SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 17. März 2005 [1]

I — Einleitung

1. Mit dem vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren wendet sich die Kommission gegen spanische Regelungen, nach denen der Begriff „bio" für die Kennzeichnung von Erzeugnissen verwendet werden darf, die nicht gemäß den Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel [2] erzeugt wurden. Die Kommission sieht darin einen Verstoß gegen Bestimmungen dieser Verordnung und gegen Bestimmungen 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 [3].

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

2. Die relevanten Bestimmungen der Verordnung Nr. 2092/91 wurden mehrfach geändert, zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 392/2004 des Rates vom 24. Februar 2004 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel [4]. Streitentscheidend ist hier die Fassung, die die Verordnung Nr. 2092/91 durch die Verordnungen (EG) Nr. 1935/95 des Rates vom 22. Juni 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 [5] und (EG) Nr. 1804/1999 des Rates vom 19. Juli 1999 zur Einbeziehung der tierischen Erzeugung in den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 [6] erhalten hat.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 198, S. 1.

3 — ABl. L 109, S. 29.

4 — ABl. L 65, S. 1.

5 — ABl. L 186, S. 1.

6 — ABl. L 222, S. 1, soweit hier von Interesse seit dem 24. August 2000 anwendbar. Die Bezugnahme auf den 24. August 2001 in der französischen Fassung scheint auf einem Redaktionsfehler zu beruhen.

3. Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91, in der Fassung, die er durch die Verordnung Nr. 1804/1999 erhalten hat, lautet wie folgt:

„Im Sinne dieser Verordnung gilt ein Erzeugnis als aus ökologischem Landbau stammend gekennzeichnet, wenn in der Etikettierung, der Werbung oder den Geschäftspapieren das Erzeugnis, seine Bestandteile oder die Futtermittel-Ausgangserzeugnisse gekennzeichnet sind durch die in den einzelnen Mitgliedstaaten gebräuchlichen Angaben, die dem Käufer den Eindruck vermitteln, dass das Erzeugnis, seine Bestandteile oder die Futtermittel-Ausgangserzeugnisse nach den Produktionsregeln gemäß Artikel 6 gewonnnen wurden, und zwar insbesondere durch einen oder mehrere der nachstehenden Begriffe oder der davon abgeleiteten gebräuchlichen Begriffe (wie Bio-, Öko-, usw.) oder ihrer Diminutive, es sei denn, diese Bezeichnungen gelten nicht für die in den Lebensmitteln oder Futtermitteln enthaltenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse oder stehen ganz offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Art der Erzeugung:

— spanisch: ecológico,

— en danois: økologisk,

— deutsch: ökologisch, biologisch,

— griechisch: βιολογικό,

— englisch: organic,

— französisch: biologique,

— italienisch: biologico,

— niederländisch: biologisch,

— portugiesisch: biológico,

— finnisch: luonnonmukainen,

— schwedisch: ekologisk.“

4. Artikel 5 Absätze 1 und 3 der Verordnung Nr. 2092/91 normiert die Bedingungen, die ein Erzeugnis erfüllen muss, damit in der Kennzeichnung oder Werbung auf den ökologischen Landbau Bezug genommen werden darf.

5. Artikel 10a Absatz 2 der Verordnung Nr. 2092/91 hat den folgenden Wortlaut:

„Die Mitgliedstaaten treffen die gebotenen Maßnahmen, um der missbräuchlichen Verwendung des Vermerks nach Artikel 2 und/oder Anhang V vorzubeugen."

6. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2000/13/EG lautet:

„Die Etikettierung und die Art und Weise, in der sie erfolgt, dürfen nicht

a) geeignet sein, den Käufer irrezuführen, und zwar insbesondere nicht

i) über die Eigenschaften des Lebensmittels, namentlich über Art, Identität, Beschaffenheit, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprung oder Herkunft und Herstellungs- oder Gewinnungsart; ..."

B — *Nationales Recht*

7. Im Königreich Spanien regelte zunächst das „Real Decreto" Nr. 1852/1993 vom 22. Oktober 1993[7] (im Folgenden: Königliches Dekret 1852/1993) den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel. Nach dessen Artikel 3 Absatz 1 galt ein Erzeugnis jedenfalls dann als aus ökologischem Landbau stammend gekennzeichnet, wenn das Erzeugnis oder seine Bestandteile in der Etikettierung, der Werbung oder den Geschäftspapieren mit dem Begriff „ecológico" gekennzeichent ist. Darüber hinaus sah Artikel 3 Absatz 1 vor, dass auch folgende Begriffe verwendet werden können: „obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis" (erzeugt ohne den Einzatz synthetisch-chemischer Produkte), „biológico" (biologisch), „orgánico" (organisch), „biodinámico" (biodynamisch) sowie auch die Begriffe „eco" (öko) und „bio" (bio).

8. Das Königliche Dekret 1852/1993 wurde durch das „Real Decreto" Nr. 506/2001 vom 11. Mai 2001[8] (im Folgenden: Königliches Dekret 506/2001) modifiziert. Artikel 3 Absatz 1 lautet nunmehr:

„Nach den Bestimmungen von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 in der

7 — BOE (Boletín Oficial del Estado) vom 26. November 1993.

