



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 11.8.2026
C(2026) 5835 final

Seiner Exzellenz
Herrn Johann Wadephul
Bundesminister des Auswärtigen
Ministerium für Auswärtige
Angelegenheiten
Werderscher Markt 1
10117 Berlin

Betreff: Notifizierung Nr. 2026/0234/DE

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des
Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes
(Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – THKG)**

**Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2
der Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

im Rahmen des in der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft¹ festgelegten Notifizierungsverfahrens haben die deutschen Behörden der Kommission am 11. Mai 2026 den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (*Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – THKG*) (im Folgenden „notifizierter Entwurf“) notifiziert.

Der Notifizierungsmittelung zufolge sieht das Änderungsgesetz „diverse Vereinfachungen vor, die dazu führen, den Verwaltungsaufwand für Wirtschaft und Behörden zu reduzieren. Außerdem wird die Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung sowie für bestimmte verarbeitete Lebensmittel erweitert. Eine weitere wesentliche Änderung ist die verpflichtende Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel, damit wird die bisher freiwillige Teilnahme für ausländische Marktteilnehmer abgelöst. Das bedeutet, dass ausländische Marktteilnehmer sich an der Tierhaltungskennzeichnung beteiligen müssen, wenn sie ihre Produkte auf dem deutschen Markt platzieren möchten.“

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

Bei dem notifizierten Entwurf handelt es sich um eine Änderung des THKG aus dem Jahr 2023, das ursprünglich ebenfalls gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt der Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens 2022/0693/DE notifiziert wurde. Sowohl das ursprüngliche THKG als auch die gegenwärtige Änderung wurden zudem gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel notifiziert.²

Es ist zu unterscheiden zwischen einerseits den Bestimmungen des notifizierten Entwurfs, die den Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 unterliegen, und andererseits denjenigen Aspekten des notifizierten Entwurfs, die den durch die Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen³ geschaffenen unionsrechtlichen Rahmen für die ökologische/biologische Produktion sowie andere Bestimmungen des notifizierten Entwurfs betreffen, die nicht durch das Unionsrecht harmonisiert sind. Bestimmungen, die zusätzliche verpflichtende Angaben im Sinne des Artikels 39 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 darstellen können, sind Gegenstand des parallelen Notifizierungsverfahrens nach dieser Verordnung. Die übrigen Bestimmungen des notifizierten Entwurfs unterliegen der Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit der Verordnung (EU) 2018/848 sowie der Prüfung nach den Artikeln 34 bis 36 AEUV.

Einige Aspekte des notifizierten Entwurfs, wie die Bestimmung des Wirtschaftsteilnehmers, der gemäß § 3 des notifizierten Entwurfs sicherstellen muss, dass die Vorschriften über deutsche Kennzeichnungen sich auch auf ausländische Lebensmittel erstrecken, der Ausschluss anderer als der deutschen Arten von Haltungsformen für ausländische Wirtschaftsteilnehmer gemäß § 5 des notifizierten Entwurfs sowie der ebenfalls auf ausländische Lebensmittel anwendbare „Downgrading“-Mechanismus gemäß § 6 des notifizierten Entwurfs, werden daher auf ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 34 bis 36 AEUV hin bewertet. Darüber hinaus wird der notifizierte Entwurf, soweit er auch Vorschriften über Erzeugnisse enthält, die gemäß der Verordnung (EU) 2018/848 als ökologisch/biologisch gekennzeichnet sind, auch auf seine Vereinbarkeit im Lichte der genannten Verordnung geprüft.

Die Prüfung des notifizierten Entwurfs hat die Kommission dazu veranlasst, die folgende ausführliche Stellungnahme abzugeben.

AUSFÜHRLICHE STELLUNGNAHME

Gemäß § 3 bis 11 in der durch den notifizierten Entwurf vorgeschlagenen geänderten Fassung sind Unternehmen, die Lebensmittel, die in den Anwendungsbereich des

² 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 (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

³ Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/848/oj>).

Entwurfs fallen, an Endverbraucher liefern, verpflichtet, diese Lebensmittel mit einer der deutschen Haltungsformen zu kennzeichnen.

Nach §§ 12 bis 20 in der durch den notifizierten Entwurf vorgeschlagenen geänderten Fassung sind Lebensmittelhersteller von Lebensmitteln, die in den Anwendungsbereich des Entwurfs fallen, verpflichtet, Haltungseinrichtungen zu melden, eine Kennnummer zu erhalten, Aufzeichnungen über Tiere und Haltungseinrichtungen zu führen und die Rückverfolgbarkeit der Tierhaltungsinformationen zu gewährleisten.

Im Vergleich zum THKG von 2023 werden mit dem notifizierten Entwurf die oben genannten Bestimmungen, deren Anwendungsbereich ursprünglich auf in Deutschland hergestellte Lebensmittel beschränkt war, auf Wirtschaftsteilnehmer ausgeweitet, die an der Erzeugung oder dem Verkauf von nach Deutschland eingeführten Lebensmitteln aus anderen Mitgliedstaaten beteiligt sind.

Der notifizierte Entwurf erweitert den Anwendungsbereich des THKG zudem auf verzehrfertige, nicht vorverpackte Lebensmittel. Somit gehören zu den betroffenen Unternehmen, die in Deutschland Lebensmittel an Endverbraucher verkaufen, nicht nur Lebensmitteleinzelhändler, die Frischfleisch anbieten, sondern auch Restaurants und andere Unternehmen aus dem Gastgewerbe sowie sonstige Einrichtungen wie Bäckereien, Imbissstände, Sandwich-Läden usw., die verzehrfertige Lebensmittel anbieten, die Schweinefleisch enthalten.

