Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GERARD HOGAN
vom 16. Juli 2020[1]

Rechtssache C-485/18

Groupe Lactalis
gegen
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Ministre de l'Économie et des Finances

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Staatsrat, Frankreich])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 – Information der Verbraucher über Lebensmittel – Pflichtangabe des Ursprungslands – Art. 26 – Reichweite der Harmonisierung – Art. 3 – Nationale Maßnahmen, mit denen weitere Pflichtangaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vorgeschrieben werden – Voraussetzungen – Nationale Maßnahme, die die Pflichtangabe des nationalen, des europäischen oder des nicht europäischen Ursprungs von Milch vorsieht"

I. Einleitung

1. Dieses Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 26 und 39 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel[2].

2. Es ergeht in einem Rechtsstreit zwischen dem Unternehmen Groupe Lactalis und dem französischen Premierminister, dem Justizminister, dem Minister für Landwirtschaft und Ernährung sowie dem Minister für Wirtschaft und Finanzen über die Rechtmäßigkeit des Dekrets Nr. 2016-1137 vom 19. August 2016 betreffend die Angabe des Ursprungs von Milch und von Milch und Fleisch, die als Zutaten verwendet werden (JORF 2016, Nr. 194, Text Nr. 18) (im Folgenden: streitiges Dekret). Für Milch müssen Erzeuger nach diesem Dekret auf dem Etikett ihres Erzeugnisses deren Ursprung angeben.

3. Es überrascht vielleicht nicht, dass die Angabe des Ursprungslands auf Produktetiketten zu den umstrittensten Fragen im Binnenmarkt gehört hat. Sehr oft sind solche Etikettierungsvorschriften nur eine versteckte Methode, um zu erreichen, dass einheimischen Erzeugnissen der Vorzug gegeben wird[3]. Es gibt jedoch Fälle, in denen nachweislich ein klarer Zusammenhang zwischen der Herkunft

1 Originalsprache: Englisch.

2 Und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. 2011, L 304, S. 18).

3 Vgl. z. B. Urteil vom 17. Juni 1981, Kommission/Irland (113/80, EU:C:1981:139).

des fraglichen Lebensmittels und seiner Qualität besteht. Schon die Existenz der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates vom 14. Juli 1992 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel[4] liefert dafür auf ihre Weise den Beweis. Die eigentliche Frage in der vorliegenden Rechtssache ist, ob eine nationale Maßnahme, mit der dies für Milch vorgeschrieben wird, nach Unionsrecht gerechtfertigt sein kann. Aus den im Folgenden darzulegenden Gründen glaube ich jedoch nicht, dass dies bei dem vom vorlegenden Gericht zu beurteilenden Sachverhalt der Fall ist.

4. Bevor ich mit der Prüfung dieser Fragen beginne, sind zunächst die einschlägigen Rechtsvorschriften darzustellen.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung Nr. 1169/2011

5. Nach ihrem Art. 1 Abs. 1 soll die Verordnung Nr. 1169/2011 „die Grundlage für die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus 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“ bilden.

6. Art. 3 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung lautet:

„(1) Die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel dient einem umfassenden Schutz der Gesundheit und Interessen der Verbraucher, indem Endverbrauchern eine Grundlage für eine fundierte Wahl und die sichere Verwendung von Lebensmitteln unter besonderer Berücksichtigung von gesundheitlichen, wirtschaftlichen, umweltbezogenen, sozialen und ethischen Gesichtspunkten geboten wird.

(2) Ziel des Lebensmittelinformationsrechts ist es, 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.“

7. Art. 9 („Verzeichnis der verpflichtenden Angaben“) Abs. 1 Buchst. i der Verordnung Nr. 1169/2011 bestimmt:

„(1) Nach Maßgabe der Artikel 10 bis 35 und vorbehaltlich der in diesem Kapitel vorgesehenen Ausnahmen sind folgende Angaben verpflichtend:

…

i) das Ursprungsland oder der Herkunftsort, wo dies nach Artikel 26 vorgesehen ist“.

4 ABl. 1992, L 208, S. 1.

8. In Art. 10 („Weitere verpflichtende Angaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln“) dieser Verordnung heißt es:

„(1) Zusätzlich zu den in Artikel 9 Absatz 1 aufgeführten Angaben sind in Anhang III für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln weitere Angaben verpflichtend.

(2) Um die Information des Verbrauchers über bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln sicherzustellen und dem technischen Fortschritt, dem Stand der Wissenschaft, dem Schutz der Gesundheit der Verbraucher oder der sicheren Verwendung eines Lebensmittels Rechnung zu tragen, kann die Kommission Anhang III gemäß Artikel 51 durch delegierte Rechtsakte ändern.

…“

9. Art. 26 („Ursprungsland oder Herkunftsort“) der Verordnung Nr. 1169/2011 sieht vor:

„(1) Die Anwendung dieses Artikels lässt die Kennzeichnungsvorschriften bestimmter Rechtsvorschriften der Union, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 509/2006 des Rates vom 20. März 2006 über die garantiert traditionellen Spezialitäten bei Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln und der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 des Rates vom 20. März 2006 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel unberührt.

(2) Die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts ist in folgenden Fällen verpflichtend:

a) 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;

b) bei Fleisch, das in die Codes der Kombinierten Nomenklatur (KN) fällt, die in Anhang XI aufgeführt sind. Für die Anwendung dieses Buchstabens müssen zuvor die Durchführungsbestimmungen gemäß Absatz 8 erlassen worden sein.

(3) Ist das Ursprungsland oder der Herkunftsort eines Lebensmittels angegeben und dieses/dieser nicht mit dem Ursprungsland oder dem Herkunftsort seiner primären Zutat identisch, so

a) ist auch das Ursprungsland oder der Herkunftsort der primären Zutat anzugeben; oder

b) ist anzugeben, dass die primäre Zutat aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort kommt als das Lebensmittel.

Für die Anwendung dieses Absatzes müssen zuvor die Durchführungsrechtsakte gemäß Absatz 8 erlassen worden sein.

(4) Die Kommission übermittelt binnen fünf Jahren ab Anwendung des Absatzes 2 Buchstabe b einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat, in dem die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei der Kennzeichnung der in dem genannten Buchstaben genannten Erzeugnisse bewertet wird.

(5) Die Kommission übermittelt bis zum 13. Dezember 2014 einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei folgenden Lebensmitteln:

a) anderen Arten von Fleisch als Rindfleisch und den in Absatz 2 Buchstabe b genannten;

b) Milch;

c) Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird;

d) unverarbeiteten Lebensmitteln;

e) Erzeugnissen aus einer Zutat;

f) Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen.

…

(7) Die in den Absätzen 5 und 6 genannten Berichte berücksichtigen die Notwendigkeit der Information der Verbraucher, die Frage, ob die Beibringung der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts praktikabel ist, und eine Analyse der Kosten und des Nutzens der Einführung solcher Maßnahmen einschließlich der rechtlichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt und der Auswirkungen auf den internationalen Handel.

Die Kommission kann diesen Berichten Vorschläge zur Änderung der entsprechenden Unionsvorschriften beifügen.

(8) Die Kommission erlässt nach der Durchführung von Folgenabschätzungen bis zum 13. Dezember 2013 Durchführungsrechtsakte zur Anwendung von Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3 dieses Artikels. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 48 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

…“

10. Kapitel VI („Einzelstaatliche Vorschriften“) enthält u. a. die Art. 38 und 39.

11. Art. 38 („Einzelstaatliche Vorschriften“) lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten dürfen in Bezug auf die speziell durch diese Verordnung harmonisierten Aspekte einzelstaatliche Vorschriften weder erlassen noch aufrechterhalten, es sei denn, dies ist nach dem Unionsrecht zulässig. Diese einzelstaatlichen Vorschriften dürfen nicht den freien Warenverkehr behindern, beispielsweise durch die Diskriminierung von Lebensmitteln aus anderen Mitgliedstaaten.

(2) Unbeschadet des Artikels 39 dürfen die Mitgliedstaaten einzelstaatliche Vorschriften zu Aspekten erlassen, die nicht speziell durch diese Verordnung harmonisiert sind, sofern diese Vorschriften den freien Verkehr der Waren, die dieser Verordnung entsprechen, nicht unterbinden, behindern oder einschränken.“

12. Art. 39 („Einzelstaatliche Vorschriften über zusätzliche verpflichtende Angaben“) der Verordnung Nr. 1169/2011 lautet:

„(1) Zusätzlich zu den in Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 genannten verpflichtenden Angaben können die Mitgliedstaaten nach dem Verfahren des Artikels 45 Vorschriften erlassen, die zusätzliche Angaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vorschreiben, die aus mindestens einem der folgenden Gründe gerechtfertigt sind:

a) Schutz der öffentlichen Gesundheit;

b) Verbraucherschutz;

c) Betrugsvorbeugung;

d) Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb.

(2) Die Mitgliedstaaten können auf der Grundlage von Absatz 1 nur dann Maßnahmen hinsichtlich der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Lebensmitteln treffen, wenn nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht. Bei der Mitteilung solcher Maßnahmen an die Kommission weisen die Mitgliedstaaten nach, dass die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst."

B. Französisches Recht

13. Das streitige Dekret trat am 17. Januar 2017 in Kraft und galt bis zum 31. Dezember 2018.

14. Art. 1 Abs. I dieses Dekrets sieht vor:

„Die Etikettierung von vorverpackten Lebensmitteln im Sinne von Art. 2 der [Verordnung Nr. 1169/2011] hat den Bestimmungen dieses Dekrets zu entsprechen, wenn sie Folgendes enthalten:

1° Milch,

2° als Zutat Milch, die in den im Verzeichnis im Anhang aufgeführten Milchprodukten enthalten ist;

…

In der Etikettierung von vorverpackten Lebensmitteln ist der Ursprung der in den Nrn. 1 bis 3 genannten Zutaten anzugeben. Machen diese Zutaten jedoch einen unterhalb einer Schwelle liegenden Prozentanteil, ausgedrückt als Gesamtgewicht der in dem vorverpackten Lebensmittel verarbeiteten Zutaten, aus, unterliegt die Etikettierung dieses Lebensmittels nicht den Bestimmungen dieses Dekrets.

…"

15. Art. 3 dieses Dekrets lautet:

„I. Die Angabe des Ursprungs der Milch oder der in den in Art. 1 genannten Milchprodukten als Zutat verwendeten Milch umfasst folgende Angaben:

1° ‚Land der Gewinnung: (Name des Landes, in dem die Milch gewonnen wurde)';

2° ‚Land der Verpackung oder Verarbeitung: (Name des Landes, in dem die Milch verpackt oder verarbeitet wurde)'.

II. Abweichend von Abs. I kann, wenn die Milch oder die in Milchprodukten als Zutat verwendete Milch in demselben Land gewonnen, verpackt oder verarbeitet wurde, die Ursprungsangabe ‚Ursprung: (Name des Landes)' lauten.

III. Abweichend von den Abs. I und II kann, wenn die Milch oder die in Milchprodukten als Zutat verwendete Milch in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewonnen, verpackt oder verarbeitet wurde, die Ursprungsangabe ‚Ursprung: EU' lauten.

IV. Abweichend von den Abs. I und II kann, wenn die Milch oder die in Milchprodukten als Zutat verwendete Milch in einem oder mehreren nicht der Europäischen Union angehörenden Staaten gewonnen, verpackt oder verarbeitet wurde, die Ursprungsangabe ‚Ursprung: Nicht-EU' lauten."

16. Art. 4 letzter Absatz des streitigen Dekrets lautet:

„Für die Anwendung von Abs. I der Art. 2 und 3 kann, wenn die Angabe des Ursprungs zur Nennung von Mitgliedstaaten und von Nichtmitgliedstaaten der Europäischen Union führt oder wenn der Ursprung unbestimmt ist, die Angabe der Ländernamen durch die Angabe ‚EU oder Nicht-EU' ersetzt werden."

17. Art. 6 dieses Dekrets sieht vor:

„Rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem Drittland hergestellte oder vermarktete Erzeugnisse fallen nicht unter die Bestimmungen dieses Dekrets."

18. Mit dem Dekret Nr. 2018-1239 vom 24. Dezember 2018 betreffend die Angabe des Ursprungs von Milch und von Milch und Fleisch, die als Zutaten verwendet werden (JORF 2018, Nr. 298, Text Nr. 70), wurde die Geltungsdauer des streitigen Dekrets bis zum 31. März 2020 verlängert.

19. Sowohl dieses als auch das streitige Dekret wurden der Europäischen Kommission gemäß Art. 45 der Verordnung Nr. 1169/2011 mitgeteilt. Die Kommission gab zu keinem der Dekrete eine ablehnende Stellungnahme im Sinne von Art. 45 Abs. 3 dieser Verordnung ab[5].

III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

20. Mit am 24. Oktober 2016 beim Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) eingetragener Klageschrift beantragte Lactalis, das streitige Dekret für nichtig zu erklären. Sie stützt ihre Klage u. a. auf zwei Klagegründe, mit denen sie geltend macht, dass das streitige Dekret gegen die Art. 26, 38 und 39 der Verordnung Nr. 1169/2011 verstoße. Das vorlegende Gericht hält es zur Entscheidung über diese beiden Klagegründe für erforderlich, zunächst zu klären, wie einige Bestimmungen dieses Dekrets auszulegen sind.

21. Unter diesen Umständen hat der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 26 der Verordnung, der u. a. vorsieht, dass die Kommission bei Milch und Milch, die als Zutat verwendet wird, an das Europäische Parlament und den Rat einen Bericht über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts zu übermitteln hat, dahin zu verstehen, dass diese Frage damit im Sinne von Art. 38 Abs. 1 dieser Verordnung speziell harmonisiert wurde, und nimmt er den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auf der Grundlage von Art. 39 dieser Verordnung Vorschriften zu erlassen, die zusätzliche verpflichtende Angaben verlangen?

2. Sind, sollten die einzelstaatlichen Vorschriften gemäß Art. 39 Abs. 1 durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt sein, die beiden in Abs. 2 dieses Artikels 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 – zusammen zu lesen, und kann insbesondere die Beurteilung der nachweislichen Verbindung auf lediglich subjektive

5 Allerdings weisen sowohl Lactalis als auch die Kommission darauf hin, dass die endgültige Fassung des Dekrets nicht mit dem der Kommission mitgeteilten Entwurf übereinstimme.

Kriterien betreffend die Bedeutung des Zusammenhangs, den die Mehrheit der Verbraucher zwischen den Qualitäten eines Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft herstellen kann, gestützt werden?

3. Können, da als Qualitäten des Lebensmittels offenbar alle Faktoren verstanden werden können, die zur Qualität des Lebensmittels beitragen, Erwägungen zur Transporteignung des Lebensmittels und zur Anfälligkeit gegenüber den Risiken eines unterwegs eintretenden Verderbs berücksichtigt werden, um das nachweisliche Vorliegen einer Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft im Sinne von Art. 39 Abs. 2 zu beurteilen?

4. Ist Voraussetzung der Beurteilung der in Art. 39 festgelegten Bedingungen, dass die Qualitäten eines Lebensmittels aufgrund seines Ursprungs oder seiner Herkunft als einzigartig oder aufgrund dieses Ursprungs oder dieser Herkunft als gewährleistet angesehen werden, und darf in diesem letzteren Fall die Ursprungs- oder Herkunftsangabe ungeachtet der in der Europäischen Union geltenden Harmonisierung der Gesundheits- und Umweltstandards genauer sein als die bloße Angabe „EU“ oder „Nicht-EU“?

IV. Würdigung

A. Zur ersten Frage

22. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 26 der Verordnung Nr. 1169/2011, der u. a. vorsieht, dass die Kommission bei Milch und Milch, die als Zutat verwendet wird, an das Europäische Parlament und den Rat einen Bericht über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts zu übermitteln hat, dahin auszulegen ist, dass die Regeln betreffend die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts von Milch, die als Endprodukt oder als Zutat verwendet wird, speziell harmonisiert wurden, und ob diese Bestimmung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit nimmt, diese Angabe auf der Grundlage von Art. 39 dieser Verordnung verpflichtend vorzuschreiben.

23. Zunächst ist zu beachten, dass erstens sich aus der Pflicht der Kommission nach Art. 26 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1169/2011, dem Europäischen Parlament und dem Rat Berichte über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts von Milch zu übermitteln, nichts für die Frage ergibt, ob mit dieser Verordnung die Regeln betreffend das Ursprungsland oder den Herkunftsort von Milch harmonisiert worden sind. Denn aus dem Bestehen einer solchen Pflicht kann nur geschlossen werden, dass diese Angabe gegenwärtig nicht verpflichtend ist.