8 — BOE (Boletín Oficial del Estado) vom 26. Mai 2001.

Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1804/1999 gilt ein Erzeugnis jedenfalls dann als aus ökologischem Landbau stammend gekennzeichnet, wenn das Erzeugnis, seine Bestandteile oder die Futtermittel-Ausgangserzeugnisse in der Etikettierung, der Werbung oder den Geschäftspapieren mit dem Begriff ‚ecológico' oder seiner Vorsilbe ‚eco' allein oder in Verbindung mit dem Namen des Erzeugnisses, seiner Bestandteile oder der Handelsmarke gekennzeichnet sind."

9. In der Comunidad Foral de Navarra (Autonome Region Navarra) regelt das Decreto Foral Nr. 617/1999 vom 20. Dezember 1999 [9] (im Folgenden: regionales Dekret 617/1999) den ökologischen Landbau. Dessen Artikel 2 sieht vor, dass ein Erzeugnis dann Kennzeichen trägt, die auf eine Erzeugung im ökologischen Landbau hindeuten, wenn das Erzeugnis die Begriffe „ecológico", „obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis", „biológico", „orgánico", „biodinámico" oder die Abkürzungen „eco" oder „bio" trägt. Durch das Decreto Foral 212/2000 vom 12. Juni 2000 [10] (im Folgenden: regionales Dekret 212/2000) wurde dem Artikel 1 des regionalen Dekrets Nr. 617/1999 eine Ausnahmeregelung hinzugefügt, nach der die vorstehende Regelung keine Anwendung findet auf Milchprodukte, die zwar nicht im ökologischen Landbau erzeugt werden, für die aber die Bezeichnung „bio" für gewöhnlich stetig verwendet wird.

9 — BO Navarra (Boletín Oficial de Navarra) vom 10. Januar 2000.

10 — BO Navarra (Boletín Oficial de Navarra) vom 10. Juli 2000.

III — Vorprozessuales Verfahren und Anträge der Parteien

10. Mit Schreiben vom 18. Juli 2001 forderte die Kommission das Königreich Spanien gemäß Artikel 226 EG zur Stellungnahme auf. Sie vertrat die Auffassung, dass die durch das Königliche Dekret 506/2001 und durch das regionale Dekret 212/2000 eingeführten Änderungen der spanischen Rechtsordnung Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 in Verbindung mit Artikel 5 dieser Verordnung, Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 10a dieser Verordnung und Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2000/13/EG verletzten. Das Königreich Spanien widersprach dieser Auffassung.

11. Daraufhin übermittelte die Kommission der spanischen Regierung mit Schreiben vom 24. April 2002 eine begründete Stellungnahme und setzte eine Frist zur Behebung der gerügten Rechtsverletzungen innerhalb von zwei Monaten. Die spanische Regierung blieb bei ihrer Auffassung, dass keine Rechtsverletzung vorliege.

12. Mit Schriftsatz vom 17. März 2003, beim Gerichtshof eingegangen am 26. März 2003, hat die Kommission Klage gegen das Königreich Spanien nach Artikel 226 EG erhoben.

13. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, dass das Königreich Spanien

— dadurch, dass in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung und Praxis das Wort „bio" — allein oder in Kombination mit anderen Begriffen — unter Verstoß gegen Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates von 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel in der durch die Verordnungen (EG) Nr. 1935/95 und (EG) Nr. 1804/1999 geänderten Fassung weiterhin für Erzeugnisse verwendet wird, die nicht aus ökologischem Landbau stammen, dass es unter Verstoß gegen Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 10a dieser Verordnung in der geänderten Fassung nicht die gebotenen Maßnahmen getroffen hat, um die missbräuchliche Verwendung dieses Wortes zu verhindern, und dass es unter Verstoß gegen Artikel 2 dieser Verordnung in der geänderten Fassung in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i 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 keine Maßnahmen getroffen hat, um vorzubeugen, dass die Käufer über die Herstellungs- oder die Gewinnungsart der Lebensmittel irregeführt werden,

— und dadurch, dass es im Hoheitsgebiet der Comunidad Foral de Navarra unter Verletzung derselben Vorschriften die Verwendung des Wortes „bio" — allein oder in Kombination mit anderen Begriffen — für Milcherzeugnisse beibehält, für die dieses Wort für gewöhnlich stetig verwendet wird, die jedoch nicht nach der ökologischen Wirtschaftsweise gewonnen werden,

seine Verpflichtungen aus der genannten Verordnung und der genannten Richtlinie, insbesondere den angeführten Vorschriften, nicht erfüllt hat;

— dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen.

14. Das Königreich Spanien beantragt,

— die Klage abzuweisen,

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

IV — Rechtliche Würdigung

15. Das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren ist insofern atypisch, als die Kommission Spanien vorwirft, nationale Bestimmungen seien mit einer Verordnung der Gemeinschaft unvereinbar. Während die Vereinbarkeit nationaler Regelungen mit Richtlinien häufig Gegenstand von Vertragsverletzungs-

verfahren ist, ist die Notwendigkeit eines solchen Verfahrens im Fall von Verordnungen nicht offensichtlich. Da Verordnungen unmittelbar gelten und gegenüber dem nationalen Recht vorrangig anzuwenden sind, könnte man entgegenstehendes nationales Recht schlicht als unbeachtlich ansehen. Damit würde man jedoch verkennen, dass Widersprüche zwischen einer Verordnung und nationalem Recht die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen können. Solche Widersprüche können insbesondere Zweifel über das anzuwendende Recht hervorrufen. Daher dürfen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Durchführung einer Verordnung nur erlassen, wenn sie deren Grenzen respektieren, deren unmittelbare Anwendbarkeit nicht vereiteln und deren gemeinschaftliche Natur nicht verbergen. [11] Nationale Maßnahmen müssen aufgrund der durch Artikel 10 EG festgelegten Pflichten ganz allgemein die Anwendung der Gemeinschaftsverordnung erleichtern und dürfen ihre Durchführung nicht behindern. [12] Eine Verletzung dieser Verpflichtungen kann auch Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens sein.

16. Der Vorwurf der Kommission richtet sich darauf, dass nach neuem spanischem Recht die Bezeichnung „bio" auch für die Kennzeichnung von Erzeugnissen verwendet werden darf, die nicht gemäß den Vorschriften der Verordnung Nr. 2092/91 im ökologischen Landbau erzeugt wurden. Dadurch würde Spanien Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 5 und Artikel 10a der Verordnung Nr. 2092/91 verletzen sowie Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2000/13.

17. Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 regelt, wann die Kennzeichnung eines Erzeugnisses als Hinweis auf die Herkunft aus dem ökologischen Landbau gilt. Artikel 5 der Verordnung Nr. 2092/91 bestimmt, welche Erzeugnisse entsprechend gekennzeichnet werden dürfen. Artikel 10a der Verordnung Nr. 2092/91 verpflichtet die Mitgliedstaaten, einer missbräuchlichen Verwendung der Bezeichnung nach Artikel 2 dieser Verordnung entgegenzuwirken. Auch Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2000/13 verpflichtet die Mitgliedstaaten, einer irreführenden Etikettierung vorzubeugen.

18. Diese Bestimmungen würden verletzt, wenn die Bezeichnung „bio" in Spanien eine Bezugnahme auf den ökologischen Landbau im Sinne des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2092/91 darstellen würde. Denn Spanien wäre dann daran gehindert, Regelungen wie die hier in Streit stehenden zu erlassen, die es erlauben, diese Bezeichnung für Produkte zu verwenden, die nicht nach den in der Verordnung festgesetzten Methoden des ökologischen Landbaus erzeugt wurden. Spanien müsste darüber hinaus auch einer missbräuchlichen Begriffsverwendung vorbeugen.

11 — Vgl. Urteile vom 31. Januar 1978 in der Rechtssache 94/77 (Zerbone, Slg. 1978, 99, Randnrn. 22/27) und vom 14. Oktober 2004 in der Rechtssache C-113/02 (Kommission/Niederlande, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 16).

12 — Urteil vom 14. Oktober 1999 in der Rechtssache C-223/98 (Adidas, Slg. 1999, I-7081, Randnr. 25).

19. Die Beurteilung der Frage, ob die Klage der Kommission begründet ist, hängt somit bezüglich aller gerügten Rechtsverletzungen allein von der Auslegung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2092/91 ab. Es ist zu klären, ob ein Erzeugnis, das in Spanien mit der Bezeichnung „bio" versehen ist, gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 als aus ökologischem Landbau stammend gekennzeichnet gilt.

20. Wann ein Erzeugnis als aus ökologischem Landbau stammend gekennzeichnet gilt, regelt Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 mittels einer allgemeinen Definition, die durch eine nach Sprachen gegliederte Aufstellung konkreter Bezeichnungen ergänzt wird. Nach der zunächst aufgeführten allgemeinen Definition gilt ein Erzeugnis dann als aus ökologischem Landbau stammend gekennzeichnet,

„wenn ... das Erzeugnis ... gekennzeichnet ... [ist] durch die in den einzelnen Mitgliedstaaten gebräuchlichen Angaben, die dem Käufer den Eindruck vermitteln, dass ... [es] nach den Produktionsregeln gemäß Artikel 6 gewonnen [wurde] ... "

21. Diese allgemeine Definition stellt somit maßgeblich auf die Gebräuchlichkeit der Begriffsverwendung und das damit im engen Zusammenhang stehende Verständnis des Verbrauchers ab.

22. Die darauf folgende Konkretisierung zählt dann geordnet nach Sprachen einzelne Begriffe auf, deren Verwendung — ebenso wie die Verwendung hiervon abgeleiteter Begriffe und Diminutive — ein Erzeugnis als aus ökologischem Landbau stammend kennzeichnet:

„..., und zwar insbesondere durch einen oder mehrere der nachstehenden Begriffe oder der davon abgeleiteten gebräuchlichen Begriffe (wie Bio-, Öko-, usw.) oder ihrer Diminutive, es sei denn, diese Bezeichnungen gelten nicht für die in den Lebensmitteln oder Futtermitteln enthaltenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse oder stehen ganz offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Art der Erzeugung".

23. Es folgt eine Liste mit Begriffen in den verschiedenen Amtssprachen. Für Spanisch, Dänisch, Deutsch und Schwedisch wird die jeweilige Entsprechung von „ökologisch" genannt, für Deutsch, Griechisch, Französisch, Italienisch, Niederländisch und Portugiesisch der Begriff „biologisch", für Englisch der Begriff „organisch" und für Finnisch der Begriff „naturgemäß".

24. Nach dieser Aufzählung gelten jedenfalls die Begriffe, die unter der Amtssprache eines Mitgliedstaats aufgeführt werden, in diesem Mitgliedstaat als Hinweis auf ökologischen Landbau. Insofern definiert Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 das entsprechende Verbraucherverständnis.

25. Unter dem Punkt „spanisch" führt die Aufstellung jedoch lediglich den Begriff „ecológico" auf, der Begriff „biológico", der auch die Abkürzung „bio" umfassen würde, wird unter „spanisch" nicht genannt.

26. Für das Deutsche und das Niederländische nennt die Aufstellung dagegen den Begriff „biologisch", für das Französische „biologique", für das Griechische „βιολογικό", für das Italienische „biologico" und auch für das Portugiesische „biológico", so dass zumindest in diesen Sprachen auch die von diesen Begriffen abgeleitete Abkürzung „bio" als Kennzeichen für aus ökologischem Landbau stammende Erzeugnisse gilt.

27. Der Schutz dieser Bezeichnungen hängt nicht von der Sprache der jeweiligen Verbraucher ab, sondern von der Sprache der Vermarktung. Daher wäre es z. B. nicht nur in Frankreich, Belgien und Luxemburg, sondern auch in allen anderen Mitgliedstaaten unzulässig, ein in Französisch vermarktetes Produkt mit dem Attribut „biologique" zu versehen, wenn es nicht gemäß der Verordnung erzeugt wurde. Es wäre genauso unzulässig, bei diesem Produkt die Abkürzung „bio" zu verwenden.

28. Dagegen ist es nicht möglich, diesen Begriffsschutz der Abkürzung „bio" als Abkürzung der ausdrücklich aufgeführten Übersetzungen von „biologisch" auf Produkte zu erstrecken, soweit sie in einer Sprache vermarktet werden, für die keine Übersetzung des Begriffs „biologisch" aufgeführt wird. Der Gerichtshof geht nämlich bei der Beurteilung von Vermarktungsmaßnahmen von der mutmaßlichen Wahrnehmung eines durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers der fraglichen Waren aus. [13] Dieser typische Verbraucher versteht bei einem auf Spanisch vermarkteten Produkt den Begriff „bio" nicht als Abkürzung für eine der in Artikel 2 genannten Übersetzungen des Begriffs „biologisch", sondern nur als Abkürzung des spanischen „biológico". [14]

29. Der Vorwurf der Kommission ist daher nur begründet, wenn „bio" als Abkürzung des spanischen „biológico" als Hinweis auf eine Erzeugung gemäß der Verordnung zu verstehen ist. Dies könnte sich einerseits bereits aus der Verordnung selbst ergeben, andererseits aber auch aus dem tatsächlichen Verständnis des typischen Käufers von Produkten, die auf Spanisch vermarktet werden.

A — *Die Hinweisfunktion von „biológico" nach der Verordnung Nr. 2092/91*

30. Die Liste des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2092/91 erweckt bei oberflächlicher

13 — Urteil vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-210/96 (Gut Springenheide und Tusky, Slg. 1998, I-4657, Randnr. 31).

14 — Bei mehrsprachig vermarkteten Produkten ist allerdings nicht auszuschließen, dass die Verwendung von „bio" etwa in einer spanischen Beschriftung auch den Verbraucher beeinflusst, der sich auf eine anderssprachige Beschriftung konzentriert, z. B. Französisch.

Betrachtung den Eindruck, dass nur die dort aufgeführten Begriffe definieren, was in der jeweiligen Sprache als Hinweis auf den ökologischen Landbau zu verstehen ist. Dieser Eindruck ist jedoch falsch. Zwar listet Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 für jede Sprache einen oder zwei Begriffe auf, die als Kennzeichnung der Produktion gemäß der Verordnung zu verstehen sind, doch ist die Auflistung nicht abschließend. Eine Kennzeichnung im Sinne von Artikel 2 kann nämlich *insbesondere* durch einen der genannten Begriffe erfolgen. Daher können auch andere Begriffe als Kennzeichen des ökologischen Landbaus verwendet werden. Gleichwohl ist aus dieser ausdrücklichen Auflistung abzuleiten, dass die Ausdehnung des Begriffsschutzes auf Bezeichnungen, die für die jeweilige Sprache nicht vorgesehen sind, begründungsbedürftig ist. Die Zuweisung unterschiedlicher Begriffe zu den unterschiedlichen Sprachen steht nämlich prima facie der Annahme entgegen, dass diese Begriffe in *allen* Sprachen als Kennzeichen des ökologischen Landbaus zu verstehen sind.

