Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
TAMARA ĆAPETA
vom 5. September 2024[1]

Rechtssache C-438/23

Association Protéines France,
Union végétarienne européenne,
Association végétarienne de France,
Beyond Meat Inc.
gegen
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique,
Beteiligte:
77 Foods SAS,
Les Nouveaux Fermiers SAS,
Umiami SAS,
NxtFood SAS,
Nutrition et santé SAS,
Olga SAS

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

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung [EU] Nr. 1169/2011 – Information der Verbraucher über Lebensmittel – Art. 7, 9, 17 und 38 sowie Anhang VI Teil A Nr. 4 – Lauterkeit der Informationspraxis – Bezeichnung von Lebensmitteln – Speziell harmonisierte Aspekte – Restzuständigkeit der Mitgliedstaaten – Einzelstaatliche Vorschriften, die die Verwendung von Bezeichnungen, die mit tierischen Erzeugnissen in Verbindung gebracht werden, für Lebensmittel, die pflanzliche Eiweiße enthalten, untersagen – Beschränkung auf im Inland hergestellte Erzeugnisse"

I. Einführung

1. „Alles hat ein Ende, nur die Wurst hat zwei."

2. Kann Wurst sowohl als Fleisch als auch als Gemüse eingestuft werden? Genauer gesagt: Kann ein Mitgliedstaat die Verwendung der Bezeichnung „Wurst" und anderer Bezeichnungen, die mit tierischen Erzeugnissen in Verbindung gebracht werden, für Lebensmittel auf der Basis pflanzlicher Eiweiße untersagen oder ist dies nach einschlägigem Unionsrecht unzulässig?

[1] Originalsprache: Englisch.

3. Dies ist die zentrale Frage in der vorliegenden Rechtssache, in der der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) dem Gerichtshof mehrere Fragen zur Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel [2] vorgelegt hat.

II. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

4. Im Jahr 2022 erließ der französische Regelungsgeber ein Dekret betreffend die Verwendung bestimmter Bezeichnungen für Lebensmittel, die pflanzliche Eiweiße enthalten (im Folgenden: Dekret von 2022) [3].

5. Mit diesem Dekret wird Art. L. 412-10 des Code de la consommation (Verbraucherschutzgesetzbuch) in seiner Fassung von 2020 umgesetzt, der bestimmt: „Die Bezeichnungen für Lebensmittel tierischen Ursprungs dürfen nicht zur Beschreibung, Vermarktung oder Bewerbung von Lebensmitteln, die pflanzliche Eiweiße enthalten, verwendet werden. Der Anteil pflanzlicher Eiweiße, bei dessen Überschreitung diese Bezeichnung nicht mehr möglich ist, wird in einem Dekret festgelegt". [4]

6. Die folgenden Verbände und Unternehmen, die sich für Lebensmittel auf Basis pflanzlicher Eiweiße engagieren, reichten beim Conseil d'État (Staatsrat), der in dieser Rechtssache das vorlegende Gericht ist, drei selbständige Nichtigkeitsklagen gegen das Dekret von 2022 ein: (i) die Association Protéines France (im Folgenden: Protéines France) [5], (ii) die European Vegetarian Union (Europäische Vegetarier-Union, im Folgenden: EVU) und die Association végétarienne de France (französischer Vegetarierverband, im Folgenden: AVF) [6] sowie (iii) die Beyond Meat, Inc. (im Folgenden: Beyond Meat) [7].

7. Folgende Vorschriften des Dekrets von 2022 sind einschlägig: Erstens untersagt Art. 2 u. a. Bezeichnungen, die die spezielle Terminologie von Fleisch-, Wurst- oder Fischwaren verwenden, sowie für den Handelsbrauch repräsentative Bezeichnungen eines Lebensmittels tierischen Ursprungs für verarbeitete Erzeugnisse, die pflanzliche Eiweiße enthalten [8].

2 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel 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) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1169/2011).

3 Décret n° 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (Dekret Nr. 2022-947 vom 29. Juni 2022 über die Verwendung bestimmter Bezeichnungen zur Benennung von Lebensmitteln, die pflanzliche Proteine enthalten) (JORF Nr. 150 vom 30. Juni 2022, Text Nr. 3).

4 Art. L. 412-10 des Verbraucherschutzgesetzbuchs wurde durch Art. 5 der Loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (Gesetz vom 10. Juni 2020 betreffend die Transparenz der Information über Agrarerzeugnisse und Lebensmittel) (JORF Nr. 142 vom 11. Juni 2020, Text Nr. 1) eingefügt.

5 Protéines France ist eine Vereinigung von Unternehmen, die auf dem französischen Markt für Erzeugnisse auf Basis pflanzlicher Eiweiße tätig sind. Zur Unterstützung ihrer Klage traten mehrere Unternehmen, darunter Beyond Meat sowie die 77 Foods SAS, die Les Nouveaux Fermiers SAS, die Umiami SAS, die NxtFood SAS, die Nutrition et santé SAS und die Olga SAS dem Rechtsstreit als Streithelferinnen bei.

6 Die EVU ist eine Dachorganisation für vegetarisch-vegane Vereine und Verbände in der Europäischen Union. Eine ihrer Mitgliedsorganisationen ist der AVF, eine in Frankreich gegründete Vereinigung, deren Ziel die Förderung des Vegetarismus ist.

7 Beyond Meat ist Hersteller von Lebensmitteln auf Basis pflanzlicher Eiweiße mit Sitz in den Vereinigten Staaten.

8 Vgl. Art. 2 Abs. 3 und 4 des Dekrets von 2022.

8. Zweitens ist nach Art. 3 des Dekrets von 2022 – abweichend von den Bestimmungen des Art. 2 – die Verwendung der Bezeichnung eines Lebensmittels tierischen Ursprungs für Lebensmittel zulässig, deren Anteil an pflanzlichen Eiweißen einen bestimmten Prozentsatz nicht übersteigt [9]. Der Grenzwert für pflanzliches Eiweiß ergibt sich aus dem Anhang des Dekrets von 2022 [10].

9. Drittens findet das Dekret von 2022 gemäß seines Art. 1 auf im Inland hergestellte Lebensmittel Anwendung, die pflanzliche Eiweiße enthalten. Nach Art. 5 fallen rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat, in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Türkei hergestellte oder vermarktete Erzeugnisse nicht unter die Bestimmungen dieses Dekrets.

10. Im Jahr 2024 erließ der französische Regelungsgeber sodann ein neues Dekret mit dem gleichen Titel wie das Dekret von 2022 (im Folgenden: Dekret von 2024) [11]. Das Dekret von 2024 hebt das Dekret von 2022 auf [12] und behält, wenn auch mit einigen Änderungen, das Verbot der Verwendung von Bezeichnungen, die mit tierischen Erzeugnissen in Verbindung gebracht werden, zur Beschreibung, Vermarktung oder Bewerbung von Lebensmitteln auf der Basis pflanzlicher Eiweiße bei. Auch das neue Dekret wurde mit mehreren Klagen beim Conseil d'État (Staatsrat) angefochten.

11. Folgende relevante Änderungen wurden durch das Dekret von 2024 eingeführt. Erstens legt Art. 2 dieses Dekrets eine Liste von Begriffen fest, deren Verwendung zur Bezeichnung von Lebensmitteln, die pflanzliche Eiweiße enthalten, untersagt ist [13]. Diese Liste ist nunmehr in Anhang I des Dekrets enthalten [14].

12. Zweitens können auch nach Art. 3 des Dekrets von 2024 bestimmte – jetzt in seinem Anhang II aufgeführte – Begriffe zur Bezeichnung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs verwendet werden, die pflanzliches Eiweiß enthalten, sofern dessen Anteil einen bestimmten Prozentsatz nicht überschreitet [15].

13. Drittens ist Art. 5 des Dekrets von 2024 weiter gefasst und bestimmt, dass rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat hergestellte oder vermarktete Erzeugnisse nicht unter die Bestimmungen dieses Dekrets fallen.

[9] Vgl. Art. 3 Abs. 1 des Dekrets von 2022.

[10] Der Anhang enthält eine Liste von über 300 Bezeichnungen, die in fünf Gruppen tierischer Erzeugnisse unterteilt sind. Neben jedem Erzeugnis ist der maximale Gehalt an pflanzlichem Eiweiß angegeben, der nicht überschritten werden darf und in der Regel 0,5 % bis 7 % beträgt. Gruppe III enthält beispielsweise Bezeichnungen aus dem Anwendungskodex für geräuchertes und konserviertes Fleisch: „Bacon" 0,5 %, „Chipolata" 0,5 %, „Merguez" und „Salami" 1,0 %. Gruppe IV enthält Bezeichnungen, die aus dem Verfahrenskodex für Geflügelerzeugnisse stammen: „Nuggets (Geflügel)" 3,5 %.

[11] Décret n° 2024-144 du 26 février 2024 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (Dekret Nr. 2024-144 vom 26. Februar 2024 über die Verwendung bestimmter Bezeichnungen zur Benennung von Lebensmitteln, die pflanzliche Proteine enthalten) (JORF Nr. 48 vom 27. Februar 2024, Text Nr. 15).

[12] Vgl. Art. 9 des Dekrets von 2024.

[13] Vgl. Art. 2 Abs. 3 des Dekrets von 2024, der Art. 2 Abs. 3 und 4 des Dekrets von 2022 ersetzt.

[14] Anhang I des Dekrets von 2024 enthält eine Liste mit 21 Begriffen: „Filet; Roastbeef; Rumpsteak; Hochrippe; Rindfleischschnitt; Lendenstück; Nierenzapfen; Saumfleisch; Rindersteak; Chuck; Chuck Steak; Bauchlappen; Steak; Schnitzel; Flanke; Gegrillt; Lenden; Spare Ribs; Schinken; Metzger; Hersteller von Fleischerzeugnissen".

