



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Mitteilung 103

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2024) 3418

Richtlinie (EU) 2015/1535

Notifizierung: 2024/0560/IT

Weiterverbreitung von Bemerkungen eines Mitgliedstaates (Austria) (Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535).
Diese Bemerkungen verlängern nicht die Stillhaltefrist.

MSG: 20243418.DE

1. MSG 103 IND 2024 0560 IT DE 08-04-2025 18-12-2024 AT COMMS 5.2 08-04-2025

2. Austria

3A. Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft

Abteilung V/8

A-1010 Wien, Stubenring 1

Telefon +43-1/71100-808805

E-Mail: not9834@bmaw.gv.at

3B. Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft

Abteilung V/5

A-1010 Wien, Stubenring 1

4. 2024/0560/IT - C00A - Landwirtschaft, Fischerei und Lebensmittel

5. Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535

6. Italien hat einen Gesetzesentwurf für Maßnahmen zur Bekämpfung von Shrinkflation vorgelegt, welche Vorgaben tangieren, die bereits im Lebensmittelkennzeichnungsrecht auf EU-Ebene abschließend geregelt sind (im Detail sogleich).

Der italienische Gesetzesänderungsentwurf verpflichtet Hersteller, die - auch über in Italien tätige Händler - ein Verbraucherprodukt zum Verkauf anbieten, das unter Beibehaltung der vorherigen Verpackung eine Verringerung der Nennmenge und damit eine Erhöhung des Preises je Maßeinheit erfahren hat, den Verbraucher über die verringerte Menge und die prozentuale Preiserhöhung zu informieren, indem die Hersteller auf der Verkaufsverpackung ein spezielles Etikett mit einer besonderen grafischen Hervorhebung anbringen. Diese Informationspflicht der Hersteller soll für einen Zeitraum von sechs Monaten ab dem Tag, an dem das Produkt in seiner reduzierten Menge ausgestellt wird, gelten.

Aus Sicht Österreichs ist der vorliegende italienische Gesetzesänderungsentwurf mit dem Unionsrecht nicht vereinbar.

Medial wird Shrinkflation oft mit Verbrauchertäuschung gleichgesetzt. Das ist bei einer Änderung des Inhalts eines Produkts jedoch nicht automatisch der Fall. Die ablehnende Haltung zum italienischen Gesetzesentwurf im Detail:

Aufmachung und Verpackung von Produkten:

Die unternehmerische Freiheit drückt sich unter anderem dadurch aus, dass Unternehmen ihre Produkte frei entwickeln. Dabei sind die gesetzlichen Bestimmungen einzuhalten. Neben der Rezepturfreiheit bei Produkten ist auch die Aufmachung sowie die Wahl der Verpackung, des Verpackungsdesigns und der Verpackungsgröße grundsätzlich den Unternehmen überlassen. Es sind vielfältige Kriterien, die die Wahl der Verpackung und Verpackungsgröße bestimmen, darunter technologische Vorgaben, Ressourcenschonung, Recycelbarkeit, Markenpräsenz, (Wieder)Erkennbarkeit,



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Verfügbarkeit und Preis. Die Verfügbarkeit von Verpackungen ist seit der Coronakrise noch immer mit langen Vorlaufzeiten verbunden: Verpackungen müssen meist monatelang im Voraus und in großen Mengen bestellt werden. Verpackungsänderungen sind für die Unternehmen aufwändig und teuer und werden grundsätzlich bestmöglich vermieden.

Verpackungsgrößen:

Rechtliche Vorgaben in Zusammenhang mit Verpackungsgrößen gibt es etwa für Fertigverpackungen, in denen Erzeugnisse in konstanten, einheitlichen Nennfüllmengen in den Verkehr gebracht werden (Fertigverpackungsverordnung). Ein grobes Missverhältnis zwischen Inhalt und Verpackungsgröße kann bei Lebensmitteln „als für den Verbraucher irreführend“ rechtlich relevant sein. Von einer sogenannten unzulässigen „Mogelverpackung“ ist laut österreichischer Rechtsprechung jedenfalls dann auszugehen, wenn eine Verpackung ohne nachvollziehbaren Grund zu weniger als 50 Prozent gefüllt ist. Im Einzelfall können Verbraucher auch durch eine irreführende Verpackungsgröße mit weniger Leerraum bzw. einer Befüllung von bis zu zwei Drittel getäuscht werden. Damit hat die Rechtsprechung auf Basis der bestehenden Täuschungsvorschriften bereits deutlich gemacht, was von Unternehmen bei der Befüllung von Verpackungen zu beachten ist.