Darüber hinaus wird mit dem notifizierten Entwurf die Möglichkeit des sogenannten „Downgrading“ ausgeweitet, die uneingeschränkt auf ausländische Lebensmittel Anwendung findet. In diesem Zusammenhang sind Lebensmittelhersteller gemäß § 6 Absatz 2 des notifizierten Entwurfs verpflichtet, „die jeweiligen Anforderungen an die Haltungsformen [...] [mit Ausnahme der niedrigsten Kategorie „Stall“] bei der zuständigen Behörde“ nachzuweisen. Andernfalls wird das Lebensmittel gemäß § 6 Absatz 1 des notifizierten Entwurfs als „mindestens Stall“ gekennzeichnet, wodurch die Kennzeichnung auf die niedrigste Haltungsform herabgestuft wird.

Die Ausweitung der verbindlichen Vorschriften des THKG von 2023 auf außerhalb Deutschlands hergestellte Fleischerzeugnisse hat erhebliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Das THKG von 2023 sah für Erzeuger und Händler von außerhalb Deutschlands erzeugtem Schweinefleisch ein freiwilliges System vor. Wirtschaftsteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten stand es somit frei, zu entscheiden, ob sie sich nach dem deutschen THKG registrieren lassen würden. Der nun notifizierte Entwurf würde das freiwillige System für außerhalb Deutschlands erzeugtes Schweinefleisch in verbindliche Pflichten umwandeln. Angesichts der Bedeutung für den grenzüberschreitenden Handel innerhalb der Union konzentriert sich diese ausführliche Stellungnahme auf Vorschriften, die Lebensmittel aus anderen Mitgliedstaaten als Deutschland betreffen.

1. Bewertung der Vereinbarkeit mit der Verordnung (EU) 2018/848

Gemäß § 1 Absatz 2 gilt das THKG 2023 für *„Lebensmittel nach Anlage 1, die von Tieren einer in Anlage 2 genannten Tierart gewonnen wurden und zur Abgabe an den Endverbraucher im Inland bestimmt sind“*. Anlage 1 des THKG 2023 in der durch den notifizierten Entwurf geänderten Fassung sieht Folgendes vor: *„Lebensmittel tierischen Ursprungs im Anwendungsbereich dieses Gesetzes sind 1. Skelettmuskulatur, auch mit*

anhaftendem oder eingelagertem Fett- und Bindegewebe sowie eingelagerten Lymphknoten, Nerven, Gefäßen und Schweinespeicheldrüsen (Fleisch), das zur Haltbarmachung ausschließlich gekühlt, gefroren oder schnellgefroren wurde, einschließlich vakuumverpacktes oder in kontrollierter Atmosphäre umhülltes Fleisch; 2. Innereien, die zur Haltbarmachung ausschließlich gekühlt, gefroren oder schnellgefroren wurden, einschließlich vakuumverpackte oder in kontrollierter Atmosphäre umhüllte Innereien; 3. Lebensmittel, die überwiegend aus Fleisch oder Innereien bestehen und für den menschlichen Verzehr vorbereitet oder verzehrfertig sind.“ In Anlage 2 des THKG („Tierarten im Anwendungsbereich dieses Gesetzes“) wird auf die Art „Schwein“ Bezug genommen.

Skelettmuskeln, Fleisch und Lebensmittel, die überwiegend aus Fleisch oder Innereien von Schweinen bestehen und für den menschlichen Verzehr zubereitet oder bereitgestellt sind, wie sie in dem notifizierten Entwurf genannt werden, fallen in den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848, die in Artikel 2 vorsieht, dass sie für die *„in Anhang I AEUV aufgeführten Erzeugnisse der Landwirtschaft [gilt], einschließlich der Aquakultur und der Imkerei, und von ihnen stammende Erzeugnisse, sofern sie produziert, aufbereitet, gekennzeichnet, vertrieben, in Verkehr gebracht oder in die Union eingeführt bzw. aus der Union ausgeführt werden oder dazu bestimmt sind:*

- a) lebende oder unverarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse einschließlich Saatgut und anderes Pflanzenvermehrungsmaterial,*
- b) verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse, die zur Verwendung als Lebensmittel bestimmt sind,*
- c) Futtermittel.*

Anhang I AEUV umfasst „Fleisch und genießbare[n] Schlachtabfall“ (Kapitel 2) sowie „Zubereitungen von Fleisch [...]“ (Kapitel 16).

Gemäß § 3 Absatz 1 THKG von 2023 gilt Folgendes: *„Ein Lebensmittelunternehmer, der ein Lebensmittel tierischen Ursprungs nach Anlage 1, das von einer in Anlage 2 genannten Tierart gewonnen wurde, an den Endverbraucher abgibt, hat sicherzustellen, dass dem Lebensmittel zum Zeitpunkt, in dem dieses zur Abgabe an den Endverbraucher angeboten wird, eine Kennzeichnung der Haltungsform der Tiere, von denen das Lebensmittel gewonnen wurde [...] beigefügt ist.“* Mit dem notifizierten Entwurf wird § 3 Absatz 3 dahingehend geändert, dass der Ausschluss der Anwendung von § 3 Absatz 1 auf Lebensmittel tierischen Ursprungs, die von Tieren im Ausland gewonnen wurden, gestrichen wird, und § 3 wird umbenannt in „Verpflichtende Kennzeichnung inländischer **und ausländischer** Lebensmittel“ (Hervorhebung hinzugefügt). Das THKG in der durch den notifizierten Entwurf geänderten Fassung stellt klar, dass die Kennzeichnungspflicht auch für in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Tierhalter gilt, einschließlich der damit verbundenen Mitteilungspflicht (siehe z. B. § 12 Absatz 2, wonach auch nicht in Deutschland niedergelassene Tierhaltungseinrichtungen der Mitteilungspflicht gegenüber der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung unterliegen).

