

II

(Mitteilungen)

MITTEILUNGEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN
DER EUROPÄISCHEN UNION

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Bekanntmachung der Kommission zur Anwendung des EU-Lebensmittel- und Verbraucherschutzrechts auf Fragen der Produkte von zweierlei Qualität — Der besondere Fall der Lebensmittel

(2017/C 327/01)

Der freie Warenverkehr ist eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts. Der Binnenmarkt für Waren fördert die Innovation auf den Produktmärkten und trägt gleichzeitig dazu bei, in ganz Europa den Unternehmen mehr Geschäftsmöglichkeiten und den Verbrauchern mehr Auswahl zu bieten.

Freier Warenverkehr bedeutet aber nicht unbedingt, dass jedes Produkt in jedem Winkel des Binnenmarkts identisch sein muss. So wie es den Verbrauchern freisteht, die Produkte ihrer Wahl zu kaufen, so steht es auch den Unternehmern frei, Waren mit unterschiedlicher Zusammensetzung oder unterschiedlichen Merkmalen zu vermarkten und zu verkaufen, sofern sie voll und ganz mit den EU-Rechtsvorschriften (über die Produktsicherheit und die Kennzeichnung sowie sonstigen horizontalen oder sektoralen Vorschriften) im Einklang stehen. Um erfolgreich zu bleiben, müssen Unternehmen auf unterschiedliche Nachfragetrends, logistische Probleme und neue Technologien reagieren und kontinuierlich ihre Produkte anpassen und innovieren. Auch Produkte derselben Marke können aufgrund legitimer Faktoren wie dem Herstellungsort oder Verbraucherpräferenzen in den Bestimmungsregionen unterschiedliche Merkmale aufweisen. Anlass zur Besorgnis besteht jedoch, wenn unterschiedlich zusammengesetzte Waren unter derselben Marke in einer Weise vermarktet werden, die geeignet ist, den Verbraucher irrezuführen.

Die EU hat einen umfassenden Rechtsrahmen entwickelt, um die Rechte der Verbraucher zu wahren. Ein wirksamer Verbraucherschutz ist für einen effizienten, reibungslos funktionierenden Markt unerlässlich. Dazu gehört auch der Schutz der Verbraucher vor irreführenden Informationen und Geschäftspraktiken.

Die Frage der Produkte — und insbesondere Lebensmittelprodukte — von zweierlei Qualität ⁽¹⁾ gibt zunehmend Anlass zur Besorgnis. Im März 2017 hat der Europäische Rat begrüßt, dass sich die Kommission intensiver mit diesem Thema befassen will. Wie Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union ⁽²⁾ klargestellt hat, kann es in einer Union der Gleichen keine Verbraucher zweiter Klasse geben und kann nicht akzeptiert werden, „dass den Menschen in manchen Teilen Europas qualitativ schlechtere Lebensmittel verkauft werden als in anderen, obwohl Verpackung und Markenkennzeichnung identisch sind.“ Die Kommission ist zielgerichtet an verschiedenen Fronten tätig, um das Vertrauen der Bürger in den Binnenmarkt wiederherzustellen, und hat beschlossen, sich zunächst auf den Bereich der Lebensmittel zu konzentrieren.

In diesem Rahmen werden ein Dialog mit den Beteiligten und praktische Schritte kombiniert, die es den zuständigen Behörden ermöglichen, konkrete Maßnahmen zu treffen. Im Anschluss an die Beratungen auf der Tagung des Europäischen Rates vom März 2017 hat die Kommission die Frage dem Hochrangigen Forum für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette vorgelegt, um einen Dialog zwischen Industrie, Verbrauchern und nationalen Behörden in Gang zu bringen. Dieser Dialog wird in den kommenden Monaten fortgesetzt. Zudem arbeitet die Kommission an konkreten Maßnahmen zur Bereitstellung zuverlässiger und vergleichbarer Daten, zunächst im Bereich der Lebensmittel. Als Schritt zu vergleichbaren, verbindlichen Prüfungen in der ganzen EU arbeitet die Gemeinsame Forschungsstelle an Leitlinien für ein gemeinsames Prüfverfahren. Dieses ist unerlässlich, um den Umfang des Problems ermitteln und eine solide Datengrundlage für die zu treffenden Maßnahmen bereitstellen zu können.

⁽¹⁾ Dies sind Waren, die im Binnenmarkt unter derselben Marke, aber mit Unterschieden in Inhalt, Zusammensetzung oder Qualität in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten vermarktet werden.

⁽²⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm

Ein weiterer Schritt auf dem Weg zu Klarheit und Transparenz wäre die Verbesserung der Informationen über den genauen Inhalt eines Produkts. Im Bereich der Lebensmittel berät die Kommission zurzeit mit Unternehmen, insbesondere Lebensmittelerzeugern und -einzelhändlern, wie volle Transparenz in Bezug auf die Zusammensetzung von Produkten (über die derzeitigen rechtlichen Verpflichtungen hinaus) gewährleistet werden kann. Zu den geprüften Optionen gehört ein Verhaltenskodex für Erzeuger, in dem Standards festgelegt werden, die eingehalten werden müssen, um Probleme durch unterschiedliche Qualität zu vermeiden. Außerdem überprüft die Kommission gemeinsam mit den nationalen Verbraucherschutz- und Lebensmittelbehörden die Durchsetzung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften.

Diese Bekanntmachung, die einen Beitrag zu dieser Gesamtstrategie leistet, soll die praktische Anwendung des bestehenden Rechts erleichtern. Für den Umgang mit der Frage der Produkte von zweierlei Qualität kommen mehrere EU-Rechtsakte in Betracht. Für den besonderen Fall der Lebensmittelprodukte, die in der vorliegenden Bekanntmachung im Mittelpunkt stehen, sind dies:

- die „Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht“⁽¹⁾, mit der gewährleistet werden soll, dass nur sichere Lebensmittelprodukte auf den EU-Markt gelangen und dass der Verbraucher zutreffend über die Zusammensetzung und die Merkmale der zum Verkauf angebotenen Lebensmittelprodukte informiert und nicht irreführt wird;
- die „Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel“⁽²⁾, mit der allgemeine Kennzeichnungsvorschriften und -anforderungen festgelegt werden, darunter die Pflicht zur Bereitstellung eines vollständigen Zutatenverzeichnisses, das es dem Verbraucher ermöglicht, sich umfassend über die Zusammensetzung der Lebensmittelprodukte zu informieren⁽³⁾;
- die „Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken“⁽⁴⁾, die gewährleistet, dass der Verbraucher nicht irreführt oder aggressivem Marketing ausgesetzt wird und dass Behauptungen von Gewerbetreibenden in der EU klar, zutreffend und fundiert sind. Sie soll es dem Verbraucher ermöglichen, in voller Kenntnis der Sachlage eine sinnvolle Entscheidung zu treffen. Diese horizontale Richtlinie gilt für viele Geschäftspraktiken, die auch in anderen allgemeinen oder sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften geregelt sind, z. B. für Lebensmittel, Spielzeug, Kosmetika oder Detergenzien, jedoch nur hinsichtlich der Aspekte, die nicht unter die sektoralen Vorschriften fallen.

Die Mitgliedstaaten, und insbesondere die nationalen Verbraucherschutz- und Lebensmittelbehörden, haben die Aufgabe, für die Einhaltung des Besitzstands der EU im Verbraucherschutzrecht zu sorgen und die europäischen Sicherheits- und Lebensmittelkennzeichnungsvorschriften auf nationaler Ebene durchzusetzen. Die Kommission ist jedoch entschlossen, den nationalen Behörden zu helfen und die notwendige Unterstützung und Orientierungshilfe zu leisten. In dieser Bekanntmachung wird der einschlägige Rechtsrahmen präzisiert, um den nationalen Behörden Instrumente und Indikatoren für eine ordnungsgemäße Durchsetzung zur Verfügung zu stellen. Sie sollte als erster Schritt gesehen werden, mit dem die Kommission die nationalen Vollzugsbehörden in ihren Bemühungen zur Unterbindung unlauterer Praktiken zu unterstützen. Sie könnte — auch in Bezug auf andere Produkte als Lebensmittel — aktualisiert werden, wenn das gemeinsame Prüfverfahren zu neuen Erkenntnissen führt.

1. Anforderungen an die Lauterkeit der Information nach der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011

Im Einklang mit Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, nach dem das Lebensmittelrecht die Verhinderung von den Verbraucher irreführenden Praktiken zum Ziel hat, stellt die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (Lebensmittelinformationsverordnung) einen umfassenden Rechtsrahmen dar, mit dem nicht nur ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit der Verbraucher und ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gewährleistet wird, sondern auch der freie Verkehr mit sicheren und gesunden Lebensmitteln im EU-Binnenmarkt.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1).

⁽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⁾ Bestimmte Produkte wie Schokolade, Fruchtsaft oder Konfitüre unterliegen besonderen Vorschriften über ihre Zusammensetzung oder fallen unter Qualitätsregelungen nach harmonisierten EU- oder nationalen Vorschriften.

⁽⁴⁾ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22).

Zu diesem Zweck wird mit der Lebensmittelinformationsverordnung der allgemeine Grundsatz eingeführt, dass Informationen über Lebensmittel nicht irreführend sein dürfen, insbesondere:

- in Bezug auf die Eigenschaften des Lebensmittels, insbesondere in Bezug auf Art, Identität, Eigenschaften, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprungsland oder Herkunftsort und Methode der Herstellung oder Erzeugung, und
- indem durch das Aussehen, die Bezeichnung oder bildliche Darstellungen das Vorhandensein eines bestimmten Lebensmittels oder einer Zutat suggeriert wird, obwohl tatsächlich in dem Lebensmittel ein von Natur aus vorhandener Bestandteil oder eine normalerweise in diesem Lebensmittel verwendete Zutat durch einen anderen Bestandteil oder eine andere Zutat ersetzt wurde.

In dieser Verordnung wird auch eine Liste vorgeschriebener Angaben aufgestellt, die grundsätzlich für alle Lebensmittel zu machen sind: insbesondere die Bezeichnung des Lebensmittels, das Verzeichnis der Zutaten, die Menge bestimmter Zutaten oder Klassen von Zutaten, Informationen über Allergene und eine Nährwertdeklaration. Informationen über Lebensmittel müssen klar, zutreffend und für die Verbraucher leicht verständlich sein. Zu diesem Zweck enthält die Verordnung besondere Bestimmungen über die Darstellungsform der vorgeschriebenen Angaben, unter anderem über die Schriftgröße.

Die Dienststellen der Kommission haben intensiv mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammengearbeitet, um zu einem gemeinsamen Verständnis der Vorschriften der Lebensmittelinformationsverordnung zu gelangen und ihre Anwendung zu erleichtern, und sind zurzeit dabei, letzte Hand an eine Bekanntmachung zu legen, die demnächst von der Kommission angenommen werden soll. Ein besonderer Leitfaden in Bezug auf Informationen über Stoffe oder Erzeugnisse, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen, wurde von der Kommission in ihrer Bekanntmachung C(2017) 4864 final vom 13. Juli 2017 herausgegeben.

Für die zuständigen Vollzugsbehörden sollte daher die Prüfung, ob die Lebensmittelinformationsverordnung eingehalten wurde, in einer Untersuchung zur vorschriftsmäßigen Vermarktung von Lebensmittelprodukten der erste Schritt sein.

2. Informationspraktiken in Bezug auf die Merkmale von Produkten nach der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken (UGP-Richtlinie)

Verhältnis zum Lebensmittelrecht und insbesondere zur Lebensmittelinformationsverordnung — der „Lex-specialis“-Grundsatz und seine Auswirkungen auf die Durchsetzung

Nach dem in Artikel 3 Absatz 4 der UGP-Richtlinie verankerten „Lex-specialis“-Grundsatz gehen im Falle einer Kollision oder Überschneidung zwischen der UGP-Richtlinie und sektorspezifischen Vorschriften des EU-Rechts, die besondere Aspekte unlauterer Geschäftspraktiken regeln, die sektorspezifischen Vorschriften vor und sind für diese besonderen Aspekte maßgebend⁽¹⁾. Für mögliche sonstige Aspekte der Geschäftspraktiken, die nicht unter die sektorspezifischen Bestimmungen fallen, gilt jedoch weiter die UGP-Richtlinie. Die UGP-Richtlinie kann daher in der Regel ergänzend zu sektorspezifischen EU-Vorschriften angewendet werden. Da die Mitgliedstaaten nach Artikel 11 der UGP-Richtlinie sicherstellen müssen, dass geeignete und wirksame Mittel zur Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken vorhanden sind, sollten in den Mitgliedstaaten, in denen für die Durchsetzung der UGP-Richtlinie und der einschlägigen sektorspezifischen Rechtsvorschriften unterschiedliche Behörden zuständig sind, diese Behörden eng zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die in ihren jeweiligen Untersuchungen in Bezug auf denselben Gewerbetreibenden und/oder dieselbe Geschäftspraxis getroffenen Feststellungen widerspruchsfrei sind⁽²⁾.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Informationen, die im sektorspezifischen EU-Recht in Bezug auf kommerzielle Kommunikation einschließlich Werbung oder Marketing vorgeschrieben sind, nach der UGP-Richtlinie als „wesentlich“ gelten⁽³⁾. Wesentliche Informationen sind die Basisinformationen, die der Unternehmer dem Verbraucher bereitstellen muss, damit dieser eine informierte geschäftliche Entscheidung treffen kann⁽⁴⁾. Wenn solche wesentlichen Informationen nicht bereitgestellt werden, kann dies als irreführende Geschäftspraxis anzusehen sein, sofern als wahrscheinlich gelten kann, dass ein Durchschnittsverbraucher durch diese Unterlassung zu einer geschäftlichen Entscheidung veranlasst wird, die er sonst nicht getroffen hätte.

⁽¹⁾ Zu anderen sektorspezifischen Rechtsvorschriften siehe z. B. Kapitel IV der Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1184/2006 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 1).

⁽²⁾ Siehe insbesondere S. 17 der Leitlinien zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken (abrufbar unter: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm).

⁽³⁾ Artikel 7 Absatz 5 der UGP-Richtlinie und S. 17-19 der Leitlinien zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken.

⁽⁴⁾ Artikel 7 Absätze 1 und 2 der UGP-Richtlinie und S. 69 der Leitlinien zur Umsetzung/Anwendung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken.

Beispielsweise sind Unternehmer nach der Lebensmittelinformationsverordnung verpflichtet, besondere Informationen über Produkte bereitzustellen, etwa die Menge bestimmter Zutaten oder Klassen von Zutaten. Hierbei handelt es sich um „wesentliche“ Informationen im Sinne des Artikels 7 Absatz 5 der UGP-Richtlinie. Die Unterlassung dieser Angabe könnte nach einer Einzelfallprüfung als irreführend angesehen werden, wenn wahrscheinlich ist, dass sie Auswirkungen auf die geschäftliche Entscheidung des Durchschnittsverbrauchers hat.

Anwendung der UGP-Richtlinie auf Geschäftspraktiken

Die UGP-Richtlinie dient als Sicherheitsnetz; sie gewährleistet, dass in allen Branchen ein hohes gemeinsames Verbraucherschutzniveau aufrechterhalten werden kann, ergänzt andere EU-Rechtsvorschriften und schließt Lücken. Nach der UGP-Richtlinie sind Geschäftspraktiken verboten, die falsche Angaben enthalten oder die in irgendeiner Weise, selbst mit sachlich richtigen Angaben, den Durchschnittsverbraucher in Bezug auf die wesentlichen Merkmale des Produkts täuschen oder ihn zu täuschen geeignet sind und ihn in jedem Fall tatsächlich oder voraussichtlich zu einer geschäftlichen Entscheidung veranlassen, die er sonst nicht getroffen hätte.

Ob eine Geschäftspraxis gegen die UGP-Richtlinie verstößt, muss im Einzelfall geprüft werden.

Die Vermarktung von Waren mit derselben Verpackung und Markenkennzeichnung, aber mit unterschiedlicher Zusammensetzung und unterschiedlichem sensorischen Profil könnte gegen die UGP-Richtlinie verstoßen, wenn im Einzelfall nachgewiesen werden kann, dass

- der Verbraucher berechtigte besondere Erwartungen an ein Produkt im Vergleich zu einem „Referenzprodukt“ hat und das Produkt erheblich von diesen Erwartungen abweicht;
- der Gewerbetreibende es unterlässt oder versäumt, dem Verbraucher angemessene Informationen bereitzustellen, und dieser nicht erkennen kann, dass ein Unterschied zu seinen Erwartungen bestehen könnte;
- diese unangemessenen oder unzureichenden Informationen geeignet sind, das wirtschaftliche Verhalten des Durchschnittsverbrauchers zu beeinflussen, etwa indem sie ihn zum Kauf eines Produkts veranlassen, das er sonst nicht gekauft hätte.

Die folgenden Kriterien können dabei helfen, das „Referenzprodukt“ zu beschreiben:

- i) ein Produkt wird in mehreren Mitgliedstaaten mit „derselben Verpackung und Markenkennzeichnung“ vermarktet,
- ii) dieses Produkt wird in den meisten dieser Mitgliedstaaten in einer bestimmten Zusammensetzung verkauft, und
- iii) in der Wahrnehmung des Verbrauchers entsprechen die wesentlichen Merkmale des Produkts der Zusammensetzung dieses Produkts, wie es in den meisten dieser Mitgliedstaaten beworben wird.

Aus der derzeitigen Arbeit der Gemeinsamen Forschungsstelle werden sich weitere Indikatoren zur Verfeinerung der Vergleichsprüfungen für Lebensmittel ergeben.

Bei einer solchen Einzelfallprüfung könnte es von Vorteil sein, zunächst Folgendes zu untersuchen:

- die wesentlichen Merkmale eines Produkts, die der Durchschnittsverbraucher bei seiner Kaufentscheidung berücksichtigen dürfte und die Eingang in seine positive oder negative geschäftliche Entscheidung finden (!);
- ob Informationen über die wesentlichen Merkmale eines bestimmten Produkts fehlen oder unklar sind;
- ob wegen der fehlenden oder unklaren Informationen über die wesentlichen Merkmale eine Änderung der geschäftlichen Entscheidung des Durchschnittsverbrauchers wahrscheinlich ist.

Wesentliche Merkmale, die von Verbrauchern beim Kauf von Markenprodukten berücksichtigt werden

Die meisten Verbraucher werden bei ihrer Wahl durch ein oder mehrere Markenprodukte im Gesamtangebot einer bestimmten Kategorie verarbeiteter Lebensmittelprodukte (z. B. Kaffee, Schokolade, Tee oder Limonade) beeinflusst. Die geschäftliche Entscheidung eines Verbrauchers für ein Markenprodukt beruht zu einem großen Teil auf seiner Vorstellung davon, was die betreffende Marke für ihn darstellt. Bei Lebensmitteln ist dies eine subjektive Meinung, die aufgrund der sensorischen Erfahrung des einzelnen Verbrauchers, seiner Ernährungsgewohnheiten und Faktoren wie der Wirkung von Markenwerbung und Imagepflege gebildet wird.

Der Durchschnittsverbraucher kauft ein Markenprodukt vielleicht nicht, wenn er Grund zu der Annahme hat, dass das gekaufte Produkt nicht seiner Vorstellung davon entspricht, wie das Markenprodukt beschaffen sein sollte.

(!) Anhand dieses Kriteriums wird festgestellt, welche Informationen als wesentlich oder, mit anderen Worten, als für den Verbraucher erheblich angesehen werden können.

Die Prüfung, ob die Kommunikation über Markenprodukte möglicherweise irreführende Elemente enthält, ist deshalb schwierig, weil die in der Marke verkörperten Merkmale eines bestimmten Produkts von den Marken-Kreaturen nicht in eine objektive, ausdrückliche, messbare Beschreibung umgesetzt werden. Sie werden dem Verbraucher auf verschiedene Weise im Wege der impliziten Kommunikation und/oder durch die allgemeine Behauptung suggeriert, dass die Ware der Marke entspricht oder dass sie seit Langem Erfolg hat. So sind auf Lebensmittelverpackungen häufig Formulierungen wie die folgenden zu finden: „original“, „exklusiv“, „Originalrezept“ oder „überall derselbe Ess-/Trinkgenuss“.

Studien zur Markentreue zeigen, dass Marken vom Verbraucher als Garantie für eine kontrollierte und gleichbleibende Qualität wahrgenommen werden. Dies erklärt, warum einige Verbraucher erwarten, dass Markenprodukte unabhängig davon, wann und wo sie gekauft werden, eine gleichwertige — wenn auch nicht genau dieselbe ⁽¹⁾ — Qualität aufweisen, und dass sie von den Markeninhabern informiert werden, wenn diese beschließen, einen wesentlichen Bestandteil in der Zusammensetzung ihrer Produkte zu ändern.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Verbraucher im Binnenmarkt, der für sie nach allgemeinem Verständnis der Markt ist, auf dem sie kaufen und auf dem der freie Warenverkehr und der gleiche Zugang zu Waren gewährleistet ist, nicht unbedingt erwarten, dass sich Markenprodukte, die in unterschiedlichen Ländern verkauft werden, unterscheiden.

Im Falle der Lebensmittel- und Getränkeunternehmer bedeutet eine „gleichbleibende Qualität“ jedoch nicht notwendigerweise, dass die Produkte in unterschiedlichen geografischen Gebieten identisch sind. Vielmehr ist es üblich, dass Lebensmittelunternehmer ihre Produkte Verbraucherpräferenzen und anderen örtlichen Gegebenheiten anpassen. Insbesondere werden sensorische Optimierungen vorgenommen, um Ernährungsgewohnheiten Rechnung zu tragen, die von Region zu Region sehr unterschiedlich sein können. Ferner können aufgrund der regionalen und/oder saisonalen Verfügbarkeit von Rohstoffen (oder besonderer vor Ort geltender Anforderungen) objektive Unterschiede bei den Bezugsquellen bestehen, die sich auf die Zusammensetzung und/oder den Geschmack von Produkten auswirken und daher für die Erzeuger schwer zu vermeiden sind. Es können auch neue Rezepte eingeführt werden, um dem technologischen Fortschritt oder einer geänderten Ernährungspolitik Rechnung zu tragen, was jedoch aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht auf allen Märkten gleichzeitig möglich ist. Außerdem können Lebensmittelunternehmer die Zusammensetzung der Produkte auch an die Preiselastizität der örtlichen Nachfrage anpassen.

Mögliche unlautere Praktiken bei der Vermarktung differenzierter Lebensmittelprodukte im Binnenmarkt

Unzureichende Informationen über die Differenzierung von Produkten, die in verschiedenen Mitgliedstaaten unter derselben Marke vermarktet werden, können die geschäftliche Entscheidung des Verbrauchers beeinflussen.

Wenn die Vollzugsbehörden aufgrund besonderer Informationen nach einer Einzelfallanalyse zu dem Ergebnis gelangen, dass Differenzierungspraktiken eines bestimmten Lebensmittelunternehmers möglicherweise unlautere Geschäftspraktiken darstellen, könnten sie, nachdem sie die Einhaltung des EU-Lebensmittelrechts überprüft haben, in Erwägung ziehen, Markttests mit einem Vergleich von Produkten aus verschiedenen Regionen und Ländern durchzuführen. Diese Tests sollten nach dem gemeinsamen Prüfverfahren vorgenommen werden, an die Kommission zurzeit arbeitet. Aus dieser Arbeit könnten sich weitere Erkenntnisse und Empfehlungen im Zusammenhang mit der hier behandelten Frage ergeben.

Wenn bei den Tests festgestellt wird, dass Lebensmittelprodukte

- scheinbar identisch aufgemacht sind,
- unter derselben Marke vermarktet werden,
- aber erhebliche Unterschiede in der Zusammensetzung und/oder dem sensorischen Profil aufweisen,

müssen die Vollzugsbehörden im Einzelfall prüfen, ob eine nähere Untersuchung erforderlich ist, um zu beurteilen, ob die betreffenden Produkte im Einklang mit der UGP-Richtlinie, einschließlich der Pflicht zur Anwendung der beruflichen Sorgfalt ⁽²⁾ nach deren Artikel 5 Absatz 2, vermarktet wurden. Bei einer solchen Einzelfallprüfung sollten auf der

⁽¹⁾ Bei bestimmten Kategorien von Markenprodukten wie Parfums, Luxusgütern oder Autos suchen die Verbraucher nach genau denselben Produkten und fürchten Fälschungen. Daraus lässt sich ableiten, dass ein ähnliches Verhalten möglicherweise bei allen Arten von Verbrauchsgütern besteht.

⁽²⁾ Berufliche Sorgfalt ist der Standard an Fachkenntnissen und Sorgfalt, bei denen billigerweise davon ausgegangen werden kann, dass der Unternehmer sie gegenüber dem Verbraucher gemäß den anständigen Marktgepflogenheiten und/oder dem allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben in seinem Tätigkeitsbereich anwendet. Dazu zählt auch die Erfüllung der vom Unternehmer offengelegten Qualitäts- und Kontrollkriterien, z. B. die Qualitätssertifizierung und sonstige Zertifizierungen. Dies umfasst Grundsätze, die bereits vor dem Erlass der UGP-Richtlinie fester Bestandteil des Rechts der Mitgliedstaaten waren, wie etwa „anständige Marktgepflogenheiten“, „Treu und Glauben“ oder „bewährte Marktpraxis“. Diese Grundsätze verweisen auf normative Wertvorstellungen, die in den betreffenden Bereichen unternehmerischer Tätigkeit gelten. Zu diesen normativen Wertvorstellungen sollte auch die Einhaltung des anzuwendenden sektorspezifischen Rechts und der entsprechenden in Abschnitt 1 beschriebenen Leitlinien gehören.

Grundlage der konkreten Umstände des Einzelfalls die Gründe für die Produktdifferenzierung sowie die folgenden Aspekte berücksichtigt werden, um festzustellen, ob sie das Verhalten des Verbrauchers beeinflussen könnten:

- die Aufmachung eines Produkts oder die Werbung für ein Produkt, die im Verbraucher die Vorstellung hervorruft, dass das Produkt überall im Binnenmarkt dasselbe ist, indem z. B. seine Einzigartigkeit, der Ort seiner ersten Herstellung, seine Originalität, die traditionell einzigartige Art seiner Herstellung oder seines Rezepts oder seine Herstellung nach einem vor vielen Jahren an einem bestimmten Ort entstandenen Rezept betont wird;
- Marketingstrategien für verschiedene Versionen eines Produkts, die beim Verbraucher zu Verwechslungen führen könnten, beispielsweise wenn ein Unternehmer, der im Binnenmarkt unterschiedliche Qualitätsklassen vertreibt, nach seiner Vertriebsstrategie in bestimmten Regionen oder Ländern nur die niedrigeren Qualitätsklassen verkauft, ohne ausreichende Informationen darüber bereitzustellen, sodass der Verbraucher nicht erkennen kann, welche Qualitätsklasse auf seinem lokalen Markt erhältlich ist;
- fehlende oder unzureichende Informationen für Verbraucher (auf allen Wegen der Kommunikation mit der Öffentlichkeit) darüber, dass Bestandteile in der Zusammensetzung der Produkte im Vergleich zu früher erheblich geändert wurden (z. B. Einführung eines neuen Rezepts) — während die Änderung der Zusammensetzung als solche im Rahmen einer geänderten Ernährungspolitik der Mitgliedstaaten als mit der Pflicht zur Anwendung der beruflichen Sorgfalt im Einklang stehend angesehen wird.

Ob ein Unterschied „erheblich“ ist, hängt zwar von den Umständen des Einzelfalls ab, ein erheblicher Unterschied in den wesentlichen Merkmalen eines Produkts dürfte jedoch im Allgemeinen vorliegen, wenn i) sich eine oder mehrere der zentralen Zutaten eines Produkts oder ihre prozentualen Anteile wesentlich von denen im „Referenzprodukt“ unterscheiden und ii) diese Abweichung zu einer Änderung des wirtschaftlichen Verhaltens des Durchschnittsverbrauchers führen könnte, der eine andere Kaufentscheidung treffen würde, wenn ihm dieser Unterschied bewusst wäre.

Praktische Erwägungen

Die für die Anwendung der UGP-Richtlinie und des Lebensmittelrechts zuständigen Behörden sollten eng zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die in ihren jeweiligen Untersuchungen in Bezug auf denselben Unternehmer und/oder dieselbe Geschäftspraxis getroffenen Feststellungen widerspruchsfrei sind. Im Einzelnen:

- Für jedes Lebensmittelprodukt sollte zunächst geprüft werden, ob alle Anforderungen nach der Lebensmittelinformationsverordnung erfüllt sind.
- Für Lebensmittelprodukte, für deren Zusammensetzung Standards gelten, sollte auch geprüft werden, ob die rechtlichen Vorgaben der anzuwendenden Verordnungen eingehalten sind ⁽¹⁾.
- Falls eine der nach den genannten Verordnungen vorgeschriebenen Informationen fehlt oder irreführend dargestellt ist, sollten die Behörden die notwendigen Durchsetzungsmaßnahmen treffen.
- Die Untersuchung möglicher anderer unlauterer Geschäftspraktiken kann nach der UGP-Richtlinie erfolgen.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Da die hier behandelte Frage Praktiken von Unternehmern im Binnenmarkt betrifft und eine grenzüberschreitende Dimension aufweist, sollten sich die zuständigen Behörden bemühen, die genannte Untersuchung, wenn dies angezeigt ist, in koordinierter Weise nach der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC-Verordnung) ⁽²⁾ zu führen. In der CPC-Verordnung sind klare Verpflichtungen zur Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden festgelegt, um sicherzustellen, dass die Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Gewerbetreibende niedergelassen ist, die notwendigen Maßnahmen treffen, damit ein Verstoß, der Verbraucher in anderen Gebieten der Union beeinträchtigt, eingestellt wird. Nach der Verordnung sind die Behörden in der EU auch verpflichtet, einander bei möglichen Verstößen zu warnen und Informationen über Verstöße auszutauschen. Im Falle irreführender Informationen über

⁽¹⁾ Dies gilt z. B. für Thunfischkonserven, deren Zusammensetzung mit der Verordnung (EWG) Nr. 1536/92 des Rates vom 9. Juni 1992 über gemeinsame Vermarktungsnormen für Thunfisch- und Bonitokonserven (Abl. L 163 vom 17.6.1992, S. 1) und mit der Verordnung (EWG) Nr. 2136/89 des Rates vom 21. Juni 1989 über gemeinsame Vermarktungsnormen für Sardinenkonserven sowie Handelsbezeichnungen für Sardinenkonserven und sardinenartige Erzeugnisse in Konserven (Abl. L 212 vom 22.7.1989, S. 79) standardisiert wurde.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“) (Abl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1).

die Merkmale eines Lebensmittelprodukts sollten die für die Anwendung der CPC-Verordnung zuständigen Behörden des Landes, in dem Verbraucher geschädigt werden könnten, die mit der CPC-Verordnung bereitgestellten Instrumente in vollem Umfang nutzen und die entsprechenden Behörden des Landes, in dem der Gewerbetreibende seinen Sitz hat, um Hilfe bitten. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die neue CPC-Verordnung, die ab Ende 2019 in der EU anwendbar sein wird, die Kooperations- und Überwachungsmechanismen des derzeitigen Systems stärkt und es ermöglichen wird, Informationen und Warnungen bei Verstößen in der ganzen EU schneller und wirksamer zu übermitteln. Die Kommission kann diese Arbeit erleichtern und Mittel aus dem Verbraucherprogramm bereitstellen.

Prüfung möglicher unlauterer Geschäftspraktiken im Falle von Markenlebensmitteln — Ablaufdiagramm:

