



EUROPEAN COMMISSION

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

Mitteilung 201

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2025) 1060

Richtlinie (EU) 2015/1535

Notifizierung: 2024/0560/IT

Weiterverbreitung der Antwort des notifizierenden Mitgliedstaates (Italy) auf Bemerkungen (5.2) von Austria.

MSG: 20251060.DE

1. MSG 201 IND 2024 0560 IT DE 08-04-2025 10-04-2025 IT ANSWER 08-04-2025

2. Italy

3A. Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Dipartimento Mercato e Tutela

Direzione Generale Consumatori e Mercato

Divisione II - Normativa tecnica - Sicurezza e conformità dei prodotti, qualità prodotti e servizi

00187 Roma - Via Molise, 2

3B. Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Ufficio Legislativo

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

5.

6. Antwortvermerk zur ausführlichen Stellungnahme und zu den Bemerkungen der Europäischen Kommission sowie zu den Bemerkungen Österreichs und Schwedens und zur ausführlichen Stellungnahme Spaniens.

In Bezug auf die im Betreff genannte Notifizierung gab die Kommission mit der Mitteilung TRIS/(2024)3325 vom 12. Dezember letzten Jahres eine ausführliche Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2 ab und formulierte, ebenso wie Österreich und Schweden (mit den Mitteilungen TRIS/(2024)3418 vom 18. Dezember letzten Jahres und TRIS/(2025)0057 vom 8. Januar letzten Jahres), Bemerkungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535; auch Spanien gab mit der Mitteilung TRIS/(2025)0852 vom 26. März letzten Jahres eine ausführliche Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2 ab

Durch die Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme wurde die Frist für die obligatorische Aussetzung der Annahme der notifizierten Maßnahme verlängert und endet nun am 8. April 2025.

Bezugnehmend auf diese Bemerkungen wird Folgendes dargelegt.

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der von Italien am 7. Oktober 2024 notifizierte Entwurf einer technischen Vorschrift im Rahmen der parlamentarischen Arbeit geändert wurde. Der aktuelle Text lautet wie folgt:

Artikel 23 (vormals Artikel 21)

Bestimmungen über die Neuverpackung vorverpackter Produkte.

1. Nach Artikel 15 des Verbrauchergesetzbuchs gemäß dem Gesetzesdekret Nr. 206 vom 6. September 2005, wird Folgendes eingefügt:

„Artikel 15-bis (Bestimmungen über die Neuverpackung vorverpackter Produkte).

1. Hersteller, die – auch über in Italien tätige Händler – ein Verbraucherprodukt in Verkehr bringen, das unter Beibehaltung der vorherigen Verpackung eine Verringerung der Nennmenge und eine damit verbundene durch sie



EUROPEAN COMMISSION

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

verursachte Erhöhung des Preises je Maßeinheit erfahren hat, müssen den Verbraucher über die Verringerung der Menge informieren, indem sie im Hauptsichtfeld der Verkaufsverpackung oder auf einem Klebeetikett folgenden Wortlaut anbringen: „Diese Verpackung enthält X (Einheit) weniger von dem Produkt als die vorherige Menge.“

2. Die Informationspflicht nach Absatz 1 gilt für einen Zeitraum von sechs Monaten ab dem Tag, an dem das betreffende Produkt in Verkehr gebracht wird.

3. Die Bestimmungen dieses Artikels gelten ab dem 1. April 2025.“

Angesichts des neuen Wortlauts der technischen Vorschrift ist es auch möglich, die Bemerkungen der Kommission und der Mitgliedstaaten (Österreich, Schweden und Spanien) zu berücksichtigen.

Ausführliche Stellungnahme der Europäischen Kommission mit der Mitteilung TRIS/(2024)3325 vom 12. Dezember 2024
Die Kommission weist darauf hin, 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 Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Richtlinie 94/62/EG) eine vollständige Harmonisierung vorsieht, stellt jedoch fest, dass das Anbringen eines Etiketts auf der Verpackung eine Wirkung haben könnte, die einer nach Artikel 34 AEUV verbotenen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung „gleichwertig“ ist. Ungeachtet dessen kann eine Maßnahme, selbst wenn sie als mit Artikel 34 AEUV unvereinbar angesehen wird, dennoch nach Artikel 36 AEUV oder auf der Grundlage eines der vom EuGH anerkannten zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, wenn die Maßnahme – insbesondere wenn sie geeignet ist, den freien Warenverkehr zu beschränken – aus besonderen Gründen gerechtfertigt ist und ihre Regulierung geeignet ist, die Verwirklichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