Gemäß § 4 Absatz 1 THKG werden bei der Kennzeichnung nach § 3 folgende Haltungsformen verwendet:

- 1. Stall,
- 2. Stall+Platz,
- 3. Frischluftstall,
- 4. Auslauf/Weide, und

5. Bio.⁴

Die Haltungsform „Bio“ ist gemäß § 4 Absatz 3 THKG ausschließlich Erzeugnissen vorbehalten, die von Tieren stammen, deren Haltung nach Artikel 35 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/848 zertifiziert ist. Die deutschen Rechtsvorschriften legen daher keine eigenständigen materiellen Kriterien für die Kategorie „Bio“ fest, sondern stützen sich insoweit ausschließlich auf die Einhaltung der harmonisierten Unionsregelung für die ökologische/biologische Produktion.

Eine Zusammenschau der Bestimmungen in § 3 Absatz 1, § 4 Absatz 3, § 7 und § 12 THKG in der durch den notifizierten Entwurf vorgeschlagenen geänderten Fassung zeigt jedoch, dass Unternehmer, die nach dem notifizierten Entwurf verpflichtet sind, die Haltungsform zu kennzeichnen, ihre der Verordnung (EU) 2018/848 entsprechenden Erzeugnisse unter der Kategorie „Bio“ des THKG vermarkten müssen (da diese Kategorie der Qualität ihrer Erzeugnisse entspricht) und weiterhin den in Abschnitt 2 THKG festgelegten Mitteilungs-, Registrierungs-, Aufzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitspflichten unterliegen. Tatsächlich muss der Inhaber eines tierhaltenden Betriebs gemäß § 12 Absatz 1 THKG in der durch den notifizierten Entwurf geänderten Fassung der zuständigen Behörde mitteilen, dass Tiere, aus denen gemäß § 3 Absatz 1 Lebensmittel gewonnen werden, in einer Haltungseinrichtung gehalten werden. Der Inhaber des tierhaltenden Betriebs ist jedoch nicht verpflichtet, die Haltung von Tieren in einer Haltungseinrichtung anzuzeigen, sofern diese Einrichtung nicht unter den Kategorien „Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Weide“ oder „Bio“ betrieben wird. Während also nach § 12 Absatz 1 Betriebe, die ausschließlich unter der Grundkategorie „Stall“ betrieben werden, von der Mitteilungspflicht ausgenommen sind, erstreckt sich diese Ausnahme nicht auf Betriebe, die unter der Kategorie „Bio“ betrieben werden.

Da das THKG in der durch den notifizierten Entwurf geänderten Fassung die verpflichtende Kennzeichnung der Haltungsform für alle in seinen Anwendungsbereich fallenden Lebensmittel – einschließlich ausländischer Lebensmittel – unter Verwendung einer der fünf in § 4 Absatz 1 festgelegten Kategorien, einschließlich „Bio“, mit einer Meldepflicht und weiteren verfahrensrechtlichen Anforderungen für alle Lebensmittelunternehmer verbindet, die der Kennzeichnungspflicht unterliegen (mit Ausnahme der Kategorie „Stall“, wie nachstehend erläutert wird), haben ökologisch/biologisch zertifizierte Unternehmer, einschließlich derjenigen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten, daher offenbar weiterhin die deutschen Mitteilungs- und Registrierungspflichten einzuhalten, um ihre Erzeugnisse in Deutschland als ökologisch/biologisch vermarkten und den Begriff „Bio“ verwenden zu können, ungeachtet der Tatsache, dass sie bereits nach der Verordnung (EU) 2018/848 zertifiziert und kontrolliert werden.

Diese zusätzlichen Verwaltungsaufgaben werfen Fragen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Verordnung (EU) 2018/848 auf. Gemäß Artikel 34 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/848 sind *„Unternehmer [...] vor dem Inverkehrbringen von Erzeugnissen als ökologische/biologische Erzeugnisse [verpflichtet,] ihre Tätigkeit den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird und in dem ihr Unternehmen dem Kontrollsystem unterstellt ist, zu melden.“* Es ist nicht erforderlich, dass solche Unternehmen ihre Tätigkeit mehrfach gegenüber verschiedenen Behörden ihres Mitgliedstaats anzeigen oder ihre Tätigkeit gegenüber allen zuständigen Behörden

⁴ „Bio“ in der Originalsprache.

derjenigen Mitgliedstaaten melden, in denen ihre Erzeugnisse vermarktet werden. Artikel 50 der genannten Verordnung sieht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten die Vermarktung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen, die dieser Verordnung entsprechen, nicht verbieten oder einschränken und insbesondere keine anderen als die in der Verordnung (EU) 2017/625 vorgesehenen amtlichen Kontrollen und keine anderen amtlichen Tätigkeiten durchführen dürfen. Was insbesondere die von dem notifizierten Entwurf erfassten „ausländische Erzeugnisse“ betrifft, soll diese Bestimmung sicherstellen, dass die Verbringung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen, die der Verordnung entsprechen und in einem Mitgliedstaat einer Kontrolle unterzogen wurden, nicht in einem anderen Mitgliedstaat eingeschränkt werden kann. Daher steht die Anforderung, vor der Vermarktung von Lebensmitteln in Deutschland als ökologisch/biologisch zusätzlich ein nationales Mitteilungs-, Registrierungs- und Rückverfolgbarkeitssystem einzuhalten, nicht im Einklang mit der Verordnung (EU) 2018/848, insbesondere mit deren Artikel 50.

2. Bewertung gemäß den Artikeln 34 bis 36 AEUV im Hinblick auf Lebensmittel, die nicht als ökologisch/biologisch gekennzeichnet sind

Im Hinblick auf andere Lebensmittel als solche, die gemäß der Verordnung (EU) 2018/848 als ökologisch/biologisch gekennzeichnet sind, sind die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs gemäß den Artikeln 34 bis 36 AEUV zu prüfen.