Menge, die in einer Verpackung konkret enthalten ist (Nettofüllmenge):

Zur Information der Verbraucher über die Menge, die in einer Verpackung konkret enthalten ist, gibt es klare EU-weit einheitliche Vorschriften (EU-Lebensmittelinformationsverordnung). Die Angabe der Nettofüllmenge des Lebensmittels zählt zu den Pflichtangaben und hat strenge Vorgaben zu erfüllen (Art 9 Abs 1 lit e iVm Art 23 der EU-Lebensmittelinformationsverordnung). Handelt es sich um eine Fertigpackung ist - je nach deren Maße - die Nettofüllmenge in einer Mindestschriftgröße von 2 bis 6 Millimetern anzubringen, um eine gute Lesbarkeit sicherzustellen (Fertigpackungsverordnung). Sie muss im selben Bereich wie die Produktbezeichnung stehen und darf nicht durch andere Informationen verdeckt oder undeutlich gemacht werden. Wird die Füllmenge verringert, ist die reduzierte Menge wiederum verpflichtend auf der Verpackung anzugeben. Es gilt also: Ein Blick auf die deklarierte Füllmenge gibt Aufschluss, wie viel Inhalt die Verpackung konkret enthält.

Preisauszeichnung (Grundpreis):

Der unionsrechtlich in der Preisangaben-RL 98/6/EG vorgesehene Grundsatz der Preistransparenz gegenüber Verbrauchern beinhaltet auch die Preisauszeichnung pro Maßeinheit, die vom Händler durchzuführen ist. So kann der Verbraucher schnell berechnen, wie viel welche Menge kostet und ob ein Produkt teurer geworden ist.

Die vorgesehene Regelung würde davon ausgehen, dass die Hersteller die Verkaufspreise ihrer Abnehmer (Händler) festlegen. Wie könnte sonst der Hersteller wissen, wie sich die Verpackungsänderung auf den Grundpreis auswirkt?

Art 101 Abs 1 AEUV, Verordnung (EU) 2022/720:

Eine derartige Praxis gilt als Preisbindung zweiter Hand und betrifft damit eine Kernbeschränkung im Sinne des Art 4 lit a der Verordnung (EU) 2022/720 (vgl. Leitlinien der Europäischen Kommission für vertikale Beschränkungen (2022/C 248/01) Rz 185-189). Gemäß ErwG 15 der Verordnung (EU) 2022/720 sind Vereinbarungen über Festpreise für den Weiterverkauf als schwerwiegende Wettbewerbsbeschränkungen zu werten, die wegen des Schadens, den sie den Verbrauchern zufügen, von den Freistellungen in dieser Verordnung ausgeschlossen werden, weil ungeachtet einer Marktstellung der Parteien und des jeweiligen Wettbewerbsumfelds von einem Verstoß gegen Art 101 Abs 1 AEUV auszugehen ist. Weiters wird vermutet, dass der Ausnahmetatbestand des Art 101 Abs 3 AEUV bei derartigen Wettbewerbsbeschränkungen nicht anwendbar ist (Leitlinien der Europäischen Kommission für vertikale Beschränkungen (2022/C 248/01) Rz 179; Schultze/Pautke/Wagener, Vertikal-GVO Einleitung, Rz 49; Judikatur: EuGH 18.11.2021, C-306/20 (Visma Enterprise) Rz 44; 29.07.2023 (Super Bock Bebidas), C-211/22). Lt. Judikatur ist das dann der Fall, wenn der markeninterne Wettbewerb geschwächt wird, was bei der Vorgabe des Verkaufspreises durch den Hersteller jedenfalls bewirkt wird. Der vorliegende italienische Gesetzesänderungsentwurf erfüllt ferner nicht die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestands für Effizienzgewinne, die insgesamt wettbewerbsfördernd wirken, gemäß Art 101 Abs 3 AEUV. Der im italienischen Gesetzesänderungsentwurf geforderte Hinweis durch den Hersteller auf die prozentuelle Erhöhung des Verkaufspreises hat keine effizienzsteigernde Wirkung und wirkt sich negativ auf den Wettbewerb aus (vgl. Leitlinien der Europäischen Kommission für vertikale Beschränkungen (2022/C 248/01) Rz 197).



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass die Regelung schon alleine aus den Gründen des Wettbewerbsrechts unionsrechtswidrig ist.

Aus praktischer Sicht stellt sich außerdem die Frage, auf Basis welcher Verkaufspreise die Hersteller die Berechnung der prozentuellen Preiserhöhung des Verkaufspreises durchführen sollten, zumal Produkte je nach Händler, Zeitraum und allfälligen Rabattaktionen zu unterschiedlichen Preisen an den Verbraucher verkauft werden.

In Fällen von Fixpreisen, wie vom gegenständlichen Gesetzesänderungsentwurf bewirkt, kommt es zur Reduktion oder sogar zur Ausschaltung des markeninternen Preiswettbewerbs. Ferner können die Reduktion des markeninternen Preiswettbewerbs und die Voraussehbarkeit der Verkaufspreise in weiterer Folge horizontale Preisabstimmungen auf Händlerebene begünstigen (Leitlinien der Europäischen Kommission für vertikale Beschränkungen (2022/C 248/01) Rz 196).