[15] Anhang II des Dekrets von 2024 enthält eine konsolidierte Liste von Begriffen in nunmehr alphabetischer Reihenfolge.

14. Der vorliegende Fall geht auf ein Verfahren zurück, das das Dekret von 2022 zum Gegenstand hatte. Mit Schreiben vom 14. März und vom 6. Mai 2024 informierte der Conseil d'État (Staatsrat) den Gerichtshof, dass die Vorlagefragen mit Erlass des Dekrets von 2024 nicht etwa gegenstandslos geworden seien und dass die erbetene Auslegung weiterhin erforderlich sei, damit er über den Ausgangsrechtsstreit und die Klagen gegen das Dekret von 2024 entscheiden könne.

15. Damit ist meines Erachtens jedwede Frage zur etwaigen Gegenstandslosigkeit des Vorabentscheidungsersuchens erledigt.

16. In seiner Vorlageentscheidung führt das vorlegende Gericht aus, dass das Dekret von 2022 nach seiner Lesart die Absicht des französischen Regelungsgebers, die Verbraucher vor irreführenden Bezeichnungen zu schützen, zum Ausdruck bringe. Es weist ferner darauf hin, dass das Dekret von 2022 nicht nur dann Anwendung finde, wenn Bezeichnungen für Erzeugnisse tierischen Ursprungs ohne Zusatz für Lebensmittel auf Basis pflanzlicher Eiweiße verwendet würden, sondern auch dann, wenn in unmittelbarer Nähe dieser Bezeichnungen zusätzliche Angaben angebracht würden, um die Verbraucher über den teilweisen oder vollständigen Ersatz durch pflanzliche Eiweiße in der Zusammensetzung dieser Lebensmittel zu informieren. So sei beispielsweise die Verwendung der Bezeichnungen „Sojasteak" und „vegane Wurst" untersagt, um Lebensmittel zu benennen, bei denen tierische durch pflanzliche Eiweiße ersetzt würden.

17. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob die Verordnung Nr. 1169/2011 dem Erlass des Dekrets von 2022 durch den nationalen Regelungsgeber entgegensteht, weil die durch dieses Dekret geregelten Aspekte im Sinne von Art. 38 Abs. 1 der Verordnung speziell harmonisiert worden sind. Je nachdem, wie die Antwort auf diese Frage lautet, legt das vorlegende Gericht weitere Fragen vor, um über die Vereinbarkeit des Dekrets mit dem Unionsrecht entscheiden zu können.

18. Vor diesem Hintergrund hat der Conseil d'État (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind die Bestimmungen des Art. 7 der Verordnung Nr. 1169/2011, die vorschreiben, dass den Verbrauchern Informationen erteilt werden, die sie hinsichtlich der Identität, der Art und der Eigenschaften von Lebensmitteln nicht irreführen, dahin auszulegen, dass sie den Aspekt der Verwendung von Bezeichnungen von Erzeugnissen tierischen Ursprungs aus dem Fleisch-, Wurst- und Fischsektor zur Beschreibung, Vermarktung oder Bewerbung von Lebensmitteln mit pflanzlichen Eiweißen, die den Verbraucher irreführen können, im Sinne von und für die Anwendung des Art. 38 Abs. 1 der Verordnung speziell harmonisieren und somit verhindern, dass ein Mitgliedstaat diesen Aspekt durch den Erlass einzelstaatlicher Vorschriften regelt, die die Verwendung solcher Bezeichnungen reglementieren oder verbieten?

2. Sind die Bestimmungen des Art. 17 der Verordnung Nr. 1169/2011, wonach die Bezeichnung, die das Lebensmittel identifiziert, sofern eine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung fehlt, seine verkehrsübliche Bezeichnung oder eine beschreibende Bezeichnung ist, in Verbindung mit den Bestimmungen von Anhang VI Teil A Nr. 4 der Verordnung dahin auszulegen, dass sie den Aspekt des Inhalts und der Verwendung von Bezeichnungen von Lebensmitteln tierischen Ursprungs, die keine rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnungen sind, zur Beschreibung, Vermarktung oder Bewerbung von Lebensmitteln mit pflanzlichen Eiweißen, auch in dem Fall, dass alle tierischen Bestandteile eines Lebensmittels durch pflanzliche ersetzt

werden, im Sinne von und für die Anwendung des Art. 38 Abs. 1 der Verordnung speziell harmonisieren und somit verhindern, dass ein Mitgliedstaat diesen Aspekt durch den Erlass einzelstaatlicher Vorschriften regelt, die die Verwendung solcher Bezeichnungen reglementieren oder verbieten?

3. Falls die erste oder die zweite Frage bejaht wird, nimmt die spezielle Harmonisierung, die im Sinne von und für die Anwendung von Art. 38 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1169/2011 durch die Bestimmungen der Art. 7 und 17 dieser Verordnung in Verbindung mit den Bestimmungen von Anhang VI Teil A Nr. 4 der Verordnung bewirkt wird, einem Mitgliedstaat die Möglichkeit,

   (a) einzelstaatliche Vorschriften zu erlassen, um im Fall eines Verstoßes gegen die Vorschriften und Verbote, die sich aus den Bestimmungen der Verordnung ergeben, verwaltungsrechtliche Sanktionen zu verhängen?

   (b) einzelstaatliche Vorschriften zu erlassen, die Grenzwerte für pflanzliches Eiweiß festlegen, unterhalb derer die Verwendung von Bezeichnungen von Lebensmitteln tierischen Ursprungs, die keine rechtlich vorgeschriebenen sind, zur Beschreibung, Vermarktung oder Bewerbung von Lebensmitteln mit pflanzlichen Eiweißen zulässig ist?

4. Falls die erste oder die zweite Frage verneint wird, erlauben die Bestimmungen der Art. 9 und 17 der Verordnung Nr. 1169/2011 einem Mitgliedstaat,

   (a) einzelstaatliche Vorschriften zu erlassen, die Grenzwerte für pflanzliches Eiweiß festlegen, unterhalb derer die Verwendung von Bezeichnungen für Lebensmittel tierischen Ursprungs, die keine rechtlich vorgeschriebenen sind, zur Beschreibung, Vermarktung oder Bewerbung von Lebensmitteln mit pflanzlichen Eiweißen zulässig ist?

   (b) einzelstaatliche Vorschriften zu erlassen, die die Verwendung bestimmter verkehrsüblicher oder beschreibender Bezeichnungen untersagen, auch wenn sie mit zusätzlichen Angaben versehen sind, die eine faire Information des Verbrauchers gewährleisten?

   (c) die unter Frage 4 Buchst. a und b genannten Vorschriften nur in Bezug auf im Inland hergestellte Erzeugnisse zu erlassen, ohne in diesem Fall gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dieser Vorschriften zu verstoßen?

19. Protéines France, die EVU und Beyond Meat sowie die französische, die italienische und die griechische Regierung und die Europäische Kommission haben beim Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht. Eine mündliche Verhandlung hat nicht stattgefunden.

III. Würdigung

A. Hintergrund

20. Die vorliegende Rechtssache geht auf eine Auseinandersetzung über die Bezeichnungen für Lebensmittel auf pflanzlicher Basis in Frankreich zurück.

21. Frankreich ist damit jedoch nicht allein. Aktuellen Berichten zufolge haben auch andere Mitgliedstaaten, wie etwa Italien, Polen und Rumänien [16], entweder ähnliche Vorschriften erlassen, die die Verwendung von Begriffen, die mit Fleisch- oder Fischprodukten in Verbindung gebracht werden (im Folgenden: fleischbezogene Bezeichnungen), für Lebensmittel auf Pflanzenbasis untersagen, oder erwägen den Erlass derartiger Vorschriften. Ähnliche Entwicklungen finden auch in anderen Ländern der Welt statt, wie beispielsweise in Südafrika [17], der Schweiz [18] und den Vereinigten Staaten [19]. Andererseits haben bestimmte Mitgliedstaaten, wie Deutschland [20] und die Niederlande [21], Regelungen erlassen, die die Verwendung derartiger Begriffe ausdrücklich gestatten.

22. Hinter diesen Auseinandersetzungen um die Benennung von Lebensmitteln stehen divergierende und komplexe Interessen [22]. Verlagern sich diese Auseinandersetzungen jedoch von der politischen auf die juristische Ebene, müssen die Akteure zu rechtlichen Mitteln greifen und Argumente wie Meinungsfreiheit [23], unlautere Geschäftspraktiken [24], Verfahrensfehler [25] oder – wie im vorliegenden Fall – Kompetenzüberschreitung geltend machen.

23. Ein Argument, das im Zusammenhang mit der Europäischen Union als vielschichtigem Rechtssystem häufig angeführt wird, ist die mangelnde Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten für den Erlass nationaler Vorschriften, weil in dem betreffenden Bereich bereits Unionsregelungen bestünden. Soweit derartige Unionsregelungen bestehen, sind die Mitgliedstaaten daran gehindert, auf nationaler Ebene zu handeln [26].

[16] Vgl. z. B. Carreño, I., „France bans ‚meaty' terms for plant-based products: Will the European Union follow?", *European Journal of Risk Regulation*, Bd. 13, Nr. 4, 2022, S. 665; Planchenstainer, F. „*Meat* me in Italy': The Italian ban on meat-sounding names and cell-cultured meat", *European Food and Feed Law Review*, Bd. 19, Nr. 2, 2024, S. 66, insbesondere S. 71.

[17] Vgl. z. B. Buxton, A., „Plant-based labeling globally: Where consumers and companies currently stand", *Plant Based World Pulse*, 18. Juli 2023.

[18] Vgl. z. B. Polydor, S., und Strobel, E.-M., „Switzerland: ‚No' to vegan salami, but ‚yes' to soy-based whipping cream? Labelling rules for plant-based alternatives to foods of animal origin", *European Food and Feed Law Review*, Bd. 16, Nr. 3, 2021, S. 239.