2.1. Beschränkung des freien Warenverkehrs

Artikel 34 AEUV verbietet nach der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) alle Maßnahmen, die geeignet sind, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern. Nationale Vorschriften, die – wie die im notifizierten Entwurf vorgesehenen – Anforderungen festlegen, die für Waren aus anderen Mitgliedstaaten zu erfüllen sind, können Hindernisse für den freien Warenverkehr und Maßnahmen gleicher Wirkung darstellen, die nach Artikel 34 AEUV verboten sind ⁵.

Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es keine harmonisierten unionsrechtlichen Vorschriften zur Definition von Haltungsformen gibt, die mit unterschiedlichen Tierschutzniveaus verbunden sind. Für den Schutz von Schweinen bestehen Mindeststandards ⁶. Die Mitgliedstaaten können jedoch – unter Einhaltung der allgemeinen Bestimmungen des Vertrags – in ihrem Hoheitsgebiet strengere Vorschriften zum Schutz von Schweinen beibehalten oder anwenden, die über diese Mindeststandards hinausgehen. In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über solche Maßnahmen unterrichten ⁷.

Sofern ein Bereich unionsrechtlich nicht harmonisiert ist, müssen die Mitgliedstaaten den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung einhalten. Verkauft ein Marktteilnehmer ein Erzeugnis rechtmäßig in einem Mitgliedstaat unter Einhaltung der dort geltenden nationalen Vorschriften, sollte er dieses Erzeugnis auch in anderen Mitgliedstaaten verkaufen können, ohne es an die nationalen Vorschriften dieser anderen Mitgliedstaaten anpassen zu müssen. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass nationale Vorschriften – wie

⁵ Siehe Urteil vom 11. Juli 1974, C-8/74, *Dassonville*, EU:C:1974:82.

⁶ Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABl. L 47 vom 18.2.2009, S. 5, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/120/oj>).

⁷ Siehe Artikel 12 der Richtlinie 2008/120/EC.

beispielsweise solche betreffend die Bezeichnung oder Kennzeichnung, denen in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellten und in Verkehr gebrachten Waren entsprechen müssen –, in Ermangelung einer Harmonisierung ein Hindernis für den freien Warenverkehr darstellen und damit als verbotene Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 34 AEUV einzustufen sind ⁸.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Tierschutzkennzeichnung unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. Während Deutschland im THKG von 2023 ein System mit fünf Haltungsformen („Stall“, „Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Weide“ und „Bio“) eingeführt hat, das mit dem notifizierten Entwurf nun auch auf Erzeuger und Einzelhändler von außerhalb Deutschlands erzeugtem Schweinefleisch erstreckt wird, gibt es in den meisten Mitgliedstaaten kein Tierschutzkennzeichnungssystem. Einige Mitgliedstaaten haben freiwillige Systeme mit unterschiedlichen Kategorien eingerichtet ⁹.

Der notifizierte Entwurf erkennt andere nationale Einstufungssysteme nicht ausdrücklich an. Nach § 5 des notifizierten Entwurfs darf bei der Kennzeichnung keine andere Bezeichnung verwendet werden als die in § 4 Absatz 1 THKG genannten deutschen Haltungsformen (§ 4 Absatz 1 THKG verweist auf § 3 Absatz 1 THKG, der nach der Änderung des § 3 Absatz 3 THKG sowohl für inländische als auch für ausländische Erzeugnisse gelten würde, siehe Artikel 1 Nummer 4 des notifizierten Entwurfs). Die deutschen Vorschriften unterscheiden nicht danach, ob für Lebensmittel aus anderen Mitgliedstaaten andere nationale Kennzeichnungsvorschriften gelten oder nicht. Darüber hinaus geht die Kommission zwar davon aus, dass in § 4 Absatz 2 Nummer 2 des geltenden THKG als Alternative für die Zuordnung einer der in dieser Bestimmung genannten einschlägigen deutschen Haltungsformen zum Zwecke der Kennzeichnung auf Anforderungen verwiesen wird, die mit den Anforderungen der entsprechenden Haltungsform in Anlage 4 des THKG vergleichbar sind. Jedoch bezieht sich der notifizierte Entwurf zur Änderung des THKG weder auf nationale Kennzeichnungsvorschriften für Haltungsformen anderer Mitgliedstaaten noch erläutert er, wie diese mit den Anforderungen für Haltungsformen nach dem deutschen System verglichen werden könnten. Das THKG in der durch den notifizierten Entwurf geänderten Fassung würde somit ausländische Kennzeichnungen von Lebensmitteln, die in einem anderen Mitgliedstaat im Rahmen eines nationalen Tierschutzkennzeichnungssystems rechtmäßig vermarktet werden, nicht ausdrücklich anerkennen.

Folglich müssen Erzeuger aus anderen Mitgliedstaaten, deren Haltungssysteme über die unionsrechtlichen Mindestanforderungen an den Tierschutz hinausgehen und die nicht möchten, dass ihre Erzeugnisse unter ungünstigen Bedingungen vermarktet werden (die also den oben genannten „Downgrading“-Mechanismus nicht in Anspruch nehmen wollen), im Rahmen des deutschen Systems nach den §§ 12 bis 14, 19 und 20 des notifizierten Entwurfs zusätzliche Mitteilungs-, Registrierungs-, Aufzeichnungs- und

⁸ Vgl. z. B. Urteil vom 10. Februar 2009, *Kommission/Italien*, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66 Rn. 34 und Urteil vom 18. Oktober 2012, *Elenca*, C-385/10 ECLI:EU:C:2012:634, Rn. 23.

⁹ Wie aus einer Studie aus dem Jahr 2022 zum Thema Tierschutzkennzeichnung hervorgeht, gibt es keine einheitliche Definition der verschiedenen Tierschutzniveaus, auf denen die zahlreichen auf dem EU-Markt verfügbaren Tierschutzkennzeichnungssysteme beruhen. Eine Minderheit von Mitgliedstaaten verfügt über freiwillige Tierschutzkennzeichnungssysteme, die auf staatlicher Ebene organisiert werden. Bei den meisten Tierschutzkennzeichnungssystemen handelt es sich um private Initiativen. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/49b6b125-b0a3-11ec-83e1-01aa75ed71a1/language-en>

Rückverfolgbarkeitsanforderungen erfüllen, bevor ihre Erzeugnisse in Deutschland verkauft werden dürfen.