24. Zweitens sei darauf hingewiesen, dass der Erlass eines Gesetzgebungsakts durch die Union in einem Bereich geteilter Zuständigkeit notwendig eine gewisse Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bedingt, wodurch gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV den Mitgliedstaaten ihre nationale Zuständigkeit genommen wird. Möglicherweise setzt eine solche Harmonisierung jedoch nur Mindeststandards oder erfasst nur bestimmte Aspekte des jeweiligen Bereichs, so dass sich die Mitgliedstaaten für andere Aspekte dieses Bereichs weiter auf ihre eigene Zuständigkeit für den Erlass spezifischer Maßnahmen stützen können.

25. Was die mit der Verordnung Nr. 1169/2011 bewirkte Harmonisierung der Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Lebensmitteln angeht, enthält deren Art. 9 ein Verzeichnis der verpflichtenden Angaben, die die Lebensmittelunternehmer auf den Etiketten aufführen müssen. Neben diesem Verzeichnis sieht Art. 10 weitere verpflichtende Angaben vor, aber

nur für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln [6].

26. Zu den Angaben, die unabhängig von Arten oder Klassen der betroffenen Lebensmittel verpflichtend sind, gehören nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. i der Verordnung Nr. 1169/2011 das Ursprungsland oder der Herkunftsort, jedoch nur wo dies nach Art. 26 vorgesehen ist.

27. Gemäß Art. 26 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 ist die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts in zwei Fällen verpflichtend, nämlich

– 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 [7];

– bei Fleisch, das in die Codes der Kombinierten Nomenklatur (KN) fällt, die in Anhang XI aufgeführt sind, nämlich frischem, gekühltem oder gefrorenem Fleisch von Schweinen, von Schafen oder Ziegen oder von Hausgeflügel der Position 0105.

28. Obwohl in dieser Bestimmung nicht gesagt wird, ob mit ihr die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts harmonisiert werden oder nicht, erhellt der Zusammenhang, in dem sie steht, ihren Anwendungsbereich. Insoweit sei darauf hingewiesen, dass die Verordnung Nr. 1169/2011 ein Kapitel VI enthält, das speziell einzelstaatlichen Vorschriften gewidmet ist.

29. In Art. 38 Abs. 2 dieser Verordnung, der Teil dieses Kapitels ist, heißt es zwar, dass „[u]nbeschadet des Artikels 39 … die Mitgliedstaaten einzelstaatliche Vorschriften zu Aspekten erlassen [dürfen], die nicht speziell durch diese Verordnung harmonisiert sind, sofern diese Vorschriften den freien Verkehr der Waren, die dieser Verordnung entsprechen, nicht unterbinden, behindern oder einschränken“. Umgekehrt sieht jedoch Art. 38 Abs. 1 vor, dass „[d]ie Mitgliedstaaten … in Bezug auf die speziell durch diese Verordnung harmonisierten Aspekte einzelstaatliche Vorschriften weder erlassen noch aufrechterhalten [dürfen], es sei denn, dies ist nach dem Unionsrecht zulässig“. Auch wenn die genaue Bedeutung des Ausdrucks „unbeschadet des Artikels 39“ in diesem Kontext nicht völlig klar sein mag, werden meiner Ansicht nach die in Art. 39 angesprochenen Vorschriften (nämlich die über verpflichtende Angaben auf den Etiketten von Lebensmitteln) durch Art. 38 Abs. 2 nicht berührt [8].

30. Folglich wird in Art. 38, der die Eingangsbestimmung von Kapitel VI ist, lediglich festgestellt, dass die Angaben zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit einigen Bestimmungen nur teilweise, mit anderen dagegen vollständig harmonisiert werden, und es werden die jeweiligen Folgen festgelegt. Das damit aufgeworfene Auslegungsproblem rührt daher, dass in Art. 38 nicht gesagt wird, welche Bestimmungen in welche dieser beiden Kategorien fallen.

6 Insoweit folgt aus den in Anhang III der Verordnung Nr. 1169/2011, auf den Art. 10 verweist, aufgeführten Fällen, dass der Ausdruck „bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln“ so auszulegen ist, dass er die Herstellungsverfahren und die Zusammensetzung von Lebensmitteln umfasst.

7 Vgl. Art. 26 Abs. 2 Buchst. a dieser Verordnung. Für den Fall, dass das Ursprungsland oder der Herkunftsort eines Lebensmittels angegeben und dieses/dieser nicht mit dem Ursprungsland oder dem Herkunftsort seiner primären Zutat identisch ist, sieht Art. 26 Abs. 3 der Verordnung vor, dass auch deren Ursprungsland oder Herkunftsort oder aber der Umstand anzugeben ist, dass die primäre Zutat aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort kommt als das Lebensmittel. Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung ist mit der Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 der Kommission vom 28. Mai 2018 mit den Einzelheiten zur Anwendung von Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1169/2011 (ABl. 2018, L 131, S. 8) festgelegt worden. Da dieser jedoch ein niedrigerer Rang zukommt, kann sie für die Auslegung des Anwendungsbereichs von Art. 26 der Verordnung Nr. 1169/2011 nicht berücksichtigt werden.

8 Meines Erachtens ist dieser Ausdruck als bloßer Hinweis darauf zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten, obwohl die in Art. 39 angesprochenen Fälle in einen harmonisierten Bereich fallen, gleichwohl einzelstaatliche Maßnahmen erlassen können, wenn diese den Anforderungen dieser Bestimmung entsprechen.

31. Dagegen halte ich die Bestimmungen des Art. 39 der Verordnung Nr. 1169/2011 für entscheidend. In dessen Abs. 1 heißt es nämlich ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen Vorschriften erlassen können, die zusätzliche Angaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vorschreiben. Würde diese Bestimmung dahin ausgelegt, dass sie die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten zusätzliche verpflichtende Angaben anordnen können, nicht vollständig harmonisiert, würde damit folglich erlaubt, dass einzelstaatliche Vorschriften, die sich über Art. 39 hinwegsetzen, in Kraft treten und dadurch die praktische Wirksamkeit dieses Artikels völlig zunichtemachen. Folglich muss die Verordnung Nr. 1169/2011 dahin ausgelegt werden, dass sie es den Mitgliedstaaten verwehrt, verpflichtende Angaben unter Berufung auf ihre eigenen völlig autonomen Zuständigkeiten einzuführen.

32. Diese Schlussfolgerung wird durch die mit der Verordnung Nr. 1169/2011 verfolgten *Ziele* bestätigt. Den Erwägungsgründen 6 und 9 dieser Verordnung zufolge war tatsächlich eines ihrer Ziele nur, die geltenden Kennzeichnungsvorschriften der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür [9] zu konsolidieren. Da Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie vorsah, dass „[d]ie Etikettierung der Lebensmittel … *nur folgende zwingende Angaben* [*enthält*]“ [10], kann aus den angeführten Erwägungsgründen abgeleitet werden, dass mit der Verordnung Nr. 1169/2011 zumindest der Grundsatz aufgestellt worden ist, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr über eine völlig autonome Zuständigkeit für die Entscheidung darüber verfügen, welche Angaben verpflichtend sein sollen.

33. Zudem sollen mit der Verordnung Nr. 1169/2011 nach ihren Erwägungsgründen 13 und 14 „gemeinsame Begriffsbestimmungen, Grundsätze, Anforderungen und Verfahren [festgelegt werden], um einen klaren Rahmen und eine gemeinsame Grundlage für die Maßnahmen der Union und einzelstaatliche Maßnahmen zur Regulierung der Information über Lebensmittel zu schaffen“ und um „bei der Information der Verbraucher über die Lebensmittel, die sie verzehren, ein *umfassendes* … Konzept [festzulegen]“ [11]. Der Gebrauch des Adjektivs „umfassend“ ist bezeichnend.

34. All das zeigt hinreichend, dass sich sowohl aus dem Kontext als auch aus den Zielen von Art. 26 ergibt, dass mit der Verordnung Nr. 1169/2011 die einzelstaatlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten über verpflichtende Angaben harmonisiert worden sind. Diese Harmonisierung ist indes nicht abschließend, denn es bleibt den Mitgliedstaaten freigestellt, zusätzliche verpflichtende Angaben vorzuschreiben, jedoch *nur* unter den in dieser Verordnung festgelegten Voraussetzungen [12].

35. Was die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts betrifft, ist Art. 26 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011, da in ihm die Fälle aufgeführt sind, in denen die Lebensmittelunternehmer dies gemäß Art. 9 dieser Verordnung auf den Lebensmitteletiketten angeben müssen, dahin auszulegen, dass mit ihm zumindest die Voraussetzungen harmonisiert worden sind, unter denen bestimmte Angaben verpflichtend vorgeschrieben werden können. Damit ist den Mitgliedstaaten ihre nationale Zuständigkeit für den Erlass von Rechtsvorschriften betreffend solche

9 ABl. 2000, L 109, S. 29.

10 Hervorhebung nur hier. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2000/13 enthält, von einigen zusätzlichen Angaben abgesehen, das gleiche Verzeichnis wie Art. 9 der Verordnung Nr. 1169/2011.

11 Hervorhebung nur hier.

12 Es sei angemerkt, dass der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (KOM[2008] 40 endgültig) zu bestätigen scheint, dass mit der Verordnung Nr. 1169/2011 die Voraussetzungen harmonisiert werden sollen, unter denen bestimmte Angaben verpflichtend vorgeschrieben werden können. Diesem Vorschlag zufolge würden „[n]icht harmonisierte Rechtsvorschriften … den Binnenmarkt behindern, es gäbe nur noch unzureichende Informationen, und die Verbraucher wären weniger geschützt. Das geltende Recht hat erwiesenermaßen seinen Zweck erfüllt, den freien Verkehr von Lebensmitteln zu ermöglichen und die Verbraucher zu schützen“ (S. 6). Deshalb sei eine Aufhebung der „harmonisierten Rechtsvorschriften“ als nicht gangbar verworfen worden. Vielmehr sollte „[s]owohl die vorgeschriebene als auch die freiwillige Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von Lebensmitteln als Werbeinstrument … die Verbraucher nicht täuschen und auf harmonisierten Kriterien basieren“ (S. 9). Demgemäß „harmonisiert [der Vorschlag] den Rechtsrahmen für horizontale Bestimmungen über die Kennzeichnung von Lebensmitteln und trägt zum Verbraucherschutz bei, indem er dafür sorgt, dass die Verbraucher angemessene Informationen erhalten und auf deren Grundlage bewusste, sichere, gesunde und nachhaltige Kaufentscheidungen treffen können“ (S. 10).

Angaben nach ihren eigenen Modalitäten genommen [13]. Mit Art. 39 dieser Verordnung erhalten sie jedoch einen Teil der Zuständigkeiten, an deren Ausübung sie kraft des Art. 2 Abs. 2 AEUV gehindert sind, zurück, indem ihnen die Zuständigkeit für den Erlass ihrer eigenen verpflichtenden Angaben vorbehaltlich der Erfüllung der in dieser Bestimmung aufgestellten Voraussetzungen *übertragen* wird [14].

36. Dieser Schluss wird nicht durch das Vorbringen einiger Verfahrensbeteiligter des Ausgangsverfahrens in Frage gestellt, dass die mit der Verordnung Nr. 1169/2011 erfolgte Harmonisierung nicht die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts betrifft, weil diese Angabe notwendig sei, um die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln und ihrer Zutaten sicherzustellen. Abgesehen davon, dass der Wortlaut der Verordnung Nr. 1169/2011 dieses Vorbringen meines Erachtens nicht stützt, ist die Notwendigkeit einer Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln als solche nicht unvereinbar mit dem Fehlen einer Verpflichtung zur Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts der Lebensmittel. Nach Art. 3 Nr. 15 der Lebensmittelbasisverordnung [15] bezeichnet der Ausdruck „‚Rückverfolgbarkeit' die Möglichkeit, ein Lebensmittel oder Futtermittel, ein der Lebensmittelgewinnung dienendes Tier oder einen Stoff, der dazu bestimmt ist oder von dem erwartet werden kann, dass er in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet wird, durch alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen zu verfolgen". Rückverfolgbarkeit erfordert also nicht die ausdrückliche Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts auf dem Etikett, da dies z. B. durch einen Identifizierungscode erreicht werden kann [16].

37. Da Milch nicht ausdrücklich von der mit der Verordnung Nr. 1169/2011 erfolgten Harmonisierung ausgenommen ist, muss davon ausgegangen werden, dass diese Verordnung auch die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Milch erfasst. Nach Art. 26 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 1169/2011 ist zwar die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts verbindlich, falls ohne diese Angabe eine Irreführung der Verbraucher über das tatsächliche Ursprungsland oder den tatsächlichen Herkunftsort des Lebensmittels möglich wäre. Diese Bestimmung kann jedoch entgegen dem Vorbringen einiger Verfahrensbeteiligter nicht dahin ausgelegt werden, dass sie den Mitgliedstaaten das Recht einräumt, unter allen Umständen die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Milch vorzuschreiben. Diese Bestimmung ermächtigt die Mitgliedstaaten nämlich nicht zum Erlass allgemeiner abweichender Rechtsvorschriften. Vielmehr sieht sie die Verpflichtung für Lebensmittelunternehmer vor, das Ursprungsland oder den Herkunftsort anzugeben, falls ohne diese Angabe eine Irreführung der Verbraucher über das tatsächliche Ursprungsland oder den tatsächlichen Herkunftsort des Lebensmittels möglich wäre [17]. Aus Art. 26

13 Da die Verordnung Nr. 1169/2011 die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über verpflichtende Angaben harmonisiert und in Art. 45 ein besonderes Verfahren für den Fall vorsieht, dass ein Mitgliedstaat andere verpflichtende Angaben einführen möchte, ist meines Erachtens die Verordnung (EG) Nr. 764/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG (ABl. 2008, L 218, S. 21) im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

14 Der Umstand, dass mit der Verordnung Nr. 1169/2011 der Bereich der verpflichtenden Angaben harmonisiert wird, während den Mitgliedstaaten die Möglichkeit belassen wird, andere verpflichtende Angaben vorzusehen, scheint im Übrigen Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung zu entsprechen, wonach „[d]iese Verordnung … [u]nter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer hinreichenden Flexibilität, damit künftigen Entwicklungen und neuen Informationserfordernissen Rechnung getragen werden kann, … die Mittel zur Wahrung des Rechts der Verbraucher auf Information und die Verfahren für die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel fest[legt]".

15 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. 2002, L 31 S. 1).

16 Vgl. auch Art. 18 Abs. 2 der Lebensmittelbasisverordnung.

17 Nach Art. 26 Abs. 2 Buchst. a ist zwar die Angabe des Ursprungslands „insbesondere" dann verpflichtend, „wenn die dem Lebensmittel beigefügten Informationen oder das Etikett insgesamt sonst den Eindruck erwecken würden, das Lebensmittel komme aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort", was bedeutet, dass der mit dieser Bestimmung geregelte Bereich nicht auf den Fall beschränkt ist, dass die dem Lebensmittel beigefügten Informationen oder das Etikett irreführend sind. Daraus lässt sich jedoch meines Erachtens nicht ableiten, dass diese Angabe auch ohne Gefahr von Missverständlichkeit verpflichtend ist. Ich verstehe die Notwendigkeit des Gebrauchs des Wortes „insbesondere" vielmehr so, dass die irreführende Information mit dem Lebensmittel oder dem Etikett verknüpft werden kann, wenngleich nicht ausschließlich. So können z. B. auch bestimmte Marken zu einem solchen Missverständnis führen.

Abs. 5 und 7 der Verordnung Nr. 1169/2011, wonach die Kommission die Machbarkeit der Einführung einer verpflichtenden Angabe des Ursprungs von Milch prüfen muss, lässt sich zudem ableiten, dass Lebensmittelunternehmer gegenwärtig außer in dem in Art. 26 Abs. 2 Buchst. a bezeichneten Fall nicht zu dieser Angabe verpflichtet sind [18].

38. Nach alledem schlage ich vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten: Art. 26 der Verordnung Nr. 1169/2011 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 den Mitgliedstaaten 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 Betrugsvorbeugung oder dem Schutz vor unlauterem Wettbewerb gerechtfertigt ist und wenn die in dieser Bestimmung festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

B. Zur zweiten Frage

39. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht der Sache nach wissen, ob, wenn eine Maßnahme, mit der die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts vorgeschrieben wird, nach Art. 39 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1169/2011 gerechtfertigt ist, die beiden in Abs. 2 dieses Artikels vorgesehenen Kriterien zusammen zu lesen sind oder ob insbesondere die Beurteilung des ersten Kriteriums -nachweisliches Bestehen einer Verbindung – auf lediglich subjektive Kriterien betreffend die Bedeutung des Zusammenhangs, den die Mehrheit der Verbraucher zwischen den Qualitäten eines Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft herstellen kann, gestützt werden kann.

40. Nach Art. 39 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1169/2011 können die Mitgliedstaaten unter den in dieser Bestimmung festgelegten Voraussetzungen zusätzliche verpflichtende Angaben über die in Art. 9 Abs. 1 und Art. 10 dieser Verordnung genannten hinaus vorschreiben. Danach müssen drei Voraussetzungen für den Erlass einzelstaatlicher Maßnahmen, mit denen solche zusätzlichen Angaben vorgeschrieben werden, 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 in Art. 39 Abs. 1 genannten Gründe, zu denen der Verbraucherschutz gehört, gerechtfertigt sein;

– drittens muss die einzelstaatliche Vorschrift nach dem Verfahren des Art. 45 dieser Verordnung erlassen werden.

41. Für zusätzliche Angaben, die das Ursprungsland oder den Herkunftsort betreffen, sieht Art. 39 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 schließlich vor, dass „[d]ie Mitgliedstaaten … nur dann Maßnahmen hinsichtlich [einer solchen] Angabe … treffen [können], wenn nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht“ (Satz 1), und dass „[b]ei der Mitteilung solcher Maßnahmen an die Kommission … die Mitgliedstaaten nach[weisen], dass die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst“ (Satz 2).

18 Vgl. auch den letzten Satz des 32. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 1169/2011.

42. Neben diesen drei ausdrücklich in Art. 39 Abs. 1 normierten Voraussetzungen muss eine einzelstaatliche Vorschrift über verpflichtenden Angaben auch mit den in Kapitel II dieser Verordnung niedergelegten allgemeinen Grundsätzen der Information über Lebensmittel und mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts im Einklang stehen.

43. Kein Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1169/2011 ist deren Art. 39 Abs. 2 gewidmet. Schon die Struktur dieser Bestimmung lässt jedoch erkennen, dass mit ihr zwei verschiedene Kriterien festgelegt werden. Einige Aspekte des Wortlauts oder des Kontexts dieser Bestimmung wie auch bestimmte mit dieser Verordnung verfolgte Ziele mögen zwar nahelegen, dass der Begriff des nachweislichen Bestehens einer Verbindung auf subjektive Elemente betreffend die Bedeutung des Zusammenhangs, den die Mehrheit der Verbraucher zwischen den Qualitäten eines Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft herstellen kann, gestützt werden kann, doch ist diese Bestimmung meines Erachtens eher dahin auszulegen, dass sie sich auf rein objektive Faktoren bezieht.

44. Jede andere Schlussfolgerung würde letztlich den Weg für eine indirekte Wiedereinführung nationaler Regeln für Lebensmittel ebnen, die darauf zugeschnitten sind, rein nationalistische – oder gar chauvinistische – Instinkte der Verbraucher zu bedienen. Da es eines der Ziele des Binnenmarkts ist, solche Regeln (so weit wie möglich) zu beseitigen, ist kaum vorstellbar, dass der Unionsgesetzgeber beabsichtigte, deren versteckte Wiedereinführung über Art. 39 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 zu erlauben. Vor diesem Hintergrund werde ich gleichwohl den Wortlaut dieser Bestimmung untersuchen.

45. Erstens kann sich der Begriff „Qualität“ auf eine Gesamtheit von Eigenschaften und Besonderheiten eines Erzeugnisses beziehen, die es erlaubt, den Verbrauchererwartungen gerecht zu werden [19]. Zweitens ist es möglich, die Bezugnahme in Art. 39 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 auf die Meinung der Mehrheit der Verbraucher, die ein Mitgliedstaat bei der Mitteilung einer solchen Maßnahme an die Kommission nachzuweisen hat, so zu verstehen, dass in dieser Bestimmung nur der Zeitpunkt festgelegt wird, zu dem dieser Beweis vorzulegen ist. Drittens heißt es in der Verordnung Nr. 1169/2011 mehrfach, dass die Verbraucher angemessen informiert werden müssen, um eine „fundierte Wahl“, u. a. unter umweltbezogenen oder ethischen Gesichtspunkten, treffen zu können [20]. Insbesondere heißt es in Art. 4 Abs. 2, dass „[b]ei der Prüfung, ob verpflichtende Informationen über Lebensmittel erforderlich sind, und um Verbraucher zu einer fundierten Wahl zu befähigen, … zu berücksichtigen [ist], ob ein weit verbreiteter, eine Mehrheit der Verbraucher betreffender Bedarf an bestimmten Informationen besteht, denen sie erhebliche Bedeutung beimessen, oder ob Verbrauchern durch verpflichtende Informationen nach allgemeiner Auffassung ein Nutzen entsteht“ [21].

46. Meines Erachtens ergibt eine eingehende Analyse der Verordnung jedoch, dass der Unionsgesetzgeber, wie ich soeben dargelegt habe, mit der Formulierung von Satz 1 dieser Bestimmung gerade die Möglichkeit ausschließen wollte, dass der Erlass einer speziellen Maßnahme, mit der die Angabe des Herkunftsorts vorgeschrieben wird, *ausschließlich* auf rein subjektive Erwägungen gestützt werden kann.

19 Beispielsweise definiert die Normenreihe ISO 9000:2000 „Qualität“ als die Eignung eines Satzes inhärenter Merkmale, Anforderungen zu erfüllen.

20 Vgl. Art. 3 Abs. 1 und den vierten Erwägungsgrund.

21 Vgl. Art. 4 Abs. 2 und dazu die Erwägungsgründe 16 bis 18. Da mit dieser Bestimmung ein allgemeiner Grundsatz des Lebensmittelrechts festgelegt wird, verstehe ich sie so, dass sie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist, wenn diese von Art. 39 Gebrauch machen, und an die Kommission, wenn diese von der Befugnis zur Änderung des Verzeichnisses der verpflichtenden Angaben Gebrauch macht, die ihr der Unionsgesetzgeber in Art. 10 Abs. 2 verliehen hat.

47. Der Begriff „Qualität“, bezieht sich, wenn er in seiner Pluralform verwendet wird, im Allgemeinen auf die intrinsischen Merkmale oder Besonderheiten des fraglichen Erzeugnisses [22]. Hier ist der Hinweis darauf interessant, dass in der französischen Fassung von Art. 39 Abs. 2 nicht von „qualités“ sondern von „propriétés“ (Eigenschaften, im Englischen „properties“) die Rede ist, was sich ersichtlich auf die Qualität oder die Besonderheit im Sinne eines charakteristischen oder inhärenten Merkmals einer Sache bezieht. Zudem heißt es in Art. 39 Abs. 2 Satz 1 zu der zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprungsland oder Herkunftsort geforderten Verbindung, dass sie „nachweislich“ bestehen muss, womit unterstellt wird, dass diese Qualitäten objektiv festgestellt werden können [23]. Schließlich ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011, dass mit dieser Verordnung nicht nur das Ziel verfolgt wird, einen hohen Verbraucherschutz zu gewährleisten, sondern dass auch der freie Verkehr von Lebensmitteln sichergestellt werden soll. Auch wenn sie unterschiedslos für einheimische und eingeführte Lebensmittel vorgeschrieben wird, ist aber die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts geeignet, den freien Warenverkehr zu beinträchtigen, vielleicht sogar stärker als jede andere Form nicht diskriminierender Angaben [24]. Denn wie der Gerichtshof vor Erlass dieser Verordnung entschieden hat, „[ermöglichen] die Ursprungsangaben oder -kennzeichnungen den Verbrauchern …, zwischen den einheimischen und den eingeführten Erzeugnissen zu unterscheiden, und [geben] ihnen so die Möglichkeit …, ihre eventuellen Vorurteile gegenüber den ausländischen Erzeugnissen geltend zu machen“ [25].

48. Nach alledem ist Art. 39 Abs. 2 daher so zu verstehen, dass mit ihm zusätzliche Voraussetzungen für den Erlass von Maßnahmen festgelegt werden, mit denen die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts vorgeschrieben wird. Denn Gegenstand dieser Bestimmung ist ein fairer Ausgleich zwischen den beiden mit der Verordnung Nr. 1169/2011 verfolgten Zielen, nämlich erstens zu gewährleisten, dass die Verbraucher so angemessen informiert werden, dass sie eine fundierte, sichere, gesunde und nachhaltige Wahl treffen können, und zweitens den freien Warenverkehr im Lebensmittelbereich sicherzustellen. Diese Voraussetzungen sollen die Gründe, die zur Rechtfertigung einer solchen Maßnahme angeführt werden können, beschränken und zwischen beiden ein strikteres Band der Verhältnismäßigkeit schaffen [26].

49. Um nun zu den Bestimmungen des Art. 39 zurückzukommen, ergibt sich als Folge, dass in dessen Abs. 1 die Gründe des allgemeinen Interesses aufgeführt sind, die einzelstaatliche Maßnahmen rechtfertigen können, mit denen zusätzliche verpflichtende Angaben für eine bestimmte Kategorie von Lebensmitteln vorgeschrieben werden. Geht es jedoch um Angaben betreffend den Ursprungsort, sieht

22 Dieser Begriff kann demnach als Bezugnahme auf die physikalischen, ernährungsbezogenen, organoleptischen und insbesondere geschmacklichen Attribute eines Lebensmittels verstanden werden.

23 Was Art. 4 Abs. 2 angeht, so ist er Teil von Kapitel II der Verordnung Nr. 1169/2011, das seiner Überschrift zufolge den allgemeinen Grundsätzen der Information über Lebensmittel gewidmet ist. Da mit dieser Bestimmung ein allgemeiner Grundsatz der Information über Lebensmittel festgelegt wird, kann es von der so aufgestellten Regel Ausnahmen geben.

24 Soweit nationale Maßnahmen, mit denen Informationen über den Ursprung oder die Herkunft von Waren vorgeschrieben werden, unterschiedslos für alle Waren gelten, stellen sie keine direkte Diskriminierung, sondern Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. April 1985, Kommission/Vereinigtes Königreich (207/83, EU:C:1985:161, Rn. 17). Im vorliegenden Fall gilt das streitige Dekret nicht für außerhalb der Union verarbeitete Erzeugnisse. Der Gerichtshof hat jedoch 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, in diesem Fall Milch, durch einheimische Hersteller fördert. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Mai 1997, Pistre u. a. (C-321/94 bis C-324/94, EU:C:1997:229, Rn. 45).

25 Urteil vom 25. April 1985, Kommission/Vereinigtes Königreich (207/83, EU:C:1985:161, Rn. 17).

26 Während z. B. nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 die Mitgliedstaaten bei der Prüfung, ob verpflichtende Informationen über Lebensmittel erforderlich sind, nur zu berücksichtigen brauchen, ob ein weitverbreiteter, eine Mehrheit der Verbraucher betreffender Bedarf an bestimmten Informationen besteht, denen sie erhebliche Bedeutung beimessen, oder ob Verbrauchern durch verpflichtende Informationen nach allgemeiner Auffassung ein Nutzen entsteht, müssen die Mitgliedstaaten in dem besonderen Fall, dass diese verpflichtenden Informationen das Ursprungsland oder den Herkunftsort betreffen, nachweisen, dass die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst.

Art. 39 Abs. 2 zwei restriktivere Voraussetzungen vor, nämlich dass erstens nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht und dass zweitens eine Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst [27].

50. In Anbetracht von Wortlaut und Struktur von Art. 39 Abs. 2 sowie des mit ihm verfolgten speziellen Ziels sind meines Erachtens das erste und das zweite Kriterium voneinander verschieden und kumulativ [28]. Insbesondere kann das Erfordernis des nachweislichen Bestehens einer Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft nicht durch den Verweis auf rein subjektive Elemente betreffend die Bedeutung des Zusammenhangs, den die Mehrheit der Verbraucher diesem Gesichtspunkt beimisst, erfüllt werden.

51. Dieser Schluss wird nicht durch das Vorbringen der französischen und der italienischen Regierung in Frage gestellt, mit einer Auslegung von Art. 39 Abs. 2 in dem Sinne, dass er zwei verschiedene Voraussetzungen aufstelle, würde dieser Bestimmung jede praktische Wirksamkeit genommen, insbesondere weil jede einzelstaatliche Vorschrift, die diese beiden Voraussetzungen erfüllen könnte, auf die mit der Verordnung Nr. 1151/2012 [29] erfolgte abschließende Harmonisierung treffen würde.

52. Es ist einzuräumen, dass bei einer Auslegung von Art. 39 Abs. 2 in dem Sinne, dass er nicht nur das nachweisliche Bestehen einer Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft verlangt, sondern auch, dass die Mehrheit der Verbraucher dieser Information wesentliche Bedeutung beimisst, der Anwendungsbereich dieser Bestimmung recht begrenzt erscheinen mag. Da die Bestimmung jedoch nur für Maßnahmen gilt, mit denen die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts vorgeschrieben wird, erscheint eine Auslegung folgerichtig, die ihr einen begrenzen Anwendungsbereich zumisst. Dennoch nimmt es entgegen dem Vorbringen einiger Verfahrensbeteiligten dieser Bestimmung nicht jede praktische Wirksamkeit, wenn sie dahin ausgelegt wird, dass sie zwei unterschiedliche Voraussetzungen aufstellt. Auch wenn die Latte zwar sehr hoch gelegt ist, ist sie nicht unüberwindbar.

53. Was die mit der Verordnung Nr. 1151/2012 erfolgte Harmonisierung angeht, schließt diese Verordnung den Erlass von Maßnahmen nicht aus, mit denen die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts vorgeschrieben wird. Obwohl sie eine einheitliche und abschließende Schutzregelung für qualifizierte geografische Angaben zur Kennzeichnung von Erzeugnissen schafft, bei denen ein besonderer Zusammenhang zwischen ihren Eigenschaften und ihrer geografischen Herkunft besteht [30], erfasst diese Harmonisierung nur die Verwendung bestimmter Namen zur Kennzeichnung von Erzeugnissen [31]. Dies ist bei der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts nicht der Fall.

54. Nach alledem schlage ich als Antwort auf die zweite Frage vor, dass Art. 39 Abs. 2 dahin auszulegen ist, dass er zwei gesonderte Kriterien aufstellt. Demgemäß kann die Beurteilung des ersten Kriteriums – nachweisliches Bestehen einer Verbindung – nicht auf eine rein subjektive Beurteilung in Bezug auf die Bedeutung des Zusammenhangs gestützt werden, den die Mehrheit der Verbraucher

27 Genauer gesagt soll mit diesen beiden Voraussetzungen verhindert werden, dass einzelstaatliche Vorschriften, die die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts verlangen, auf Vorurteile der Verbraucher hinsichtlich vermeintlicher Qualitäten bestimmter Lebensmittel aus bestimmten Ländern gestützt werden, und es soll ausgeschlossen werden, dass ein Mitgliedstaat irgendein Merkmal des Lebensmittels als Vorwand dafür nutzt, die Angabe des Ursprungslands zu verlangen.

28 Diese beiden Kriterien müssen in Verbindung miteinander gelesen werden, allerdings nur in dem Sinne, dass nicht jede Qualität, für die nachweislich eine Verbindung mit dem Ursprung oder der Herkunft des Lebensmittels besteht, die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts zu rechtfertigen vermag, sondern nur solche, die für die Verbraucher wichtig sind.

29 Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (ABl. 2012, L 343, S. 1).

30 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, Rn. 114).

31 Vgl. entsprechend Urteil vom 8. Mai 2014, Assica und Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, Rn. 29 bis 31).

zwischen den Qualitäten eines Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft herstellen kann. Art. 39 Abs. 2 verlangt 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.

C. Zur dritten Frage

55. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 39 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 dahin auszulegen ist, dass Erwägungen zur Transporteignung des Lebensmittels und zur Anfälligkeit gegenüber den Risiken eines unterwegs eintretenden Verderbs berücksichtigt werden können, um das nachweisliche Bestehen einer Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft im Sinne von Art. 39 Abs. 2 zu beurteilen.

1. Zur Zulässigkeit

56. Zunächst lassen die dem Gerichtshof übermittelten Akten nicht erkennen, dass die französischen Behörden das streitige Dekret mit Erwägungen zur Transporteignung von Milch gerechtfertigt hätten, als sie es vor seinem Erlass der Kommission übermittelten. Zudem hat die französische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen eine andere Erklärung angeführt, nämlich dass dieses Dekret erlassen worden sei, „um die hohen Erwartungen der Verbraucher im Hinblick auf die Kennzeichnung von Milch … nach Skandalen wie dem des betrügerisch anstelle von Rindfleisch verwendeten Pferdefleischs zu erfüllen“, und dass „die Verpflichtung zur Ursprungsangabe die Transparenz und die Rückverfolgbarkeit in der Lebensmittellieferkette verbessern würde, um Lebensmittelbetrug wirksamer zu bekämpfen und das Verbrauchervertrauen wiederherzustellen“.

57. Zu beachten ist aber, dass für dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegte Fragen eine Vermutung der Entscheidungserheblichkeit gilt. Der Gerichtshof kann es nur dann ablehnen, über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts zu befinden, wenn die erbetene Auslegung oder Beurteilung der Gültigkeit einer unionsrechtlichen Regelung offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind [32].

58. Im vorliegenden Fall scheint das vorlegende Gericht die Möglichkeit nicht auszuschließen, dass Erwägungen betreffend die Transporteignung von Milch vom nationalen Gesetzgeber bei Erlass des Dekrets berücksichtigt worden sind. Da der Gerichtshof nicht für die Auslegung nationalen Rechts – und damit für die Entscheidung, ob mit dem streitigen Dekret tatsächlich die in der Vorlagefrage angesprochenen Ziele verfolgt werden – zuständig ist, ist die Frage meines Erachtens zulässig.

2. Zur Beantwortung der Vorlagefrage

59. Im Licht meiner Schlussfolgerungen zur zweiten Vorlagefrage ist zunächst daran zu erinnern, dass Art. 39 Abs. 2 zwei Kriterien für den Erlass einer einzelstaatlichen Maßnahme aufstellt, mit der ein Mitgliedstaat die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts des Lebensmittels vorschreibt. Gemäß dem ersten Kriterium kann eine solche Angabe nur vorgeschrieben werden, wenn nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht.

32 Vgl. z. B. Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 25).

60. Der Begriff „Qualitäten“ bezieht sich, wie bereits erwähnt, auf die Merkmale einer Sache, wie in der Landwirtschaft die physikalischen, ernährungsbezogenen, organoleptischen und insbesondere geschmacklichen Besonderheiten eines Lebensmittels.

61. Da in Art. 39 Abs. 2 der Ausdruck „bestimmte Qualitäten“ ohne nähere Erläuterung, welche diese Eigenschaften sein mögen, verwendet wird, bin ich der Ansicht, dass diese Bestimmung für alle Fälle gilt, in denen sich eine Verbindung zwischen irgendeiner Eigenschaft eines Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft feststellen lässt. In diesem Zusammenhang kann die Transporteignung von Milch als eine der Qualitäten des Lebensmittels angesehen werden [33].

62. Das erste in Art. 39 Abs. 2 festgelegte Kriterium ist jedoch nur dann erfüllt, wenn eine Verbindung zwischen der vom vorlegenden Gericht in seiner Frage angeführten Qualität, also der *Transporteignung des Lebensmittels*, auf der einen Seite und dessen Ursprung oder Herkunft auf der anderen besteht. Was das letztgenannte Kriterium angeht, ist eine solche Qualität im Allgemeinen nicht ursprungsspezifisch. So mögen z. B. im Fall von bestimmtem Obst oder Gemüse die beim Anbau eingesetzten Erzeugungstechniken vielleicht deren Transporteignung beeinflussen. Dagegen hängt die Transporteignung von Milch ohne Qualitätsbeeinträchtigung zumindest unter modernen Bedingung nicht von ihrem Erzeugungsort ab. Demgemäß darf man – jedenfalls in Ermangelung jeglicher gegenteiliger Anhaltspunkte – davon ausgehen, dass in Frankreich erzeugte und in Belgien erzeugte Milch gleichermaßen für den Transport geeignet sind.

63. Gewiss können andere Qualitäten von Lebensmitteln, angefangen mit ihrem Geschmack, durch den Transport beeinträchtigt werden. Da dieser Transport je nach dem Ursprung des Lebensmittels mehr oder weniger Zeit in Anspruch nehmen wird, kann daher eine Verbindung zwischen seinem Ursprung und manchen seiner Qualitäten bestehen. Zur Erfüllung des ersten in Art. 39 angeführten Kriteriums – nachweisliches Bestehen einer Verbindung zwischen einigen Qualitäten dieses Lebensmittels und dessen Ursprung oder Herkunft – muss jedoch nachgewiesen werden, dass der Transport eines konkreten Lebensmittels objektive Risiken der Verschlechterung bestimmter seiner Qualitäten mit sich bringt. Im Fall von Milch muss diese Veränderung dem zweiten Kriterium zufolge ihre Qualitäten beeinträchtigen, denen eine Mehrheit der Verbraucher Bedeutung beimisst.

64. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln [34], wenn sie also auf Art. 39 der Verordnung Nr. 1169/2011 zurückgreifen, dies im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts tun, zu denen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört. Daraus folgt, dass die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten erlassen können, zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sein müssen und nicht über das hierfür Erforderliche hinausgehen dürfen. Demgemäß ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen [35]. Schließlich ist zu beachten, dass eine nationale Regelung nur dann geeignet ist, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen [36].

65. Auch wenn bei Milch davon ausgegangen wird, dass einige ihrer Qualitäten durch den Transport beeinträchtigt werden können, gilt dies offenbar nur für „frische“ Milch (roh oder pasteurisiert). Soweit aus den Akten hervorgeht, dass das streitige Dekret unterschiedslos für alle Arten von Milch, sei es „Frisch“- oder „H“-Milch, gilt, würde es über das hinausgehen, was zur Erreichung des vom vorlegenden Gericht angeführten Ziels erforderlich ist.

33 Obwohl teilharmonisierte Hygiene- und Sicherheitsstandards auf europäischer Ebene bestehen (Aufrechterhaltung der Kühlkette usw.), die einige der Eigenschaften der Lebensmittel während des Transports bewahren sollen, weisen nicht alle Lebensmittel die gleiche Transporteignung auf.

34 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Dezember 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, Rn. 105 und 106).

35 Vgl. z. B. Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a. (C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 165 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Vgl. z. B. Urteil vom 14. November 2018, Memoria und Dall’Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, Rn. 52).

66. Falls gleichwohl *wissenschaftlich* belegt werden kann, dass bestimmte – physikalische, ernährungsbezogene, organoleptische oder geschmackliche – Qualitäten von Milch, auch H-Milch, durch den Transport verändert werden können, und wenn die Verbraucher diesen besonderen Qualitäten Bedeutung beimessen – wie in der Untersuchung der zweiten Frage erläutert wird –, können die Erwägungen zur Transporteignung des Lebensmittels und zum Risiko eines unterwegs eintretenden Verderbs berücksichtigt werden.

67. Natürlich hängt im Fall von „frischer" Milch die Frage ihrer Frische selbst – je nach Art der Milch in mehr oder weniger hohem Maß – mit der Entfernung zusammen, über die die Milch von der Erzeugung bis zum Verkauf befördert wird [37]. In diesem Zusammenhang muss ich aber darauf hinweisen, dass nach Art. 3 Abs. II des streitigen Dekrets in einem anderen Mitgliedstaat als Frankreich erzeugte Milch mit der Ursprungsangabe „Ursprung: EU" versehen werden kann. Demgegenüber kann nach Art. 3 Abs. IV für Milch, die in einem oder mehreren nicht der Union angehörenden Staaten gewonnen, verpackt oder verarbeitet wurde, die Ursprungsangabe „Ursprung: Nicht-EU" lauten.

68. Da die in diesen Bestimmungen vorgesehenen alternativen Angaben „Frankreich", „EU" oder „Nicht-EU" zu ungenau sind, um den Verbrauchern – auch nur mittelbar – eine Vorstellung von der Entfernung zu vermitteln, über die die Milch befördert wird, scheint das streitige Dekret nicht im Einklang mit dem von der französischen Regierung als Rechtfertigung angeführten Ziel zu stehen, nämlich dem Wunsch, die Verbraucher über das Risiko eines unterwegs eintretenden Verderbs der Milch zu informieren.

69. Denkbar ist insbesondere, dass das Dekret in seiner jetzigen Form der Prüfung auf seine Verhältnismäßigkeit nicht genügt, weil es das Ziel verfehlt, die Verbraucher in kohärenter und systematischer Weise über einen möglichen Zusammenhang zwischen einem langen Transportweg der Milch und ihrer Qualitäten zu informieren [38]. Dies gilt umso mehr, als nach Art. 6 dieses Dekrets rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat hergestellte Erzeugnisse nicht unter dessen Bestimmungen fallen. So wäre etwa in Italien mit deutscher Milch hergestellter und anschließend in Frankreich vermarkteter Käse nicht erfasst.

70. Da jedoch der Gerichtshof nach Art. 267 AEUV nicht dafür zuständig ist, eine unionsrechtliche Norm auf einen konkreten Fall anzuwenden – und damit auch nicht die Gültigkeit einer einzelstaatlichen Rechtsvorschrift anhand einer solchen Norm beurteilen kann –, ist es allein Sache des vorlegenden Gerichts, unter Berücksichtigung jeglicher zusätzlicher Erläuterungen der französischen Regierung festzustellen, ob die in Nr. 64 der vorliegenden Schlussanträge genannten vier Voraussetzungen erfüllt sind.

71. Unter diesen Umständen schlage ich vor, auf die dritte Frage zu antworten, dass Art. 39 Abs. 2 dahin auszulegen ist, dass Erwägungen zur Transporteignung des Lebensmittels und zur Anfälligkeit gegenüber den Risiken eines unterwegs eintretenden Verderbs 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

37 Es ließe sich sagen, dass den Verbrauchern mit der Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts nicht unbedingt die genaueste Information zu der Entfernung gegeben wird, über die die Milch von der Erzeugung bis zum Verkauf verbracht worden ist. Nimmt man z. B. aus Belgien nach Frankreich eingeführte Milch, kann die Entfernung zwischen der Erzeugungsgegend und dem Ort des Verzehrs oder der weiteren Verwendung unter bestimmten Umständen geringer sein als bei anderswo in Frankreich erzeugter Milch. Das Erfordernis solcher Angaben auf der Verpackung hat jedoch den Vorteil, dass es für die Lebensmittelunternehmer einfach umzusetzen und wahrscheinlich kostengünstiger ist als jede andere Lösung, wie etwa eine Angabe, die unmittelbarer auf die Entfernung bezogen ist, über die die Milch befördert wird, da diese Entfernung je nach Vertriebsweg unterschiedlich sein kann.

38 Vgl. z. B. Urteil vom 14. November 2018, Memoria und Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, Rn. 52).

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.

D. Zur vierten Frage

72. Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Voraussetzung der Beurteilung der in Art. 39 der Verordnung Nr. 1169/2011 festgelegten Bedingungen ist, dass die Qualitäten eines Lebensmittels aufgrund seines Ursprungs oder seiner Herkunft als einzigartig oder aufgrund dieses Ursprungs oder dieser Herkunft als gewährleistet angesehen werden, und ob in letzterem Fall die Ursprungs- oder Herkunftsangabe ungeachtet der in der Europäischen Union geltenden Harmonisierung der Gesundheits- und Umweltstandards genauer sein darf als die bloße Angabe „EU“ oder „Nicht-EU“.

73. Wie im Rahmen der Beantwortung der zweiten Frage dargelegt, sind in Art. 39 Abs. 2 zwei verschiedene Kriterien festgelegt, nämlich erstens, dass nachweislich eine Verbindung zwischen den Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht, und zweitens, dass die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die Mehrheit der Verbraucher dieser Information wesentliche Bedeutung beimisst.

74. Da die Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung „nachweislich“ bestehen muss, verlangt das erste Kriterium, dass Lebensmittel eines bestimmten Ursprungs gewöhnlich einige ursprungsspezifische Qualitäten aufweisen müssen. Weder verlangt jedoch der Wortlaut von Art. 39 Abs. 2, dass diese Qualitäten einzigartig in dem Sinne sein müssen, dass sie für ein einziges Land spezifisch sind, noch muss der Mitgliedstaat, der diese Angabe vorschreibt, eines der Länder sein, aus denen Lebensmittel mit solchen Qualitäten stammen.

75. Damit aber eine Maßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt, muss nicht nur, wie der Sache nach in Art. 39 Abs. 2 Satz 2 festgelegt, die Mehrheit der Verbraucher den besonderen Qualitäten von Lebensmitteln aus bestimmten Ländern oder Orten wesentliche Bedeutung beimessen, sondern die Verbraucher müssen auch in der Lage sein, diese Qualitäten mit bestimmten Ländern oder Orten zu verbinden. Andernfalls würde die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts nicht ihre Funktion erfüllen, die Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1169/2011 zufolge darin besteht, den Verbrauchern eine Grundlage für eine fundierte Entscheidung zu bieten.

76. Was die Frage angeht, mit welchem Grad von Gewissheit diese besonderen Qualitäten in Lebensmitteln aus einem bestimmten Ursprungsland oder Herkunftsort vorliegen müssen, genügt meines Erachtens der Nachweis eines Zusammenhangs zwischen den besonderen Erzeugungsbedingungen, insbesondere den im betreffenden Land bestehenden technischen oder klimatischen Bedingungen, mit solchen Qualitäten. Demgemäß meine ich, dass Lebensmittel aus einer bestimmten Gruppe von Ländern oder geografischen Regionen aufgrund ihres Ursprungs besondere Qualitäten aufweisen können, ohne dass diese aufgrund dieses Ursprungs notwendig garantiert sind.

77. Da diese Qualitäten 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 Europäischen Union geltenden Harmonisierung der Gesundheits- und Umweltstandards.

78. Selbst wenn diese Qualitäten auf die geltenden Erzeugungsstandards zurückgehen, kann die Harmonisierung den Mitgliedstaaten wie im vorliegenden Fall einen gewissen Ermessensspielraum für den Erlass besonderer Maßnahmen belassen. Denn diese Harmonisierung ist möglicherweise nicht abschließend, wie die vorliegende Frage nahelegt, sondern betrifft nur Gesundheits- und

Umweltfragen, während mit den geltenden einzelstaatlichen Standards andere Ziele verfolgt werden, wie etwa die Sicherstellung eines hohen Qualitätsniveaus für das Lebensmittel. Zur Förderung des „Wettstreits um die Spitze“ sollten die Verbraucher in der Lage sein, bei einem Lebensmittel, das eine Qualität aufweist, die für sie von wesentlicher Bedeutung ist, die Herkunft festzustellen, wenn feststeht, dass in bestimmten Mitgliedstaaten höhere Erzeugungsstandards gelten.

79. Stehen die besonderen Qualitäten des Lebensmittels in Beziehung zu klimatischen Umständen, der Bodenbeschaffenheit oder den geltenden Erzeugungsstandards, kann daher ein Mitgliedstaat auf der Grundlage von Art. 39 Abs. 2 die Angabe des Ursprungslands vorschreiben, damit die Verbraucher, die an solchen Eigenschaften interessiert sind, eine fundierte Wahl treffen können. Stellt sich jedoch heraus, dass die von den Verbrauchern gesuchten Qualitäten des Lebensmittels durch die Anwendung von in der Union vollständig harmonisierten Erzeugungsstandards gewährleistet werden, kann ein Mitgliedstaat nichts anderes vorschreiben als die Angaben „EU“ oder „Nicht-EU“. Eine genauere Angabe wäre zwangsläufig ohne Nutzen und ginge damit entgegen dem, was nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geboten ist, über das Erforderliche hinaus.

80. Was Milch betrifft, auch wenn sich die Frage nicht speziell auf dieses Lebensmittel bezieht, denke ich eher nicht, dass die unionsrechtliche Harmonisierung sämtlichen Bedingungen der Milcherzeugung, für die u. a. das Futter der Kühe wie auch deren allgemeines Wohlergehen von großer Bedeutung sind, in vollem Umfang Rechnung trägt. Ich weise darauf hin, dass die Verordnung Nr. 178/2002, auf die Lactalis ihre Erklärungen stützt, ihrem Art. 1 Abs. 2 zufolge nur einige allgemeine Grundsätze festlegt, die von den Mitgliedstaaten zu beachten sind. In ähnlicher Weise heißt es in Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 98/58/EG [39], dass in dieser nur Mindestnormen für den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere festgelegt werden [40]. Andere Gesetzgebungsakte wie die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 [41] sehen vor, dass die Mitgliedstaaten abweichende Maßnahmen erlassen können [42]. Darüber hinaus hat die Kommission in der Sitzung bestätigt, dass die Vorschriften für die Milcherzeugung nicht vollständig harmonisiert sind.

81. Nach alledem ist die vierte Frage meines Erachtens dahin zu beantworten, dass Art. 39 der Verordnung Nr. 1169/2011 nur verlangt, 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.

Ergebnis

82. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Conseil d’État (Staatsrat, Frankreich) 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

39 Richtlinie des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. 1998, L 221, S. 23).

40 Dementsprechend verstehe ich diese Regeln so, dass sie bestimmte Mindestqualitäten, nicht aber identische Qualitäten der in der Union vermarkteten Lebensmittel gewährleisten sollen.

41 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. 2004, L 139, S. 55, Berichtigung ABl. 2004, L 226, S. 22).

42 Vgl. Art. 10 Abs. 3 der Verordnung Nr. 853/2004.

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 Betrugsvorbeugung 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 verlangt 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 Verderbs 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.