

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

23. Januar 2003(1)

Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats - Rechtsangleichung - Artikel 28 EG und 30 EG -  
Richtlinie 79/112/EWG - Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln

In der Rechtssache C-221/00

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch J. C. Schieferer als  
Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

**Republik Österreich**, vertreten durch H. Dossi als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in  
Luxemburg,

Beklagte,

unterstützt durch

**Königreich Dänemark**, vertreten durch C. P. Kristensen als Bevollmächtigten,

Streithelfer,

wegen Feststellung, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den  
Artikeln 2 Absatz 1 Buchstabe b und 15 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/112/EWG des  
Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten  
über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl.  
1979, L 33, S. 1) in der durch die Richtlinie 97/4/EG des Europäischen Parlaments und des  
Rates vom 27. Januar 1997 (ABl. L 43, S. 21) geänderten Fassung sowie aus Artikel 28 EG  
verstoßen hat, dass sie § 9 Absätze 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 23. Jänner 1975 über den  
Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und  
Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelgesetz 1975) dahin auslegt und anwendet, dass  
gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs generell und  
absolut verboten sind und ihre Zulassung einem vorherigen Genehmigungsverfahren  
unterliegt,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Richter C. Gulmann in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten  
der Sechsten Kammer und V. Skouris, der Richterinnen F. Macken und N. Colneric sowie des  
Richters J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter),

Generalanwalt: L. A. Geelhoed

Kanzler: M.-F. Contet, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 2. Mai 2002, in der die Kommission durch J. C. Schieferer und die Republik Österreich durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigten vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. Juli 2002,

folgendes

## **Urteil**

1.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 31. Mai 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 2 Absatz 1 Buchstabe b und 15 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl. 1979, L 33, S. 1) in der durch die Richtlinie 97/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 (ABl. L 43, S. 21) geänderten Fassung (nachstehend: Richtlinie 79/112) sowie aus Artikel 28 EG verstoßen hat, dass sie § 9 Absätze 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 23. Jänner 1975 über den Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrsprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelgesetz 1975) (nachstehend: LMG) dahin auslegt und anwendet, dass gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs generell und absolut verboten sind und ihre Zulassung einem vorherigen Genehmigungsverfahren unterliegt.

2.

Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 20. November 2000 ist das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Republik Österreich zugelassen worden.

### **Rechtlicher Rahmen**

#### *Gemeinschaftsrecht*

3.

Artikel 28 EG bestimmt:

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

4.

Artikel 30 EG lautet:

Die Bestimmungen der Artikel 28 und 29 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen

und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

5.

Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 79/112 lautet:

(1) 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;

ii) durch Angabe von Wirkungen oder Eigenschaften, die das Lebensmittel nicht besitzt;

iii) indem zu verstehen gegeben wird, dass das Lebensmittel besondere Eigenschaften besitzt, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Eigenschaften besitzen;

b) vorbehaltlich der Gemeinschaftsvorschriften über natürliche Mineralwässer und über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, einem Lebensmittel Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuschreiben oder den Eindruck dieser Eigenschaften entstehen lassen.

6.

Artikel 15 der Richtlinie 79/112 sieht vor:

(1) Die Mitgliedstaaten dürfen den Verkehr mit Lebensmitteln, die den Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechen, nicht durch die Anwendung nichtharmonisierter einzelstaatlicher Vorschriften verbieten, die die Etikettierung und Aufmachung einzelner Lebensmittel oder der Lebensmittel im Allgemeinen regeln.

(2) Absatz 1 findet keine Anwendung auf nichtharmonisierte einzelstaatliche Vorschriften, die gerechtfertigt sind zum Schutz

- der Gesundheit,

- vor Täuschung, sofern sie nicht bewirken, dass die Anwendung der in dieser Richtlinie vorgesehenen Definitionen und Bestimmungen beeinträchtigt wird,

- des gewerblichen und kommerziellen Eigentums, der Herkunftsbezeichnungen und Ursprungsangaben sowie vor unlauterem Wettbewerb.

7.

Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 84/450/EWG des Rates vom 10. September 1984 über irreführende und vergleichende Werbung (ABl. L 250, S. 17) in der durch die Richtlinie 97/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.

Oktober 1997 (ABl. L 290, S. 18) geänderten Fassung (nachstehend: Richtlinie 84/450) lautet wie folgt:

Die Mitgliedstaaten sorgen im Interesse sowohl der Verbraucher als auch der Mitbewerber und der Allgemeinheit für geeignete und wirksame Möglichkeiten zur Bekämpfung der irreführenden Werbung und zur Gewährleistung der Einhaltung der Bestimmungen über vergleichende Werbung.

