



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 12.12.2024

C(2024) 8987 final

Ihre Exzellenz
Herr Antonio Tajani
Ministerium für auswärtige
Angelegenheiten und internationale
Zusammenarbeit
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Rom
Italien

Betreff: Notifizierung 2024/560/IT

Artikel 21 des „2023 Jährlichen Gesetzesentwurfs zum Markt und Wettbewerb“

Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme und Bemerkungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535

Sehr geehrter Herr Albares Bueno,

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß 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 Informationsgesellschaft ⁽¹⁾, notifizierten die italienischen Behörden der Kommission am 7.10.2024 den Entwurf von Artikel 21 des „2023 Jährlichen Gesetzesentwurfs zum Markt und Wettbewerb“ (im Folgenden „notifizierter Entwurf“).

Aus der Notifizierungsmitteilung geht hervor, dass der notifizierte Entwurf „das Gesetzesdekret Nr. 206/2005 (Verbrauchergesetzbuch) ändert, um das Phänomen der sogenannten „Shrinkflation“ zu regeln, d. h. die Praxis der Hersteller, die Menge des Produkts in der Verpackung zu reduzieren, während der Preis im Wesentlichen

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.

unverändert bleibt oder sogar erhöht wird, was zur Folge hat, dass Verbraucher, die mit einer Preiserhöhung in nicht transparenter Weise konfrontiert sind, verwirrt werden“. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen wird Folgendes festgelegt: *„Es wird eine Verpflichtung für den Hersteller eingeführt, die Verbraucher über die tatsächliche Menge des gekauften Produkts und die tatsächlich angefallenen Kosten zu informieren“.*

Insbesondere sieht der notifizierte Entwurf (Entwurf von Artikel 21) Folgendes vor:

„Hersteller, die – auch über in Italien tätige Händler – ein Verbraucherprodukt zum Verkauf anbieten, das unter Beibehaltung der vorherigen Verpackung eine Verringerung der Nennmenge und eine damit verbundene Erhöhung des Preises je Maßeinheit erfahren hat, müssen den Verbraucher über die verringerte Menge und die prozentuale Erhöhung des Preises informieren, indem sie auf der Verkaufsverpackung ein spezielles Etikett mit einer besonderen grafischen Hervorhebung anbringen.

Die Informationspflicht nach Absatz 1 gilt für einen Zeitraum von sechs Monaten ab dem Tag, an dem das Produkt in seiner reduzierten Menge ausgestellt wird.“.

In der Mitteilung, die der Mitteilung beigelegt ist, wird Folgendes angegeben: *„Diese Anforderung muss dadurch gewährleistet werden, dass direkt auf der Verpackung, einschließlich durch Anbringen in der Verkaufsverpackung, ein spezifisches Etikett für ein bestimmtes Produkt mit speziellen Grafiken angebracht wird, das deutlich lesbar in derselben Schriftgröße wie die zur Angabe des Stückpreises des Produkts verwendete hervorgehoben wird. Ferner wird festgestellt, dass die Informationspflicht für einen Zeitraum von sechs Monaten ab dem Tag gilt, an dem das Erzeugnis in seiner reduzierten Menge zum Verkauf angeboten wird“.*

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

AUSFÜHRLICHE STELLUNGNAHME

Der notifizierte Entwurf bezieht sich auf einen Sektor, der unter sekundäre EU-Rechtsvorschriften fällt, insbesondere unter die Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (im Folgenden „PPWD“ ² genannt)). Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die Kennzeichnungsanforderungen, die darauf abzielen, die Verbraucher über die tatsächliche Menge des gekauften Produkts zu informieren, nicht zu den Bereichen gehören, für die die PPWD eine vollständige Harmonisierung vorsieht.

Es sei darauf hingewiesen, dass Teile der PPWD, insbesondere die Artikel 8 ⁽³⁾, 9 und 11 sowie Anhang II, als vollständige Harmonisierung in Bezug auf die Kennzeichnung und Identifizierung von Verpackungen für die Zwecke der Abfallbewirtschaftung durch die

²) Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10–23.

