

27.01.86

EG - A - G

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaf-
ten an den Rat und das Europäische Parlament über die
Vollendung des Binnenmarktes: Das gemeinschaftliche
Lebensmittelrecht

KOM(85) 603 endg.; Ratsdok. 10483/85

1

Gemäß Artikel 2 Satz 4 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 27. Januar 1986 - 14 - 680 70 - E - Ge 104/86 -.

Diese Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 18. November 1985 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der genannten Kommissionsvorlage ist nicht vorgesehen.

Mit der unmittelbar bevorstehenden Beschlußfassung durch den Rat ist zu rechnen.

EINFÜHRUNG

1. Die Kommission hat in ihrem Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes vom 14. Juni 1985¹ festgestellt, daß ein echter gemeinsamer Markt bis 1992 nicht zu verwirklichen ist, wenn die Gemeinschaft sich darauf beschränkt, die herkömmlichen Harmonisierungsmethoden anzuwenden. Folglich hat die Kommission eine neue Strategie befürwortet, wonach die auf den Artikeln 30 bis 36 des EWG-Vertrages beruhenden Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung einzelstaatlicher Regeln und Normen mit einer neuen Grundlage für die Harmonisierung der Rechtsvorschriften insbesondere nach Artikel 100 des Vertrages zu verbinden sind.

Die Kommission war hierbei der Meinung, daß diese allgemeine Politik in bestimmten Bereichen, insbesondere im Lebensmittelbereich, besonders notwendig ist. Sie hat deshalb für den letzteren Bereich zwei Mitteilungen angekündigt², nämlich :

- eine Mitteilung von Ende 1985 über wirksameren Verfahren für die Harmonisierungsvorhaben nach Artikel 100,
- eine Mitteilung im Jahre 1987 zur Verdeutlichung der rechtlichen Lage, die sich insbesondere aus den Artikeln 30 bis 36 ergibt.

Das vorliegende Papier ist die erste dieser Mitteilungen.

ZIELSETZUNG

2. In Bereichen, die nicht unmittelbar zum Lebensmittelsektor gehören, sind kürzlich zwei grundlegende Resultate erzielt worden.
 - a) Die Richtlinie 83/189/EWG verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission vorab Entwürfe technischer Regeln und Normen mitzuteilen³. Die Kommission wird demnächst vorschlagen, diese

¹ KOM (85) 310 endg.

² Absatz 71 letzter Gedankenstrich und Absatz 156 erster Satz

³ ABl. Nr. L 109 vom 26.4.1983, S. 8

Richtlinie auf die Lebensmittel auszudehnen⁴

b) Die EntschlieÙung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung⁵ hat zum Inhalt, die zur Öffnung des Binnenmarkts erforderlichen Beschlußverfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen. Die Grundsätze dieser neuen Konzeption wären an sich geeignet auch auf die Lebensmittel ausgedehnt zu werden. Es ist indessen festzustellen, daß der Lebensmittelsektor Eigenheiten aufweist, die es nicht möglich machen, diese EntschlieÙung hier ohne weiteres anzuwenden, denn es sind folgende Merkmale festzustellen :

- eine besonders starke Empfindsamkeit der öffentlichen Meinung;
- das Bestehen von im allgemeinen sehr ins einzelne gehenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften
- das fast völlige Fehlen von Normen über die Zusammensetzung der Erzeugnisse, im Sinne der Richtlinie 83/189/EWG.

VORGESCHLAGENE MITTEL

3. Die nachstehend beschriebene neue Ausrichtung für das Lebensmittelrecht enthält zwei Teile.

- a) Erstens besteht sie darin, deutlich zwischen den Materien zu unterscheiden, die nach wie vor im Wege der Rechtssetzung zu regeln sind, und denjenigen, die nicht den Erlaß eines zwingenden Rechtsaktes erfordern.
- b) Sie bezweckt zweitens, eine neue angemessene Aufteilung zwischen den originären Gesetzgebungskompetenzen des Rates und den Materien, die der Kommission übertragen werden können, einzuführen.

⁴ Weißbuch, Absatz 71 letzter Gedankenstrich und Zeittafel im Anhang Teil 2 Nr. I.1.

⁵ ABL. Nr. C 136 vom 4.6.1985, S. 1

HISTORISCHER RÜCKBLICK UND SEINE ANALYSE

4. In der Vergangenheit hat die Auffassung vorgeherrscht, daß ein auf zwingenden einzelstaatlichen Vorschriften beruhendes technisches Handelshemmnis im Verkehr mit Lebensmitteln grundsätzlich nur durch die Annahme einer gemeinschaftlichen Vorschrift derselben Art überwunden werden könnte ("ein einzelstaatlicher Rechtsakt erfordert grundsätzlich einen gemeinschaftlichen Rechtsakt"). Auf dieser Grundlage wurde ein Harmonisierungsprogramm im Jahre 1969 beschlossen und im Jahre 1973 fortgeschrieben. Er zählt etwa 50 Teilbereiche des Lebensmittelrechts auf⁶.

5. Bis heute konnten Richtlinien in 14 dieser Teilbereiche erlassen werden⁷.

In weiteren 6 Teilbereichen liegen dem Rat Vorschläge vor. In einigen weiteren Teilbereichen führt die Kommission vorbereitende Arbeiten durch. Man kann danach feststellen, daß lediglich 2/5 des Programms von 1969/1973 verwirklicht worden sind oder sich noch in Verwirklichung befinden. Einige Teilbereiche, die im Programm noch nicht vorgesehen waren, kommen hierzu. Die allgemeine Bilanz sieht wie folgt aus^{8 9}

⁶ Die Anzahl der damals vorgesehenen Richtlinien liegt weit über 50, da jeder Teilbereich mehrere Richtlinien umfassen kann.

⁷ Zwei weitere Teilbereiche waren bereits vor Verabschiedung des Programms von 1969 durch Richtlinien geregelt.

⁸ Die im Programm 1969/1973 nicht genannten Teilbereiche sind mit einem (*) gekennzeichnet.

⁹ Internationale Tätigkeiten, speziell die des Codex Alimentarius, bleiben unerwähnt, da sie nicht unmittelbar unter den Begriff "Binnenmarkt" fallen.

- Von Richtlinien erfaßte Teilbereiche

1. Allgemeine Lebensmitteletikettierung
2. Färbende Stoffe (*)
3. Konservierende Stoffe (*)
4. Antioxydantien
5. Emulgatoren, Stabilisatoren, Verdickungs- und Geliermittel
6. Bedarfsgegenstände (Rahmenrichtlinie + mehrere Einzelrichtlinien)
7. Diätetische Lebensmittel (Rahmenrichtlinie)
8. Kakao und Schokolade
9. Zuckerarten
10. Honig
11. Fruchtsäfte und gleichartige Erzeugnisse
12. Konfitüren, Gelees, Marmeladen
13. Dauermilcherzeugnisse
14. Kaseine, Kaseinate
15. Kaffe-Extrakte, Zichorien-Extrakte
16. Natürliche Mineralwässer

- Teilbereiche in der Prüfung beim Rat¹⁰.

1. Probenahme- und Analyseverfahren
2. Aromen
3. Extraktionslösungsmittel
4. Chemisch modifizierte Stärken
5. Tiefgefrorene Lebensmittel
6. Säuglingsfertiernahrung und Folgemilch

- Einige Teilbereiche in Vorbereitung (10)

1. Neue Klassen von Zusatzstoffen (*)
2. Bestrahlung
3. Überwachung

¹⁰ In dieser Aufzählung sind Vorschläge zur Ausführung von Rahmenrichtlinien oder zur laufenden Anpassung des Gemeinschaftsrechts nicht enthalten.

6. Die Durchsicht dieser Bilanz ist ein deutliches Ungleichgewicht zwischen den sogenannten "horizontalen" Teilbereichen (Zusatzstoffe, Etikettierung, sonstige allgemeine Fragen), und den "vertikalen" (Produkt-) Bereichen festzustellen. Bei den ersteren waren bedeutende Fortschritte möglich, während dies bei den letzteren viel weniger der Fall ist.

Die Mitgliedstaaten sind demnach durchaus in der Lage, sich über die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts zu einigen. Meinungsverschiedenheiten bestehen jedoch hinsichtlich der Anforderungen an die Zusammensetzung der einzelnen Lebensmittel.

GRUNDLAGEN DER NEUEN AUSRICHTUNG

7. Die in der Vergangenheit bei der Gesetzgebung befolgte Politik beruhte auf der stillschweigenden Annahme, daß die Gesamtheit der in den einzelstaatlichen Regelungen festgelegten Spezifizierungen für Lebensmittel notwendigerweise einem zwingenden und allgemeinen Bedürfnis entsprächen.

Diese Ausrichtung muß überdacht werden. Hierbei ist eine Unterscheidung zwischen

- den Materien, die von Natur aus weiterhin dem Rechtssetzungsverfahren unterliegen müssen,
 - und
 - denjenigen, die wegen ihrer besonderen Eigenheiten keiner gesetzlichen Regelung bedürfen.
- einzuführen.

8. Die vom Europäischen Gerichtshof seit der Entscheidung "Cassis de Dijon" ermittelten Grundsätze erlauben es der Gemeinschaft nunmehr, schrittweise ein Lebensmittelrecht zu entwickeln, das keinerlei Vorschriften enthält, die nicht auf Erwägungen des Schutzes von wesentlichen Allgemeininteressen beruhen. Es gilt, den "Grundsatz der Verhältnismäßigkeit" zu beachten, wonach ein zwingender Rechtsakt nicht über dasjenige hinausgehen darf, was tatsächlich zur Erfüllung eines zwingenden Erfordernisses notwendig ist.

9. Im Lebensmittelbereich erfordern folgende Kriterien ein gesetzgeberisches Vorgehen : "der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen" im Sinne von Artikel 36 des Vertrages sowie die "zwingenden Erfordernisse", welche die Anwendung des in Artikel 30 des Vertrages festgelegten Grundsatzes des freien Warenverkehrs einzuschränken vermögen.

Konkreter ausgedrückt, soll das künftige gemeinschaftliche Lebensmittelrecht nur Regeln enthalten, die wie folgt gerechtfertigt sind :

- Schutz der öffentlichen Gesundheit
- Bedürfnis der Verbraucher nach Unterrichtung und deren Schutz in nichtgesundheitlichen Bereichen
- lauterer Wettbewerb
- Notwendigkeit der amtlichen Überwachung.

GESETZGEBUNGSMATERIEN

ÖFFENTLICHE GESUNDHEIT

10. Alle Mitgliedstaaten erkennen die Notwendigkeit des Schutzes der öffentlichen Gesundheit an. Folglich verfolgen alle einzelstaatlichen Rechte dieses Ziel. Der Rat hat deshalb festgestellt, daß die von den Mitgliedstaaten verfolgten Ziele im Bereich des Schutzes der Gesundheit der Bürger grundsätzlich gleichwertig sind, auch wenn die technischen Mittel zu ihrer Erreichung voneinander abweichen¹¹.

11. Hieraus ergibt sich, daß die einzelstaatlichen Regeln und Kontrollen trotz der vorhandenen Unterschiede der Verwirklichung dieser identischer Ziele dienen und deshalb grundsätzlich von allen Mitgliedstaaten anerkannt werden müssen. Gemäß Artikel 30 bis 36 des Vertrags darf das Inverkehrbringen einer in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Ware nur durch die Vorschriften der anderen Mitgliedstaaten behindert werden, soweit diese notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, und soweit diese ein im allgemeinen Interesse liegendes Ziel verfolgen, für das sie als wesentliche Garantie zu betrachten sind.

Obwohl die Anwendung dieses Grundsatzes es den Gerichten auf Gemeinschaftsebene und in den Mitgliedstaaten erlaubt, alle ungerechtfertigten Handelshemmnisse zur Beseitigung, stößt er doch auf Grenzen, die Lösungen erfordern.

¹¹ Schlussfolgerungen zur Normierung vom 16.7.1984, ABL. Nr. C 136 vom 4.6.1985, S. 2.

Zunächst entstehen für die einzelstaatlichen Behörden und vor allem für die gewerbetreibenden Kreise Unsicherheiten dadurch, daß eine eindeutige Situation nicht besteht, weswegen es in zahlreichen Fällen notwendig wäre, den Rechtsweg zu beschreiten, um im Einzelfall feststellen zu lassen, ob ein Handelshemmnis gerechtfertigt oder übermäßig ist. Aus diesem Grunde hat die Kommission angekündigt, daß sie im Jahre 1987 eine Mitteilung veröffentlichen wird, um die aus den Artikeln 30 bis 36 folgende Rechtslage im Lebensmittelbereich zu präzisieren. Diese Mitteilung soll als Leitfaden für die Behörden hinsichtlich ihrer Verpflichtungen und für die Bürger der Gemeinschaft hinsichtlich ihrer Rechte dienen.

Daneben ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht anwendbar, soweit Handelshemmnisse nach dem Gemeinschaftsrecht gerechtfertigt sind und nur auf dem Weg der Harmonisierung beseitigt werden können. Es gibt ferner Fälle, in denen die Einführung gemeinsamer Regeln aus Gründen der Industriepolitik oder des Verbraucherschutzes erforderlich ist, um die Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage eines einheitlichen Markts von kontinentaler Ausdehnung anzuregen und weiterzuentwickeln. Solche Erfordernisse rechtfertigen weiterhin den Erlass gesetzgeberischer Maßnahmen seitens der Gemeinschaft.

LEBENSMITTELZUSATZSTOFFE

12. Für die vom Gemeinschaftsrecht noch nicht erfaßten Lagen von Zusatzstoffen müssen Positivlisten ausgearbeitet werden¹². Ferner müssen die Verwendungsbedingungen* für diejenigen Zusatzstoffe festgelegt werden, für die dies auf der Grundlage der toxikologischen Unterlagen geboten ist.

BEDARFSGEGENSTÄNDE

13. Dieser Teilbereich, der bereits weitgehend durch die Rahmenrichtlinie 76/893/EWG geregelt ist, muß weiterhin der Gesetzgebung unterliegen. Die Erwägungen über die Zusatzstoffe gelten hier mutatis mutandis.

¹² vgl. Absatz 5 weiter oben

* d.h.: Lebensmittel, die behandelt werden dürfen und entsprechende mengenmäßige Begrenzungen

LEBENSMITTEL, DIE FÜR EINE BESONDERE ERNÄHRUNG BESTIMMT SIND ("DIÄTETISCHE
LEBENSMITTEL")

14. Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, fallen in den Bereich der öffentlichen Gesundheit. Sie müssen deshalb weiterhin der Gesetzgebung unterliegen. Die Richtlinie 77/94/EWG hat bereits die Grundprinzipien für eine besondere Ernährung aufgestellt.

VERFAHREN ZUR HERSTELLUNG UND BEHANDLUNG VON LEBENSMITTELN

15. Ein Bedürfnis, Verfahren zur Herstellung und Behandlung von Lebensmitteln im Hinblick auf den Gesundheitsschutz der Bevölkerung zu regeln, erscheint nur ausnahmsweise. Beim gegenwärtigen Stand der industriellen und technologischen Entwicklung besteht ein derartiges Bedürfnis in folgenden Fällen :

- Tiefgefrieren (ein Vorschlag über tiefgefrorene Lebensmittel liegt dem Rat bereits vor - COM(84) 489
- Bestrahlung von Lebensmitteln
- gewisse Verfahren der Biotechnologie.

Andere Verfahren und Behandlungen können in Zukunft hinzutreten.

NOTWENDIGKEIT DER UNTERRICHTUNG DER VERBRAUCHER UND DEREN SCHUTZ IN ANDEREN
ALS GESUNDHEITSBEREICHEN

16. In diesem Bereich bestehen zwei mögliche Konzeptionen :

- die eine besteht darin, eine bis in alle Einzelheiten gehende Regelung der Zusammensetzung und Herstellungsbedingungen eines jeden Lebensmittels zu entwickeln ("Rezeptur-Gesetz");
- die andere beruht auf dem grundlegenden Gedanken, daß es bei angemessener Unterrichtung des Käufers über Art und Zusammensetzung der Erzeugnisse nicht notwendig ist, diese Kriterien gesetzlich festzulegen, es sei denn, daß der Gesundheitsschutz dies erfordert.

17. Die Gemeinschaft muß ganz entschieden den zweiten Weg wählen, denn :

- Es ist weder möglich noch wünschenswert, den kulinarischen Reichtum von zehn (zwölf) europäischen Ländern eine Fessel anzulegen.
- Jegliche Starrheit bei der gesetzlichen Regelung über die Zusammensetzung von Lebensmitteln steht der Entwicklung neuer Erzeugnisse im Wege und ist folglich ein Hindernis für Innovationen.
- Der Geschmack und die Wünsche der Verbraucher sollten nicht gesetzlich geregelt werden.

LEBENSMITTELETIKETTIERUNG

18. Der Verzicht auf "Rezeptur-Gesetze" bedingt ein sehr ausgeprägtes und deutliches System von Etikettierung, Aufmachung und Werbung in der Form von zwingenden Rechtsvorschriften, um die Hersteller vor unlauterem Wettbewerb und die Verbraucher von Täuschung zu schützen.