8.

Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 84/450 bestimmt:

Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, Bestimmungen aufrechtzuerhalten oder zu erlassen, die bei irreführender Werbung einen weiter reichenden Schutz der Verbraucher, der einen Handel, ein Gewerbe, ein Handwerk oder einen freien Beruf ausübenden Personen sowie der Allgemeinheit vorsehen.

*Nationales Recht*

9.

§ 9 LMG bestimmt:

(1) Es ist verboten, beim Inverkehrbringen von Lebensmitteln, Verzehrprodukten oder Zusatzstoffen

a) sich auf die Verhütung, Linderung oder Heilung von Krankheiten oder Krankheitssymptomen oder auf physiologische oder pharmakologische, insbesondere jung erhaltende, Alterserscheinungen hemmende, schlank machende oder gesund erhaltende Wirkungen zu beziehen oder den Eindruck einer derartigen Wirkung zu erwecken;

b) auf Krankengeschichten, ärztliche Empfehlungen oder auf Gutachten hinzuweisen;

c) gesundheitsbezogene, bildliche oder stilisierte Darstellungen von Organen des menschlichen Körpers, Abbildungen von Angehörigen der Heilberufe oder von Kuranstalten oder sonstige auf Heiltätigkeiten hinweisende Abbildungen zu verwenden.

(2) Die Verbote des Absatzes 1 gelten nicht für jene althergebrachten Bezeichnungen, die keinerlei Zweifel über die Beschaffenheit der Ware zulassen.

(3) Der Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz hat auf Antrag für bestimmte Lebensmittel oder Verzehrprodukte gesundheitsbezogene Angaben mit Bescheid zuzulassen, wenn dies mit dem Schutz der Verbraucher vor Täuschung vereinbar ist. Der Bescheid ist aufzuheben, wenn die Voraussetzungen für die Zulassung nicht mehr gegeben sind.

### **Vorprozessuales Verfahren**

10.

Nachdem die Kommission festgestellt hatte, dass bestimmte in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellte und dort im freien Verkehr befindliche

Lebensmittel in Österreich nicht in den Verkehr gebracht werden konnten, da auf die Gesundheit des Verbrauchers bezogene Angaben von den zuständigen Behörden im Rahmen des vorherigen Genehmigungsverfahrens nicht zugelassen worden waren, forderte sie am 16. Februar 1999 die österreichische Regierung unter Hinweis darauf, dass diese Praxis gegen Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 15 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/112 sowie gegen die Grundsätze des freien Warenverkehrs verstoße, schriftlich zur Äußerung auf.

11.

Mit Schreiben vom 15. April 1999 antworteten die österreichischen Stellen, das in § 9 Absatz 1 LMG enthaltene Verbot gehe zwar über das Verbot in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 79/112 hinaus, sei jedoch gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 79/112 gerechtfertigt. Zudem stehe die österreichische Regelung nicht nur mit der Richtlinie 84/450 im Einklang, sondern auch mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wie sie sich insbesondere aus dem Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe-Zentral, Slg. 1979, 649 - Cassis de Dijon) ergebe.

12.

Da die Kommission der Ansicht war, dass die Republik Österreich keine Maßnahme getroffen habe, die auf eine Beendigung der im Aufforderungsschreiben genannten Verstöße hätte schließen lassen, richtete sie an diesen Mitgliedstaat am 9. November 1999 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie ausführte, das Vertragsverletzungsverfahren betreffe das allgemeine Verbot, auf Lebensmitteln gesundheitsbezogene Angaben aufzubringen, und das Erfordernis, gesundheitsbezogene Angaben aufweisende Erzeugnisse einem vorherigen Genehmigungsverfahren zu unterwerfen.

13.

Mit Schreiben vom 23. Dezember 1999 antwortete die österreichische Regierung, die nationalen Vorschriften enthielten kein generelles Verbot gesundheitsbezogener Angaben auf Lebensmitteln, sondern stellten vielmehr ein Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt dar. Zudem verfolge das Verwaltungsverfahren den Zweck, jedem Antragsteller einen Rechtsanspruch auf Zulassung gesundheitsbezogener Angaben zu geben, wenn dies mit dem Schutz der Verbraucher vor Täuschung vereinbar sei und die Angaben auch wirklich wahr seien.