Darüber hinaus wird, wie in der Notifizierungsmitteilung angegeben, mit dem notifizierten Entwurf für die Haltungsformen „Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Weide“ eine Verpflichtung eingeführt, die wesentlichen Mindestanforderungen des deutschen Tierschutzrechts für die Sauen- und Ferkelhaltung einzuhalten. Das bezieht sich unter anderem auf die deutschen Anforderungen hinsichtlich nicht-kurativer Eingriffe (Verbot der betäubungslosen Ferkelkastration) sowie auf die Beschränkungen hinsichtlich der Verwendungen von Kastenständen für Sauen während der Trächtigkeit und der Geburt. Erzeuger aus anderen Mitgliedstaaten, die ihre Erzeugnisse unter den oben genannten Kennzeichnungskategorien vermarkten möchten, müssten diese Anforderungen erfüllen und einen Nachweis über deren Einhaltung erbringen.

Schließlich können Erzeuger, die Tiere unter der niedrigsten deutschen Haltungsform („Stall“) halten oder den oben genannten „Downgrading“-Mechanismus anwenden, auf die Mitteilungs-, Registrierungs- und Aufzeichnungspflichten verzichten, nicht jedoch auf die Rückverfolgbarkeitspflicht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Regelungen des notifizierten Entwurfs den freien Warenverkehr innerhalb der EU einschränken. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die deutschen Behörden in der Begründung des notifizierten Entwurfs selbst eingeräumt haben, dass die Maßnahme eine Beschränkung nach Artikel 34 AEUV darstellt.¹⁰

2.2. Rechtfertigung der Beschränkung

Wird eine Maßnahme als Verstoß gegen Artikel 34 AEUV angesehen, kann sie dennoch gemäß Artikel 36 AEUV oder aufgrund eines der vom Gerichtshof anerkannten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie zur Erreichung des mit der Maßnahme verfolgten Ziels erforderlich ist und dasselbe Ziel nicht mit anderen, den freien Warenverkehr weniger einschränkenden Mitteln erreicht werden kann.¹¹

Wenn Mitgliedstaaten beschließen, ausschließlich auf nationaler Ebene geltende, den Handel innerhalb der EU beschränkende Maßnahmen zu erlassen, muss die Ausgestaltung solcher Maßnahmen durch konkrete Nachweise untermauert werden, und die gewählte Maßnahme darf nicht über das zur Erreichung des verfolgten und im Allgemeininteresse liegenden Ziels erforderliche Maß hinausgehen¹². Es obliegt somit den Mitgliedstaaten, konkret und anhand der Umstände des Einzelfalls nachzuweisen, dass die notifizierten Bestimmungen gerechtfertigt sind.¹³

¹⁰ Notifizierter Entwurf, Begründung, A. Allgemeiner Teil, VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, S. 35 (deutsche Fassung).

¹¹ Siehe Urteil vom 19. Oktober 2016, *Deutsche Parkinson Vereinigung*, C-418/15, EU:C:2016:776, Rn. 34; Urteil vom 9. Dezember 2010, *Humanplasma*, C-421/09, EU:C:2010:760, Rn. 34 und Urteil vom 23. Dezember 2015, *The Scotch Whisky Association and Others*, C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 33.

¹² *ebd.*

¹³ Urteil vom 18. Juni 2020, *Kommission/Ungarn*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, Rn. 77.

Nach der Auffassung der deutschen Behörden ist der Eingriff in den freien Warenverkehr gemäß Artikel 34 AEUV aus Gründen des tierwohlorientierten Verbraucherschutzes gerechtfertigt ¹⁴. Die deutschen Behörden berufen sich insoweit auf das weitreichende Informationsbedürfnis der Endverbraucher. Sie machen geltend, dass die Maßnahme den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine fundierte Entscheidung ermöglicht und es den Unternehmen erleichtert, Investitionskosten für tiergerechtere Haltungsformen wieder hereinzuholen. Deutschland weist zudem auf die weitreichende Möglichkeit hin, im Rahmen der Tierhaltungskennzeichnung Lebensmittel nicht mit der tatsächlichen Haltungsform, sondern mit einer weniger tiergerechten Haltungsform zu kennzeichnen („Downgrading“). Mit dem notifizierten Entwurf wird diese Möglichkeit auch auf Lebensmittel aus dem Ausland erstreckt.

Der Verbraucherschutz gehört zwar nicht zu den in Artikel 36 AEUV genannten Gründen des Allgemeininteresses, doch hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zwingende Erfordernisse wie den Verbraucherschutz als überragenden Grund des Allgemeininteresses anerkannt, der Beschränkungen gemäß Artikel 34 AEUV rechtfertigen kann. ¹⁵

Die notifizierte Maßnahme zielt darauf ab, die Verbraucherinformation zu verbessern und dem Wunsch der Verbraucher nach umfassenderen Informationen über das Tierwohl gerecht zu werden. Es erscheint somit, dass die nunmehr auch auf Lebensmittel aus anderen Mitgliedstaaten erstreckte Maßnahme grundsätzlich geeignet sein könnte, das Ziel eines besseren Verbraucherschutzes zu erreichen. Es bestehen jedoch Bedenken hinsichtlich der Geeignetheit der Maßnahme:

Erstens könnten wertvolle Informationen zur Tierhaltung im Rahmen anderer nationaler Systeme dadurch verloren gehen oder verzerrt werden, dass nach dem THKG in der durch den notifizierten Entwurf geänderten Fassung die nationale Kategorisierung auch für ausländische Erzeugnisse gelten würde und somit die Anwendung des deutschen Systems verbindlich machen wäre.

So verfügt beispielsweise Dänemark, einer der größten Exporteure von Schweinefleisch nach Deutschland, über ein eigenes System zur Kategorisierung von Haltungsformen mit anderen Anforderungen als die deutschen Kategorien. In Dänemark werden wichtige Beiträge zur Verbesserung des Tierschutzes, wie etwa die Haltung einer größeren Anzahl von Schweinen mit intakten Schwänzen oder die Erhöhung der Zahl nicht kastrierter Schweine, in dem vorgeschlagenen verbindlichen deutschen Tierschutzkennzeichnungssystem nicht berücksichtigt. Folglich können Lieferanten für den deutschen Markt – selbst, wenn sie bei bestimmten Tierschutzkriterien bessere Ergebnisse erzielen, die im vorgeschlagenen deutschen System jedoch nicht berücksichtigt werden, – deutschen Tierschutzkennzeichnungskategorien zugeordnet werden, die ihre Tierschutzbemühungen im Rahmen ihrer eigenen nationalen Systeme nicht angemessen widerspiegeln. Wenn die Anwendung eines Tierhaltungskennzeichnungssystems zur Folge hat, dass den Verbraucherinnen und Verbrauchern Informationen über Lebensmittel, die den Kennzeichnungsvorschriften anderer Mitgliedstaaten entsprechen, nicht zur Verfügung stehen, ist nicht nachgewiesen,

¹⁴ Notifizierter Entwurf, Begründung, A. Allgemeiner Teil, VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, S. 35 (deutsche Fassung).

¹⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 20. Februar 1979, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42, Rn. 8.

dass dieses Kennzeichnungssystem geeignet ist, das Ziel eines verbesserten Verbraucherschutzes durch bessere Information zu erreichen.

Zweitens sieht der notifizierte Entwurf einen eingebauten „Downgrading“-Mechanismus vor, infolge dessen ausländische Lebensmittel voraussichtlich häufig mit der niedrigsten deutschen Kategorie („Stall“ oder „mindestens Stall“ gemäß § 6 und Anlage 4 des notifizierten Entwurfs) gekennzeichnet werden, und zwar unabhängig davon, unter welchen Bedingungen die betreffenden Tiere gehalten wurden.

Wie oben ausgeführt, sind die Lebensmittelunternehmer gemäß § 6 Absatz 2 des notifizierten Entwurfs verpflichtet, „die jeweiligen Anforderungen an die Haltungsformen [...] [mit Ausnahme der niedrigsten Kategorie „Stall“] bei der zuständigen Behörde“ nachzuweisen. Andernfalls wird das Lebensmittel gemäß § 6 Absatz 1 des notifizierten Entwurfs als „mindestens Stall“ gekennzeichnet, wodurch die Kennzeichnung auf die niedrigste Haltungsform herabgestuft wird. Wie oben ausgeführt, dürften sich dadurch insbesondere ausländische Erzeuger mit komplexen Lebensmittelversorgungsketten konfrontiert sehen und vor dem Problem stehen, ihre nationalen Tierhaltungsformen den deutschen Kategorien zuordnen zu müssen. Anstatt Ressourcen auf die Einhaltung aller Mitteilungs-, Registrierungs-, Aufzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitsanforderungen zu verwenden, um ihre Erzeugnisse einer Kategorie zuzuordnen, die möglicherweise nicht vollständig den korrekten Tierhaltungsinformationen entspricht, ist daher zu erwarten, dass ausländische Lebensmittel bei Eintritt in den deutschen Markt häufiger herabgestuft und mit der niedrigsten deutschen Haltungsform gekennzeichnet werden. Während eine Herabstufung stets mit dem Risiko verbunden ist, dass eine Kennzeichnung die tatsächlichen Haltungsbedingungen des betreffenden Lebensmittels nicht zutreffend widerspiegelt, begründet die höhere Wahrscheinlichkeit, dass ausländische Lebensmittel einer Herabstufung unterliegen, zusätzliche Zweifel an der Geeignetheit dieser Maßnahme.

Drittens ermöglicht § 11 Absatz 2 des notifizierten Entwurfs bei vorverpackten Erzeugnissen, die mehrere verschiedene Lebensmittel enthalten, die Anwendung der Kategorien auf Muster anstelle der einzelnen Verpackungen. Auch diese fehlende genaue Zuordnung der Kategorien zu den Erzeugnissen stellt die Geeignetheit der im notifizierten Entwurf vorgesehenen Anforderungen in Frage.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen wird der Schluss gezogen, dass die notifizierte Maßnahme für die Erreichung des angestrebten Verbraucherschutzniveaus in Bezug auf ausländische Fleischerzeugnisse, insbesondere hinsichtlich solchen, die anderen nationalen Kennzeichnungssystemen für Tierhaltung unterliegen, nicht geeignet ist.

Selbst wenn man die Geeignetheit der notifizierten Maßnahme unterstellen würde (*quod non*), wäre die vorgesehene Maßnahme auch nicht notwendig und verhältnismäßig.

Die deutschen Behörden haben in ihrer Notifizierungsmitteilung geltend gemacht, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher zusätzliche Informationen zum Tierschutz wünschen und dass ein großer Teil der Endverbraucher in Deutschland regelmäßig in Restaurants, Gaststätten oder Wirtshäusern isst. Es wurden keine Informationen dazu vorgelegt, ob dieser zusätzliche Informationsbedarf die Auferlegung der deutschen Haltungsformen auf Erzeuger aus anderen Mitgliedstaaten, die über eigene

Tierschutzkennzeichnungssysteme verfügen, erforderlich macht und diese dadurch verpflichtet, bestimmte Mitteilungs-, Registrierungs-, Aufzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitsanforderungen zu erfüllen.

Zudem geht aus dem notifizierten Entwurf nicht hervor, ob die deutschen Behörden alternative Maßnahmen in Betracht gezogen haben, die für Hersteller, Händler und Unternehmen, die verzehrfertige Lebensmittel verkaufen, mit einem geringeren Aufwand verbunden gewesen wären.

Für Erzeugnisse aus Mitgliedstaaten, in denen bereits ein nationales Tierschutzkennzeichnungssystem existiert, hätte eine Klausel über die gegenseitige Anerkennung im Einklang mit der Verordnung (EU) 2019/515¹⁶ in den Entwurf aufgenommen werden können. Darüber hinaus hätten auch in Bezug auf Erzeugnisse aus Mitgliedstaaten, in denen es kein entsprechendes nationales System gibt, weniger belastende Registrierungs- und Zertifizierungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden können, einschließlich der Möglichkeit, nationale Registrierungen und Zertifizierungen wiederzuverwenden. Die deutschen Behörden haben nicht dargelegt, dass sie solche alternativen, weniger restriktiven Maßnahmen geprüft haben.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die deutschen Behörden nicht nachgewiesen haben, dass die notifizierte Maßnahme, mit der den Erzeugern aus anderen Mitgliedstaaten Mitteilungs-, Registrierungs-, Aufzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitsanforderungen auferlegt werden, erforderlich ist, um dem Bedürfnis der deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher nach mehr Informationen zur Tierhaltung bei Lebensmitteln dieser Erzeuger und bei nicht vorverpackten, verzehrfertigen Lebensmitteln Rechnung zu tragen.

Selbst unter der Annahme, dass die vorgeschlagene Maßnahme für die Gewährleistung des angestrebten Ziels der Befriedigung des öffentlichen Verbraucherschutzinteresses erforderlich und geeignet ist (*quod non*), reichen die von den deutschen Behörden vorgelegten Angaben nicht aus, um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu belegen. Insbesondere ist nicht nachgewiesen, dass die durch die Maßnahme entstehende Belastung nicht außer Verhältnis steht zu dem mit der Maßnahme verfolgten Ziel und dem daraus zu erwartenden Nutzen.

Einerseits würden die oben genannten Maßnahmen, wie zuvor ausführlich erläutert, eine erhebliche Belastung für verschiedene Marktteilnehmer entlang der Lebensmittelversorgungskette darstellen. Insbesondere würde die Umsetzung der notifizierten Maßnahmen dazu führen, dass Lebensmittelunternehmer aus anderen Mitgliedstaaten, in denen nationale Tierschutzkennzeichnungssysteme bestehen, für Erzeugnisse, die nicht unter der Kategorie „Stall“ vermarktet werden, zusätzliche Mitteilungs- und Registrierungspflichten in Deutschland erfüllen müssten, um Erzeugnisse verkaufen zu können, die im Mitgliedstaat ihrer Niederlassung rechtmäßig hergestellt und vermarktet wurden. Marktteilnehmer, die bereits Investitionen getätigt haben, um die in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Anforderungen der Tierschutzkennzeichnung zu erfüllen, müssten nun zusätzliche Kosten auf sich nehmen, um Zugang zum deutschen Markt zu erhalten, da sie die Einhaltung der durch den notifizierten Entwurf eingeführten Verpflichtungen nachweisen müssten. Dies würde zum einen die Einrichtung neuer, kostspieliger Rückverfolgbarkeitssysteme erfordern,

¹⁶ Verordnung (EU) 2019/515 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 (ABl. L 91 vom 29.3.2019, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/515/oj>).

um festzustellen, ob ihre Erzeugnisse entlang der komplexen grenzüberschreitenden Lieferkette tatsächlich zu einem späteren Zeitpunkt in Deutschland verkauft werden, und es würde zum anderen zusätzliche Kosten für die Zusammenstellung von Informationen für die deutschen Behörden verursachen. Dagegen müssen in Deutschland ansässige Erzeuger lediglich die Anforderungen eines einzigen Systems, d. h. des deutschen Systems, erfüllen, was ihnen auf dem deutschen Markt einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ausländischen Marktteilnehmern verschaffen kann. Darüber hinaus würden Erzeuger aus anderen Mitgliedstaaten, die zwar die unionsrechtlichen Tierschutzvorschriften einhalten, aber keine darüberhinausgehenden Haltungsanforderungen anwenden, standardmäßig der Kategorie „Stall“ zugeordnet. In einem Rechtsrahmen, in dem alle von der Regelung betroffenen Erzeugnisse gekennzeichnet werden müssen, könnte die Kategorie „Stall“ von den Verbraucherinnen und Verbrauchern negativ als die niedrigste Kategorie wahrgenommen werden, was potenziell erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen für Erzeuger aus anderen Mitgliedstaaten nach sich ziehen könnte.

Darüber hinaus werden Investitionen ausländischer Erzeuger in Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls nach den nationalen Vorschriften anderer Mitgliedstaaten in Deutschland möglicherweise nicht angemessen anerkannt, soweit die Umsetzung dieser Vorschriften nicht der deutschen Einstufung entspricht.

Die Behauptung der deutschen Behörden, die Maßnahme erleichtere es Unternehmen, ihre Investitionskosten für tierschutzgerechtere Haltungsformen leichter wieder hereinzuholen, ist angesichts der zusätzlichen Kosten, insbesondere für Erzeuger aus anderen Mitgliedstaaten, nicht hinreichend belegt.

Darüber hinaus vereint der vorgelegte Entwurf die Melde-, Registrierungs-, Aufzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitspflichten für Betriebsinhaber aus anderen Mitgliedstaaten mit Kennzeichnungspflichten für Unternehmen, die Lebensmittel aus anderen Mitgliedstaaten an Endverbraucher liefern. Dadurch werden Pflichten sowohl für Erzeuger bzw. Tierhalter als auch für Lieferanten begründet, also am Anfang und am Ende der Lebensmittelversorgungskette.