Obwohl der EuGH den Verbraucherschutz als „zwingendes Erfordernis“ anerkennt, das grundsätzlich bestimmte Beschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigen kann, wendet die Kommission ein, dass eine Maßnahme, die die Anbringung eines speziellen Etiketts auf jedem Produkt vorschreibt, nicht verhältnismäßig erscheint, um das verfolgte Ziel zu gewährleisten, da dies auch durch die Anbringung eines Etiketts an der Verkaufsstelle in unmittelbarer Nähe der betreffenden Produktkategorie erreicht werden könnte. Sie weist ferner darauf hin, dass die Anbringung eines speziellen Etiketts auf der Verkaufsverpackung den Herstellern spezifische Kosten für die Anpassung ihrer Produkte nur für den italienischen Markt auferlegen würde, was zu Kosten führen, die Organisation von Compliance-Verfahren notwendig machen und damit einen erheblichen Regelungsaufwand für die Wirtschaftsteilnehmer mit sich bringen würde.

In Bezug auf die erhobenen Einwände wird – unbeschadet der anerkannten Nichtanwendbarkeit der Verpackungsrichtlinie auf den vorliegenden Fall – darauf hingewiesen, dass die aktuelle Fassung des Entwurfs der technischen Vorschrift nicht mehr auf eine Verpflichtung der Hersteller verweist, den Verbraucher über die prozentuale Preisänderung zu informieren, sondern die Hersteller lediglich verpflichtet, die Verbraucher darüber zu informieren, dass die Menge des Produkts in der Verpackung reduziert wurde. Tatsächlich entspricht diese Informationspflicht dem allgemeineren Transparenzstandard, der im Rahmen der Handelspraktiken zwischen Unternehmen und Verbrauchern gefordert wird, und ist in der Notwendigkeit verankert, diese ordnungsgemäß zu informieren, um freie, bewusste und informierte Vertragsentscheidungen zu gewährleisten.

Da die fragliche Regelung vollständig unter die vom Europäischen Gerichtshof entwickelte Hypothese der „zwingenden Erfordernisse“ des Allgemeininteresses fällt, wird angenommen, dass sie dennoch mit den Ausnahmeregelungen in Artikel 36 des Vertrags vereinbar ist, da sie ein bisher nicht angesprochenes Transparenzbedürfnis erfüllt.

Tatsächlich wird die Festlegung der Hersteller als verpflichtete Parteien als notwendig erachtet, da nur sie die geschäftliche Entscheidung treffen, die Menge des Erzeugnisses innerhalb derselben Verpackung zu ändern, wobei die reale Gefahr besteht, dass der Verbraucher nicht über die notwendigen Informationen verfügt, um die gekaufte Menge mit dem tatsächlich gezahlten Preis in Verhältnis zu setzen, wenn diese Änderung (zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens auf dem nationalen Markt und bevor das Produkt zum Verkauf angeboten wird) nicht angezeigt wird.

Auf der anderen Seite ist das Anbringen grafischer Hervorhebungen mit Informationen über die Produktmengen im Handel keine unübliche Praxis: Man denke an die vom Hersteller angebrachten informativen Etiketten, die den prozentualen Anstieg der Produktmenge in einer bestimmten Verpackung anzeigen, um den Kauf derselben Ware attraktiver und bequemer zu gestalten. Daher sieht dieser technischen Vorschrift spiegelbildlich vor, eine solche



EUROPEAN COMMISSION

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

grafische Hervorhebung auch dann verpflichtend zu machen, wenn die quantitative Veränderung des Produkts eine Verringerung darstellt. Wenn ersteres tatsächlich einem berechtigten Interesse des Unternehmensmarketings entspricht, dann erfüllt letzteres ein allgemeineres Interesse des Verbraucherschutzes in Bezug auf Transparenz und ist umso notwendiger, als die fehlende Information hier allein den Verbraucher benachteiligen.

Die Auswirkungen auf die Preisauszeichnung, die nicht Gegenstand dieser Vorschrift und bereits durch das Gesetzesdekret 84/2000 über die „Umsetzung der Richtlinie 98/6/EG über den Verbraucherschutz bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse“ geregelt ist, werden folglich automatisch sein.

In Bezug auf das vom italienischen Gesetzgeber regulierte Phänomen der Shrinkflation, zu dem bekanntermaßen auch Frankreich und Rumänien spezielle Regelungen erlassen haben, erkennt auch die EU-Kommission die Vereinbarkeit der Maßnahme mit zwingenden Erfordernissen an, die auf den Schutz der Verbraucher abzielen, um einer gegenüber diesen objektiv hinterhältige und intransparenten Praxis entgegenzuwirken.

Diese Notwendigkeit ergibt sich auch aus den Ergebnissen des Verbraucherbarometers 2025, einem Dokument, mit dem das Verbraucherökosystem in den 27 EU-Mitgliedstaaten überwacht werden soll. Es wurde festgestellt, dass 74 Prozent der europäischen Verbraucher – neben dem allgemeinen Preisanstieg – eine Verringerung der Verpackungsgrößen von Konsumgütern sowie eine Abnahme ihrer Qualität bemerkt haben, ohne dass der Kaufpreis entsprechend gesenkt wurde. Verpackungen anzubieten, die die Verbraucher gewöhnt sind, den Preis unverändert zu lassen, dabei jedoch die Menge des Produkts zu verringern, ist ein unannehmbares Verhalten, das gegen den Grundsatz der Transparenz und Fairness verstößt. Die EU-Kommission stimmte dieser Schlussfolgerung zu, war jedoch der Auffassung, dass das Ziel in einer Weise erreicht werden könnte, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, d. h. für die Hersteller weniger belastend ist, wie z. B. durch einen Hinweis auf dem Regal statt direkt auf der Verpackung.

Was die Kritik an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Hinblick auf das verfolgte Ziel betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass sich die Regelung des italienischen Gesetzgebers beispielsweise im Vergleich zu den Regelungen Frankreichs und Rumäniens zum gleichen Thema auf einer anderen Ebene befindet.

Erstens soll mit dieser Regelung das Phänomen von Anfang an bekämpft werden, also ab dem Zeitpunkt, zu dem die Praxis der Produktreduktion eingeführt wird, da dies den Ursprung der fehlenden Information an den Verbraucher darstellt. Die Auswirkung auf den Preis ist ein nachgelagertes Phänomen und folgt aus der ursprünglichen Absicht des Herstellers, die Mengenreduzierung vorzunehmen.

Zweitens entspricht die Entscheidung des italienischen Gesetzgebers, die Transparenzpflicht dem Hersteller und nicht dem Händler aufzuerlegen, der Notwendigkeit, auch Verkäufe in kleinen Einzelhandelsgeschäften zu berücksichtigen (die in Italien im Vergleich zum großflächigen Einzelhandel immer noch die Mehrheit darstellen). Die Inhaber solcher kleinen Geschäfte verfügen nämlich gegenüber den Lieferanten nicht über eine ausreichende Verhandlungsmacht, so dass sie, anders als große Einzelhandelsunternehmen, möglicherweise nicht alle erforderlichen Informationen über Änderungen der Produktmenge erhalten. In der italienischen Regelung wird nämlich nicht zwischen kleinen Geschäften und mittleren und großen Verkaufsstellen unterschieden, wie es z. B. bei der französischen Regelung der Fall ist, die die Verpflichtung auf Verkaufsstellen mit einer Fläche von über 400 m² beschränkt, da „nach dem Grundsatz der Fairness im Handelsverkehr der Lieferant, sobald er im Laufe des Jahres ein von einem Händler gekauftes Produkt ändert, verpflichtet ist, den Händler darüber zu informieren.“

Die italienische Regelung sieht außerdem vor, dass die Informationen entweder durch Anbringen im Hauptsichtfeld der Verkaufsverpackung oder auf einem Klebeetikett bereitzustellen sind. Die Möglichkeit, sie auch (alternativ) mittels eines Klebeetiketts bereitzustellen, bedeutet, dass ein solches Etikett nach der Verpackung des Produkts angebracht werden kann, also ab dem Zeitpunkt, an dem das Produkt auf dem italienischen Markt in Verkehr gebracht wird, bis zur Aufstellung zum Verkauf. In diesem Fall würde dem Hersteller keine zusätzliche Belastung in Bezug auf die Verpackung des Produkts entstehen. Dieser Ansatz wird dadurch gestützt, dass die fragliche Regelung dem Hersteller die Informationspflicht auferlegt, und dabei ausdrücklich vorsieht, dass dies auch über in Italien tätige Händler erfolgen kann, d. h. alle Wirtschaftsteilnehmer in der Vertriebskette, die dem Inverkehrbringen des Produkts auf dem italienischen Markt nachgelagert sind, bis zum Zeitpunkt des Verkaufs.

Bemerkungen der Europäischen Kommission mit der Mitteilung TRIS/(2024)3325 vom 12. Dezember 2024

Die Kommission stellt fest, dass es für die italienischen Behörden wichtig wäre, den Marktteilnehmern mehr Klarheit in Bezug auf die besonderen Merkmale zu verschaffen, die die „besonderen grafische Hervorhebung“ aufweisen sollte.



EUROPEAN COMMISSION

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

In diesem Zusammenhang wird erneut darauf hingewiesen, dass im derzeitigen Wortlaut der technischen Vorschrift (der sich vom notifizierten Entwurf unterscheidet) die Pflicht zur Angabe der prozentualen Preiserhöhung gestrichen wurde, wodurch den Herstellern lediglich die Verpflichtung verbleibt, Informationen darüber bereitzustellen, dass die Menge des Produkts in der Verpackung verringert wurde, „indem sie im Hauptsichtfeld der Verkaufsverpackung oder auf einem Klebeetikett folgenden Wortlaut anbringen: [...]“. Die spezifischen Merkmale, die ein solcher „Wortlaut“ aufweisen muss, sind bereits in den geltenden nationalen und europäischen Rechtsvorschriften festgelegt. Und tatsächlich enthält zum einen das Verbraucherschutzgesetz (Gesetzesdekret 205/2006, siehe Artikel 5 bis 12) Bestimmungen, mit denen im Allgemeinen sichergestellt wird, dass die dem Verbraucher zur Verfügung gestellten gewerblichen Informationen an die verwendete Kommunikationstechnik angepasst sowie klar, verständlich, deutlich sichtbar und lesbar sind; zum anderen legt die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel strenge Anforderungen an die Merkmale der auf den Produkten anzubringenden Etiketten fest.

Zusätzlich zu dem, was bereits in den geltenden Regelungen vorgesehen ist, wird in der vorgeschlagenen technischen Vorschrift lediglich der Inhalt dieses „Wortlauts“ vorgeschrieben, und zwar wie folgt: „Diese Verpackung enthält X (Einheit) weniger von dem Produkt als die vorherige Menge.“

Es wird daher angenommen, dass die kürzlich eingeführten Verpflichtung, unbeschadet der bereits geltenden Bestimmungen, einfach in die Unternehmensorganisation integriert werden kann, und sie, wie oben ausgeführt, auch in der nachgelagerten Vertriebskette und im Rahmen der bereits vorgesehenen Tätigkeiten durchgeführt werden kann, da es sich um eine ergänzende, eventuelle und spätere Tätigkeit handelt, die sich aus den vorgenommenen Änderungen ergibt und sich auf die Informationen bezieht, die die Hersteller in jedem Fall bereitstellen müssen, wenn sie beschließen, die in den Verpackungen enthaltenen Produktmengen zu ändern. In diesem Fall erfüllen diese Verpflichtungen ein einfaches, aber notwendiges Bedürfnis nach Transparenz gegenüber den Verbrauchern.

Die Kommission stellt ferner fest, dass eine angemessene Übergangsfrist in Betracht gezogen werden sollte, um den betroffenen Herstellern ausreichend Zeit zu geben, sich auf diese neue Anforderung einzustellen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die ursprüngliche Frist für die Anwendung der technischen Vorschrift während der parlamentarischen Prüfung des jährlichen Gesetzes zum Markt und Wettbewerb bis zum 1. April 2025 verlängert wurde, um den Eingang von Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen und den betroffenen Herstellern ausreichend Zeit zu geben, sich an diese neue Anforderung anzupassen. Zuletzt wurde diese Frist gemäß Artikel 13 Absatz 1e des Gesetzesdekrets Nr. 202 vom 27. Dezember 2024, geändert durch das Gesetz Nr. 15 vom 21. Februar 2025, bis zum 1. Oktober 2025 verlängert.

Bemerkungen Österreichs mit der Mitteilung TRIS/(2024)3418 vom 3. Januar 2025

Österreich macht geltend, dass der notifizierte Entwurf technischer Vorschriften aus zahlreichen Gründen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sei. Angesichts des neuen Wortlauts der technischen Norm, die den Herstellern die Informationspflicht nur in Bezug auf die Verringerung der Produktmenge in der Verpackung auferlegt und nicht mehr in Bezug auf die prozentuale Preiserhöhung, wird Folgendes dargelegt.

Aufmachung und Verpackung von Produkten:

Österreich stellt fest, dass sich die unternehmerische Freiheit unter anderem in Wahl der Verpackung und deren Design und Größe ausdrückt und dass Verpackungsänderungen für die Unternehmen angesichts der begrenzten Verfügbarkeit von Verpackungen, die seit der Coronakrise mit langen Vorlaufzeiten verbunden ist, aufwändig und teuer sind.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass weder die Wahl der Verpackung noch deren Design oder Größe unter die technischen Vorschriften fallen, und diese Aspekte ausschließlich unternehmerischen Entscheidungen vorbehalten sind. Stattdessen betreffen die Vorschriften die Verpflichtung, einen Hinweis anzubringen, der etwaige mengenmäßige Abweichungen des in der Verpackung enthaltenen Produkts angibt: Die Wirtschaftsteilnehmer entscheiden, ob dieser Hinweis im Hauptsichtfeld der Verkaufsverpackung oder auf einem Klebeetikett angebracht wird. Im letzteren Fall kann das Etikett auch zu einem späteren Zeitpunkt auf der Produktverpackung angebracht werden (als Teil der Vertriebskette nach dem Inverkehrbringen des Produkts auf dem italienischen Markt).

Verpackungsgrößen:



EUROPEAN COMMISSION

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

Österreich weist darauf hin, dass eine grobes Missverhältnis zwischen Inhalt und Verpackungsgröße bei Lebensmitteln „als für den Verbraucher irreführend“ rechtlich relevant sein kann. Die österreichische Rechtsprechung hat auf Basis der bestehenden Täuschungsvorschriften deutlich gemacht, dass Verpackungen als irreführend gelten, wenn sie ohne nachvollziehbaren Grund zu weniger als 50 Prozent gefüllt sind.

In diesem Zusammenhang wird klargestellt, dass die Fälle, die unter den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen technischen Vorschrift fallen (mengenmäßige Änderung des Verpackungsinhalts), nicht zu den Fällen gehören, in denen die Verpackung ohne nachvollziehbaren Grund zu weniger als 50 Prozent gefüllt wird (sogenannte „irreführende Verpackung“). Sie betrifft vielmehr Fälle, in denen dieselbe Verpackung - unter Beibehaltung des Mindestanteils des enthaltenen Produkts - eine manchmal minimale Reduzierung des Produkts erfährt, ohne dass dies angemessen angezeigt wird.

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

Österreich stellt weiterhin fest, dass die EU-Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel Bestimmungen über die technischen Merkmale enthält, die bestimmte Informationen, wie z. B. Informationen über die Nettomenge eines Erzeugnisses, besitzen müssen, um eine gute Lesbarkeit sicherzustellen. Daher ist Österreich der Ansicht, dass ein Blick auf die deklarierte Füllmenge Aufschluss gibt, wie viel Inhalt die Verpackung konkret enthält. Mit der vorgeschlagenen technischen Vorschrift soll sichergestellt werden, dass die Informationen über die tatsächlich in der Verpackung enthaltene Produktmenge im Interesse der Transparenz klar und lesbar sind, um die Kaufentscheidungen der Verbraucher zu schützen, die, obwohl sie angemessen aufmerksam und verständig sind, die nicht offensichtliche Veränderung des gekauften Produkts möglicherweise nicht sofort wahrnehmen können, insbesondere bei Konsumgütern, die sie regelmäßig kaufen.

Österreich stellt ferner fest:

- dass der Grundsatz der Preistransparenz gegenüber Verbrauchern, der im EU-Recht in der Richtlinie 98/6/EG über die Angabe der Preise verankert ist, auch die Preisauszeichnung pro Maßeinheit umfasst, die vom Einzelhändler garantiert werden muss. Stattdessen würde in der vorgeschlagenen technischen Vorschrift davon ausgegangen, dass die Hersteller die Verkaufspreise festlegen;
- dass die Angabe der prozentualen Erhöhung des Verkaufspreises durch den Hersteller, die im italienischen Entwurf einer Gesetzesänderung vorgesehen ist, als Preisbindung gilt (siehe Artikel 101 Absatz 1 AEUV) und daher eine Kernbeschränkung im Sinne von Artikel 4 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2022/720 betrifft;
- dass die vorgeschlagene technische Vorschrift einen Eingriff in die durch Artikel 16 der Charta der Grundrechte garantierte Recht auf unternehmerische Freiheit darstellt, zu der auch Freiheit gehört, „den Preis für eine Leistung festzulegen.“

In Anbetracht des vorgeschlagenen neuen Textes betrifft die Informationspflicht für die Hersteller nicht die Verpflichtung, Informationen über die prozentuale Preiserhöhung bereitzustellen, sondern nur die Verpflichtung, Informationen darüber bereitzustellen, dass die Menge des Produkts in der Verpackung reduziert wurde; daher gelten die Bemerkungen zu den möglichen negativen Auswirkungen auf den Preiswettbewerb als veraltet.

Richtlinie 2005/29/EG:

Österreich stellt fest, dass das Ziel zwar darin besteht, ein höheres Verbraucherschutzniveau zu erreichen, die vorgeschlagene technische Vorschrift jedoch über den Regelungsinhalt der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (Richtlinie 2005/29/EG) hinausgeht, die eine vollständige Harmonisierung auf Unionsebene anordnet. Hierzu wird angemerkt, dass die fragliche Regelung nicht in den Anwendungsbereich der genannten Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken fällt, sondern auf das Erfordernis einer korrekten Information der Verbraucher abzielt, um einen angemessenen Produktvergleich zu ermöglichen (auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Preis).

Grundrechtecharta der Europäischen Union:

Schließlich weist Österreich darauf hin, dass der durchschnittliche Verbraucher in der Regel informiert, angemessen aufmerksam und verständig ist und bei seiner Entscheidung neben dem Preis auch andere Produktmerkmale, insbesondere die Produktqualität, berücksichtigt.

In Übereinstimmung mit dieser Feststellung soll die Regelung dem durchschnittlichen Verbraucher zusätzlichen Schutz bieten, gerade in Fällen, in denen Umsicht und Aufmerksamkeit gerade wegen mangelnder Informationsklarheit



EUROPEAN COMMISSION

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

unzureichend sind. Die Einführung eines entsprechenden Hinweises auf die Veränderung der Nettofüllmenge des Produkts in einer unveränderten Verpackung gewährleistet nämlich, dass dem Verbraucher vollständige Informationen über die gekaufte Menge des Produkts und den entstandenen relativen Preis bereitgestellt werden.

Bemerkungen Schwedens mit der Mitteilung TRIS/(2025)0057 vom 14. Januar 2025

Schweden unterstützt Maßnahmen, die darauf abzielen, die Interessen der Verbraucher zu schützen und ihnen die Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie für informierte Kaufentscheidungen benötigen, weist jedoch darauf hin, dass Kennzeichnungsvorschriften als solche Maßnahmen darstellen können, die den freien Verkehr im Binnenmarkt der EU in unzulässiger Weise behindern, sofern sie Unternehmen verpflichtet, Produkte neu zu verpacken oder größere Verpackungen herzustellen, um die Kennzeichnung aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass aus Italien keine Informationen darüber vorliegen, warum keine anderen, weniger einschneidenden Maßnahmen ausreichen würden. Schließlich wird festgestellt, Italien habe nicht erläutert, wie sich der Entwurf auf geltendes EU-Recht wie die Verpackungsrichtlinie bezieht.

Zum ersten Punkt wird klargestellt, dass die Anforderung darin besteht, den Verbraucher angemessen über die vorgenommenen Änderungen zu informieren. Die Entscheidung, vorzuschreiben, dass Informationen über die Reduzierung der Nennmenge direkt auf der Verpackung anzubringen sind, auch mittels eines Klebeetiketts, durch Erkenntnisse aus der Verhaltenswissenschaft geleitet sind, wonach Marketingkommunikation, die über verbrauchernahe Mittel (d. h. das zu kaufende Produkt) vermittelt wird, wirksamer und weniger anfällig für „Informationsverlust“ ist. Tatsächlich ist denkbar, dass angesichts der zahlreichen visuellen und akustischen Eindrücken, denen der Verbraucher zum Zeitpunkt des Kaufs ausgesetzt ist, die Wahrscheinlichkeit, dass Informationen verloren gehen und nicht angemessen wahrgenommen werden, ganz allgemein umso höher wird, je weiter die bereitgestellten Informationen vom Produkt entfernt sind. Darüber hinaus verringert die Präsenz der Information auf dem Produkt das Risiko, dass der Verbraucher unwissentlich die Kaufentscheidung wiederholt, da der Verbraucher nach dem Kauf des Produkts mehr Gelegenheit hat, sich mit der Veränderung des Inhalts und er Form zu befassen.

Schließlich weisen wir erneut auf die Feststellung der Kommission hinsichtlich der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle hin, nämlich dass Kennzeichnungsanforderungen, die darauf abzielen, die Verbraucher über eine Reduzierung der Produktmenge in einer Verpackung zu informieren, nicht zu den Bereichen gehört, für die Richtlinie eine Harmonisierung vorsieht. Vielmehr stellt die Kommission fest, dass Teile der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle, insbesondere Artikel 8 Absatz 3, Artikel 9 und 11 sowie Anhang II, eine vollständige Harmonisierung hinsichtlich der Kennzeichnung und Identifizierung von Verpackungen zum Zwecke der Abfallbewirtschaftung durch die betreffende Industrie und die Anforderungen an die Zusammensetzung der Verpackungen und ihre Wiederverwendungs- oder Verwertungsfähigkeit vorsehen. Diese Bestimmungen sind jedoch in Bezug auf die Aspekte, die von dem notifizierten Entwurf abgedeckt werden, nicht relevant.

Ausführliche Stellungnahme Spaniens mit der Mitteilung TRIS/(2025)0852 vom 26. März 2025

Spanien ist der Auffassung, dass die Formulierung „Hersteller, die – auch über in Italien tätige Händler – ein Verbraucherprodukt zum Verkauf anbieten“ mehrdeutig ist, da es im Lebensmittelhandel ungewöhnlich ist, dass Hersteller oder Vertreiber direkt an den Endverbraucher verkaufen, sodass sie nicht den Endpreis des Erzeugnisses bestimmen.

In diesem Zusammenhang wird auf folgenden neuen Wortlaut der technischen Vorschriften verwiesen: „Hersteller, die – auch über in Italien tätige Händler – ein Verbraucherprodukt in Verkehr bringen“. Damit wird klargestellt, dass die Regelung für Hersteller gilt, die ein Produkt auf dem Markt bereitstellen, ohne es notwendigerweise direkt an den Endkäufer zu verkaufen.

Darüber hinaus beanstandet Spanien, dass die Verpflichtung der Hersteller, an der Verkaufsverpackung ein spezielles Etikett mit angemessener grafischer Hervorhebung anzubringen, zu restriktiv sei und ein Hindernis für den innergemeinschaftlichen Handel darstelle, da einerseits die Hersteller nicht verpflichtet seien, den endgültigen Verkaufspreis zu kennen, und für dessen Festsetzung nicht verantwortlich seien, und dass andererseits die Information über den Preis der den Verbrauchern angebotenen Erzeugnisse weniger restriktiv angeboten werden könne, wenn dies



EUROPEAN COMMISSION

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

gemäß der Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 geschieht, die diese Verpflichtung den Händlern und nicht den Herstellern auferlegt. Schließlich macht Spanien geltend, dass die im Entwurf festgelegte spezifische Kennzeichnungsanforderung für Verkaufsverpackungen eine Maßnahme darstelle, die einer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung gleichkomme, und den freien Warenverkehr innerhalb der EU behindere. Da diese Einwände mit denen der Kommission übereinstimmen, verweisen wir in diesem Punkt auf die vorstehenden Erwägungen.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen und in Bezug auf die Richtigkeit der vom italienischen Gesetzgeber verfolgten Ziele, die auch von der Europäischen Kommission anerkannt wurden, bleibt die Bereitschaft der Verwaltung unberührt, im Anschluss an die laufenden Gespräche mit den Dienststellen der Kommission den Hinweisen zu entsprechen, die die oben genannten Rechtsvorschriften besser in den Rahmen der Vorschriften des europäischen Rechts einordnen könnten, wobei auch die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2025/4000 in Bezug auf dieselbe technische Vorschrift berücksichtigt wird (Artikel 23 des Gesetzes Nr. 193 vom 16. Dezember 2024).

Europäische Kommission

Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie (EU) 2015/1535

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