14.

Da die Kommission der Auffassung war, dass die Republik Österreich der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht innerhalb der gesetzten Frist nachgekommen sei, hat sie die vorliegende Klage eingereicht.

### **Zur Begründetheit**

#### *Vorbringen der Parteien*

15.

Die Kommission macht geltend, das generelle und absolute Verbot gesundheitsbezogener Angaben auf Lebensmitteln verstoße gegen die Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b und 15 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/112, und die Unterwerfung solcher Angaben unter ein vorheriges Genehmigungsverfahren sei nicht mit den Artikeln 28 EG und 30 EG vereinbar.

16.

Nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 79/112 seien die Mitgliedstaaten nur berechtigt, krankheitsbezogene Angaben zu verbieten. Die Bestimmung lasse jedoch für gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln einen

- Entscheidungsspielraum, wenn die anderen von der Richtlinie 79/112 aufgestellten Erfordernisse, insbesondere das, den Käufer nicht zu täuschen, eingehalten würden.
17. Neben dem Verbot krankheitsbezogener Angaben auf Lebensmitteln enthalte § 9 Absatz 1 Buchstaben a bis c LMG auch ein Verbot gesundheitsbezogener Angaben, z. B. von Hinweisen auf physiologische oder pharmakologische, insbesondere jung erhaltende, Alterserscheinungen hemmende, schlank machende oder gesund erhaltende Wirkungen. Ein solches Verbot begrenze somit den Anwendungsbereich des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 79/112.
  18. Die Kommission trägt insoweit vor, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 12. Dezember 1990 in der Rechtssache C-241/89, SARPP, Slg. 1990, I-4695, Randnr. 15) gestatte es die Richtlinie 79/112 aufgrund ihres allgemeinen, horizontalen Charakters den Mitgliedstaaten, Vorschriften beizubehalten oder zu erlassen, die zu den Bestimmungen der Richtlinie hinzuträten. Die Richtlinie zähle jedoch in Artikel 15 Absatz 2 die Rechtfertigungsgründe für die Anwendung der nationalen Normen abschließend auf.
  19. Daraus folge, dass das generelle und absolute Verbot gesundheitsbezogener Angaben gemäß § 9 LMG als nichtharmonisierte einzelstaatliche Vorschrift anzusehen sei, die nur angewandt werden könne, wenn sie durch einen der in Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 79/112 genannten Gründe, d. h. den Schutz der öffentlichen Gesundheit, den Verbraucherschutz und die Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs, gerechtfertigt sei.
  20. Entgegen dem Vorbringen der österreichischen Regierung könne der Verbraucherschutz das fragliche Verbot nicht rechtfertigen, da darunter auch wahrheitsgemäße Angaben fielen, die nicht geeignet seien, einen verständigen Verbraucher irrezuführen.
  21. Eine gesundheitsbezogene Angabe auf einem Lebensmittel, das in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig im Sinne der Richtlinie 79/112 vertrieben werde, könne keine Täuschung im Sinne des Artikels 15 Absatz 2 der Richtlinie darstellen und folglich die Anwendung nichtharmonisierter einzelstaatlicher Vorschriften nicht rechtfertigen.
  22. Nach Auffassung der Kommission wird das vorherige Genehmigungsverfahren, dem gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln nach § 9 Absatz 3 LMG unterliegen, nicht von der Richtlinie 79/112 erfasst; es stelle eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne des Artikels 28 EG dar.
  23. Diese Regelung führe dazu, dass Erzeugnisse mit gesundheitsbezogenen Angaben, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt oder vertrieben würden, nicht ohne vorherige Genehmigung auf den österreichischen Markt gebracht werden könnten.
  24. Ein solches Verwaltungsverfahren sei auch nicht im Hinblick auf die Richtlinie 84/450 zu rechtfertigen, da die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln durch die Richtlinie 79/112 abschließend geregelt seien. Diese Richtlinie enthalte nämlich in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a ein Verbot von den Käufer irreführenden Angaben auf Lebensmitteln.

25. Überdies könne der Schutz der Verbraucher durch Maßnahmen gewährleistet werden, die den freien Warenverkehr weniger beschränkten als das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung. So könnten gezielte Kontrollen auf dem Markt durchgeführt werden, um die Waren aufzufinden, die mit Angaben versehen seien, die geeignet erschienen, den Verbraucher irrezuführen.
26. Die österreichische Regierung räumt ein, dass das Verbot gesundheitsbezogener Angaben gemäß § 9 Absatz 1 LMG über den in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 79/112 vorgesehenen Verbotsinhalt hinausgehe. Dieses Verbot sei jedoch mit Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 79/112 vereinbar, da es dem Schutz der Gesundheit und dem Verbraucherschutz diene.
27. Nach der nationalen Vorschrift würden im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens, das gleichermaßen für nationale wie für importierte Waren gelte, gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln zugelassen, wenn sie wahr seien und die Verbraucher vor Täuschung schützen könnten. Die Feststellung, ob solche Angaben wahr seien oder nicht, könne jedoch nicht dem subjektiven Empfinden des Marktbeteiligten überlassen werden, der ihre Zulassung beantrage.
28. Zudem könne der Verbraucherschutz im Gesundheitsschutz aufgehen. Irreführende Angaben auf einem Erzeugnis, die diesem Eigenschaften zuschrieben, die es nicht besitze, könnten bei kranken Menschen gesundheitsschädigende Folgen haben, insbesondere, wenn eine effektive Bekämpfung von Krankheiten unterbleibe, da die Kranken auf die Wirkung des Erzeugnisses vertrauten.
29. Hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens für gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln gemäß § 9 Absatz 3 LMG trägt die österreichische Regierung vor, die Frage der Etikettierung und der Aufmachung von Lebensmitteln sei durch die Richtlinie 79/112 nicht abschließend geregelt.
30. Artikel 2 der Richtlinie 79/112 treffe zur Zulässigkeit von nichtirreführenden gesundheitsbezogenen Angaben bzw. Werbung keine Aussage, so dass insoweit die Richtlinie 84/450 heranzuziehen sei. Diese Richtlinie, nach deren Artikel 2 der Begriff der irreführenden Werbung weit auszulegen sei, erfasse auch die Werbung für ein Erzeugnis, deren irreführende Wirkung auf dem Text beruhe, mit dem das Erzeugnis versehen sei.
31. Aus den Begründungserwägungen der Richtlinie 84/450 in Verbindung mit deren Artikel 7, wonach es den Mitgliedstaaten gestattet sei, auf dem Gebiet der irreführenden Werbung Vorschriften zu erlassen, um einen größeren Schutz der Verbraucher zu gewährleisten, könne geschlossen werden, dass eine vorherige Prüfung bei Lebensmitteln mit gesundheitsbezogenen Angaben nicht gemeinschaftswidrig sei.
32. Im Übrigen könne das Erfordernis der vorherigen Genehmigung als nichtharmonisierte einzelstaatliche Vorschrift angewandt werden, wenn es durch einen der in Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 79/112 aufgeführten Gründe gerechtfertigt sei. Der Rechtfertigungsgrund des Verbraucherschutzes sei dort ausdrücklich genannt.
- 33.

Schließlich stelle das Erfordernis der vorherigen Genehmigung das mildeste Mittel dar, um den notwendigen Schutz der Gesundheit der Verbraucher sicherzustellen, da das System der nachträglichen Kontrolle von bereits auf dem Markt befindlichen Lebensmitteln für einen solchen Schutz nicht ausreicht.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

34.

Zunächst ist zum einen daran zu erinnern, dass nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 79/112 die Etikettierung von Lebensmitteln und die Art und Weise, in der sie erfolgt, nicht geeignet sein dürfen, den Käufer irrezuführen. Zum anderen darf nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b dieser Richtlinie vorbehaltlich der Vorschriften über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, die Etikettierung einem Lebensmittel nicht Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer Krankheit zuschreiben.

35.

Die Richtlinie 79/112 verbietet also alle Angaben, die sich auf eine menschliche Krankheit beziehen, unabhängig von ihrer Eignung, den Verbraucher irrezuführen, sowie diejenigen Angaben, die, obwohl sie sich nicht auf eine Krankheit, sondern etwa auf die Gesundheit beziehen, irreführend sind.

36.

Außerdem ist hervorzuheben, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 79/112 keine Maßnahmen erlassen dürfen, die den Verkehr mit Lebensmitteln, die den Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechen, verbieten.

37.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass Lebensmittel mit einer Etikettierung, die nichtirreführende gesundheitsbezogene Angaben enthält, als den Vorschriften der Richtlinie 79/112 entsprechend anzusehen sind und dass die Mitgliedstaaten ihren Vertrieb nicht mit der Begründung untersagen können, diese Etikettierung sei möglicherweise nicht ordnungsgemäß.