[19] Was die Vereinigten Staaten betrifft, wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass rund 30 Bundesstaaten den Versuch unternommen haben, Vorschriften zu verabschieden, die die Verwendung fleischbezogener Terminologie für Erzeugnisse auf pflanzlicher Basis oder kultiviertes Fleisch untersagen. Vgl. z. B. Taylor, S., „Meat wars: The unsettled intersection of federal and state food labeling regulations for plant-based meat alternatives", *University of Massachusetts Law Review*, Bd. 15, Nr. 2, 2020, S. 269.

[20] Vgl. für Deutschland z. B.: Meisterernst, A., „Leitsätze vegetarische Lebensmittel. Vor 300. Leitsätze für vegane und vegetarische Lebensmittel mit Ähnlichkeit zu Lebensmitteln tierischen Ursprungs", in Sosnitza, O./Meisterernst, A., *Lebensmittelrecht*, Werkstand: 187. EL, August 2023, Rn. 1 bis 14; Horn, D., „II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", in Streinz, R./Kraus, M., *Lebensmittelrechts-Handbuch*, Werkstand: 46. EL Januar 2024, Rn. 246a bis 246m (unter Zuhilfenahme maschineller Übersetzung gelesen).

[21] Vgl. für die Niederlande: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, *Handboek Etikettering van levensmiddelen*, Version 8.0, 27. Juni 2022, Nr. 22.10 (unter Zuhilfenahme maschineller Übersetzung gelesen).

[22] Vgl. z. B. Tai, S., „Legalizing the meaning of meat", *Loyola University Chicago Law Journal*, Bd. 51, Nr. 3, 2020, S. 743.

[23] Dies ist eines der Hauptargumente, die in ähnlichen Zusammenhängen in den Vereinigten Staaten angeführt werden. Vgl. z. B. Pitkoff, J., „State bans on labeling for alternative meat products: Free speech and consumer protection", *NYU Environmental Law Journal*, Bd. 29, Nr. 2, 2021, S. 297.

[24] So nahm der Kläger die Beklagte in der Rechtssache, in der das Urteil vom 14. Juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458, Rn. 16), erging, auf Grundlage des nationalen Wettbewerbsrechts auf Unterlassung in Anspruch, um die Verwendung bestimmter Bezeichnungen bei der Vermarktung pflanzlicher Produkte zu unterbinden.

[25] Im vorliegenden Fall machen die Klägerinnen ebenfalls ein solches Argument geltend und führen an, dass der Erlass des Dekrets von 2022 gegen das Mitteilungsverfahren nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. 2015, L 241, S. 1) verstoßen habe. Das vorlegende Gericht wies dieses Argument jedoch zurück und legte keine diesbezüglichen Fragen vor.

[26] Vgl. z. B. Gutman, K., *The Constitutional Foundations of Contract Law: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2014, S. 31 bis 36. Vgl. auch Weatherill, S., „The fundamental question of minimum or maximum harmonisation", in Garben, S., und Govaere, I. (Hrsg.), *The Internal Market 2.0*, Hart Publishing, Oxford, 2020, S. 261.

24. Dies ist in der Tat eines der juristischen Argumente, auf das sich die Klägerinnen im Verfahren vor dem vorlegenden Gericht stützen. Sie berufen sich für ihr Begehren, das Dekret von 2022 wegen mangelnder Zuständigkeit des französischen Regelungsgebers für nichtig erklären zu lassen, auf die Verordnung Nr. 1169/2011.

25. Art. 38 dieser Verordnung schreibt den Vorrang von Unionsrecht in ihrem Regelungsbereich fest. Er 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.“ [27]

26. In Anbetracht dieser Bestimmung wirft diese Rechtssache die Frage auf, ob die französischen Vorschriften unter Art. 38 Abs. 1 oder unter Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 fallen.

27. Letztlich entscheidend ist, ob die Frage, ob fleischbezogene Bezeichnungen für Lebensmittel auf Pflanzenbasis verwendet werden dürfen, unionsrechtlich bereits geregelt ist.

28. Protéines France, die EVU und Beyond Meat machen geltend, dass die Art. 7 und 17 der Verordnung Nr. 1169/2011 in Verbindung mit ihrem Anhang VI Teil A Nr. 4 die Möglichkeit für Unternehmer, fleischbezogene Bezeichnungen für Lebensmittel auf Pflanzenbasis zu verwenden, speziell harmonisierten, soweit die Unternehmer zusätzliche Angaben machten, aus denen hervorgehe, dass das in Rede stehende Produkt Eiweiß auf Pflanzenbasis statt auf Fleischbasis enthalte. Nach Auffassung dieser Parteien kommt den Mitgliedstaaten daher insoweit keine Regelungskompetenz mehr zu. Die Kommission gelangt ebenfalls zu diesem Ergebnis.

29. Die französische, die italienische und die griechische Regierung vertreten die gegenteilige Auffassung.

[27] Hervorhebung nur hier.

B. Wurden die in den französischen Vorschriften geregelten Aspekte speziell durch die Verordnung Nr. 1169/2011 harmonisiert?

1. Die relevanten Regelungen der Verordnung Nr. 1169/2011

30. Die Verordnung Nr. 1169/2011 geht auf die Richtlinie 79/112/EWG [28] sowie die spätere Richtlinie 2000/13/EG zurück [29]. Wie ihre Vorgänger spiegelt die Verordnung Nr. 1169/2011, die auf Art. 114 AEUV gestützt ist, die doppelte Zielsetzung wider, einerseits das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und andererseits ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten. Sie legt eine Reihe harmonisierter Regeln fest, die sicherstellen, dass die Verbraucher angemessen über Lebensmittel informiert werden und somit eine fundierte Wahl treffen können, wenn es darum geht, ob und welche Produkte sie kaufen [30].

31. Der Unionsgesetzgeber hat entschieden, welche Art von Informationen (sogenannte Pflichtangaben) die Unternehmer den Verbrauchern zur Verfügung stellen müssen, wenn sie Lebensmittel in Verkehr bringen. Zu diesen Pflichtangaben zählt nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1169/2011 auch die Bezeichnung des Lebensmittels.

32. Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1169/2011 legt den Unternehmern zudem die Verpflichtung auf, die rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung des Lebensmittels zu verwenden, sofern es eine solche Bezeichnung gibt. Die rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung kann nach Unionsrecht oder nach den Vorschriften eines Mitgliedstaats vorgesehen werden.

33. Auf Unionsebene bestehen rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen für verschiedene Lebensmittel in unterschiedlichen Zusammenhängen. So gibt es beispielsweise Unionsvorschriften für Schokolade [31], Honig [32], Kaffee [33] und Obstsäfte [34]. Einige dieser Vorschriften beruhen auf Binnenmarktvorschriften und andere auf der Gemeinsamen Agrarpolitik (im Folgenden: GAP).

34. Aus Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1169/2011 ergibt sich eindeutig, dass die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen einzuführen, soweit es auf Unionsebene keine gibt. Gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. n der Verordnung ist die „rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung“ die Bezeichnung eines Lebensmittels, die durch die für dieses Lebensmittel geltenden Rechtsvorschriften der Union vorgeschrieben ist, oder, wenn es keine derartigen Unionsvorschriften gibt, die Bezeichnung,

[28] Richtlinie des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl. 1979, L 33, S. 1), die insbesondere auf Art. 100 EGV (nunmehr Art. 115 AEUV) gestützt ist.

[29] Richtlinie 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 (ABl. 2000, L 109, S. 29), die auf Art. 95 EGV (nunmehr Art. 114 AEUV) gestützt ist.

[30] Vgl. insbesondere Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 sowie ihre Erwägungsgründe 1 bis 3 und 37.

[31] Richtlinie 2000/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juni 2000 über Kakao- und Schokoladeerzeugnisse für die menschliche Ernährung (ABl. 2000, L 197, S. 19).

[32] Richtlinie 2001/110/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Honig (ABl. 2002, L 10, S. 47).

[33] Richtlinie 1999/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Februar 1999 über Kaffee- und Zichorien-Extrakte (ABl. 1999, L 66, S. 26).

[34] Richtlinie 2001/112/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Fruchtsäfte und bestimmte gleichartige Erzeugnisse für die menschliche Ernährung (ABl. 2002, L 10, S. 58).

welche in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Mitgliedstaats vorgesehen ist, in dem das Lebensmittel an die Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung verkauft wird.

35. Fehlt eine solche Bezeichnung für ein bestimmtes Lebensmittel, können Unternehmer nach Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1169/2011 entweder seine verkehrsübliche Bezeichnung oder eine beschreibende Bezeichnung verwenden.

36. In Art. 2 Abs. 2 Buchst. o der Verordnung Nr. 1169/2011 heißt es, dass die „verkehrsübliche Bezeichnung" eine Bezeichnung ist, die von den Verbrauchern in dem Mitgliedstaat, in dem das Lebensmittel verkauft wird, als Bezeichnung dieses Lebensmittels akzeptiert wird, ohne dass eine weitere Erläuterung notwendig wäre, während nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. p der Verordnung eine „beschreibende Bezeichnung" eine Bezeichnung ist, die das Lebensmittel und erforderlichenfalls seine Verwendung beschreibt und die hinreichend genau ist, um es den Verbrauchern zu ermöglichen, die tatsächliche Art des Lebensmittels zu erkennen und es von Erzeugnissen zu unterscheiden, mit denen es verwechselt werden könnte.

37. Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1169/2011 gestattet, indem er vorsieht, dass eine beschreibende Bezeichnung verwendet werden kann, falls es keine verkehrsübliche Bezeichnung gibt oder eine solche nicht verwendet wird, den Unternehmern meines Erachtens, eine andere Bezeichnung auch dann zu wählen, wenn es eine verkehrsübliche Bezeichnung gibt. Eine solche Wahlmöglichkeit besteht jedoch nicht, wenn die Bezeichnung gesetzlich vorgeschrieben ist.

