhangs zwischen besonderen Erzeugungsbedingungen, insbesondere den im betreffenden Land bestehenden technischen oder klimatischen Bedingungen, und den Qualitäten des Lebensmittels genügt, hat der EuGH offen gelassen. Der Generalanwalt hat dies in seinem Entscheidungsvorschlag bejaht<sup>46</sup> und daraus abgeleitet, dass Lebensmittel aus einer bestimmten Gruppe von Ländern o-

---

<sup>41</sup> EuGH C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763, Rn 35. Siehe III.3.

<sup>42</sup> EuGH C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763, Rn 37. Siehe III.3.

<sup>43</sup> EuGH C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763, Rn 38. Siehe III.3.

<sup>44</sup> EuGH C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763, Rn 35 ff; abweichend GA Hogan C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:592, Rn 50. Siehe III.3.

<sup>45</sup> EuGH C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763, Rn 44. Siehe III.3.

<sup>46</sup> GA Hogan C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:592 Rn 74.

der geografischen Regionen aufgrund ihres Ursprungs besondere Qualitäten aufweisen können, ohne dass diese aufgrund dieses Ursprungs notwendig garantiert sind.<sup>47</sup> Ob dies zutrifft, muss der EuGH allerdings erst noch klären, erscheint aber zweifelhaft. Der EuGH stellte nämlich klar, dass der Begriff „Qualitäten“ in Art 39 Abs 2 LMIV zum einen durch das Voranstellen des Adjektivs „bestimmte“ nicht alle Eigenschaften von Lebensmitteln umfasst und zum anderen es sich ausschließlich um solche Qualitäten handelt, die Lebensmittel, die sie besitzen, von ähnlichen Lebensmitteln unterscheidet, die sie wegen eines anderen Ursprungs oder einer anderen Herkunft nicht besitzen.<sup>48</sup> Daher können die Transporteignung eines Lebensmittels und seine fehlende Anfälligkeit gegenüber den Risiken eines unterwegs eintretenden Verderbs nicht als „Qualität“ iSv Art 39 Abs 2 LMIV eingestuft werden.<sup>49</sup>

**Zweitens** ist nachzuweisen, dass die Mehrheit der Verbraucher den Informationen über Ursprungsland oder Herkunftsort wesentliche Bedeutung beimisst (**Verbrauchererwartung**). Dies bedeutet, dass die Verbraucher in der Lage sein müssen, die ursprungsbezogenen Qualitäten eines Lebensmittels mit bestimmten Ländern oder Orten zu verbinden.<sup>50</sup>

**Formal** ist die geplante Maßnahme bereits als Entwurf der **Kommission** und den anderen Mitgliedstaaten vor dem Erlass **mitzuteilen**. Die geplante Maßnahme darf erst drei Monate nach der Mitteilung erlassen werden, sofern die Kommission keine ablehnende Stellungnahme abgibt (Stillhaltefrist). Im Falle einer negativen Stellungnahme hat die Kommission ein Prüfverfahren einzuleiten, dass die Stillhaltefrist entsprechend verlängert (Art 39 Abs 1 iVm Art 45 LMIV). Die Notifikations-Richtlinie 2015/1535 findet auf derartige einzelstaatliche Maßnahmen keine Anwendung (Art 45 Abs 5 LMIV).

Ist das Ursprungsland oder der Herkunftsort eines Lebensmittels (unionsrechtlich verpflichtend oder aufgrund nationaler Maßnahmen oder auch freiwillig) angegeben und dieses/dieser nicht mit dem **Ursprungsland** oder dem **Herkunftsort** seiner primären Zutat identisch, so ist unionsrechtlich verpflichtend entweder das Ursprungsland oder der Herkunftsort der **primären Zutat** anzugeben (Art 26 Abs 3 lit a LMIV iVm Art 2 lit a DfVO 2018/775) oder anzugeben, dass die primäre Zutat aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort kommt als das Lebensmittel (Art 26 Abs 3 lit b LMIV iVm Art 2 lit b DfVO 2018/775). Die Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort hat unter Einhaltung der Liste der geografischen Gebiete in Art 2 DfVO 2018/775 zu erfolgen. Demnach ist nach Ansicht der Kommission eine Kombination verschiedener geografischer Ebenen aus der Liste für eine primäre Zutat nicht erlaubt, möglich ist aber eine Er-

---

<sup>47</sup> GA Hogan C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:592, Rn 76.

<sup>48</sup> EuGH C- 485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763, Rn 48 f. Siehe III.3.

<sup>49</sup> EuGH C- 485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763, Rn 51. Siehe III.3.

<sup>50</sup> GA Hogan C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:592, Rn 75.

gänzung mit zusätzlichen Informationen unter Einhaltung der Vorgaben der Lebensmittelinformations-Verordnung.<sup>51</sup> Diese Herkunftsangaben sind direkt aufgrund der unmittelbar geltenden Durchführungsverordnung 2018/775 vorzunehmen; nationale Maßnahmen sind dafür nicht erforderlich und auch nicht erlaubt.

Demnach könnte Österreich – beim derzeitigen Stand des Unionsrechts – grundsätzlich ua für folgende Lebensmittel eine **verpflichtende Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort** vorsehen: Milch sowie andere Fleischsorten als Rind-, Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (insbesondere Pferdefleisch, Kaninchenfleisch, Wildfleisch).<sup>52</sup>

Zusätzlich zur verpflichtenden Ursprungs- oder Herkunftsbezeichnung bei (bestimmten) Lebensmitteln, könnte Österreich grundsätzlich auch eine **verpflichtende Angabe des Ursprungslands** oder des **Herkunftsorts** der **primären Zutat** vorsehen. Von (politischer) Relevanz ist dies – nach dem Regierungsprogramm 2020 – 2024 – insbesondere dann, wenn die primäre Zutat aus Milch, Fleisch oder Eiern besteht. Dabei sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

Die erste Fallkonstellation betrifft jene **Lebensmittel**, für die das **Ursprungsland** oder der **Herkunftsort** (verpflichtend oder freiwillig) **angegeben** ist. Bei diesen Lebensmitteln muss auch das Ursprungsland oder der Herkunftsort der primären Zutat verpflichtend angeführt werden, sofern das Ursprungsland oder der Herkunftsort des Lebensmittels nicht mit dem Ursprungsland oder dem Herkunftsort der primären Zutat identisch ist (Art 26 Abs 3 lit a LMIV iVm Art 2 lit a DfVO 2018/775). Die Ursprungsland- oder Herkunftsortangabe der primären Zutat hat verpflichtend nach der Durchführungsverordnung 2018/775 zu erfolgen. Demnach kann das Ursprungsland oder der Herkunftsort entweder unter Bezugnahme auf bestimmte geografische Gebiete angeführt werden (Art 26 Abs 3 lit a LMIV iVm Art 2 lit a DfVO 2018/775) oder (alternativ) über eine (bloße) Erklärung, dass die primäre Zutat nicht aus dem Ursprungsland oder Herkunftsort des Lebensmittels stammt (Art 26 Abs 3 lit b LMIV iVm Art 2 lit b DfVO 2018/775), erfolgen. Diese Wahlmöglichkeit ist unionsrechtlich vorgesehen und kann von den Mitgliedstaaten nicht eingeschränkt werden. Die Durchführungsverordnung 2018/775 soll nämlich eine einheitliche Anwendung der Ursprungsland- oder Herkunftsortkennzeichnung der primären Zutat in der Union sicherstellen und sieht für die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit vor, von den einheitlichen Vorgaben abzuweichen. Daher kann Österreich bei diesen Lebensmitteln

---

<sup>51</sup> Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung von Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr 1169/2011, ABI 2020 C 32/1.

<sup>52</sup> Vgl Bericht der Kommission an das EP und den Rat über die obligatorische Angabe des Ursprungslands oder 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, KOM(2015) 205 endg vom 20.5.2015.

keine weitergehende Verpflichtung zur Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort der primären Zutat (Milch, Fleisch, Eier) vorschreiben.

Die zweite Fallkonstellation betrifft jene **Lebensmittel**, bei denen das **Ursprungsland** oder der **Herkunftsort nicht angegeben** ist. Würde Österreich bei diesen Lebensmitteln die Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort der primären Zutat vorschreiben, wäre wohl eine Irreführung der Verbraucher über das tatsächliche Ursprungsland oder den tatsächlichen Herkunftsort des Lebensmittels (ohne Herkunftsangabe) möglich. Dies hätte nach Art 26 Abs 2 lit a LMIV zur Folge, dass beim betreffenden Lebensmittel verpflichtend das Ursprungsland oder der Herkunftsort angegeben werden müsste. Letztere Angabe würde ihrerseits dazu führen, dass zwar auch die Herkunft der primären Zutat angeführt werden müsste, allerdings mit der Wahlmöglichkeit zwischen der Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort einerseits (Art 26 Abs 3 lit a LMIV iVm Art 2 lit a DfVO 2018/775) und einer bloßen Erklärung über die divergierende Herkunft von Lebensmittel und primärer Zutat andererseits (Art 26 Abs 3 lit b LMIV iVm Art 2 lit b DfVO 2018/775). Daher kann Österreich wohl auch bei diesen Lebensmitteln die verpflichtende Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort der primären Zutat (Milch, Fleisch, Eier) nicht vorschreiben.

Für beide Fallkonstellationen gilt: Die Ursprungsland- oder Herkunftsortangabe der primären Zutat eines Lebensmittels ist in der Durchführungsverordnung 2018/775 unionsrechtlich abschließend geregelt. Den **Mitgliedstaaten** bleibt daher **kein Handlungsspielraum**. Ein solcher könnte – wenn überhaupt – nur bei den primären Zutaten jener bestimmten Lebensmittel bestehen, für die in speziellen Rechtsvorschriften der Union entsprechende Kennzeichnungsregelungen enthalten sind. Diese bleiben von Art 26 LMIV und der dazu ergangenen Durchführungsverordnung 2018/775 nämlich „unberührt“. Ob diese **Unberührtheitsklausel** (Vorbehalt) allerdings so weit geht, ist fraglich.<sup>53</sup> Davon betroffen wären jedenfalls nur wenige Lebensmittel, ua Rindfleisch- und Rindfleischerzeugnisse sowie Eier.<sup>54</sup> Die damit verbundene Behinderung des freien Warenverkehrs könnte mit dem Schutz der Verbraucher gerechtfertigt werden, müsste aber verhältnismäßig ausgestaltet sein. Der von Österreich in diesem Fall zu erbringende Nachweis der Verhältnismäßigkeit dürfte bei der Erforderlichkeit besonders schwierig werden.

Sofern und soweit das geltende Unionsrecht eine verpflichtende Ursprungs- oder Herkunftsangabe der primären Zutat eines Lebensmittels erlaubt, wäre es nicht von vornherein ausgeschlossen, diese neben dem Handel nur für einen **Teil der „Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung“** vorzusehen. Die Ausnahme müsste aber sachlich begründet sein. Andernfalls würde sie

---

<sup>53</sup> EuGH 4.9.2019, C-686/17, *Prime Champ Deutschland*, EU:C:2019:659, Rn 69.

<sup>54</sup> Siehe III.1.

der Regelung die Systematik und Kohärenz nehmen. Dies hätte zur Folge, dass die Regelung an sich nicht mehr geeignet wäre, das Ziel des Schutzes der Verbraucher zu erreichen, und allein aus diesem Grund unter das Verbot der Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen in Art 34 AEUV fiel.

## 2. *Formale Ausgestaltung der verpflichtenden nationalen Herkunftsbezeichnung*

Eine nationale Maßnahme, die für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln eine verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts vorsieht, kann sich an der Liste der möglichen geografischen Gebiete orientieren, wie sie in der Durchführungsverordnung 2018/775 vorgesehen sind. Eine Verpflichtung dazu besteht aber nicht. Die Durchführungsverordnung bezieht sich nämlich nicht auf die Ursprungsland- oder Herkunftsortangabe von Lebensmitteln, sondern auf die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat, wenn das/der nicht mit dem angegebenen Ursprungsland oder Herkunftsort des Lebensmittels identisch ist (Art 2 DfVO 2018/775).

Aus der Liste der **geografischen Gebiete** in der **Durchführungsverordnung 2018/775** kann aber abgeleitet werden, dass die dort für eine primäre Zutat erlaubten Herkunftsangaben auch für Lebensmittel erlaubt sein müssen. Nach dieser Liste sind relativ genaue Herkunftsangaben zulässig. Gewählt werden kann ein Mitgliedstaat (Mitgliedstaaten) oder Drittland (Drittländer), aber ebenso auch eine Region oder ein anderes geografisches Gebiet in einem Mitgliedstaat oder Drittland, sofern sie/es für einen normal informierten Durchschnittsverbraucher verständlich ist.

Demnach ist es – bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen<sup>55</sup> – erlaubt, als verpflichtende Herkunftsangabe einen Mitgliedstaat oder ein Drittland vorzusehen oder sogar eine Region oder ein anderes geografisches Gebiet, die/das für einen normal (gemeint ist wohl durchschnittlich) informierten Verbraucher verständlich ist, vorzuschreiben. Da Qualitäten eines Lebensmittels auf Faktoren wie Klima, Bodenbeschaffenheit oder geltende Erzeugungsstandards zurückzuführen sein können, kann die **Angabe des Ursprungs oder der Herkunft genauer** sein als eine Angabe in der Form „EU“ oder „Nicht EU“, ungeachtet der in der Union geltenden Harmonisierung der Gesundheits- und Umweltstandards.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Siehe II.2.

<sup>56</sup> So GA Hogan C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:592, Rn 77.

### 3. Vereinbarkeit bisheriger nationaler Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten mit Art 39 LMIV

Aus den gemäß Art 26 LMIV von der Kommission vorzulegenden Berichten über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts bei bestimmten Lebensmitteln geht hervor, dass – abgesehen von den unionsrechtlich verpflichtend vorzusehenden Angaben von Ursprungsland oder Herkunftsort – in den Mitgliedstaaten ganz überwiegend auf eine **freiwillige Ursprungs- oder Herkunftskennzeichnung** gesetzt wird. Dies gilt für

- andere Arten von Fleisch als Rind-, Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch;
- Milch;
- Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird;<sup>57</sup>
- unverarbeitete Lebensmittel;
- Erzeugnisse aus einer Zutat;
- Zutaten, die über 50% eines Lebensmittels ausmachen.<sup>58</sup>

Soweit ersichtlich, gibt es nationale Vorschriften mit **verpflichtenden Angaben von Ursprungsland oder Herkunftsort** bei bestimmten Lebensmitteln **nur ganz vereinzelt**.

Italien führte im Dezember eine verpflichtende Herkunftsangabe für Schweinefleisch als Zutat bei verarbeiteten Lebensmitteln, wie Schinken und Wurstwaren, ein. Demnach ist auf dem Etikett dieser Lebensmittel gut leserlich das Geburtsland, das Aufzuchtland und das Schlachtland der Schweine anzuführen. Nur wenn das Fleisch von Schweinen stammt, die in Italien geboren, aufgezogen und geschlachtet wurden, darf als Herkunft „Italien“ angegeben werden. Der Entwurf dieser Regelung wurde Ende Dezember 2019 der Kommission mitgeteilt. Diese hat dagegen innerhalb der vorgesehenen Frist keine ablehnende Stellungnahme abgegeben.<sup>59</sup>

In Frankreich gilt bereits länger eine Regelung für Milch und Milchprodukte. Beleg dafür ist ein Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État an den EuGH.<sup>60</sup> Dabei geht es um mehrere Fragen, die die Auslegung von Bestimmungen der Lebensmittelinformations-Verordnung zum Gegenstand haben. Die erste betrifft Art 26 iVm Art 38 Abs 1 LMIV und geht dahin, ob ein Bericht der Kommission nach Art 26 LMIV eine ausdrückliche Harmonisierung nach Art 38 Abs 2

---

<sup>57</sup> Bericht der Kommission an das EP 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, KOM(2015) 205 endg vom 20.5.2015.

<sup>58</sup> Bericht der Kommission an das EP und den Rat über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei unverarbeiteten Lebensmitteln, Erzeugnissen aus einer Zutat und Zutaten, die über 50% eines Lebensmittels ausmachen, KOM(2015) 204 endg vom 20.5.2015.

<sup>59</sup> Vgl Tageszeitung „Dolomiten“ vom 11.7.2020.

<sup>60</sup> EuGH C-485/18, *Groupe Lactalis*.

LMIV darstellt und dem folgend den Mitgliedstaaten die Möglichkeit nimmt, auf der Grundlage von Art 39 LMIV Vorschriften zu erlassen, die zusätzliche Angaben verlangen. Die zweite ist auf Art 39 Abs 1 LMIV gerichtet und zielt darauf ab, ob die beiden in Art 39 Abs 2 für eine verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts vorgesehenen Kriterien – zum einen die nachweisliche Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft und zum anderen der Nachweis, dass die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst – kumulativ sind und die Beurteilung der nachweislichen Verbindung auf lediglich subjektive Kriterien gestützt werden kann. Die dritte bezieht sich auf die Qualitäten des Lebensmittels und soll Klarheit darüber bringen, ob dabei auch Erwägungen zur Transportsicherheit und zur Anfälligkeit gegenüber Transportrisiken berücksichtigt werden dürfen. Die vierte Frage soll klären, ob bei der Beurteilung der in Art 39 LMIV festgelegten Bedingungen die Qualitäten eines Lebensmittels aufgrund seines Ursprungs oder seiner Herkunft als einzigartig zu qualifizieren oder (bloß) aufgrund dieses Ursprungs oder dieser Herkunft als gewährleistet anzusehen sind und ob in diesem Fall die Ursprungs- oder Herkunftsangabe – ungeachtet der in der EU geltenden Harmonisierung der Gesundheits- und Umweltstandards – genauer sein darf als die bloße Angabe „EU“ oder „Nicht-EU“.

Im Juli 2020 schlug der **Generalanwalt** dem EuGH in seinen **Schlussanträgen** vor, die vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. „Art 26 der Verordnung Nr 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel ist dahin auszulegen, dass mit ihm die Voraussetzungen harmonisiert worden sind, unter denen die Mitgliedstaaten die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Milch, die als Endprodukt oder als Zutat verwendet wird, verpflichtend vorschreiben dürfen. Diese Bestimmung verwehrt es ihnen jedoch nicht, diese Angabe auf der Grundlage von Art 39 dieser Verordnung verpflichtend vorzuschreiben, wenn dies aus Erwägungen wie dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, dem Verbraucherschutz, der Betrugsvermeidung oder dem Schutz vor unlauterem Wettbewerb gerechtfertigt ist und wenn die in dieser Bestimmung festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.
2. Art 39 Abs 2 ist dahin auszulegen, dass er zwei gesonderte Kriterien aufstellt. Demgemäß kann die Beurteilung des ersten Kriteriums – nachweisliches Bestehen einer Verbindung – nicht auf subjektive Aspekte betreffend die Bedeutung des Zusammenhangs gestützt werden, den die Mehrheit der Verbraucher zwischen den Qualitäten eines Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft herstellen kann, sondern ver-

langt stattdessen, dass die in Rede stehenden, aus bestimmten Ländern oder Herkunftsorten stammenden Lebensmittel bestimmte objektive Qualitäten oder Merkmale haben, die sie von den gleichen Lebensmitteln mit anderem Ursprung unterscheiden.

3. Art 39 Abs 2 ist dahin auszulegen, dass Erwägungen zur Transporteignung des Lebensmittels und zur Anfälligkeit gegenüber den Risiken eines unterwegs eintretenden Verfalls berücksichtigt werden können, um zu beurteilen, ob nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft im Sinne von Art 39 Abs 2 besteht, wenn erstens nachgewiesen ist, dass Milch während des Transports verderben kann, zweitens bestimmte Qualitäten der Milch, denen eine Mehrheit der Verbraucher Bedeutung beimisst, durch Veränderung beeinträchtigt werden können, drittens eine solche Vorgabe einfacher umzusetzen ist als jede andere Maßnahme, die unmittelbarer auf die Entfernung, über die die Milch befördert wird, oder auf die Dauer des Transports der Milch bezogen wäre, und viertens die einzelstaatliche Maßnahme das Ziel der Information der Verbraucher über die mit dem Transport verbundenen Risiken für die Qualitäten von Lebensmitteln in kohärenter und systematischer Weise verfolgt.
4. Art 39 der Verordnung Nr 1169/2011 verlangt nur, dass Lebensmittel aus einer bestimmten Gruppe von Ländern oder geografischen Regionen aufgrund ihres Ursprungs besondere Qualitäten aufweisen können, ohne dass diese Qualitäten aufgrund dieses Ursprungs notwendig garantiert sind. Diese Bestimmung verwehrt es einem Mitgliedstaat nicht unbedingt, eine zusätzliche verpflichtende Angabe zum Erzeugungsort vorzuschreiben, die genauer ist als die bloße Angabe „EU“/„Nicht-EU“, ungeachtet der in der Europäischen Union geltenden Harmonisierung der Gesundheits- und Umweltstandards.“<sup>61</sup>

Der EuGH beantwortete die ihm gestellten Auslegungsfragen mit Urteil vom 1. Oktober 2020 – teilweise abweichend vom Entscheidungsvorschlag des Generalanwalts – wie folgt:

1. „Art. 26 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (...) ist dahin auszulegen, dass die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Milch und als Zutat verwendeter Milch als „speziell durch diese Verordnung harmonisierter Aspekt“ im Sinne von Art. 38 Abs. 1 dieser Verordnung anzusehen ist, falls ohne diese Angabe eine Irreführung der Verbraucher möglich wäre, und dass er es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, auf der Grundlage von Art. 39 dieser

---

<sup>61</sup> GA Hogan C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:592.

Verordnung Vorschriften zu erlassen, die zusätzliche verpflichtende Angaben vorschreiben, sofern diese mit dem Ziel vereinbar sind, das der Unionsgesetzgeber mit der speziellen Harmonisierung des Aspekts der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts verfolgt hat, und mit dieser Angabe ein kohärentes Ganzes bilden.

2. Art. 39 der Verordnung Nr. 1169/2011 ist dahin auszulegen, dass, wenn es um nationale Vorschriften geht, die im Hinblick auf Abs. 1 dieses Artikels durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt sind, die beiden in Abs. 2 dieses Artikels genannten Anforderungen, nämlich dass zum einen „nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht“ und dass zum anderen „[nachgewiesen wird,] dass die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst“, nicht zusammen zu verstehen sind, so dass das Bestehen dieser nachweislichen Verbindung nicht beurteilt werden kann, indem allein subjektive Kriterien zugrunde gelegt werden, die sich auf die Bedeutung der Assoziation beziehen, die die Mehrheit der Verbraucher zwischen bestimmten Qualitäten des betreffenden Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft herstellen kann.
3. Art. 39 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 ist dahin auszulegen, dass der Begriff „Qualitäten des Lebensmittels“ die Transporteignung eines Lebensmittels und seine fehlende Anfälligkeit gegenüber den Risiken eines unterwegs eintretenden Verderbs nicht umfasst, so dass diese Merkmale bei der Beurteilung einer eventuell „nachweislich [bestehenden] Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft“ im Sinne dieser Bestimmung nicht zum Tragen kommen können.“<sup>62</sup>

#### ***4. Vereinbarkeit mitgliedstaatliche Maßnahmen mit verpflichtender Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts mit der Grundfreiheit des freien Warenverkehrs***

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH im Zusammenhang mit der Auslegung von Art 34 AEUV sollen „Ursprungsangaben oder -kennzeichnungen (...), es den Verbrauchern ermöglichen (...), zwischen einheimischen Erzeugnissen und eingeführten Erzeugnissen zu unterscheiden, und ihnen so die Möglichkeit geben, ihre etwaigen Vorurteile gegenüber den ausländischen Erzeugnissen geltend zu machen. Im Binnenmarkt erschwert das Erfordernis der Ursprungskennzeichnung nicht nur den Absatz der in anderen Mitgliedstaaten in den betreffen-

---

<sup>62</sup> EuGH C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:763.

den Sektoren erzeugten Waren in einem Mitgliedstaat, es hemmt auch die gegenseitige wirtschaftliche Durchdringung im Rahmen der Union, indem es den Verkauf von Waren, die aufgrund einer Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten erzeugt werden, behindert.“<sup>63</sup> Demnach führen nationale Vorschriften mit verpflichtenden Ursprungsland- oder Herkunftsortbezeichnungen zu einer produktbezogenen Behinderung des freien Warenverkehrs. Eine solche ist daher nur erlaubt, wenn sie durch wichtige Gründe gerechtfertigt und verhältnismäßig ausgestaltet ist.

Mitgliedstaatliche Maßnahmen betreffend den freien Warenverkehr sind jedoch – wie vorstehend ausgeführt<sup>64</sup> – nur dann an der primärrechtlich garantierten **Grundfreiheit** zu messen, wenn im betroffenen Bereich keine abschließende **Harmonisierung** auf Unionsebene besteht.

Der Erlass einzelstaatlicher Vorschriften über zusätzliche verpflichtende Angaben bei Lebensmitteln ist in **Art 39 LMIV** geregelt. Diese Bestimmung legt sowohl den materiellen Rahmen als auch das dabei einzuhaltende Verfahren fest.<sup>65</sup> Daher ist – im Lichte der Rechtsprechung des EuGH zu abschließenden Harmonisierungen im Binnenmarkt<sup>66</sup> – von einer **abschließenden Harmonisierung** auszugehen.<sup>67</sup>

Nach Art 39 Abs 1 LMIV sind mitgliedstaatliche Vorschriften über **verpflichtende zusätzliche Angaben** für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln nur erlaubt, wenn die damit verbundene Beschränkung des freien Warenverkehrs aus mindestens einem von taxativ aufgezählten wichtigen Gründen gerechtfertigt ist. Dazu zählen ua der Schutz der Gesundheit, der Verbraucherschutz und der Schutz vor unlauterem Wettbewerb, nicht aber zB der Schutz der Umwelt oder der Tierschutz. Hinzu kommt, dass derartige mitgliedstaatliche Vorschriften im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sein müssen. Dies ist in Art 39 Abs 1 LMIV zwar nicht explizit vorgesehen, resultiert aber daraus, dass die Mitgliedstaaten bei der Vollziehung von Unionsrecht immer an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der als allgemeiner Rechtsgrundsatz der Unionsrechts gilt, gebunden sind.<sup>68</sup>

Sofern die verpflichtenden zusätzlichen Angaben das **Ursprungsland** oder den **Herkunftsort** von Lebensmitteln betreffen, so sind gemäß Art 39 Abs 2 LMIV zwei weitere Kriterien zu erfüllen: Erstens muss nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmit-

---

<sup>63</sup> EuGH 207/83, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, EU:C:1985:161, Rn 17.

<sup>64</sup> Siehe II.

<sup>65</sup> Siehe II.2.

<sup>66</sup> ZB EuGH C-95/14, *UNIC*, EU:C:2015:492, Rn 33 ff.

<sup>67</sup> So auch GA Hogan C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:592, Rn 31.

<sup>68</sup> ZB EuGH C-508/10, *Kommission/Niederlande*, EU:C:2012:243, Rn 75.

tels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft bestehen. Zweitens muss die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimessen. Diese Kriterien müssen kumulativ vorliegen.<sup>69</sup>

Aus alledem folgt, dass **mitgliedstaatliche Maßnahmen** mit verpflichtender Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort von Lebensmitteln **nur dann erlaubt** sind, wenn sie alle fünf in Art 39 LMIV vorgesehenen materiellen Voraussetzungen sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfüllen und formal der Kommission als Entwurf mitgeteilt werden.

### **5. Erfolgsaussichten im Falle einer Bekämpfung mitgliedstaatlicher Maßnahmen mit verpflichtender Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts vor dem EuGH wegen Handelsbehinderung oder Inländerdiskriminierung**

Der Erlass nationaler Maßnahmen mit verpflichtender Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei Lebensmitteln führt – wie vorstehend dargestellt<sup>70</sup> – zu **Handelshemmnisse** im EU-Binnenmarkt. Diese sind nur dann erlaubt, wenn die Maßnahmen die strengen Vorgaben der Lebensmittelinformations-Verordnung, in erster Linie Art 39 LMIV, strikt beachten. Dann stehen auch die Erfolgsaussichten im Falle einer Bekämpfung der Maßnahmen vor dem EuGH gut. Art 39 LMIV lässt derzeit allerdings noch einige Fragen offen, die der EuGH erst noch klären muss. Eine erste Klärung ist mit dem Urteil im Fall *Groupe Lactalis* (C-485/18) erfolgt.<sup>71</sup> Angerufen werden könnte der Gerichtshof entweder durch die Kommission mit einem Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art 258 AEUV oder durch ein mitgliedstaatliches Gericht im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchen nach Art 267 AEUV.

Eine **Inländer- bzw Inlandsdiskriminierung** wäre dann anzunehmen, wenn die mitgliedstaatlichen Maßnahmen mit verpflichtender Ursprungsland- oder Herkunftsortangabe nicht unterschiedslos für inländische und eingeführte Lebensmittel gelten würden, sondern auf inländische Lebensmittel beschränkt wären. Inländer- bzw Inlandsdiskriminierungen sind nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nach Unionsrecht jedoch nicht verboten, da die Grundfreiheiten des Binnenmarkts grundsätzlich ein grenzüberschreitendes Element voraussetzen.<sup>72</sup> Allerdings hat der EuGH zu vergleichbaren Sachverhalten bereits entschieden, dass „sich (...) die Anwendung (...) nationale(r) Maßnahme(n) (...) auf den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten auswirken (kann), auch wenn sie auf inländische Hersteller beschränkt ist“, da sie den Kauf lokal hergestellter Erzeugnisse durch inländische Hersteller fördert. Im Lichte dieser

---

<sup>69</sup> So GA Hogan, C-485/18, *Groupe Lactalis*, EU:C:2020:592.

<sup>70</sup> Siehe III.4.

<sup>71</sup> Siehe III.3.

<sup>72</sup> ZB EuGH, C-268/15, *de Schooten*, EU:C:2016:864, Rn 47.

Rechtsprechung würde selbst bei verpflichtenden Ursprungsland- oder Herkunftsortangaben, die nur für inländische Lebensmittel gelten, der freie Warenverkehr betroffen sein. Derartige Maßnahmen müssten daher ebenfalls den strengen Voraussetzungen in Art 39 LMIV genügen. Sollte der EuGH – von seiner bisherigen Rechtsprechung abweichend – eine reine Inlandsdiskriminierung annehmen, könnte die nationale Regelung in Österreich beim VfGH wegen allfälliger Verletzung des im österreichischen Verfassungsrecht verankerten Gleichheitssatzes bekämpft werden. Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH ist eine Schlechterstellung österreichischer Staatsbürger gegenüber (EU-)Ausländern nämlich am Gleichheitssatz zu messen und bedarf daher einer besonderen sachlichen Rechtfertigung.<sup>73</sup>

#### IV. Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen

Aus den vorstehenden Ausführungen resultieren auf die eingangs gestellten Fragen folgende zusammenfassende Antworten:

1. **Mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Einführung einer verpflichtenden Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort bei Lebensmitteln**, die nicht bereits nach Unionsrecht einer verpflichtenden Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort unterliegen, sind nach dem abschließend harmonisierenden Regelungsregime in Art 39 LMIV nur **erlaubt**, wenn **folgende (materielle) Voraussetzungen** erfüllt sind: Erstens dürfen verpflichtende Angaben nur für bestimmte Arten oder Kategorien von Lebensmitteln vorgeschrieben werden; zweitens muss eine Angabe aus mindestens einem der taxativ aufgezählten Gründe, nämlich Schutz der öffentlichen Gesundheit, Verbraucherschutz, Betrugsvermeidung, Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb, gerechtfertigt sein; drittens muss die Vorschrift im Hinblick auf den verfolgten (zulässigen) Grund verhältnismäßig ausgestaltet sein; viertens muss zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft nachweislich eine Verbindung bestehen und fünftens ist nachzuweisen, dass die Mehrheit der Verbraucher den Informationen über Ursprungsland oder Herkunftsort wesentliche Bedeutung beimisst. Schließlich muss die mitgliedstaatliche Vorschrift **formal** der Kommission als Entwurf vorab mitgeteilt werden. Letztere Mitteilungspflicht resultiert aus Art 39 Abs 2 iVm Art 45 LMIV. Auf die unter diese Mitteilungspflicht fallenden mitgliedstaatlichen Vorschriften findet die Notifizierungs-Richtlinie 2015/1535 keine Anwendung.

---

<sup>73</sup> ZB VfSlg 13.084/1992, 14.863/1997, 14.963/1997, 17.150/2004, 18.226/2007.

Eine verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts der primären Zutat von Lebensmitteln kann hingegen von den Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht vorgeschrieben werden. Die Ursprungs- oder Herkunftsangabe der primären Zutat eines Lebensmittels ist nämlich in der seit 1. April 2020 geltenden Durchführungsverordnung 2018/775 unionsrechtlich abschließend geregelt. Demnach kann das Ursprungsland oder der Herkunftsort entweder unter Bezugnahme auf bestimmte geografische Gebiete angeführt werden oder (alternativ) über eine bloße Erklärung erfolgen, dass die primäre Zutat nicht aus dem Ursprungsland oder Herkunftsort des Lebensmittels stammt. Von dieser abschließenden Regelung der Durchführungsverordnung dürfen die Mitgliedstaaten nicht abweichen. Davon nicht umfasst sind wohl jene Lebensmittel, für die spezielle Rechtsvorschriften der Union Kennzeichnungsregelungen vorsehen und die daher von der Lebensmittelinformationsverordnung unberührt bleiben. Dies gilt ua für Rindfleisch- und Rindfleischerzeugnisse sowie für Eier. Bei diesen Lebensmitteln scheint eine verpflichtende Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort der primären Zutat nicht ausgeschlossen. Diese hätte aber eine Beschränkung des freien Warenverkehrs zur Folge, die zwar durch den Schutz der Verbraucher gerechtfertigt werden könnte, aber verhältnismäßig sein müsste. Dafür ist es jedenfalls erforderlich, allfällige Ausnahmen für bestimmte „Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung“ sachlich zu rechtfertigen, weil die Regelung andernfalls nicht systematisch und kohärent und schon aus diesem Grund unverhältnismäßig wäre.

Die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts kann sich an den Kriterien in der Durchführungsverordnung 2018/775 orientieren, verpflichtend ist dies aber nicht, da gegenständliche Kriterien (nur) für primäre Zutaten von Lebensmitteln gelten. Die Angabe des Ursprungs oder der Herkunft kann genauer sein als „EU“ oder „Nicht EU“ und kann auch einen Mitgliedstaat (Mitgliedstaaten) oder Drittstaat (Drittstaaten) oder sogar eine Region oder ein anderes geografisches Gebiet umfassen. In jeder dieser Fallkonstellationen müssen aber die unter Punkt 1 genannten unionsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein.

2. Bislang haben, soweit ersichtlich, die Mitgliedstaaten kaum zusätzliche Ursprungsland- oder Herkunftsortangaben bei Lebensmitteln verpflichtend vorgeschrieben. Ergänzend zu den unionsrechtlich verpflichtend vorzunehmenden Ursprungsland- oder Herkunftsortangaben werden derartige Angaben meist freiwillig verwendet. Die Kommission hat sich im Mai 2015 gegen unionsrechtlich verpflichtende Ursprungsland- oder Herkunftsortangaben bei weiteren Lebensmitteln, konkret Milch, Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, und von anderen Fleischsorten als Rind-, Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch sowie bei unverarbeiteten Lebensmitteln, Erzeugnissen aus einer Zutat und Zutaten, die über 50% eines Lebensmittels ausmachen, ausgesprochen.

3. Mitgliedstaatliche Maßnahmen, mit denen die Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort von Lebensmitteln verpflichtend vorgeschrieben werden, stellen eine **Beschränkung des freien Warenverkehrs** dar. Dabei sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden. **Erstens**: Ist die **Lebensmittelinformations-Verordnung anwendbar**, so ist die Beschränkung ausschließlich an dieser Verordnung, die in diesem Bereich eine abschließende Harmonisierung beinhaltet, zu messen. Demnach sind derartige mitgliedstaatliche Maßnahmen **nur dann erlaubt**, wenn sie alle fünf in Art 39 Abs 1 und Abs 2 LMIV vorgesehenen materiellen Voraussetzungen sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfüllen und formal der Kommission gemäß Art 45 LMIV als Entwurf mitgeteilt werden. **Zweitens**: Ist die **Lebensmittelinformations-Verordnung nicht anwendbar**, weil für das betreffende Lebensmittel spezielle unionsrechtliche Regelungen gelten, beispielsweise für Rindfleisch und Eier, so ist die Beschränkung an der Grundfreiheit des freien Warenverkehrs zu messen, sofern und soweit die einschlägige spezielle Regelung keine abschließende Harmonisierung betreffend die Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort beinhaltet.
4. Werden beim Erlass mitgliedstaatlicher Maßnahmen zur Einführung einer verpflichtenden Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort bei Lebensmitteln die unionsrechtlichen Vorgaben, in erster Linie Art 39 LMIV, strikt eingehalten, dann stehen auch die **Erfolgsaussichten** Österreichs im Falle einer Überprüfung der Maßnahmen durch den EuGH gut. Dies gilt sowohl für Maßnahmen, die für inländische und eingeführte Erzeugnisse gleich gelten, als auch für Maßnahmen, die nur inländische Erzeugnisse zum Gegenstand haben. Die einzuhaltenden Vorgaben sind aber sehr streng und lassen derzeit noch einige Fragen offen. Einige dieser Fragen wurden vom EuGH Anfang Oktober 2020 in einem französischen Fall (*Groupe Lactalis, C-485/18*)<sup>74</sup> geklärt; andere sind aber nach wie vor offen.

Walter Obwexer

---

<sup>74</sup> Siehe III.3.