31. Auch die Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 2092/91 spricht in der Tendenz eher gegen die Auffassung, die ausdrücklich aufgelisteten Begriffe würden in allen Amtssprachen auf den ökologischen Landbau hinweisen. Die Kommission hat zunächst die Verwendung eines gemeinschaftseinheitlichen Begriffs, nämlich „biologisch" oder „biologisch-dynamisch" vorgeschlagen, [15] der zwangsläufig in allen Übersetzungen für die Produkte des ökologischen Landbaus reserviert gewesen wäre. Stattdessen wurde jedoch nach der Stellungnahme des Parlaments die Liste sprachlich unterschiedlicher Bezeichnungen in den Vorschlag aufgenommen, die auf „ökologisch", „biologisch" und „organisch" zurückgingen. [16] Eine Fortführung des einheitlichen Begriffskonzeptes in allen Sprachen hätte es nahe gelegt, die drei Begriffe „ökologisch", „biologisch" und „organisch" in allen Sprachen für die Erzeugung nach der Verordnung Nr. 2092/91 zu reservieren, statt eine Liste mit neun Begriffen in jeweils unterschiedlichen Sprachen aufzustellen.

32. Für den Hinweischarakter in allen Amtssprachen sprechen dagegen die Ziele der Verordnung Nr. 2092/91 und der Gedanke des Binnenmarktes, der im Rahmen der vertragskonformen Auslegung zu berücksichtigen ist.

33. Ziel der Verordnung Nr. 2092/91 ist die Förderung des ökologischen Landbaus. Zur Erreichung dieses Zieles will die Verordnung zum einen den Verbraucher vor irreführenden Bezeichnungen schützen. Der Verbraucher soll aus ökologischem Landbau stammende Erzeugnisse leicht identifizieren können. Zum anderen will die Verordnung aber auch die Erzeuger von ökologischen Erzeugnissen vor unlauterem Wettbewerb schützen. Nach den Regeln des ökologischen Landbaus erzeugte Produkte sollen vor Kon-

15 — Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über den biologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel, ABl. 1990, C 4, S. 4 (5).

16 — KOM(91) 112 endg., S. 4 f.

kurrenz durch billigere, in konventioneller Landwirtschaft erzeugte Produkte geschützt werden. [17]

34. Diesen Zielen widerspräche es, die gleiche Bezeichnung, etwa „bio", in einem Mitgliedstaat Erzeugnissen aus ökologischem Landbau vorzubehalten, in anderen Mitgliedstaaten diese Bezeichnung jedoch ungeschützt zu lassen.

35. Wenn „bio" nur in einem Teil der Gemeinschaftssprachen als Kennzeichen für den ökologischen Landbau geschützt wäre, könnten Verbraucher irrtümlich beim Einkauf in anderen Mitgliedstaaten oder beim Kauf von Produkten, die in anderen Sprachen vermarktet werden, annehmen, dass es sich um Produkte des ökologischen Landbaus handelt. Auch wären die Erzeugnisse aus ökologischem Landbau beim grenzüberschreitenden Warenverkehr der direkten Konkurrenz billigerer Produkte aus konventionellem Anbau ausgesetzt. Damit wäre nicht nur das Ziel der Verordnung gefährdet, unlauteren Wettbewerb zu verhindern. Vielmehr könnten solche Unterschiede im Schutz von Kennzeichnungen auch den innergemeinschaftlichen Handel mit Produkten des ökologischen Landbaus behindern. Dagegen werden durch einen einheitlichen gemeinschaftsweiten Schutz nicht nur potenzielle Hindernisse für den freien Warenverkehr ausgeschlossen, sondern es wird zudem die Ausbildung einer einheitlichen Begrifflichkeit in der Gemeinschaft gefördert, die den Handel mit diesen Produkten fördern würde.

36. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass im Binnenmarkt mehrsprachige Etikettierungen möglich und üblich sind, damit die Produkte in verschiedenen Mitgliedstaaten vermarktet werden können. Diese können den Verbraucher selbst dann täuschen, wenn auf einem nicht verordnungsgemäß erzeugten Produkt der in seiner Sprache übliche Hinweis auf die verordnungsgemäße Erzeugung in einer anderen Sprache auftaucht. Beispielsweise wäre es irreführend, wenn in Portugal ein spanischer Joghurt mit der spanischen Beschriftung „biológico" verkauft würde. [18] Es spricht zwar viel dafür, dass wegen des Täuschungsrisikos eine derartige mehrsprachige Etikettierung mit der Verordnung unvereinbar wäre. [19] Doch dürfte sie sich praktisch nur schwer unterbinden lassen, wenn manche Mitgliedstaaten die freie Verwendung von Bezeichnungen erlauben, die in anderen Mitgliedstaaten für die Erzeugung nach der Verordnung reserviert sind.

37. Mögliche Beeinträchtigungen des Binnenmarktes für Produkte des ökologischen Landbaus werden durch die Ergebnisse einer

17 — Vgl. die zweite und fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2092/91.

18 — Nach Artikel 2 der Verordnung ist „biológico" das Kennzeichen für die verordnungsgemäße Erzeugung in Portugiesisch.

19 — Vgl. oben, Nrn. 27 f.

rechtsvergleichenden Untersuchung unterstrichen, die der wissenschaftliche Dienst des Gerichtshofes angefertigt hat. Danach lassen unter den Mitgliedstaaten [20] neben Spanien nur noch Dänemark und Großbritannien die Verwendung von „bio" für Produkte zu, die nicht nach Maßgabe der Verordnung erzeugt wurden. In Dänemark und Großbritannien sei allerdings zumindest ein klarer Hinweis notwendig, dass die Ware nicht aus dem ökologischen Landbau stamme. Es ist daher davon auszugehen, dass „bio" auf dem Binnenmarkt außerhalb Spaniens als Hinweis auf den ökologischen Landbau verstanden wird und von den Produzenten zu diesem Zweck genutzt werden kann.

38. Die hier noch nicht anwendbare Verordnung Nr. 392/2004 bestätigt die an den Zielen der Verordnung Nr. 2092/91 orientierte Auslegung. Mit dieser Verordnung hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber nämlich ausdrücklich zu der Auffassung bekannt, dass auch die Übersetzungen der in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 genannten Bezeichnungen in den anderen Sprachen der Gemeinschaft als Hinweis auf den ökologischen Landbau zu verstehen sind.

39. Mit der Verordnung Nr. 392/2004 hat der Rat u. a. Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 neu gefasst. Nunmehr gelten die aufgelisteten Begriffe „in der gesamten Gemeinschaft und *in allen Amtssprache*[21] als Hinweis auf Methoden des ökologischen Landbaus". Nach dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 392/2004 gilt der Schutz von abgeleiteten gebräuchlichen Bezeichnungen oder Diminutiven unabhängig davon, in welcher Sprache sie verwendet werden. Auch die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments brachte klar zum Ausdruck, dass die Neufassung des Artikels 2 die Verwendung von „bio" für Produkte ausschließen würde, die nicht dem ökologischen Landbau entsprechen. [22] Dieses Regelungsgehalts war sich offenbar auch die spanische Regierung bewusst, da sie gegen die Änderungsverordnung stimmte. Sie betonte unter Hinweis auf das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren, dass „bio" im Spanischen nicht für den ökologischen Landbau stehe und die Änderung daher nicht erforderlich sei. [23] Damit ist geklärt, dass jedenfalls heute die Verwendung der Abkürzung „bio" in allen Sprachen der Gemeinschaft ausschließlich für Produkte des ökologischen Landbaus zulässig ist. [24]

40. Der zweite Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 392/2004 betont, dass die Ände-

20 — Unberücksichtigt blieben die baltischen Staaten, Malta und Ungarn.

21 — Hervorhebung durch die Verfasserin.

22 — Bericht der Abgeordneten Danielle Auroi über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel vom 6. November 2003, A5-392/2003 S. 11.

23 — Erklärung Nr. 16/04, in der monatlichen Aufstellung der Rechtsakte des Rates für Februar 2004, Ratsdokument 7712/04 vom 24. März 2004, Anlage II, S. 6.

24 — Siehe dazu auch meine Schlussanträge vom heutigen Tage in der Rechtssache C-107/04 (Comité Andaluz, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Nrn. 20 ff.).

rung ergangen ist, um jede Möglichkeit einer *Fehlinterpretation* hinsichtlich des Umfangs dieses Schutzes auszuräumen. Folglich ging der Gesetzgeber davon aus, dass die Verweigerung des Schutzes für abgeleitete gebräuchliche Bezeichnungen oder Diminutive in anderen Sprachen auf einer falschen Interpretation von Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 in der unveränderten Fassung beruhen würde.

41. Die Auslegung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2092/91 hat somit zum Ergebnis, dass grundsätzlich jeder der für die einzelnen Sprachen genannten Begriffe sowie dessen Abkürzungen aufgrund der Verordnung in der gesamten Gemeinschaft als Kennzeichen für aus ökologischem Landbau stammende Erzeugnisse gilt.

42. Artikel 2 der Verordnung enthält allerdings ausdrücklich eine Ausnahme für Begriffe, die „ganz offensichtlich in keinem Zusammenhang mit dieser Art der Erzeugung [stehen]."[25] Die im Folgenden noch näher erörterten früheren gesamtspanischen Regelungen und die noch heute geltenden regionalen Regelungen, die u. a. den Begriff „bio" dem ökologischen Landbau vorbehielten bzw. immer noch vorbehalten,[26] zeigen jedoch, dass dieser Begriff in Spanien durchaus in Zusammenhang mit dem ökologischen Landbau steht.

43. Daher ist die Zulassung der Bezeichnung „bio" für Produkte, die nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 2092/91 entsprechen, mit Artikel 2 unvereinbar.

B — *Hilfsweise: Zum Verbraucherverständnis auf dem spanischen Markt*

44. Sollte der Gerichtshof dieser Auffassung zur Auslegung von Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 in der Fassung der Verordnung Nr. 1804/99 nicht folgen, dann käme es darauf an, ob der Verbraucher unter der Bezeichnung „bio" als Abkürzung für „biológico" bei der Vermarktung auf Spanisch einen Hinweis auf den ökologischen Landbau sieht. Artikel 2 reserviert nämlich nicht nur die ausdrücklich genannten Begriffe für Produkte des ökologischen Landbaus, sondern alle „in den einzelnen Mitgliedstaaten gebräuchlichen Angaben, die dem Käufer den Eindruck vermitteln, dass das Erzeugnis, seine Bestandteile oder die Futtermittel-Ausgangserzeugnisse nach den Produktionsregeln" der Verordnung gewonnen wurden.

25 — Zur neuen Fassung dieser Ausnahme siehe meine Schlussanträge Comité Andaluz (zitiert in Fußnote 24, Nrn. 31 ff.)

26 — Siehe unten, Nrn. 43 ff.

Da die Regelung auf die einzelnen Mitgliedstaaten Bezug nimmt, kommt es entgegen der Kommission nicht auf den typischen Verbraucher des europäischen Binnenmarktes an, sondern auf den Verbraucher des spanischen Marktes.

Die Kommission gab in der mündlichen Verhandlung sogar an, dass von den 17 spanischen Regionen nur Navarra — nämlich für Milchprodukte — und das Baskenland die Verwendung von „bio" für Produkte zuließen, die nicht nach Maßgabe der Verordnung erzeugt wurden. Daher bestehen auf spanischem Territorium unterschiedliche Regelungen über die Benutzung der Bezeichnung „bio".

45. Die spanische Regierung bestreitet, dass spanische Verbraucher den Begriff „bio" mit der Erzeugung nach der Verordnung verbinden würden. Die Kommission hält dem entgegen, dass die — lediglich auf pflanzliche Produkte anwendbare — alte Fassung des Königlichen Dekrets 1852/1993 die Verwendung dieses Begriffs für Produkte nach der Verordnung vorsah. Sie stützt sich außerdem auf das Dekret 212/2000 der Region Navarra, das — mit Ausnahme von Milchprodukten — weiterhin vorsieht, dass ein Erzeugnis dann als aus dem ökologischen Landbau stammend gekennzeichnet ist, wenn es u. a. die Begriffe „biológico" oder „bio" trägt. Die spanische Regierung bestätigte auf Nachfrage des Gerichtshofes die Unterschiede zwischen der nationalen Regelung und der Regelung in der Region Navarra. Diese Auskunft kann nur so verstanden werden, dass die nationale Regelung die Wirksamkeit der regionalen Regelung nicht ausschließt. Nach Mitteilung der spanischen Regierung bestehen ähnliche, der Verordnung nicht widersprechende Regelungen — ohne die Beschränkung auf Milchprodukte — auch in den Regionen Valencia, Kanaren, Galizien, Madrid, Katalonien, Aragon und Balearen.

46. Wenn schon der spanische Gesetzgeber auf nationaler und regionaler Ebene die Begriffe „biológico" oder „bio" mit den Begriffen „ecológico" und „eco" gleichsetzten, dann ist auch davon auszugehen, dass der spanische Verbraucher diesem Verständnis folgt. Es ist nämlich anzunehmen, dass der Gesetzgeber seine Regelung auf ein bestehendes Verbraucherverständnis gestützt hat oder die Regelung ein solches Verständnis zumindest gefördert hat.

47. Dieser Schlussfolgerung steht nicht entgegen, dass das Königliche Dekret in seiner alten Fassung nur für pflanzliche Produkte galt und dass das regionale Dekret eine Ausnahme für Milchprodukte vorsieht. Wenn „bio" und „biológico" bei einigen Produkten eine Erzeugung nach der Verordnung kennzeichnet, dann ist davon auszugehen, dass der Verbraucher auch bei anderen Produkten von einer solchen Erzeugung ausgeht und die Verwendung dieser

Bezeichnungen daher irreführend sein kann. [27]

48. Auch die streitgegenständliche Änderung des Königlichen Dekrets widerspricht der Schlussfolgerung vom Text der spanischen Gesetze auf das Verständnis des spanischen Verbrauchers nicht. Einerseits bestehen noch regionale Regelungen, die weiterhin ein entsprechendes Vertrauen des Verbrauchers in die Bezeichnungen „bio" und „biológico" begründen. Andererseits ist der umgekehrte Schluss von der Abschaffung einer Regelung über die Verwendung dieser Bezeichnungen auf eine Wandlung des Verbraucherverständnisses nicht ohne weiteres möglich. Zumindest übergangsweise werden nämlich die auf den alten Regeln beruhenden Verbrauchererwartungen fortbestehen. Eine abrupte Abschaffung des Schutzes bestimmter Bezeichnungen begründet daher zwangsläufig die Gefahr der Irreführung des Verbrauchers. Sie wäre nur gerechtfertigt, wenn tatsächlich feststünde, dass der Verbraucher mit den nicht mehr geschützten Bezeichnungen keinen Hinweis auf die Erzeugung gemäß der Verordnung verbindet.

49. Letzteres hätte die spanische Regierung nachweisen müssen, da die spanische Rechtslage bereits hinreichende Anhaltspunkte dafür enthält, dass spanische Verbraucher mit der Bezeichnung „bio" den ökologischen Landbau verbinden. Die spanische Regierung hat diesen Nachweis jedoch nicht erbracht. Sie stützt ihren Vortrag im Wesentlichen auf eine von ihr vorgelegte Meinungsumfrage. Grundsätzlich erscheint es nicht ausgeschlossen, mit einer solchen Studie die Verbrauchererwartungen zu dokumentieren. Die vorliegende Studie ist jedoch nur ein Pilotprojekt auf der Basis etwa 100 telefonischen Befragungen in Madrid, Barcelona und Bilbao. Das ausführende Meinungsforschungsinstitut ging ausweislich dieser Studie davon aus, dass eine weitere Stufe mit etwa 2 000 Befragten notwendig sei, um definitive Ergebnisse zu erhalten. Darüber hinaus weist die Kommission zu Recht darauf hin, dass die Studie im Auftrag der spanischen Milchwirtschaft erstellt wurde, die daran interessiert ist, weiterhin die Bezeichnung „bio" verwenden zu können. Ohne dass die fachliche Qualität der Studie hier weiter zu untersuchen wäre, sei auch darauf hingewiesen, dass sie zumindest Anhaltspunkte dafür enthält, dass „bio" nicht nur als der Gesundheit förderlich verstanden wird, sondern auch als Hinweis auf die Art der Erzeugung. [28]

50. Die spanische Regierung beruft sich auch auf das Risiko der Irreführung spanischer Verbraucher, die mit einem Bioprodukt nicht das Erzeugungsverfahren, sondern besondere Gesundheitsvorteile — z. B. Bifiduskulturen in Milchprodukten — verbinden würden. Wenn ein derartiges Risiko tatsächlich besteht, kann ihm allerdings

27 — Die Verordnung Nr. 2092/91 war bis zu ihrer Vervollständigung durch Verordnung Nr. 1804/1999 mit einem vergleichbaren Konstruktionsfehler behaftet, da sie den Begriffsschutz nicht auf tierische Produkte erstreckte. Sie leistete somit der Irreführung von Verbrauchern Vorschub.

28 — Klagebeantwortung, Anhang IV, S. 8, 2. und 6. Eigenschaft.

nicht dadurch abgeholfen werden, dass man die Irreführung von Verbrauchern zulässt, die mit diesen Bezeichnungen die Erzeugung nach der Verordnung verbinden. Vielmehr müsste man dann die Verwendung dieser Bezeichnung vollständig untersagen.[29]

51. Selbst wenn die Bezeichnung „bio" nicht bereits aufgrund der Verordnung Nr. 2092/91 in allen Sprachen als Kennzeichen eines aus ökologischem Landbau stammenden Erzeugnisses anzusehen wäre, so kommt ihr daher doch zumindest in Spanien diese Funktion zu.

52. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die spanischen Regelungen auch nicht als Ausnahmeregelung nach Artikel 5 Absatz 3a der Verordnung Nr. 2092/91 gerechtfertigt sind. Danach kommt die Verwendung einer grundsätzlich nur ökologischen Erzeugnissen vorbehaltenen Bezeichnung für nicht ökologische Erzeugnisse nur in Betracht, wenn diese Bezeichnung eine eingetragene Marke ist. Eine pauschale Ausnahmeregelung für ganze Produktgruppen kennt die Verordnung Nr. 2092/91 jedoch nicht, sie belässt es bei dieser engen Ausnahmeregelung für einzelne Marken.

53. Daher ist zumindest in Spanien die Verwendung von „bio" für Produkte, die nicht aus dem ökologischen Landbau stammen, mit Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 unvereinbar.

C — *Schlussfolgerungen für das Vertragsverletzungsverfahren*

54. Es wurde bereits dargelegt, dass eine Verletzung von Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 zugleich zu einer Verletzung der Artikel 5 und 10a dieser Verordnung und von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2000/13 führt.[30] Daher ist die Klage der Kommission in vollem Umfang erfolgreich.

V — Kosten

55. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Prozesskosten zu tragen, wenn die Gegenseite einen entsprechenden Antrag gestellt hat. Da die Kommission vorliegend einen Antrag gestellt hat und nach den vorstehenden Erwägungen in vollem Umfang erfolgreich ist, sind dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

29 — Dies ist allerdings nach den Änderungen der Verordnung durch die Verordnung Nr. 392/2004 nicht mehr möglich, da danach „biológico" in Spanisch als Übersetzung von „biologisch" ein zulässiger Hinweis auf die Erzeugung nach der Verordnung ist.

30 — Siehe oben, Nrn. 16 ff.

VI — Ergebnis

56. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Königreich Spanien hat dadurch, dass in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung und Praxis nach dem Königlichen Dekret 506/2001 und dem regionalen Dekret 212/2000 das Wort „bio" — allein oder in Kombination mit anderen Begriffen — für Erzeugnisse verwendet wird, die nicht gemäß den Voraussetzungen der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1804/99 erzeugt wurden,

   — gegen Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 5 und Artikel 10a der Verordnung Nr. 2092/91 und

   — gegen Artikel 2 der Verordnung Nr. 2092/91 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i 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 verstoßen.

2. Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.