38. Die Bezeichnung des Lebensmittels muss – wie alle anderen Informationen, die den Verbrauchern zur Verfügung gestellt werden – angemessen sein[35] und darf nicht zu Verwechslungen führen. Insofern untersagt Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1169/2011 irreführende Informationen über Lebensmittel, wie beispielsweise in Bezug auf Art, Identität, Eigenschaften und Zusammensetzung.

39. Art. 7 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1169/2011 sieht überdies vor, dass Informationen über Lebensmittel nicht irreführend sein dürfen, „indem durch das Aussehen, die Bezeichnung oder bildliche Darstellungen das Vorhandensein eines bestimmten Lebensmittels oder einer Zutat suggeriert wird, obwohl tatsächlich in dem Lebensmittel ein von Natur aus vorhandener Bestandteil oder eine normalerweise in diesem Lebensmittel verwendete Zutat durch einen anderen Bestandteil oder eine andere Zutat ersetzt wurde".

40. Schließlich ist für die vorliegende Rechtssache von Bedeutung, dass Anhang VI Teil A Nr. 4 der Verordnung Nr. 1169/2011 unter dem Titel „Bezeichnung des Lebensmittels und spezielle zusätzliche Angaben" (im Folgenden: Regelung in Anhang VI) Folgendes vorsieht:

„Im Falle von Lebensmitteln, bei denen ein Bestandteil oder eine Zutat, von dem/der die Verbraucher erwarten, dass er/sie normalerweise verwendet wird oder von Natur aus vorhanden ist, durch einen anderen Bestandteil oder eine andere Zutat ersetzt wurde, muss die Kennzeichnung – zusätzlich zum Zutatenverzeichnis – mit einer deutlichen Angabe des Bestandteils oder der Zutat versehen sein, der/die für die teilweise oder vollständige Ersetzung verwendet wurde, und zwar

a) in unmittelbarer Nähe zum Produktnamen und

[35] Gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 müssen Informationen über Lebensmittel zutreffend, klar und für die Verbraucher leicht verständlich sein.

b) in einer Schriftgröße, deren x-Höhe mindestens 75 % der x-Höhe des Produktnamens beträgt und die nicht kleiner als die in Artikel 13 Absatz 2 dieser Verordnung vorgeschriebene Mindestschriftgröße sein darf."

41. Es sei daran erinnert, dass der Gerichtshof klargestellt hat, dass sich der Ausdruck „Produktname" in Buchst. a dieser Regelung inhaltlich nicht von dem Ausdruck „Bezeichnung des Lebensmittels" unterscheidet [36].

2. Zur ersten Vorlagefrage

42. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die in Art. 7 der Verordnung Nr. 1169/2011 enthaltene Regelung, wonach irreführende Informationen untersagt sind, auch für die Verwendung fleischbezogener Bezeichnungen für Lebensmittel auf Pflanzenbasis gilt, so dass die Mitgliedstaaten daran gehindert sind, diesen Aspekt zu regeln.

43. Worum geht es in Art. 7 der Verordnung Nr. 1169/2011? Wen verpflichtet diese Vorschrift und wozu? Bei der Beantwortung dieser Fragen sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen.

44. Erstens handelt es sich bei dem in Rede stehenden Unionsrechtsakt um eine Verordnung. Verordnungen brauchen nicht in das nationale Recht umgesetzt werden, eine solche Umsetzung ist sogar grundsätzlich unzulässig. Die sich aus einer Verordnung ergebenden Rechte und Pflichten gelten unmittelbar für die Rechtssubjekte in den Mitgliedstaaten [37], auch wenn es sich dabei um natürliche Personen handelt. Mit anderen Worten: Verordnungen können eine unmittelbare horizontale Wirkung entfalten.

45. Zweitens erlegt Art. 7 der Verordnung Nr. 1169/2011 in Verbindung mit ihrem Art. 8 [38] nach meinem Dafürhalten Lebensmittelunternehmern Verpflichtungen auf. Eine dieser Verpflichtungen besteht darin, keine irreführenden Informationen über ihre Produkte bereitzustellen. In Bezug auf die Bezeichnung eines Produkts bedeutet das, dass der Name ihrer für Verbraucher gedachten Produkte nicht irreführend sein darf.

46. Folglich wurde, wie von der Kommission geltend gemacht, dieser Aspekt, nämlich, dass Unternehmer verpflichtet sind, Bezeichnungen zu verwenden, die nicht irreführend sind, durch die Verordnung Nr. 1169/2011 speziell harmonisiert. Die Mitgliedstaaten sind daher daran gehindert, eigene gesetzliche Regelungen zu demselben Aspekt zu erlassen. Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, schließt das Vorliegen einer Verordnung „den Erlass oder die Beibehaltung nationaler *Parallelvorschriften* grundsätzlich [aus]" [39].

47. Art. 7 der Verordnung Nr. 1169/2011 regelt jedoch nicht (und ist dazu auch gar nicht in der Lage), welche konkreten Bezeichnungen für Verbraucher irreführend sind. Ob eine bestimmte Bezeichnung irreführend ist, ist eine Tatsachenfrage, deren Beantwortung von der (gastronomischen) Kultur und den damit verbundenen Verbrauchererwartungen in demjenigen

[36] Vgl. Urteil vom 1. Dezember 2022, LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949, insbesondere Rn. 24, 25 und 35).

[37] Vgl. z. B. Urteile vom 10. Oktober 1973, Fratelli Variola Spa/Amministrazione delle finanze dello Stato (34/73, EU:C:1973:101, Rn. 10), vom 5. Mai 2015, Spanien/Parlament und Rat, C-146/13, EU:C:2015:298, Rn. 105), und vom 21. März 2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, Rn. 52).

[38] Art. 8 der Verordnung Nr. 1169/2011 legt die Verantwortlichkeiten von Lebensmittelunternehmern hinsichtlich der Anforderungen an Informationen über Lebensmittel fest.

[39] Urteil vom 15. November 2012, Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa (C-539/10 P und C-550/10 P, EU:C:2012:711, Rn. 85). Hervorhebung nur hier.

Mitgliedstaat abhängt, in dem die betreffende Bezeichnung verwendet wird. Ihre Beantwortung kann daher von Land zu Land unterschiedlich ausfallen [40]. Die Verordnung Nr. 1169/2011 geht nicht davon aus, dass die Erwartungen an Lebensmittel innerhalb der Union überall gleich sind. Sie lässt vielmehr Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu [41]. Aus diesem Grund ist der Gerichtshof zu der Überzeugung gelangt, dass es Aufgabe der nationalen Gerichte ist, darüber zu entscheiden, ob die Etikettierung bestimmter Erzeugnisse den Verbraucher irreführen kann [42].

48. Können Mitgliedstaaten im Voraus und durch allgemeingültige Vorschriften bestimmen, welche Bezeichnungen irreführend sind?

49. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts wurde das Dekret von 2022 erlassen, um Verbraucher vor irreführenden Bezeichnungen zu schützen (siehe Nr. 16 der vorliegenden Schlussanträge).

50. Sofern jedoch beispielsweise die Verwendung der Bezeichnung „Sojawurst“ für französische Verbraucher irreführend sein sollte, ist ihre Verwendung bereits nach Art. 7 der Verordnung Nr. 1169/2011 ausgeschlossen. Ein solcher Fall erfordert keine zusätzlichen Rechtsvorschriften, sondern lediglich die Durchsetzung des Verbots im Einzelfall [43].

51. Allgemeingültige nationale Vorschriften, wonach bestimmte Bezeichnungen irreführend und andere Bezeichnungen nicht irreführend sind, würden das Recht negieren, das die Verordnung Nr. 1169/2011 Unternehmern offenbar gewährt. Sofern es keine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung für ein bestimmtes Lebensmittel gibt, ist es den Unternehmern gemäß Art. 17 der Verordnung Nr. 1169/2011 freigestellt, eine verkehrsübliche oder eine andere geeignete beschreibende Bezeichnung für ein Erzeugnis zu wählen.

52. Dieses Recht, eine Bezeichnung zu wählen, wird durch zwei Verpflichtungen eingeschränkt. Eine dieser Verpflichtungen ergibt sich aus Art. 7 der Verordnung Nr. 1169/2011, der Unternehmern untersagt, eine irreführende Bezeichnung zu wählen, und die andere aus Art. 17 dieser Verordnung, der Unternehmer verpflichtet, die rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung zu verwenden, sofern es eine solche gibt.

53. Rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen für bestimmte Arten von Lebensmitteln können, wie bereits erläutert, durch Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt werden, wenn es keine Unionsvorschriften für das betreffende Lebensmittel gibt. In der Verordnung Nr. 1169/2011 ist jedoch nicht geregelt, aus welchen Gründen eine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung festgelegt werden kann.

[40] Zu den Schwierigkeiten, die sich in dieser Hinsicht ergeben, vgl. Nilsson, K. L., „Misleading? To whom?“, *European Food and Feed Law Review*, Bd. 7, Nr. 1, 2012, S. 22.

[41] In Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1169/2011 heißt es: „Diese Verordnung bildet 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 …*“ (Hervorhebung nur hier). Vgl. auch 16. Erwägungsgrund der Verordnung.

[42] Vgl. z. B. Urteile vom 10. September 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, Rn. 60), und vom 4. Juni 2015, Teekanne (C-195/14, EU:C:2015:361, Rn. 36).