³) Und damit zusammenhängende Entscheidung 97/129/EG der Kommission vom 28. Januar 1997 zur Festlegung eines Kennzeichnungssystems für Verpackungsmaterialien gemäß der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

betreffende Industrie und die Anforderungen an die Zusammensetzung der Verpackungen und ihre Wiederverwendungs- oder Verwertungskapazität angesehen werden können. Diese Bestimmungen sind jedoch in Bezug auf die Aspekte, die von dem notifizierten Entwurf abgedeckt werden, nicht relevant.

Die Bestimmung könnte als Maßnahme zur Vermeidung von Verpackungsabfällen zur Umsetzung von Artikel 4 der PPWD betrachtet werden. Nichts in den von Italien übermittelten notifizierten Unterlagen scheint jedoch darauf hinzudeuten, dass die Vermeidung von Verpackungsabfällen das Hauptziel dieser Maßnahme war, und ungeachtet dessen sollten alle von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Vermeidung von Verpackungsabfällen mit dem Vertrag in Einklang stehen.

Es sollte daher der Schluss gezogen werden, dass die PPWD keine harmonisierten EU-Kennzeichnungsanforderungen für Verbraucher in Bezug auf einen reduzierten Produktgehalt von Verpackungen vorsieht. Dasselbe gilt für die bevorstehende Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die nach ihrer Verabschiedung die PPWD ersetzen wird. Die PPWD steht daher der Anwendung der Artikel 34 bis 36 AEUV auf den notifizierten Entwurf nicht entgegen.

Artikel 34 AEUV bestimmt:

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

Artikel 36 AEUV bestimmt:

„Die Bestimmungen der Artikel 34 und 35 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. Derartige Verbote oder Beschränkungen dürfen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.“

Artikel 34 AEUV in seiner Auslegung durch den Gerichtshof verbietet Maßnahmen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern. Nationale Vorschriften, die Anforderungen an die Aufmachung, Etikettierung und Verpackung von Waren festlegen, die aus anderen Mitgliedstaaten stammen, in denen sie rechtmäßig hergestellt und vermarktet werden, stellen Hindernisse für den freien Warenverkehr dar und stellen Maßnahmen gleicher Wirkung dar, die nach Artikel 34 AEUV verboten sind⁽⁴⁾. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs können spezifische nationale Kennzeichnungsanforderungen eine Wirkung haben, die einer nach Artikel 34 AEUV

⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1974, *Procureur du Roi gegen Benoît und Gustave Dassonville*, Rechtssache 8-74, EU:C:1974:82.

verbotenen mengenmäßigen Beschränkung gleichwertig ist, wenn diese Anforderungen den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen oder möglicherweise dadurch beeinträchtigen können, dass sie nicht nur zusätzliche Kosten verursachen, sondern auch die Vermarktung und den Vertrieb erschweren ⁽⁵⁾.

In Ermangelung harmonisierter Vorschriften für die Anforderungen an die Kennzeichnungsinformationen in Bezug auf „Shrinkflation“-Praktiken würde die Anbringung eines spezifischen Etiketts auf jedem Produkt, wie im notifizierten Entwurf gefordert, die Hersteller dazu verpflichten, spezifische Kosten für die Anpassung ihrer Produkte nur für den italienischen Markt zu tragen, was mit entsprechenden Kosten verbunden wäre und die Notwendigkeit zur Organisation von Compliance-Verfahren mit sich bringen würde. Solche Anforderungen könnten daher insbesondere für KMU belastend sein. Darüber hinaus ändert der Umstand, dass die Verpflichtung *„für einen Zeitraum von sechs Monaten ab dem Tag gilt, an dem das Produkt in seiner reduzierten Menge ausgestellt wird“*, nichts an den Auswirkungen dieser Anforderung und könnte in der Umsetzungsphase sogar noch komplexer werden, da die Hersteller die Anforderungen an die Auslage je nach dem Zeitpunkt anpassen müssten, zu dem die Produkte zum ersten Mal an einem bestimmten Einzelhandelspunkt zum Verkauf angeboten werden. Der Maßnahmenentwurf würde daher wahrscheinlich zu einem erheblichen Regelungsaufwand für Wirtschaftsakteure, insbesondere KMU, führen.

Selbst wenn eine Maßnahme als gegen Artikel 34 AEUV verstoßend angesehen wird, kann sie nach Artikel 36 AEUV oder auf der Grundlage eines der vom Gerichtshof anerkannten zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. In dieser Hinsicht lässt sich eine nationale Regelung, die eine durch den Vertrag gewährleistete Grundfreiheit wie den freien Warenverkehr beschränken kann, nur dann mit Erfolg rechtfertigen, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist ⁽⁶⁾.

Soweit es sich bei einigen der unter den notifizierten Entwurf fallenden Erzeugnisse um landwirtschaftliche Erzeugnisse handelt, die der durch die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 geschaffenen gemeinsamen Marktorganisation unterliegen ⁽⁷⁾, erinnert die Kommission daran, dass die Vertragsbestimmungen über die Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkungen und aller Maßnahmen gleicher Wirkung bei der Ein- und Ausfuhr integraler Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation sind (Urteil des Gerichtshofes vom 22. März 2003, *Freskot*, C-355/00, EU:C:2003:298, Rn. 38). In

⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 14. Dezember 2004, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland*, C-463/01, EU:C:2004:797 und Urteil vom 14. Oktober 2004, *Kommission gegen Italien*, C-143/03, EU:2004:629.

⁶⁾ Siehe Urteil vom 19. Oktober 2016, Rechtssache C 418/15, *Deutsche Parkinson Vereinigung*, EU:C:2016:776, Rn. 34; Urteil vom 9. Dezember 2010, Rechtssache C-421/09, *Humanplasma*, EU:2010:760, Rn. 34 und Urteil vom 23. Dezember 2015, Rechtssache C-333/14, *The Scotch Whisky Association u. a.*, EU:2015:845, Rn. 33.

⁷⁾ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Festlegung einer gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671.

diesem Zusammenhang sind alle Bestimmungen oder nationalen Gepflogenheiten, die das Ein- oder Ausfuhrgefüge dadurch verändern könnten, dass sie die Hersteller daran hindern, in dem Staat, in dem sie niedergelassen sind, oder in einem anderen Mitgliedstaat unter den in den Unionsvorschriften festgelegten Bedingungen frei zu kaufen und zu verkaufen, mit den Grundsätzen einer gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar (Urteil des Gerichtshofs vom 19. März 1998, *The Queen gegen Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming*, C-1/96, EU:C:1998:113, Rn. 43).

Die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation hindert die Mitgliedstaaten jedoch nicht daran, nationale Vorschriften anzuwenden, die darauf abzielen, ein anderes als das von dieser gemeinsamen Marktorganisation erfasste Ziel des Allgemeininteresses zu erreichen, wie z. B. den Verbraucherschutz, selbst wenn diese Vorschriften geeignet sind, das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes in dem betreffenden Sektor zu beeinträchtigen, sofern diese Vorschriften geeignet sind, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, C-2/18, EU:C:2019:962, Rn. 30 und 56).

In der Notifizierungsmitteilung ist vorgesehen, dass der Entwurf Folgendes bezweckt: „Schutz der Verbraucher in Bezug auf die tatsächliche Menge des gekauften Erzeugnisses und die tatsächlich entstandenen Kosten“.

Die Kommissionsdienststellen erkennen zwar die berechtigte Notwendigkeit an, die Verbraucher über „Shrinkflation“-Praktiken zu informieren, doch erscheint eine Maßnahme, mit der die Anbringung eines spezifischen Etiketts auf jedem Produkt vorgeschrieben wird, nicht verhältnismäßig, um das verfolgte Ziel zu gewährleisten.

Angesichts der Auswirkungen der oben beschriebenen obligatorischen Etikettierung auf der Verpackung auf den Binnenmarkt könnten andere Maßnahmen, die für den Handel zwischen Mitgliedstaaten weniger restriktiv sind, zur Verfügung stehen, um die Transparenz für die Verbraucher zu gewährleisten. Die gleichen Informationen könnten den Verbrauchern insbesondere durch die Anbringung eines Etiketts an der Verkaufsstelle in der Nähe der betreffenden Produktkategorie (z. B. im Regal) zur Verfügung gestellt werden. Es wird auch festgestellt, dass andere Mitgliedstaaten ähnliche Maßnahmen ergriffen haben, um das gleiche Problem anzugehen ⁽⁸⁾.

Die Kommission erinnert die italienischen Behörden daran, dass die Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme nach Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 den Mitgliedstaat, der den betreffenden Entwurf einer technischen Vorschrift verfasst hat, verpflichtet, diesen nicht vor Ablauf von sechs Monaten ab Notifizierung anzunehmen. Diese Frist endet am 8. April 2025.

Die Kommission weist die italienische Regierung des Weiteren darauf hin, dass der Mitgliedstaat, an den die ausführliche Stellungnahme gerichtet wurde, nach dieser

⁸⁾ Frankreich: *Arrêté du 16 avril 2024 relatif à l'information des consommateurs sur le prix des produits dont la quantité a diminué* ([Link im ABl. FR](#)) notifiziert unter [2023/0757/FR](#).

Bestimmung ebenfalls verpflichtet ist, die Kommission über die von ihm beabsichtigten Folgemaßnahmen zu informieren.

Sollte die italienische Regierung den in der Richtlinie (EU) 2015/1535 vorgesehenen Pflichten nicht nachkommen oder sollte der Wortlaut des betreffenden Entwurfs einer technischen Vorschrift ohne Berücksichtigung der oben genannten 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.

BEMERKUNGEN

Die Kommission stellt ferner fest, dass der spezifische obligatorische Inhalt/das Erscheinungsbild der bereitzustellenden Informationen nicht klar definiert ist.

Der Maßnahmenentwurf (Artikel 21) sieht vor, dass *auf der Verkaufsverpackung ein spezielles Etikett mit einer besonderen grafischen Hervorhebung* anzubringen ist. Es ist jedoch nicht klar, was unter „besonderer Grafik“ zu verstehen ist. In der Mitteilung, die der Notifizierung beigelegt ist, wird darauf hingewiesen, dass das Etikett *„in derselben Schriftgröße wie die zur Angabe des Stückpreises des Produkts verwendete“* sein soll. Diese Anforderung ist jedoch auch im Entwurf von Artikel 21 nicht vorgesehen, und es ist daher nicht klar, ob sie Teil der obligatorischen Merkmale des Etiketts ist.

Es wäre wichtig, dass die italienischen Behörden den Marktteilnehmern mehr Klarheit in Bezug auf die besonderen Merkmale verschaffen, die eine solche „besondere Grafik“ aufweisen sollte.

Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass der Gesetzesentwurf keine Übergangsfristen vorsieht. Es sollte ein geeigneter Übergangszeitraum in Betracht gezogen werden, damit die betroffenen Hersteller genügend Zeit haben, sich an diese neue Anforderung anzupassen.

Die Kommission bittet die italienischen Behörden, die vorstehenden Bemerkungen zu berücksichtigen.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass der endgültige Wortlaut bei seiner Annahme gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/1535 der Kommission mitgeteilt werden muss.

Hochachtungsvoll

Für die Kommission

Stéphane Séjourné
Exekutiv-Vizepräsident