Lebensmittelversorgungsketten bestehen jedoch nur selten aus lediglich zwei Ebenen (Erzeuger/Tierhalter und Lieferant). Auf nationaler Ebene (und möglicherweise in einigen wenigen grenznahen Gebieten zwischen Mitgliedstaaten) kann es in seltenen Fällen vorkommen, dass ein Erzeuger in direktem Kontakt mit dem Unternehmen steht, das die Lebensmittel an die Endverbraucher liefert. In den meisten Fällen sind Lebensmittelversorgungsketten jedoch komplexer und können – insbesondere bei Lebensmitteln aus anderen Mitgliedstaaten – mehrere in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässige Betriebe umfassen. Zudem sind häufige Lieferantenwechsel in der Lebensmittelversorgungskette durchaus üblich. Ein Betriebsinhaber aus einem anderen Mitgliedstaat hat möglicherweise keine Kenntnis darüber, ob der Schlachthof, der seine Tiere verarbeitet, an Großhändler verkauft, die auch Einzelhändler beliefern, die den deutschen Markt bedienen. Gleichwohl müsste der Betriebsinhaber die oben genannten Mitteilungs-, Aufzeichnungs- und sonstigen Pflichten erfüllen. Dadurch wird die durch das deutsche nationale Kennzeichnungssystem entstehende Belastung erhöht. Die Einbeziehung von verzehrfertigen, nicht vorverpackten Lebensmitteln in den Anwendungsbereich des THKG macht die Lebensmittelversorgungsketten noch komplexer, da Fleischwaren von weiteren Akteuren in der Lebensmittelversorgungskette weiterverarbeitet werden können, was die Rückverfolgbarkeit von Informationen zur

Tierhaltung zusätzlich erschwert. Eine vergleichbare Belastung entstünde auch für Händler und Anbieter von verzehrfertigen Erzeugnissen.

Die oben beschriebene Belastung muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der notifizierten Maßnahme verfolgten Ziel stehen, nämlich einem verbesserten Verbraucherschutz durch bessere Verbraucherinformationen. Zu diesem Zweck würde der notifizierte Entwurf die deutsche Kategorisierung auf Lebensmittel aus anderen Mitgliedstaaten erstrecken. Die Mitteilungs-, Registrierungs- und Rückverfolgbarkeitsanforderungen dienen der Überprüfung durch die deutschen Behörden, ob die Erzeuger die deutschen Anforderungen der Tierhaltungsformen erfüllen.

Dieser oben genannte zwingende Grund des Allgemeininteresses wird insbesondere bei Erzeugnissen aus Mitgliedstaaten ohne eigenes nationales Tierhaltungskennzeichnungssystem erreicht, da auf Unionsebene kein harmonisiertes System für die Kategorisierung und Kennzeichnung von Haltungsformen existiert. Bei Erzeugnissen aus Mitgliedstaaten, die über ein eigenes, Kennzeichnungssystem verfügen, könnte ein höheres Verbraucherschutzniveau jedoch auch durch die Anerkennung des ausländischen Systems oder durch die Heranziehung anderer Kennzeichnungen gewährleistet werden. Die Auferlegung der deutschen Kategorisierung auf Erzeugnisse, die den Vorschriften anderer nationaler Systeme unterliegen, führt zu einer Fragmentierung der Vorschriften für den Handel mit solchen Erzeugnissen im Binnenmarkt.

Die deutschen Behörden haben nicht nachgewiesen, dass die im Rahmen der notifizierten Maßnahme vorgeschlagenen Anforderungen für Lebensmittel aus anderen Mitgliedstaaten, die auf dem deutschen Markt verkauft werden, verhältnismäßig sind.

Aus den vorstehenden Erwägungen kann daher der Schluss gezogen werden, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht als mit den Anforderungen der Artikel 34 bis 36 AEUV vereinbar angesehen werden können. Die oben geprüften Elemente des notifizierten Entwurfs bestätigen weder die Geeignetheit noch die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der notifizierten Regelungen zur Erreichung der verfolgten Ziele.

Aus diesen Gründen gibt die Kommission gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 eine ausführliche Stellungnahme ab, wonach der notifizierte Entwurf gegen Artikel 50 der Verordnung (EU) 2018/848 sowie gegen die Artikel 34 bis 36 AEUV verstößt und nicht ohne Weiteres auf der Grundlage von Artikel 36 AEUV gerechtfertigt wäre, ohne dass die vorstehenden Anmerkungen angemessen berücksichtigt werden.

Alle Bestimmungen des notifizierten Entwurfs, die zusätzliche verpflichtende Angaben im Sinne von Artikel 39 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 darstellen können, werden in einem gesonderten Verfahren gemäß Artikel 45 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 geprüft. Die vorliegende ausführliche Stellungnahme greift der Bewertung nach der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 nicht vor.

Die Kommission erinnert die deutsche Regierung daran, dass die Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 den Mitgliedstaat, der den betreffenden Gesetzentwurf ausgearbeitet hat, verpflichtet, diesen nicht vor Ablauf von sechs Monaten seit dem Datum der Notifizierung anzunehmen.

Diese Stillhaltefrist endet daher am 12. November 2026.

Die Kommission weist die deutsche Regierung ferner darauf hin, dass der Mitgliedstaat, an den eine ausführliche Stellungnahme gerichtet ist, nach dieser Bestimmung verpflichtet ist, die Kommission über die Maßnahmen zu unterrichten, die er aufgrund der Stellungnahme zu ergreifen beabsichtigt.

Sollte die deutsche Regierung den Verpflichtungen aus der Richtlinie (EU) 2015/1535 nicht nachkommen oder sollte der betreffende Gesetzentwurf ohne Berücksichtigung der vorstehend dargelegten Einwände angenommen werden oder auf andere Weise gegen das Recht der Europäischen Union verstoßen, kann die Kommission gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein Verfahren einleiten.

Hochachtungsvoll,

Im Namen der Kommission

Piotr SERAFIN
Mitglied der Kommission