[43] Ich weise zudem darauf hin, dass die französischen Vorschriften die Einfuhr von Produkten nach Frankreich, die fleischbezogene Bezeichnungen für Lebensmittel auf Basis pflanzlicher Eiweiße verwenden, nicht untersagen. Es ist daher kaum nachvollziehbar, wie diese Vorschriften Verbraucher vor einer Irreführung schützen sollen, wenn sie doch dazu führen, dass identische Erzeugnisse unter unterschiedlichen Bezeichnungen vermarktet werden.

54. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Frage folgendermaßen zu beantworten. Die Verordnung Nr. 1169/2011 hindert die Mitgliedstaaten daran, durch allgemeingültige Regelungen zu bestimmen, welche Bezeichnungen irreführend sind. Die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht daran gehindert, im Wege allgemeingültiger Regelungen rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen für bestimmte Lebensmittel festzulegen, sofern diese Bezeichnungen nicht unionsrechtlich festgelegt sind.

55. Die entscheidende Frage, die letztlich vom vorlegenden Gericht zu beantworten ist, lautet daher: Welchen konkreten Zweck verfolgt die französische Regelung? Ich werde auf diesen Punkt in den Nrn. 82 bis 98 der vorliegenden Schlussanträge zurückkommen.

3. Zur zweiten Vorlagefrage

56. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob mit der Regelung in Anhang VI in Verbindung mit Art. 17 der Verordnung Nr. 1169/2011 die Möglichkeit, fleischbezogene Bezeichnungen zu verwenden, um Lebensmittel, in denen Fleisch durch pflanzliche Eiweiße ersetzt wird (im Folgenden: Ersatzprodukte), zu beschreiben, zu vermarkten oder dafür zu werben, speziell harmonisiert wurde.

57. Zunächst einmal sind die Parteien vor dem Gerichtshof unterschiedlicher Auffassung darüber, ob die Regelung in Anhang VI anwendbar ist, wenn Fleisch in Lebensmitteln durch pflanzliches Eiweiß ersetzt wird.

58. Protéines France, die EVU und Beyond Meat machen geltend, dass sich die Regelung in Anhang VI in der Tat auf derartige Ersatzprodukte beziehe. So wie ich ihr Vorbringen verstehe, sind sie der Ansicht, dass der Unionsgesetzgeber die Verwendung fleischbezogener Bezeichnungen für Erzeugnisse, bei denen Fleisch durch pflanzliches Eiweiß ersetzt werde, gestatte, sofern die Verbraucher durch zusätzliche Angaben, die die Bezeichnung des betreffenden Lebensmittels ergänzen, ordnungsgemäß informiert und daher nicht irregeführt würden. Dementsprechend könnten die Mitgliedstaaten die Verwendung einer bestimmten Bezeichnung für ein Ersatzprodukt, das diesen Anforderungen entspreche, nicht untersagen.

59. Demgegenüber sind die französische, die italienische und die griechische Regierung ebenso wie die Kommission der Auffassung, dass die Regelung in Anhang VI auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar sei. Sie machen im Wesentlichen geltend, dass diese Regelung nicht für Lebensmittel gelte, die aus nur einer Zutat bestünden [44], und auch nicht für Fälle, in denen eine bestimmte Zutat vollständig ersetzt werde.

60. Die Argumentation dieser Mitgliedstaaten und der Kommission überzeugen mich jedoch nicht. Aus meiner Sicht ist die Regelung in Anhang VI vielmehr auf die Verwendung fleischbezogener Bezeichnungen für Ersatzprodukte auf Pflanzenbasis anwendbar [45].

[44] Die Kommission stützt sich hierfür auf ihre eigenen Leitlinien, in denen als eines der Beispiele Pizza, bei der der Käse durch ein anderes Produkt ausgetauscht worden ist, angeführt wird. Vgl. Mitteilung der Kommission – Fragen und Antworten zur Verwendung der [Verordnung Nr. 1169/2011] (ABl. 2018, C 196, S. 1), Nr. 2.1.

[45] Vgl. insoweit Oelrichs, C., „Ersatzzutatenkennzeichnung und Irreführungseignung – Konsequenzen der EuGH-Rechtsprechung für die Gestaltung von Lebensmittelaufmachungen“, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 2023, Teil 2, S. 164 (unter Zuhilfenahme maschineller Übersetzung gelesen).

61. Bevor ich die Gründe erläutere, ist zunächst eine Vorfrage zu klären. Die Anwendung der Regelung in Anhang VI setzt voraus, dass Verbraucher, wenn sie die in den französischen Vorschriften enthaltenen Bezeichnungen lesen, davon ausgehen würden, dass die entsprechenden Produkte Fleisch enthalten.

62. Zur Erinnerung: Die Regelung in Anhang VI findet Anwendung, wenn „ein Bestandteil oder eine Zutat, *von dem/der die Verbraucher erwarten, dass er/sie normalerweise verwendet wird oder von Natur aus vorhanden ist*, durch einen anderen Bestandteil oder eine andere Zutat ersetzt wurde“ [46].

63. Es scheint zwischen den Parteien vor dem Gerichtshof unstreitig zu sein, dass Verbraucher erwarten, dass ein Lebensmittel, das nur als „Wurst“, „Steak“ oder mit einem sonstigen in den französischen Vorschriften genannten Ausdruck bezeichnet wird, ein Erzeugnis tierischen Ursprungs ist.

64. Auf Grundlage dieser Prämisse werde ich nunmehr untersuchen, auf welche Arten von Ersatz die Regelung in Anhang VI Anwendung findet.

a) Gilt die Regelung in Anhang VI auch für den Ersatz von Fleisch durch pflanzliches Eiweiß?

65. Nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut ist die Regelung in Anhang VI einschlägig, wann immer eine Zutat, die Verbraucher in einem bestimmten Lebensmittel erwarten, *ganz* oder teilweise durch eine andere Zutat ersetzt wurde. Daher ist diese Regelung nach ihrem Wortlaut beispielsweise dann anwendbar, wenn Wurst kein Fleisch, sondern nur pflanzliches Eiweiß enthält. Zudem lässt sich aus ihrem Wortlaut in keiner Weise ableiten, dass sie nur für Lebensmittel gälte, die mehr als eine Zutat enthalten.

66. Betrachtet man die Regelung in Anhang VI im breiteren Kontext der Verordnung Nr. 1169/2011, erscheint deren Art. 7 Abs. 1 Buchst. d maßgeblich. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Verwendung einer Bezeichnung für ein Lebensmittel, die das Vorhandensein einer Zutat suggeriert, die normalerweise in dem Lebensmittel enthalten ist (Fleisch), aber in Wirklichkeit durch eine andere Zutat (pflanzliches Eiweiß) ersetzt wurde, grundsätzlich irreführend und daher verboten ist.

67. In dieser Hinsicht bietet die Regelung in Anhang VI möglicherweise eine Lösung, wonach die fragliche Bezeichnung verwendet werden kann, obwohl der erwartete Inhaltsstoff ersetzt wurde. Diese Lösung besteht darin, die Bezeichnung durch eine zusätzliche Angabe zu ergänzen, um über die Ersatzzutat aufzuklären. Selbst wenn die Bezeichnung „Wurst“ die Erwartung weckt, dass Fleisch enthalten ist, könnte beispielsweise die Bezeichnung „vegane Wurst“ darüber aufklären, dass in diesem Produkt Fleisch durch pflanzliches Eiweiß ersetzt wurde [47].

68. Die Anwendbarkeit der Regelung in Anhang VI auf Produkte, in denen Fleisch durch pflanzliches Eiweiß ersetzt wurde, ergibt sich auch aus der Entstehungsgeschichte der Regelung.

[46] Hervorhebung nur hier.

[47] Das bedeutet jedoch nicht, dass die Ergänzung der Bezeichnung „Wurst“ durch den Zusatz „vegan“ automatisch die Verwechslungsgefahr beseitigt. Eine solche Bezeichnung kann immer noch irreführend sein, da sie beim Verbraucher z. B. den Eindruck erwecken könnte, es handele sich um Wurst, die auch Gemüse enthält. Die Frage, ob die gewählte zusätzliche Angabe irreführend ist, ist gleichwohl von der Frage zu unterscheiden, ob die Ergänzung einer fleischbezogenen Bezeichnung um eine solche Angabe zur Benennung eines Lebensmittels auf Pflanzenbasis grundsätzlich zulässig ist.

69. Während des Entscheidungsprozesses waren sich das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union darin einig, dass es zulässig sein würde, die Bezeichnung des ursprünglichen Lebensmittels, dessen Zutaten ersetzt wurden, zu verwenden, um das Ersatzlebensmittel, das andere Zutaten enthält, zu benennen. Sie waren sich jedoch uneinig darüber, wie die Verbraucher zu informieren seien. Während das Parlament die Verwendung bestimmter Benennungen wie etwa „Lebensmittelimitat" vorgeschlagen hatte [48], lehnte der Rat dies ab und zog eine deutliche Angabe der Ersatzzutat zusätzlich zur Bezeichnung des Lebensmittels vor [49]. In der endgültigen Fassung wurde insoweit ein Kompromiss erzielt, als diese Angabe in unmittelbarer Nähe der Bezeichnung und in einer bestimmten Schriftgröße anzubringen ist [50].

70. Die Entstehungsgeschichte deutet daher darauf hin, dass weder das Parlament noch der Rat verhindern wollte, dass Bezeichnungen, die üblicherweise für eine bestimmte Art von Lebensmittel verwendet werden, auch für andere Arten von Lebensmitteln verwendet werden; sie schlugen lediglich unterschiedliche Lösungen zur Frage vor, wie sich Missverständnisse bei den Verbrauchern vermeiden lassen.

71. Aus dem Vorstehenden ergibt sich daher, dass die Regelung in Anhang VI auch für den Ersatz von Fleisch durch pflanzliches Eiweiß gilt.

b) Relevanz des Urteils in TofuTown.com für die Auslegung der Regelung in Anhang VI

72. Das Urteil in der Rechtssache TofuTown.com [51] legt nahe, dass die Anwendbarkeit der Regelung in Anhang VI durch die Festlegung einer rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnung ausgeschlossen werden kann.

73. Wie bereits erläutert (siehe Nrn. 32 bis 37 der vorliegenden Schlussanträge) müssen Unternehmer ihre Lebensmittelerzeugnisse gemäß Art. 17 der Verordnung Nr. 1169/2011 mit ihrer rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnung bezeichnen, falls eine solche existiert. Ist dies nicht der Fall, dürfen sie angesichts der Notwendigkeit, ihre Produkte zu benennen, eine verkehrsübliche Bezeichnung bzw. eine beschreibende Bezeichnung verwenden.

74. Die Rechtssache TofuTown.com betraf die Frage, ob angesichts der Tatsache, dass die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 [52] spezifische Definitionen für „Milch" und „Milcherzeugnisse", einschließlich „Butter" und „Käse", enthält, Begriffe wie „Tofubutter", „Veggie-Cheese" und „Soja-Milch" verwendet werden dürfen. Der Gerichtshof hat entschieden, dass diese Begriffe

[48] Vgl. Bericht [des Europäischen Parlaments] über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, A7-0109/2010, 19. April 2010, Änderungsanträge 63, 78 und 230, S. 40, 46, 47, 120 und 121.

[49] Vgl. Standpunkt (EU) Nr. 7/2011 des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 und zur Aufhebung der Richtlinien 87/250/EWG, 90/496/EWG, 1999/10/EG, 2000/13/EG, 2002/67/EG, 2008/5/EG und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004, vom Rat am 21. Februar 2011 festgelegt (ABl. 2011, C 102E, S. 1), Begründung des Rates, Teil III Abschnitt A Buchst. b, S. 44. Vgl. z. B. auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 294 Absatz 6 [AEUV] betreffend den Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, KOM(2011) 77 endgültig, 22. Februar 2011, S. 4 und 5, Ratsdokument 9426/11, 5. Mai 2011, insbesondere S. 4 und den Anhang, S. 113 bis 116.

[50] Vgl. z. B. Ratsdokument 11001/11, 6. Juni 2011, insbesondere S. 7 und den Anhang, S. 46 bis 50; Ratsdokument 11623/11, 20. Juni 2011; Ratsdokument 12512/11, 14. Juli 2011.

[51] Urteil vom 14. Juni 2017 (C-422/16, EU:C:2017:458).

[52] Vgl. Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 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 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 671) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1308/2013), insbesondere Art. 78 Abs. 1 Buchst. c und Anhang VII Teil III Nrn. 1 und 2. Diese Verordnung wurde im Rahmen der GAP erlassen.

nicht zur Benennung rein pflanzlicher Produkte verwendet werden dürfen, auch wenn die entsprechenden Bezeichnungen durch klarstellende oder beschreibende Zusätze der Ersatzzutat in unmittelbarer Nähe ergänzt werden. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass diese Begriffe ausschließlich Milcherzeugnissen vorbehalten sind [53].

75. Ferner behielt die Verordnung Nr. 1308/2013 die Bezeichnungen im Sinne von Art. 17 der Verordnung Nr. 1169/2011, die tatsächlich für Milcherzeugnisse verwendet werden, ausschließlich Milcherzeugnissen vor. Das schloss auch verkehrsübliche Bezeichnungen wie den deutschen Begriff „Sahne“ ein. Im Gegensatz zum Begriff „Rahm“ wurde der Begriff „Sahne“ nicht in die Verordnung Nr. 1308/2013 aufgenommen. Der Gerichtshof war dennoch der Auffassung, dass auch dieser verkehrsübliche Begriff nicht zur Bezeichnung eines rein pflanzlichen Produkts verwendet werden darf [54].

76. Meines Erachtens kann dieses Urteil folgendermaßen interpretiert werden: Hat ein Erzeugnis eine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung, darf diese Bezeichnung nicht zur Benennung eines Erzeugnisses verwendet werden, das Ersatzzutaten enthält, und zwar selbst dann nicht, wenn sie durch eine zusätzliche Angabe ergänzt wird. Das bedeutet, dass z. B. „Wurst“, wenn dies eine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung wäre, nicht zur Benennung eines Erzeugnisses verwendet werden dürfte, das rein pflanzliche Eiweiße enthält, selbst wenn es eine zusätzliche Angabe wie „vegane Wurst“ gäbe.

77. Aus dem Urteil in der Rechtssache TofuTown.com lässt sich daher schließen, dass die Regelung in Anhang VI die Verwendung fleischbezogener Bezeichnungen für Lebensmittel auf Basis pflanzlicher Eiweiße mit einem ergänzenden Zusatz zur Bezeichnung des Lebensmittels nur dann zulässt, wenn es sich bei der fleischbezogenen Bezeichnung nicht um eine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung handelt. Durch Festlegung einer rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnung kann der Gesetzgeber ihre Verwendung für Ersatzprodukte untersagen.

78. Eine solche rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung kann entweder – wie in der Rechtssache TofuTown.com – durch Unionsrecht vorgesehen sein oder, wenn es solche unionsrechtliche Vorschriften nicht gibt, durch nationales Recht.

79. Die Mitgliedstaaten können die Verwendung verkehrsüblicher fleischbezogener Bezeichnungen für Lebensmittel auf Basis pflanzlicher Eiweiße daher untersagen, indem sie die verkehrsüblichen Bezeichnungen zu rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnungen erklären.

80. Dementsprechend schlage ich dem Gerichtshof vor, die zweite Frage folgendermaßen zu beantworten. Mit der Regelung in Anhang VI in Verbindung mit Art. 17 der Verordnung Nr. 1169/2011 ist die Verwendung von Bezeichnungen für Ersatzprodukte nicht speziell harmonisiert worden. Nach diesen Vorschriften behalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen festzulegen und diese Bezeichnungen so bestimmten Lebensmitteln vorzubehalten.

81. Da der Gesetzgeber die Geltung der Regelung in Anhang VI durch Festlegung rechtlich vorgeschriebener Bezeichnungen ausschließen kann, lautet die entscheidende Frage, die letztlich vom vorlegenden Gericht zu beantworten ist, daher, welchen Zweck die französische Regelung eigentlich verfolgt. Ich wende mich nunmehr diesem Punkt zu.

[53] Vgl. Urteil vom 14. Juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458, insbesondere Rn. 25 bis 27 und 40).

[54] Vgl. Urteil vom 14. Juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458, insbesondere Rn. 28 bis 30).

4. Legt die französische Regelung rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen fest?

82. Die an diesem Verfahren Beteiligten scheinen unterschiedliche Auffassungen darüber zu vertreten, ob die französische Regelung rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen für Erzeugnisse tierischen Ursprungs festlegt.

83. Die französische Regierung hat sich in ihren schriftlichen Erklärungen vor dem Gerichtshof nicht dazu geäußert, ob der französische Regelungsgeber beabsichtigt hat, rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen einzuführen. Protéines France macht indes geltend, dass der französische Regelungsgeber im Rahmen des innerstaatlichen Verfahrens die These, dass mit dem Dekret von 2022 rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen eingeführt worden seien, zurückgewiesen habe [55]. Der Kontext dieses Vorbringens wird allerdings nicht erläutert.

84. Meines Erachtens ist die Frage, ob mit den französischen Vorschriften rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen festgelegt wurden, anhand objektiver Kriterien und unter Berücksichtigung der Folgen dieser Vorschriften zu untersuchen. Die vom nationalen Regelungsgeber verfolgte Absicht ist dabei nicht ausschlaggebend.

85. Sollten die nationalen Vorschriften zur Folge haben, dass bestimmte Bezeichnungen bestimmten Arten von Erzeugnissen vorbehalten sind, dann legen sie in der Tat rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen fest. Dies gilt auch dann, wenn derartige Vorschriften nicht ausdrücklich darauf hinweisen, dass sie die Bezeichnung von Lebensmitteln regeln.

86. Der Verfahrensakte entnehme ich, dass die französischen Vorschriften in der Tat rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen für bestimmte Lebensmittel auf Fleischbasis festlegen.

87. Zunächst einmal ist es offenkundig, dass die Bezeichnungen von Fleischerzeugnissen auf nationaler Ebene geregelt werden können, da sie nicht auf Unionsebene festgelegt sind, wie dies beispielsweise bei Milcherzeugnissen der Fall ist. Meines Wissens gibt es im Unionsrecht, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen [56], keine rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnungen für bestimmte Fleischerzeugnisse [57].

88. Im Rahmen der Unionsvorschriften für die GAP hat das Parlament einen Änderungsantrag eingebracht, der darauf gerichtet war, die Verwendung bestimmter Begriffe für Fleischerzeugnisse zu beschränken. Dieser Antrag lautete: „Bezeichnungen, die unter die Bestimmungen von Artikel 17 der [Verordnung Nr. 1169/2011] fallen und die gegenwärtig auf Fleischerzeugnisse und Fleischzubereitungen anzuwenden sind, sind ausschließlich

[55] Protéines France beruft sich hierbei auf die Ordonnance du juge des référés du Conseil d'État (Beschluss des für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richters des Staatsrats) vom 27. Juli 2022, Rn. 10.

[56] Vgl. Verordnung Nr. 1308/2013, insbesondere Art. 78 Abs. 1 Buchst. a und d sowie Anhang VII Teil I Nrn. I bis III (die Rindfleisch betreffen). Vgl. auch Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. 2004, L 139, S. 55), insbesondere ihren Anhang I Nrn. 1.1, 3.1 und 7.1 (mit Begriffsbestimmungen für Fleisch, Fischereierzeugnisse und Fleischerzeugnisse), auf die Art. 2 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 1169/2011 verweist.