Insgesamt würde der gegenständliche Gesetzesänderungsentwurf durch die Verringerung des Preiswettbewerbs zu höheren Preisen der betreffenden Lebensmittelprodukte führen und sich sohin nachteilig auf die Verbraucher auswirken.

Richtlinie 2005/29/EG:

Mit der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (Richtlinie 2005/29/EG) wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, die den einheitlichen Schutz vor Irreführungen sicherstellen soll. Aufgrund der in Art 4 angeordneten Vollharmonisierung ist es den Mitgliedstaaten nicht zulässig, über den Regelungsinhalt der Richtlinie hinausgehende Regelungen festzusetzen - selbst dann nicht, wenn ein höheres Verbraucherschutzniveau bezweckt wird (EuGH 14.01.2010, C-304/08 (Plus Warenhandels-gesellschaft) Rz 41). Der italienische Gesetzesänderungsentwurf geht über den Regelungsinhalt dieser Richtlinie hinaus und ist somit mit der Richtlinie 2005/29/EG unvereinbar.

Grundrechtecharta der Europäischen Union:

Eine derartige Regelung, wie im italienischen Gesetzesänderungsentwurf vorgesehen, stellt einen Eingriff in das durch Art 16 der Grundrechtecharta gewährleistete Recht auf unternehmerische Freiheit dar, garantiert diese doch „die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, die Vertragsfreiheit und den freien Wettbewerb“ und damit „das Recht jedes Unternehmens, in den Grenzen seiner Verantwortlichkeit für seine eigenen Handlungen frei über seine wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen verfügen zu können“. Von der unternehmerischen Freiheit umfasst ist die Vertragsfreiheit, „die freie Wahl des Geschäftspartners sowie die Freiheit, den Preis für eine Leistung festzulegen“ (Bezemek in Holoubek/Lienbacher, GRC-Kommentar Art 16 Rz 6; EuGH 22.01.2013, C-283/11 (Sky Österreich) Rz 41; 30.06.2016, C-134/15 (Lidl) Rz 27 f).

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass ein durchschnittlich informierter, aufmerksamer und verständiger Verbraucher bei seiner Kaufentscheidung neben dem Preis auch andere Produkteigenschaften, insbesondere die Produktqualität, mitberücksichtigt (vgl. ErwG 18 der Richtlinie 2005/29/EG). Eine derart auffallende Kennzeichnung bezogen auf den Preis, wie im vorliegenden italienischen Gesetzesänderungsentwurf vorgesehen, kann Verbraucher umso mehr unsachgemäß bei der Kaufentscheidung beeinflussen und in die Irre führen. In Kombination mit der bereits dargelegten Preiserhöhungsproblematik ist Art 21 des italienischen Gesetzesänderungsentwurfs nicht zur Förderung des Verbraucherschutzes geeignet und hält den Anforderungen des Art 52 Abs 1 der Grundrechtecharta (Rumler-Korinek/Vranes in Holoubek/Lienbacher, GRC-Kommentar Art 52 Rz 16) somit nicht stand.

Die durch das italienische Gesetzesvorhaben angesprochenen Informationsbedürfnisse der Verbraucher über die Menge in einer Verpackung werden im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften in der EU bereits gänzlich berücksichtigt und zielen auch darauf ab, eine Irreführung - etwa durch eine vermeintliche „Shrinkflation“ - zu vermeiden (EU-Lebensmittelinformationsverordnung, Fertigpackungsrichtlinie etc.).

EU-Kennzeichnungsrecht ist europaweit harmonisiert und liegt im ausschließlichen Kompetenzbereich der EU-Institutionen. Es bleibt somit kompetenzrechtlich kein Raum für nationale Regelungen, ein diesbezüglicher nationaler Alleingang wäre EU-rechtswidrig. Die Gewährleistung des freien Warenverkehrs erfordert: Kennzeichnungsrecht muss ausschließlich Gemeinschaftsrecht sein.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Die geplanten Maßnahmen beschränken den freien Warenverkehr innerhalb des EU-Binnenmarktes und sind somit abzulehnen, da der notifizierte Entwurf eine verbotene Maßnahme gleicher Wirkung gemäß Art 34 AEUV darstellt. Rechtfertigungsgründe gemäß Art 36 AEUV (u. a. Gesundheits- oder Verbraucherschutz) liegen erkennbar nicht vor, da der Entwurf nicht zur Förderung des Verbraucherschutzes geeignet ist (wie oben ausgeführt).

Zudem ist festzuhalten, dass Art 21 des italienischen Gesetzesänderungsentwurfs dem Art 101 Abs 1 AEUV, der Richtlinie 2005/29/EG sowie den Verbraucherschutzzielsetzungen des AEUV widerspricht.

Europäische Kommission

Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie (EU) 2015/1535

email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu