

Beschluss**des Bundesrates**

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel**KOM(2008) 40 endg.; Ratsdok. 6172/08**

Der Bundesrat hat in seiner 844. Sitzung am 23. Mai 2008 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage insgesamt

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die mit dem Verordnungsvorschlag verfolgten Ziele des Verbraucherschutzes und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mittels Nährwertkennzeichnung.
2. Er begrüßt daher grundsätzlich das Vorhaben, die bisher in verschiedenen Richtlinien geregelten Kennzeichnungsbestimmungen für Lebensmittel einschließlich der Vorschriften zur Nährwertkennzeichnung in einer Verordnung zusammenzufassen, um eine Vereinfachung zu erzielen. Er begrüßt die mit diesem Vorschlag einhergehende Aufhebung zahlreicher Rechtsvorschriften. Er anerkennt, dass die Regelungen einen Kompromiss zwischen den Forderungen und berechtigten Interessen der Verbraucherschaft einerseits und der dadurch bedingten Belastung der Wirtschaft andererseits darstellen. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die verpflichtende Kennzeichnung der Nährwertangaben.

3. Der Bundesrat bittet jedoch die Bundesregierung, bei den anstehenden Verhandlungen im weiteren Verfahren darauf hinzuwirken, die Verordnung hinreichend klar und schlüssig zu formulieren bzw. folgende Aspekte zu berücksichtigen und sich für folgende Änderungen einzusetzen:

Deutsche Sprachfassung

4. Die vorliegende deutsche Fassung weicht in etlichen Punkten von der englischen Fassung ab und unterscheidet sich außerdem von der deutschen Fassung der Etikettierungsrichtlinie (Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür). Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die deutsche Fassung sehr sorgfältig sowohl mit den entsprechenden Formulierungen in der bisherigen Etikettierungsrichtlinie als auch mit den anderen Sprachfassungen abgeglichen werden muss.

Aufbau und Systematik der Verordnung

5. Infolge der Zusammenführung verschiedener Richtlinien ist ein sehr umfangreiches Regelwerk entstanden. Die gewählte Strukturierung in Kapitel und Abschnitte sowie die Ausgliederung spezifischer Regelungen aus dem eigentlichen Verordnungstext in insgesamt 13 Anhänge erschweren die Rechtsanwendung ganz erheblich. Gerade im Hinblick auf die im vorliegenden Fall gewählte Rechtsform der Verordnung, deren Bestimmungen unmittelbar geltendes Recht darstellen, sollte verstärkt auf Verständlichkeit und klare Strukturierung geachtet werden.
6. So verweist Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe f des Verordnungsvorschlags zur Definition des Begriffs "Nährstoff" auf Artikel 2 Abs. 2 Nr. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006. Dort wird auf den Anhang der Richtlinie 90/496/EWG verwiesen. Die Richtlinie soll aber gemäß Artikel 52 Abs. 2 des Verordnungsvorschlags fünf Jahre nach Inkrafttreten der gegenständlichen Verordnung aufgehoben werden. Dabei sollen Verweise auf die aufgehobenen Rechtsakte als Verweise auf die vorliegende Verordnung gelten (Artikel 52 Abs. 3). Damit verweist der Verordnungsvorschlag letztlich auf sich selbst.

Angemessen wäre daher eine Definition des Begriffs unmittelbar in Anhang I dieser Verordnung, wie es Artikel 2 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags für weitere Definitionen bereits anordnet.

7. Auch sollten zur Vereinfachung des Rechtstextes nach Ansicht des Bundesrates solche Definitionen, die nur einmal im Verordnungstext verwendet werden, wie z. B. Buchstabe o "primäre Zutaten" oder Buchstabe t "optimale Verfahren", aus der Liste der Definitionen in Artikel 2 Abs. 2 gestrichen und stattdessen an der konkreten Stelle in der Verordnung geregelt werden.
8. Ähnlich unbestimmt differenziert Artikel 29 des Verordnungsvorschlags in Absatz 1 und 2 zwischen Nährwertdeklaration und vorgeschriebener Nährwertdeklaration. Gleichzeitig enthält Anhang I Nummer 1 eine Definition des Begriffs "Nährwertdeklaration", die mit der Verwendung des Begriffs in Artikel 29 nicht übereinstimmt. Über den Verweis auf den Anhang I in Artikel 2 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags zu weiteren Definitionen bleibt folglich unklar, wie der Begriff definiert sein soll.

Nutzung des Komitologieverfahrens zur Änderung von Festlegungen im Verordnungstext

9. Für die Änderung bestimmter Festlegungen im Verordnungstext wird das Komitologieverfahren (Artikel 48 ff. des Verordnungsvorschlages) eingeführt. Einige dieser Festlegungen betreffen jedoch nach Ansicht des Bundesrates wesentliche Aspekte der künftigen Kennzeichnung von Lebensmitteln, über deren Änderung nicht die Kommission, sondern das Europäische Parlament und der Rat im normalen Gesetzgebungsverfahren entscheiden sollten. Dies betrifft insbesondere die Liste der vorgeschriebenen Angaben nach Artikel 9, die Abweichungen von den Vorschriften in Bezug auf vorgeschriebene Angaben nach Artikel 11, die Verfügbarkeit und Platzierung vorgeschriebener Informationen über Lebensmittel nach Artikel 13 und den Inhalt der Nährwertdeklaration nach Artikel 29. Aus diesem Grund hält es der Bundesrat für erforderlich, Artikel 9 Abs. 3, Artikel 11, Artikel 13 Abs. 3 und Artikel 29 Abs. 4 zu streichen.

Aufnahme spezifischer Festlegungen in die Anhänge in Verbindung mit der Nutzung des Komitologieverfahrens zur Änderung der Anhänge

10. Die Festlegungen in den Anhängen betreffen zum Teil wesentliche Aspekte im Zusammenhang mit der künftigen Kennzeichnung von Lebensmitteln, über deren Änderung nach Auffassung des Bundesrates nicht die Kommission, sondern das Europäische Parlament und der Rat im normalen Gesetzgebungsverfahren entscheiden sollten. Dies betrifft insbesondere die Vorschriften des Anhangs III (Lebensmittel, deren Kennzeichnung eine oder mehrere zusätzliche Angaben enthalten muss), des Anhangs IV (Lebensmittel, für die eine Nährwertdeklaration nicht vorgeschrieben ist), des Anhangs V (Bezeichnung des Lebensmittels und spezielle zusätzliche Angaben) Teil A und B sowie des Anhangs VII (Quantitative Angabe der Zutaten). Soweit am Komitologieverfahren im Zusammenhang mit der Änderung dieser Anhänge grundsätzlich festgehalten werden soll, hält es der Bundesrat für erforderlich, diese wesentlichen Aspekte aus den Anhängen in den Verordnungstext zu übernehmen.

Zu Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe 1

11. In Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe 1 sollten die Wörter "rechtmäßige Bezeichnung" durch das Wort "Verkehrsbezeichnung" ersetzt werden.

Der Begriff "Verkehrsbezeichnung" wurde in den im vorliegenden Verordnungsvorschlag zusammengeführten Rechtsvorschriften verwendet und ist durch die laufende Rechtsprechung in der Zwischenzeit konkretisiert (auch in den anderen Amtssprachen). Sein Ersatz durch den erklärungsbedürftigen Begriff "rechtmäßige Bezeichnung" führt zu erneuter Unsicherheit. Zudem müssten die nationalen Vorschriften, z. B. in § 9 Abs. 2 der Zusatzstoff-Zulassungsverordnung, angepasst werden. So wäre z. B. zu klären, ob Angaben, die jetzt in Verbindung mit der Verkehrsbezeichnung stehen müssen (z. B. mit Süßungsmitteln), dann in Verbindung mit der rechtmäßigen, gebräuchlichen bzw. beschreibenden Bezeichnung aufgeführt werden müssen.

Klärung von Widersprüchen/Abgrenzung der Geltungsbereiche von Rechtsvorschriften

12. Im Bereich der alkoholischen Getränke bestehen Widersprüche zum derzeit geltenden Recht bezüglich der Nährwertkennzeichnung (Verordnung (EG) Nr. 1924/2006, Health-Claims-Verordnung). Der Bundesrat hält es für erforderlich, die Regelungen zu den Ausnahmen der Nährwertkennzeichnung zu überprüfen und widerspruchsfrei zu formulieren.

Zu Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe b Nr. iii

13. Hier werden die Risiken und Folgen "eines schädlichen und gefährlichen Konsums von Lebensmitteln" als mögliche Informationspflichten aufgeführt. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es einen "schädlichen und gefährlichen Konsum" von Lebensmitteln nicht gibt. Sofern diese Regelung auf Informationen bzw. Warnhinweise zur Vermeidung eines Lebensmittelmissbrauchs abzielt (z. B. Warnhinweise bei alkoholischen Getränken oder Nahrungsergänzungsmitteln), sollte entweder die Wortwahl überdacht oder der Text durch weitere klarstellende Ausführungen ergänzt werden.

Zu Artikel 7 Abs. 1

14. Nach dieser Festlegung dürfen Informationen über Lebensmittel nicht "ernstlich" irreführend sein. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das hier verwendete Adjektiv "ernstlich" ersatzlos gestrichen werden sollte, da eine "nicht ernstliche Irreführung" ansonsten künftig zu tolerieren wäre. Dies auch deshalb, weil in der sogenannten Basisverordnung, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, keine solche Einschränkung bezüglich des generellen Verbots irreführender Praktiken im Verkehr mit Lebensmitteln enthalten ist.

Zu Artikel 8 Abs. 3

15. In Artikel 8 Abs. 3 sollte das Wort "erstmals" in der ersten Zeile ersatzlos gestrichen werden. Dem Lebensmittelunternehmer obliegt die Verpflichtung, die Richtigkeit der Lebensmittelinformation zu gewährleisten, ständig und nicht nur beim erstmaligen Inverkehrbringen.

Zu Artikel 20 Nr. 1 Buchstabe e

16. Die Ausnahme von Wein von der verpflichtenden Angabe des Zutatenverzeichnisses und von der Nährwertkennzeichnung wird begrüßt. Aus Gründen des fairen Wettbewerbs sollten auch Frucht- bzw. Obstweine ausgenommen werden.

In Artikel 20 Nr. 1 Buchstabe e sind insoweit die Sätze 2 und 3 zu streichen.

17. Die Ausnahme von Spirituosen von der verpflichtenden Angabe des Zutatenverzeichnisses ist aus Sicht der Verbraucherinteressen und vor dem Hintergrund der Verhandlungen im Zusammenhang mit dem Erlass der EU-Spirituosenverordnung nicht nachvollziehbar. Der Verordnungsvorschlag sieht derzeit vor, dass die Kommission fünf Jahre nach Inkrafttreten einen Bericht zur Anwendung von Artikel 19 "Verzeichnis der Zutaten" auf diese Erzeugnisse vorlegt. Er sieht ferner vor, dass die Kommission diesem Bericht konkrete Maßnahmen beifügen kann. Es sollte zumindest diese "Kann-Bestimmung" in verpflichtende Regelungsvorschläge geändert werden.
18. Bei Bier bittet der Bundesrat die Bundesregierung zudem, gemäß Artikel 40 die nationale Regelung des obligatorischen Zutatenverzeichnisses beizubehalten.
19. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür Sorge zu tragen, dass das Reinheitsgebot für Bier und dessen Rahmenbedingungen ungeachtet eines Erlassens von in Artikel 20 Buchstabe e genannten Vorschriften nicht in Frage gestellt werden.

Zu Artikel 29 Abs. 1 Buchstabe b

20. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass bei der Nährwertdeklaration gemäß Artikel 29 Abs. 1 Buchstabe b auch die Menge an Eiweiß angegeben wird.

Zu Artikel 29 bis 34

21. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, im Laufe der weiteren Beratungen auf EU-Ebene für eine Ausnahme von der vorgeschriebenen Nährwertdeklaration gemäß Kapitel IV Abschnitt 3 (Artikel 29 bis 34) für kleine und sehr kleine Hersteller von Lebensmitteln einzutreten. Damit wäre insbesondere dem Aspekt einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Berufsfreiheit Rechnung getragen. Übergangsfristen, wie in Artikel 53 vorgesehen, sind nicht geeignet, die durch Einholung von Nährwertgutachten und Etikettierungsvorgaben entstehenden zusätzlichen Kosten für kleine und sehr kleine Hersteller angemessen zu berücksichtigen.

Zu Artikel 41

22. a) Der Verordnungsvorschlag gilt hinsichtlich der Kennzeichnungsvorgaben auch für die Abgabe von Lebensmitteln als lose Ware, also nicht nur in Fertigpackungen, soweit die Mitgliedstaaten nicht von der Ermächtigung in Artikel 41 Gebrauch machen.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass bei loser Ware die im Verordnungsvorschlag vorgeschriebene Pflichtkennzeichnung auf relevante Parameter, wie z. B. die Allergenkennzeichnung, beschränkt bleiben sollte. Daher wird die Bundesregierung gebeten, möglichst frühzeitig das Gesetzgebungsverfahren für eine entsprechende nationale Regelung zu beginnen und zeitgleich mit dem Inkrafttreten der europäischen Vorschriften eine nationale Regelung für die Abgabe von loser Ware zu erlassen.

- b) Der EU-Vorschlag, wonach eine Kennzeichnung allergener Zutaten ohne Abbedingungsmöglichkeit verpflichtend vorgeschrieben wird, ist grundsätzlich zu begrüßen. Darüber hinaus hält es der Bundesrat allerdings für erforderlich, auch die Art und Weise dieser Information verpflichtend zu regeln. Informationen, die nur auf aktive Nachfrage des Verbrauchers offenbart werden, setzen die Überwindung einer psychologischen Hemmschwelle voraus. Die Information ist deshalb vom Lebensmittelunternehmer dergestalt vorzuhalten, dass der Verbraucher sie ohne Nachfrage einsehen kann. Als Beispiele hierfür kommen in Betracht eine Kennzeichnung
- auf einem Schild in der Nähe der Lebensmittel oder
 - durch Auslage eines Zutatenverzeichnisses im für den Verbraucher frei zugänglichen Verkaufsraum.

Zu Artikel 44

23. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die vorgesehene Verpflichtung für die Lebensmittelunternehmer, bestimmte Informationen über das Lebensmittel wie Energie- und Fettgehalt, Gehalt an gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten und Salz auf der Vorderseite der Verpackung anzubringen. Bezüglich der vorgeschriebenen Darstellung des Bezuges dieser Nährwerte zu den Referenzmengen sind neben der verpflichtenden EU-einheitlichen Textform einfache, für den Verbraucher griffige und schnell erkennbare Symbole zu verwenden.

Die bisher von den Wirtschaftsbeteiligten vorgestellten Kennzeichnungssysteme entsprechen diesen Vorgaben nicht. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, unter Beteiligung der Länder entsprechend der Möglichkeit des Artikels 44 zusätzliche nationale Vorschriften auszuarbeiten, die es dem Verbraucher ermöglichen, sich schnell und einfach über die Inhaltsstoffe und Nährwertangaben zu informieren. Hierbei ist eine sowohl für die Lebensmittelunternehmer als auch für die Verbraucherschaft vertretbare Lösung zu erarbeiten.

Zu Artikel 53

24. Nach Artikel 53 ist vorgesehen, die Gültigkeit der Vorschrift nach dem Inkrafttreten zeitlich zu staffeln nach der Anzahl der Beschäftigten und der Jahresbilanz der Unternehmen. Der Bundesrat hält eine zeitliche Staffelung zwar für sinnvoll, jedoch sind die genannten Kriterien für die Behörden der amtlichen Lebensmittelüberwachung nicht ohne Weiteres überprüfbar. Zur Vermeidung von zusätzlichem Verwaltungsaufwand schlägt der Bundesrat daher vor, diese Kriterien in Artikel 53 zu streichen und durch eine vollzugsnahe Lösung zu ersetzen. Er hält es für akzeptabel, die Gültigkeit der Vorschrift generell auf fünf Jahre nach dem Inkrafttreten festzulegen.

Zu Anhang I

25. In Anhang I sollte der Vollständigkeit halber auch eine Definition für "Ballaststoff" aufgenommen werden.

Zu Anhang XI Teil B

26. Die in Teil B des Anhangs XI festgelegte Referenzmenge für den Energiegehalt von 2 000 kcal sollte nach Einschätzung des Bundesrates auf 1 800 oder 1 700 kcal gesenkt werden.

Die mangelnde Bewegung weiter Bevölkerungskreise verbunden mit einer überhöhten tagtäglichen Energiezufuhr lassen eine solche Absenkung des Energiereferenzwertes sinnvoll erscheinen. Aktionen wie "Plattform Ernährung und Bewegung (peb)" könnten durch eine derartige Maßnahme unterstützt werden, indem dem Verbraucher bereits beim Kauf und Verzehr von Lebensmitteln frühzeitiger eine drohende Überschreitung des täglichen Energiebedarfs signalisiert wird. Allein durch die redaktionelle Absenkung dieser Energiereferenzmenge könnte, ohne damit verbundene größere Kosten, ein wesentlicher Beitrag zur Kalorienreduktion und zur Gesunderhaltung der Bevölkerung geleistet werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in diesem Sinne bei

der Kommission vorstellig zu werden, um ggf. auf der Grundlage einer diese Aspekte berücksichtigenden wissenschaftlichen Bewertung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit einen wesentlichen Beitrag zur Energiereduktion leisten zu können.

27. Die Referenzmenge für Kohlenhydrate ist mit 230 g angegeben, diejenige für Zucker mit 90 g. Entsprechend einer Stellungnahme der DGE zur Anwendung von "Guideline Daily Amounts (GDA)" in der freiwilligen Kennzeichnung von verarbeiteten Lebensmitteln (Oktober 2007) wird diese Referenzmenge für Kohlenhydrate als zu niedrig und die für Zucker als zu hoch eingeschätzt. Da die Festlegung von Referenzmengen letztlich Auswirkungen auf die Bewertung des Lebensmittels und damit die Kaufentscheidung des Verbrauchers hat, vertritt der Bundesrat die Auffassung, dass alle Referenzwerte einer wissenschaftlichen Prüfung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit unterzogen werden sollten.