38.

Wie sich aus der neunten Begründungserwägung der Richtlinie 79/112 ergibt, gestattet es jedoch diese Richtlinie wegen ihres allgemeinen, horizontalen Charakters den Mitgliedstaaten, Vorschriften beizubehalten oder zu erlassen, die zu den Vorschriften der Richtlinie hinzutreten. Die Grenzen der den Mitgliedstaaten belassenen Befugnis werden in der Richtlinie selbst gezogen, da diese in Artikel 15 Absatz 2 die Gründe abschließend anführt, die die Anwendung nichtharmonisierter einzelstaatlicher Vorschriften, die den Verkehr mit der Richtlinie entsprechenden Lebensmitteln verbieten, rechtfertigen können (vgl. in diesem Sinne Urteil SARPP, Randnr. 15). Zu diesen Gründen gehören unter anderem der Schutz der Gesundheit und der Verbraucherschutz.

39.

Nach § 9 Absatz 1 LMG sind beim Inverkehrbringen von Lebensmitteln nicht nur krankheitsbezogene, sondern auch gesundheitsbezogene Angaben verboten. Aus der Akte geht hervor, dass die österreichischen Gerichte diese Vorschrift dahin auslegen, dass das fragliche Verbot auch dann Anwendung finde, wenn die gesundheitsbezogenen Angaben wahr seien.

40.

Nach § 9 Absatz 3 LMG unterliegen sämtliche gesundheitsbezogenen Angaben einem vorherigen Genehmigungsverfahren, durch das wahre Angaben von solchen, durch die der Verbraucher getäuscht werden kann, unterschieden werden sollen. Die Zulassung

oder das Verbot des Inverkehrbringens der fraglichen Lebensmittel hängt von der von den zuständigen nationalen Behörden getroffenen Unterscheidung ab.

41.

Diese mit § 9 Absätze 1 und 3 LMG getroffene Regelung, mit der gesundheitsbezogene Angaben einem allgemeinen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterworfen werden, ist beschränkender als diejenige des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie 79/112. Ihre Zulässigkeit hängt daher von der Beurteilung der Gründe ab, auf die sie gestützt wird.

42.

Hierzu ist festzustellen, dass, da Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 79/112 die möglichen Rechtfertigungsgründe für die Anwendung nationaler Vorschriften, die den Verkehr mit der Richtlinie entsprechenden Lebensmitteln behindern, abschließend harmonisiert hat, alle einschlägigen nationalen Maßnahmen anhand der fraglichen Harmonisierungsmaßnahme und nicht anhand der Artikel 28 EG und 30 EG zu beurteilen sind (vgl. insbesondere Urteile vom 12. Oktober 1993 in der Rechtssache C-37/92, Vanacker und Lesage, Slg. 1993, I-4947, Randnr. 9, vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache C-324/99, DaimlerChrysler, Slg. 2001, I-9897, Randnr. 32, und vom 24. Oktober 2002 in der Rechtssache C-99/01, Linhart und Biffl, Slg. 2002, I-0000, Randnr. 18).

43.

Zudem ist daran zu erinnern, dass die Artikel 2 und 15 der Richtlinie 79/112 ein Verbot von Angaben vorsehen, die geeignet sind, den Käufer irrezuführen. Es handelt sich hier um eine spezifische Regelung zur Bekämpfung von Täuschungen, die als Sonderregelung gegenüber der in der Richtlinie 84/450 vorgesehenen allgemeinen Regelung über den Schutz gegen irreführende Werbung auszulegen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Linhart und Biffl, Randnrn. 19 und 20).

44.

Unter diesen Umständen ist die Vereinbarkeit der fraglichen nationalen Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht ausschließlich anhand der Richtlinie 79/112 zu beurteilen.

45.

Insoweit steht fest, dass der durch das Lebensmittelgesetz eingeführten rechtlichen Regelung die Überlegung zugrunde liegt, der Schutz der Verbraucher vor Täuschung erfordere zwingend eine vorherige Prüfung durch die zuständigen nationalen Behörden, ob eine gesundheitsbezogene Angabe auf Lebensmitteln irreführend ist.

46.

Daher ist zu prüfen, ob das in § 9 Absatz 3 LMG vorgesehene Erfordernis der vorherigen Genehmigung als mit Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 79/112 vereinbar angesehen werden kann, soweit danach nichtharmonisierte einzelstaatliche Vorschriften, die zum Schutz der Gesundheit und vor Täuschung gerechtfertigt sind, zulässig sind.

47.

Hierzu muss dieses Erfordernis geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihm verfolgten Zieles zu gewährleisten, und es darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

48.

Zwar verbietet Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 79/112 zum einen alle Angaben, die sich auf die Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit beziehen, auch wenn sie nicht geeignet sind, den Käufer irrezuführen, und zum anderen irreführende gesundheitsbezogene Angaben, doch lässt sich mit dem Schutz der Gesundheit, falls in einer bestimmten Situation überhaupt von Gesundheitsrisiken

ausgegangen werden kann, nicht eine den freien Warenverkehr so beschränkende Regelung rechtfertigen, wie sie sich aus einem vorherigen Genehmigungsverfahren für sämtliche gesundheitsbezogenen Angaben auf Lebensmitteln ergibt, und zwar auch solchen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt wurden und sich dort im freien Verkehr befinden.

49.

Solche Restrisiken für die Gesundheit lassen sich nämlich durch weniger beschränkende Maßnahmen vermeiden, so insbesondere die Verpflichtung des Herstellers oder des Vertreibers des betreffenden Erzeugnisses, in Zweifelsfällen die Richtigkeit der auf der Etikettierung enthaltenen Tatsachenbehauptungen nachzuweisen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Januar 1999 in der Rechtssache C-77/97, Unilever, Slg. 1999, I-431, Randnr. 35).

50.

Dem Vorbringen der österreichischen Regierung zum Verbraucherschutz kann ebenfalls nicht gefolgt werden.

51.

Die durch § 9 Absätze 1 und 3 LMG aufgestellte Regelung, die auf ein Verbot irreführender gesundheitsbezogener Angaben abzielt, führt nämlich in Wirklichkeit dazu, dass Lebensmittel mit gesundheitsbezogenen Angaben in Österreich selbst dann nicht frei vermarktet werden können, wenn sie nicht geeignet sind, den Verbraucher irrezuführen.

52.

Die österreichische Regierung hat keine Beweise für die Behauptung beigebracht, dass das System der nachträglichen Kontrolle von bereits auf dem Markt befindlichen Lebensmitteln, wie es oben in Randnummer 49 genannt ist, nicht ausreicht. Sie hat nämlich lediglich behauptet, ohne dies zu begründen, dass mit einem solchen System in den USA negative Erfahrungen gemacht worden seien und dass es den europäischen Vorstellungen auf dem Gebiet des Gesundheits- und des Verbraucherschutzes nicht gerecht werde. Das allgemeine Verbot des § 9 Absätze 1 und 3 LMG kann daher nicht als gegenüber dem angestrebten Zweck verhältnismäßig angesehen werden.

53.

Überdies hat der Gerichtshof in ähnlichen, Angaben auf der Verpackung bestimmter kosmetischer Mittel betreffenden Rechtssachen, in denen sich die österreichischen Behörden ebenfalls auf den Schutz der Gesundheit der Verbraucher und den Schutz vor Täuschung beriefen, entschieden, dass die Zulassungspflichtigkeit nach § 9 Absatz 3 LMG ein ungerechtfertigtes Hindernis für den freien Verkehr mit dem betreffenden Erzeugnis darstellt (Urteile Unilever, Randnr. 34, und Linhart und Biffl, Randnr. 45).

54.

§ 9 Absätze 1 und 3 LMG stellt somit eine Regelung auf, die über das hinausgeht, was zur Erreichung des Zieles dieser nationalen Regelung erforderlich ist, so dass diese Vorschrift nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

55.

Nach alledem ist festzustellen, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 2 Absatz 1 Buchstabe b und 15 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/112 verstoßen hat, dass sie gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs generell verbietet und ihre Zulassung einem vorherigen Genehmigungsverfahren unterwirft.

## **Kosten**

56.

Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Republik Österreich beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind der Republik Österreich die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Republik Österreich hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 2 Absatz 1 Buchstabe b und 15 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür in der durch die Richtlinie 97/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 geänderten Fassung verstoßen, dass sie gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs generell verbietet und ihre Zulassung einem vorherigen Genehmigungsverfahren unterwirft.**
- 2. Die Republik Österreich trägt die Kosten des Verfahrens.**
- 3. Das Königreich Dänemark trägt seine eigenen Kosten.**

Gulmann

Skouris

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Januar 2003.

Der Kanzler

Der Präsident der Sechsten Kammer

R. Grass

J.-P. Puissochet