[57] Vgl. Carreño, I. und Dolle, T., „Tofu steaks? Developments on the naming and marketing of plant-based foods in the aftermath of the *TofuTown* judgment", *European Journal of Risk Regulation*, Bd. 9, Nr. 3, 2018, S. 575, insbesondere S. 576.

Erzeugnissen, die Fleisch enthalten, vorbehalten. Dies gilt zum Beispiel für die folgenden Bezeichnungen: Steak, Wurst, Schnitzel, Burger, Hamburger.“ [58] Er wurde jedoch nicht angenommen [59].

89. Wenn also der Unionsgesetzgeber diese Bezeichnungen auf Unionsebene hätte regeln können, dies aber nicht getan hat, warum sollte ein Mitgliedstaat auf nationaler Ebene nicht ebenso verfahren können?

90. Ebenso wie die Unionsvorschriften, die letztlich nicht verabschiedet wurden, behalten auch die französischen Vorschriften bestimmte Bezeichnungen den Erzeugnissen tierischen Ursprungs vor. Wie von Beyond Meat vorgetragen, machen es diese Vorschriften in der Praxis unmöglich, fleischbezogene Bezeichnungen für Lebensmittel auf Basis pflanzlicher Eiweiße zu verwenden.

91. Die französischen Vorschriften kodifizieren nämlich die verkehrsüblichen oder beschreibenden Bezeichnungen für Fleisch und machen sie so zu rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnungen. Insoweit unterscheiden sich die französischen Vorschriften kaum von den Unionsvorschriften zu Milch und Milcherzeugnissen, die Gegenstand der Rechtssache TofuTown.com waren. Ebenso wie die Verordnung Nr. 1308/2013 den genauen Inhalt der aufgeführten Milcherzeugnisse wie Butter und Käse nicht definiert, sondern vorschreibt, dass sie Milch enthalten müssen, definieren die französischen Vorschriften nicht den genauen Inhalt der einzelnen genannten Erzeugnisse, sondern sehen vor, dass sie Fleisch enthalten müssen.

92. Hinzu kommt, dass sich die französischen Vorschriften, ähnlich wie die Verordnung Nr. 1308/2013, um die es in der Rechtssache TofuTown.com ging und die sich auf Bezeichnungen bezog, die tatsächlich für Milcherzeugnisse verwendet werden, ohne diese jedoch ausdrücklich zu benennen, auf Bezeichnungen beziehen, die tatsächlich für Fleischerzeugnisse verwendet werden, wie etwa bestimmte Bezeichnungen für Fleischprodukte und Wurstwaren, und sie damit, wie der Gerichtshof in der Rechtssache TofuTown.com entschieden hat, zu rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnungen machen, die ausschließlich fleischhaltigen Erzeugnissen vorbehalten sind.

93. Kommt es auf die Gründe für die nationalen Vorschriften an?

94. Meiner Auffassung nach kommt es für die Feststellung, dass bestimmte Vorschriften rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen aufgestellt haben, nicht auf die Gründe an. Ob der französische Regelungsgeber die Verbraucher, die Fleischindustrie oder – wie die Regierung Italiens angeführt hat – das nationale gastronomische Erbe schützen oder die sprachliche Vielfalt erhalten wollte oder irgendeinen anderen Grund hatte: Für die Beantwortung der Frage, ob die Vorschriften bewirken, dass bestimmte Bezeichnungen bestimmten Erzeugnissen vorbehalten sind, ist dies unerheblich. Dies ist meines Erachtens die einzig relevante Frage.

[58] Bericht [des Europäischen Parlaments] über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres (im Folgenden: Vorschlag), A8-0198/2019, vom 7. Mai 2019, Änderungsantrag 165, S. 168 bis 170.

[59] Vgl. die vom Europäischen Parlament am 23. Oktober 2020 beschlossenen Abänderungen, die in Fn. 58 der vorliegenden Schlussanträge zitiert werden, P9-TA(2020)0289; vgl. auch die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu diesem Vorschlag, P9_TA(2021)0458.

95. Ich bin auch geneigt, dem Vorbringen der italienischen Regierung zuzustimmen, wonach das Verbot, für bestimmte Lebensmittel eine Bezeichnung zu verwenden, die üblicherweise für andere Lebensmittel verwendet wird, dem Vorbehalt dieser Bezeichnung für das ursprüngliche Lebensmittel gleichkommt. Dabei spielt es keine Rolle, dass die betreffenden Vorschriften nicht ausdrücklich darauf hinweisen, dass es sich hierbei um rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen handelt.

96. Was die französischen Vorschriften betrifft, kommt das Verbot der Verwendung fleischbezogener Bezeichnungen für Lebensmittel auf Basis pflanzlicher Eiweiße einem Vorbehalt dieser Bezeichnungen für Lebensmittel auf Fleischbasis gleich.

97. Daher werden mit den französischen Vorschriften meines Erachtens rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen festgelegt. Es ist jedoch letztlich Sache des vorlegenden Gerichts, dies zu überprüfen.

98. Im Ergebnis hindert weder Art. 7 der Verordnung Nr. 1169/2011 noch die Regelung in Anhang VI in Verbindung mit Art. 17 dieser Verordnung die Mitgliedstaaten daran, rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen festzulegen (sofern es keine solchen Bezeichnungen auf Unionsebene gibt). Werden also mit den französischen Vorschriften rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen festgelegt, fallen diese unter Art. 38 Abs. 2 der Verordnung.

C. Weitere Fragen

99. In Anbetracht meines Vorschlags, davon auszugehen, dass die französischen Vorschriften in den Anwendungsbereich von Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 fallen, sind auch die mit der vierten Vorlagefrage in Zusammenhang stehenden Fragen zu beantworten.

1. Zur vierten Vorlagefrage

100. Die Antwort auf die Buchst. a und b der vierten Frage ergibt sich aus der Prüfung der zweiten Frage.

101. Art. 9 und 17 der Verordnung Nr. 1169/2011 hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, einzelstaatliche Vorschriften zu erlassen, die Grenzwerte für pflanzliches Eiweiß festlegen, unterhalb derer die Verwendung von Bezeichnungen für Lebensmittel tierischen Ursprungs zur Beschreibung, Vermarktung oder Bewerbung von Lebensmitteln mit pflanzlichen Eiweißen zulässig ist. Durch die Festlegung derartiger Grenzwerte legen die Mitgliedstaaten faktisch rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen fest.

102. Durch den Erlass einzelstaatlicher Vorschriften, die die Verwendung bestimmter verkehrsüblicher oder beschreibender Bezeichnungen auch dann untersagen, wenn sie um zusätzliche Angaben ergänzt werden, macht ein Mitgliedstaat solche verkehrsüblichen bzw. beschreibenden Bezeichnungen zu rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnungen, was zulässig ist.

103. In Buchst. c der vierten Frage scheint das vorlegende Gericht darum zu ersuchen, eine von ihm bereits getroffene Entscheidung zu bestätigen. Aus der Vorlageentscheidung geht nämlich hervor, dass die Rüge, das Dekret von 2022 verstoße gegen die Bestimmungen des EU-Vertrags über den freien Warenverkehr, im Ausgangsverfahren als gesonderte Rüge vorgebracht und vom

vorlegenden Gericht zurückgewiesen wurde. Dieses hat ausgeführt, dass das Dekret seiner Auffassung nach weder die Einfuhr von Lebensmitteln aus anderen Mitgliedstaaten noch die Ausfuhren aus Frankreich in andere Mitgliedstaaten behindere.

104. Es sei daran erinnert, dass die französischen Vorschriften, sollten sie nicht als durch die Verordnung Nr. 1169/2011 speziell harmonisierte Aspekte eingestuft werden, gemäß Art. 38 Abs. 2 dieser Verordnung zulässig sind, „sofern diese Vorschriften den freien Verkehr der Waren … nicht unterbinden, behindern oder einschränken".

105. Die französische Regierung macht geltend, dass die französischen Vorschriften die Voraussetzungen von Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1169/2011 erfüllten, da sie sich auf einen rein innerstaatlichen Sachverhalt bezögen und daher nicht den freien Warenverkehr beträfen. Derartige Maßnahmen, deren Zweck nicht darin bestehe, den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu regeln, könnten den freien Warenverkehr nicht behindern.

106. Die EVU und Beyond Meat sind hingegen der Auffassung, dass das Dekret von 2022 den freien Warenverkehr einschränke. Das Dekret diene keinem im Allgemeininteresse liegenden Zweck und sei weder erforderlich noch verhältnismäßig.

107. Insofern sei daran erinnert, dass die französischen Vorschriften nur für Lebensmittel gelten, die in Frankreich für den französischen Markt hergestellt werden. Dementsprechend regeln diese Vorschriften einen rein innerstaatlichen Sachverhalt, der nicht in den Anwendungsbereich der EUV-Bestimmungen über Marktfreiheiten fällt.

108. So hat der Gerichtshof beispielsweise im Urteil Ministère Public/Mathot [60] entschieden, dass Rechtsvorschriften über die Kennzeichnung von Butter, die nur für belgische Bearbeiter, nicht aber für ihre Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten galten, weder die Einfuhr von Butter behinderten noch den Absatz eingeführter Butter erschwerten (im Sinne der Vorgängernorm des heutigen Art. 34 AEUV). Daher verstießen diese Vorschriften nicht gegen die Regeln über den freien Warenverkehr.

109. In einer jüngeren Entscheidung hat der Gerichtshof in der Rechtssache Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino [61] festgestellt, dass eine nationale Regelung, nach der eine bestimmte Verkaufsbezeichnung für iberisches Schwein („ibérico de cebo") nur für Erzeugnisse verwendet werden darf, die bestimmte nach dieser Regelung auf das Inland beschränkte Voraussetzungen erfüllen, weder unter das Verbot von Einfuhrbeschränkungen nach Art. 34 AEUV noch unter das Verbot von Ausfuhrbeschränkungen in Art. 35 AEUV fällt. Die besagte Regelung enthielt eine Bestimmung, wonach Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten auf dem spanischen Markt unter ähnlichen Bezeichnungen eingeführt und vermarktet werden durften, obwohl sie nicht vollständig den darin festgelegten Erfordernissen entsprachen.

110. Die französische Regelung enthält ähnliche Vorschriften.

[60] Vgl. Urteil vom 18. Februar 1987 (98/86, EU:C:1987:89, Rn. 6 bis 9 und 12).

[61] Vgl. Urteil vom 14. Juni 2018 (C-169/17, EU:C:2018:440, Rn. 21 bis 31).

111. Nationale Regelungen, die nicht in den Anwendungsbereich der Bestimmungen über den freien Warenverkehr fallen, bedürfen keiner Rechtfertigung [62]. Argumente, dass derartige Regelungen nicht verhältnismäßig seien, gehen daher in unionsrechtlicher Hinsicht ins Leere, da diese Regelungen den Handel nicht behindern.

112. Beyond Meat trägt zur Begründung ihrer Ansicht, das Dekret von 2022 stelle ein Handelshemmnis dar, außerdem vor, dass Unternehmer komplexe, mehrere Mitgliedstaaten einbeziehende Lieferketten steuerten und dieses Dekret daher für in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Unternehmer erhebliche rechtliche Risiken berge, wenn sie ihre Erzeugnisse in Frankreich vermarkten wollten, da sie den Ursprung ihrer Erzeugnisse sowie die Einhaltung der Rechtsvorschriften eines der anderen Mitgliedstaaten nachweisen müssten.

113. Dieses Argument ist meines Erachtens durchaus überzeugend. Das Dekret von 2022 schließt seine Geltung für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten, den EWR-Staaten und der Türkei aus. Um nicht unter seine Bestimmungen zu fallen, müsste ein Importeur daher nachweisen, dass das betreffende Produkt aus einem dieser Staaten stammt; ein solcher Nachweis wäre mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand und zusätzlichen Kosten verbunden.

114. Diese Bestimmung des Dekrets von 2022 wurde allerdings geändert. Das Dekret von 2024 sieht nunmehr vor, dass seine Bestimmungen keine Anwendung auf eingeführte Erzeugnisse finden. Das bedeutet, dass Importeure nicht den Ursprung eingeführter Lebensmittel nachweisen müssen, um die Anwendung dieses Dekrets zu vermeiden.

115. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, Buchst. c der vierten Frage dahin zu beantworten, dass die Verordnung Nr. 1169/2011 Mitgliedstaaten nicht daran hindert, Vorschriften zu erlassen, die ausschließlich auf rein innerstaatliche Sachverhalte Anwendung finden, und dass derartige Maßnahmen keiner Rechtfertigung bedürfen.

116. Eine Rechtfertigung kann gleichwohl nach nationalem Recht erforderlich sein. Debatten über die Gründe für die Entscheidung für oder gegen den Erlass von Regelungen, um rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen festzulegen, sind im Übrigen Teil des politischen Prozesses auf einzelstaatlicher Ebene.

117. Politische Kämpfe können jedoch auch auf Unionsebene ausgetragen werden, da sich die Union für oder gegen die Festlegung rechtlich vorgeschriebener Bezeichnungen entscheiden kann. Die in diesem Verfahren vorgebrachten Argumente, wonach das Verbot der Verwendung fleischbezogener Bezeichnungen für Lebensmittel auf Basis pflanzlicher Eiweiße der Unionspolitik zuwiderlaufe, wie z. B. der Strategie „Vom Erzeuger zum Verbraucher [63]“ oder ganz allgemein dem Europäischen Green Deal, sind gewichtig. Solange der Unionsgesetzgeber jedoch nicht tätig wird, haben weder die Richter am Gerichtshof noch ich selbst Einfluss darauf, wie das Verbot der Verwendung fleischbezogener Bezeichnungen für Lebensmittel auf Pflanzenbasis in Frankreich oder in einem anderen Mitgliedstaat begründet wird, und zwar unabhängig davon, wie wir persönlich zu dieser Angelegenheit stehen.

[62] Vgl. insoweit meine Schlussanträge in der Rechtssache Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, EU:C:2024:129, insbesondere Nrn. 36 bis 44), in denen der Unterschied zwischen nationalen Maßnahmen erörtert wird, die zumindest ein gewisses Hemmnis für den freien Warenverkehr darstellen und, sofern sie gerechtfertigt werden können, nicht zwangsläufig verboten sind, sowie nationalen Maßnahmen, die vom Anwendungsbereich der Verträge ausgenommen sind, da sie kein tatsächliches Hindernis für den Handel darstellen.

[63] Vgl. hierzu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally friendly food system“, COM(2020) 381 final, 20. Mai 2020, insbesondere Nr. 2.4.

2. Zur dritten Vorlagefrage

118. Die dritte Frage wird für den Fall gestellt, dass die Antwort auf die erste oder die zweite Frage lautet, dass die Mitgliedstaaten daran gehindert sind, Maßnahmen wie das Dekret von 2022 zu ergreifen. Sollte der Gerichtshof meinem Entscheidungsvorschlag folgen, erübrigt sich eine Beantwortung der dritten Frage. Hilfsweise werde ich jedoch kurz auf diese Frage eingehen.

119. Die Antwort auf Buchst. b der dritten Frage lautet, dass die Mitgliedstaaten, wenn ihnen keine Restzuständigkeit zum Erlass von Regelungen verbleibt, auch keine Grenzwerte für pflanzliches Eiweiß festlegen können, unterhalb derer die Verwendung fleischbezogener Bezeichnungen zulässig ist.

120. Was Buchst. a der dritten Frage betrifft, der sich auf die Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen bezieht, ist offenkundig, dass die Mitgliedstaaten auch bei einer speziellen Harmonisierung die effektive Anwendung der Unionsvorschriften nicht nur sicherstellen dürfen, sondern auch müssen. Sofern der nationale Regelungsgeber der Ansicht ist, dass die Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen ein probates Mittel sei, um die Durchsetzung von Unionsvorschriften zu gewährleisten, ist er nicht daran gehindert, bei Nichteinhaltung der in der Verordnung Nr. 1169/2011 geregelten Anforderungen derartige Sanktionen zu verhängen.

121. Das ergibt sich, wie von der Kommission ausgeführt, aus der Verordnung (EG) Nr. 178/2002[64], die den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Durchsetzung des Lebensmittelrechts überträgt. Diese Zuständigkeit erstreckt sich auch auf die Regelung von Sanktionen[65].

122. Dementsprechend schlage ich dem Gerichtshof vor, Buchst. a der dritten Frage dahin zu beantworten, dass die Verordnung Nr. 1169/2011 die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, bei Nichteinhaltung dieser Verordnung verwaltungsrechtliche Sanktionen zu verhängen.

IV. Ergebnis

123. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Zur ersten Frage: Die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel 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 hindert die Mitgliedstaaten daran, durch allgemeingültige Regelungen zu bestimmen, welche Bezeichnungen irreführend sind. Die Mitgliedstaaten sind

[64] Vgl. Richtlinie 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), insbesondere Art. 17 Abs. 2.

[65] Vgl. zum Vorläufer der Verordnung Nr. 1169/2011, nämlich der Richtlinie 2000/13, Urteil vom 23. November 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, Rn. 58); vgl. auch die Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl in der Rechtssache Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:553, Nr. 35).

jedoch nicht daran gehindert, im Wege allgemeingültiger Regelungen rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen für bestimmte Lebensmittel festzulegen, sofern diese Bezeichnungen nicht unionsrechtlich festgelegt sind.

2. Zur zweiten Frage: Anhang VI Teil A Nr. 4 der Verordnung Nr. 1169/2011 in Verbindung mit Art. 17 dieser Verordnung hat die Verwendung von Bezeichnungen für Ersatzprodukte nicht speziell harmonisiert. Nach diesen Vorschriften behalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen festzulegen und diese Bezeichnungen so bestimmten Lebensmitteln vorzubehalten.

3. Zur vierten Frage: Die Art. 9 und 17 der Verordnung Nr. 1169/2011 hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, einzelstaatliche Vorschriften zu erlassen, mit denen Grenzwerte für pflanzliches Eiweiß festlegt werden, unterhalb derer die Verwendung von Bezeichnungen für Lebensmittel tierischen Ursprungs zur Beschreibung, Vermarktung oder Bewerbung von Lebensmitteln mit pflanzlichen Eiweißen zulässig ist. Durch die Festlegung derartiger Grenzwerte legen die Mitgliedstaaten faktisch rechtlich vorgeschriebene Bezeichnungen fest.

   Durch den Erlass einzelstaatlicher Vorschriften, die die Verwendung bestimmter verkehrsüblicher oder beschreibender Bezeichnungen auch dann untersagen, wenn sie um zusätzliche Angaben ergänzt werden, macht ein Mitgliedstaat solche verkehrsüblichen bzw. beschreibenden Bezeichnungen zu rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnungen, was zulässig ist.

   Die Art. 9 und 17 der Verordnung Nr. 1169/2011 hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, Vorschriften zu erlassen, die ausschließlich auf rein innerstaatliche Sachverhalte Anwendung finden; derartige Maßnahmen bedürfen keiner Rechtfertigung.

4. Die dritte Frage bedarf keiner Antwort. Hilfsweise zur dritten Frage: Die Verordnung Nr. 1169/2011 hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, bei Nichteinhaltung dieser Verordnung verwaltungsrechtliche Sanktionen zu verhängen.

   Verbleibt den Mitgliedstaaten keine Restzuständigkeit zum Erlass von Regelungen, können sie auch keine Grenzwerte für pflanzliches Eiweiß festlegen, unterhalb derer die Verwendung fleischbezogener Bezeichnungen zulässig ist.