19. Die Richtlinie 79/112/EWG geht schon sehr weit in diese Richtung. Sie bedarf jedoch gewisser Ergänzungen.

An erster Stelle müssen die den Mitgliedstaaten derzeit noch eingeräumten Möglichkeiten einzelstaatlicher Abweichungen durch einheitliche oder den objektiven Gegebenheiten des Einzelfalls angepaßte Regeln ersetzt werden, um auf diese Weise das Gemeinschaftsrecht zu vervollständigen. Hierbei handelt es sich vor allem darum, die bestehenden Revisionsklauseln zur Geltung zu bringen, z.B. diejenigen über die Art und Weise, wie Zusatzstoffe im Zutatenverzeichnis anzugeben sind und über die Datumskennzeichnung verderblicher oder langlebiger Lebensmittel.

Ferner müssen auf Gemeinschaftsebene die im Hinblick auf die allgemeine Etikettierungsregel notwendigen zusätzlichen oder abweichenden Vorschriften ausgearbeitet werden, die nicht für alle Lebensmittel, sondern nur für spezifische Erzeugnisse gelten, sofern eine eingehende vertikale Richtlinie mit den für jeden Einzelbereich geltenden Spezifizierungen nicht besteht.

Die Kommission hat zu diesen verschiedenen Änderungen an der Richtlinie 79/112/EWG bereits die üblicher Konsultationen eingeleitet, um alsbald den Rat einen Vorschlag vorzulegen¹³.

20. Bislang hat die Gemeinschaft in ihre Betrachtungen über die Etikettierung der Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs keine Überlegungen über deren Nährwerteigenschaften einbezogen¹⁴. Es erscheint nunmehr als angemessen, die betroffenen Wirtschaftskreise anzuregen, den Verbrauchern auch Informationen qualitativer und quantitativer Art über die verschiedenen Nährstoffe eines Lebensmittel und seinen Energiewert zu geben. Denn die Angabe der Art und Menge der verwendeten Zutaten erlaubt es dem durchschnittlichen Verbraucher nicht, sich ein Urteil über den Nährwert eines Lebensmittels zu bilden. Darüberhinaus können Lebensmittel mit scheinbar gleichartigen Zutatenverzeichnissen erhebliche Unterschiede in ihrem Nährwert aufweisen.
21. Die Kommission erkennt nicht, daß die Nützlichkeit von Nährwertinformationen von dem Kenntnisstand der Bevölkerung auf dem Gebiete der Ernährung abhängt. Die Verbraucher verstehen jedoch immer besser, daß es Beziehungen zwischen den Ernährungsgewohnheiten und der Gesundheit gibt, sodaß es nunmehr erforderlich ist, leicht verständliche Informationen zu beschaffen. Zugleich ist zu vermeiden, daß Systeme, die von einem Mitgliedstaat zum anderen abweichen, Handelshemmnisse hervorrufen. Schließlich ist es notwendig, zusätzliche Erfahrungen über die Art der Information zu gewinnen, welche die Verbraucher nützlich finden und die Wirtschaft liefern kann. Die Kommission wird deshalb die Einführung eines freiwilligen Systems empfehlen, wonach es der Wirtschaft überlassen bleibt zu entscheiden, ob ein Lebensmittel eine Nährwertkennzeichnung tragen soll. Sofern eine solche Kennzeichnung erfolgt, soll sie allerdings in einheitlicher Weise in der gesamten Gemeinschaft abgefaßt werden.

¹³ vgl. Zeittafel im Anhang

¹⁴ Eine Nährwertkennzeichnung besteht in der Gemeinschaft für die besondere Ernährung. Sie kann aber nicht verallgemeinert werden.

22. Die Kommission führt augenblicklich Konsultationen der Mitgliedstaaten und der betroffenen Kreise zu dieser Frage durch, wobei ihr die im Rahmen der Codex Alimentarius durchgeführten Arbeiten als Grundlage dienen. Es wird später zu untersuchen sein, ob gesetzgeberische Maßnahmen angezeigt sind¹⁵

DER LAUTERE HANDELSVERKEHR

23. Es versteht sich, daß ein Lebensmittel die Gesundheit der Verbraucher nicht schädigen darf. Die Verbraucher müssen zudem zutreffend unterrichtet und vor Täuschung geschützt werden, ebenso wie die Hersteller vor unlauterem Wettbewerb zu schützen sind. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist die Lauterkeit des Handelsverkehrs grundsätzlich gesichert.

Allgemeine Fragen im Bereich der irreführenden Werbung beziehen sich nicht spezifisch auf Lebensmittel. Sie können deshalb im Rahmen der vorliegenden Mitteilung, die sich mit Lebensmittelrecht befaßt, außer Betracht bleiben.

DIE QUALITATIVEN SPEZIFIZIERUNGEN (REZEPTUREN)

24. Der in der vorliegenden Mitteilung verwendete Ausdruck "qualitative Spezifizierungen" bezeichnet eine Gesamtheit von Regeln, öffentlichen oder nicht öffentlichen Ursprungs, auf Grund derer die Zusammensetzung oder Herstellungsmerkmale bestimmter Lebensmittel vorgeschrieben sind, mit Ausnahme der Regeln, die den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Personen zum Gegenstand haben.
25. Der Gerichtshof hat in seinen zahlreichen Entscheidungen über den freien Warenverkehr niemals eingeräumt, daß ein Mitgliedstaat den Vertrieb eines Erzeugnisses untersagen darf, das zwar nicht seinen eigenen qualitativen Spezifizierungen entspricht, jedoch in einem anderen Mitgliedstaat entsprechend den dortigen Spezifizierungen rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist.

¹⁵ vgl. den beigefügten Zeitplan.

26. Diese Feststellung erlaubt es der Gemeinschaft, in Zukunft keine Rechtsvorschriften mehr über qualitative Spezifizierungen zu erlassen.
27. Gegenüber einer solchen Konzeption wird häufig das Argument der möglichen Rechtsunsicherheit geltend gemacht, da es nicht immer eindeutig zu sein scheint, ob und inwieweit ein Mitgliedstaat eine Einrede mit Erfolg gegenüber einem aus einem anderen Mitgliedstaat stammenden Erzeugnis erheben kann.

Demgegenüber ist daran zu erinnern, daß der Begriff "qualitative Spezifizierung" in dem hier gebrauchten Sinn jeden gesundheitlichen Aspekt ausschließt. Das einzige zwingende Erfordernis, das etwa die Zurückweisung eines in einem anderen Mitgliedstaat nach den dort geltenden qualitativen Spezifizierungen hergestellten Lebensmittels rechtfertigen könnte, ist demnach dasjenige, das auf den Schutz der Verbraucher vor Täuschungen und den Schutz der Produzenten vor unlauterem Wettbewerb abzielt. Die bereits bestehenden und noch auszuarbeitenden Gemeinschaftsregelungen über die Etikettierung¹⁶ werden eine angemessene Unterrichtung gewährleisten und etwaige Irrtümer ausschließen.

Sobald dieses Stadium entsprechend den Empfehlungen der vorliegenden Mitteilung erreicht sein wird, sind Rechtsunsicherheiten naturgemäß beseitigt. In der Zwischenzeit müssen praktische Maßnahmen, die die Kommission selbstverständlich anregen wird, getroffen werden, um die Zahl der Zweifelsfälle soweit wie möglich zu beschränken.

28. Eine zweite Kritik besteht in der Befürchtung, daß der Verzicht auf qualitative Spezifizierungen notwendigerweise zu einer Qualitätsverminderung bis zur untersten Stufe führe, da der am wenigsten strenge einzelstaatliche Standard zur Regel werde.

Die Kommission teilt diese Auffassung nicht, da sie keineswegs durch Tatsachen belegt ist.

¹⁶ vgl. die obenstehenden Nummern 18-23.

Andererseits ist nicht zu verkennen, daß eine Konzeption, die auf Artikel 30 und der gegenseitigen Anerkennung einzelstaatlicher Vorschriften und Normen beruht, der Ergänzung bedarf. Hierbei handelt es sich um eine angemessene Zusammenarbeit der Behörden und um die Mitwirkung der betroffenen Kreise. Die Kommission wird zu diesem Zweck in Konsultationen eintreten, an denen sowohl die Leiter der nationalen Behörden des Lebensmittelrechts und der Lebensmittelüberwachung teilnehmen sollen als auch der Beratende Lebensmittelausschuß, dem Vertreter der Landwirtschaft, der Industrie, der Arbeitnehmer, des Handels und der Verbraucher angehören. Zweck dieser Konsultation soll es sein festzustellen, ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Gemeinschaft die betroffene Wirtschaft anregen soll, eine aktive Qualitätspolitik für Lebensmittel zu führen. Wird dies bejaht, so muß auch geprüft werden, ob es notwendig ist, ein gemeinschaftliches System der gegenseitigen Anerkennung von Gütesiegeln und anderen Qualitätszeichen sowie der damit verbundenen Untersuchungen und Bescheinigungen einzuführen.

Die Kommission ist selbstverständlich jeder anderen Anregung gegenüber aufgeschlossen, die anlässlich dieser Konsultationen gemacht werden sollte.

DIE AMTLICHE ÜBERWACHUNG

29. Der Bereich der amtlichen Überwachung, der der Sicherstellung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit dient, gehört von Natur aus in die Gesetzgebung.

Der freie Warenverkehr schließt angemessene und wirksame Kontrollen der Behörden im Handel mit Lebensmitteln nicht aus. Derartige Kontrollen sind im Gegenteil notwendig und müssen sich auf Erzeugnisse, die die Binnengrenzen der Gemeinschaft überschreiten, in gleicher Weise erstrecken wie auf solche, die in einem einzigen Mitgliedstaat verbleiben.

Insbesondere dürfen sich die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten nicht darauf beschränken, lediglich die Erzeugnisse zu untersuchen, die im eigenen Land verzehrt werden sollen, sondern sollten ihre Kontrollen auch auf solche Erzeugnisse ausdehnen, die zum Versand in andere Mitgliedstaaten bestimmt sind.

Ferner ist es nicht richtig, die Überwachung nur im Einzelhandel durchzuführen, denn ein derartiges System ist unwirksam und historisch überholt. Es gestattet es den Überwachungsbehörden nicht, sich eine Vorstellung von der Beschaffenheit einer Serienproduktion großen Umfangs zu machen. Ferner kann es in keinem Fall die zur Verwendung in andere Mitgliedstaaten bestimmten Erzeugnisse einschließen, was dem Gedanken eines einheitlichen Marktes widerspricht.

Die Kommission hat die Absicht, einen neuen Richtlinienvorschlag über Grundprinzipien der öffentlichen Lebensmittelüberwachung vorzulegen. Die einschlägigen Vorarbeiten sind im Gange.

30. Ferner beabsichtigt die Kommission, anlässlich der in der Nummer 28 beschriebenen Konsultationen auch die Frage der Kontrollen zu erörtern, die der Einhaltung der nicht zum Gesundheitsbereich gehörenden Regeln dienen. Hierbei wird insbesondere zu ermitteln sein, ob zwingende Rechtsvorschriften erforderlich sind oder ob im Gegenteil flexiblere Maßnahmen vorzuziehen sind.

DIE FORTSCHREIBUNG DES GEMEINSCHAFTSBESTANDES

31. Die Notwendigkeit, den Gemeinschaftsbestand laufend fortzuschreiben, bedarf keiner Begründung. Soweit dieser Bestand in die Form von Rechtsvorschriften gekleidet ist, müssen nach dem Grundsatz der Gleichartigkeit von Rechtsakten auch die zu beschließenden Änderungen in dieser Form ergehen. Die eigentliche Schwierigkeit liegt im Verfahren. Hierüber handeln die folgenden Kapitel.

DIE AUFTEILUNG DER RECHTSSETZUNGSBEFUGNISSE ZWISCHEN DEM RAT UND DER KOMMISSION

32. Die Bilanz der im Bereich des Lebensmittelrechts beschlossenen Richtlinien¹⁷ hat gezeigt, daß die Mitgliedstaaten imstande sind, sich über die Grundlagen des Lebensmittelrechts zu einigen. Sie hat aber auch gezeigt, daß zu Einzelpunkten unüberwindliche Meinungsverschiedenheit bestehen können, die jegliche Beschlußfassung verhindern. Ein solcher Stillstand ist unannehmbar, wenn man bedenkt, daß die Mitgliedstaaten dieselben Grundregeln befolgen und ein gleichwertiges Schutzniveau

¹⁷ s.o. Nr. 5

erreicht haben.

33. Einige Beispiele können diese Lage erhellen :

- a) Sämtliche Richtlinien über Zusatzstoffe enthalten Ausnahmeklauseln mit den Stoffen, bei denen keine Einstimmigkeit zu erzielen war.

Die Gemeinschaftslisten umfassen zur Zeit + 150 Zusatzstoffe. Es ist seit 10 Jahren praktisch nicht mehr möglich, einvernehmliche Zustimmung zu einer Ergänzung dieser Listen zu erlangen. Ein besonders schlagkräftiges Beispiel ist das der konservierenden Stoffe. Im Jahre 1981 hat die Kommission die Zulassung oder Verlängerung von drei Stoffen (darunter Natamycin), die vom Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuß für vollkommen annehmbar angesehen werden, vorgeschlagen. Dem Rat ist es bis zum heutigen Tag, d.h. nach beinahe vierjährigen Erörterungen, nicht gelungen, Einvernehmen über diesen Vorschlag zu erzielen. Er könnte allenfalls über mögliche einzelstaatliche Ausnahmeregelungen befinden. Eine solche Lösung ist jedoch im Hinblick auf den einheitlichen Markt völlig unannehmbar.

- b) Die Richtlinie 79/112/EWG über "Etikettierung" hat eine Reihe zwingender Angaben eingeführt, deren Nützlichkeit für eine bessere Unterrichtung der Verbraucher unbestritten ist. Wenn es sich aber darum handelt, diese Grundsätze auf bestimmte Einzelfälle anzuwenden (Datumskennzeichnung von Speiseeis, Kennzeichnung des Gewichts bestimmter Kleinverpackungen usw.), dann bestehen unüberwindliche Meinungsverschiedenheiten.

- c) Die Richtlinie 73/241/EWG über Kakao und Schokolade hat keine endgültige Regelung über die Verwendung von Pflanzenfetten und den Gebrauch bestimmter Zusatzstoffe in Schokolade getroffen. Der Kommissionsvorschlag, der diese Fragen lösen soll, ist im Begriff, im Rat zu versanden. Eine andere Möglichkeit als die Beibehaltung des Status quo ist nicht in Sicht.

34. Angesichts dieser Feststellung muß das Verfahren, das bei der Verabschiedung von Rechtsakten für Lebensmittel anzuwenden ist, neu überdacht werden.

Die vorstehend beschriebenen Probleme sind äußerst schwerwiegend, denn sie zeigen, daß die Gemeinschaft häufig außerstande ist, sich mit gleichförmigen Regeln zu versehen oder ihren eigenen Bestand ordnungsgemäß fortzuschreiben. Folglich haben Richtlinien zur Folge, einen zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden wissenschaftlichen oder technischen Zustand festzuschreiben, ohne daß spätere Anpassungen möglich wären.

DAS VEREINFACHTE VERFAHREN

35. Das Gebot der Einstimmigkeit ist ein Hemmnis für den Erlaß und die weitere Entwicklung des Gemeinschaftsrechts. Dieser ständige Stillstand kann nicht mehr geduldet werden. Es wäre noch besser, den nach Artikel 30 ff in Verbindung mit Artikel 169 und 177 des EWG-Vertrages eröffneten Rechtsweg zu beschreiten als durch Erlaß von Gemeinschaftsvorschriften zu einem fast vollständigen Stillstand zukünftiger Entwicklungen beizutragen. Aber es ist offensichtlich, daß auch der Rechtsweg keine zufriedenstellende Lösung ist¹⁸.

Es ist deshalb unabdingbar, eine vernünftige Aufteilung zwischen den Materien vorzunehmen, die einen einstimmigen Beschluß des Rates erfordern, und denjenigen, die in einem vereinfachten und bewährten Verfahren entschieden werden können. Hierbei geht es um das sog. "Verfahren des Ständigen Lebensmittelausschusses", nach dem eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sichergestellt ist und das Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit beinhaltet.

36. Dieses vereinfachte Verfahren ist mit folgender Maßgabe anzuwenden :

- a) Es muß weiterhin Aufgabe des Rates sein, die Grundregeln des Lebensmittelrechts zu beschließen und die Voraussetzungen festzulegen, unter denen die Einzelheiten für die Durchführung dieser Regeln zu bestimmen sind.
- b) Der hauptsächliche Bestandteil für ein wirksames und flexibles Verfahren muß darin bestehen, die Kommission mit dem Erlaß der Durchführungsvorschriften der vom Rat beschlossenen Grundregeln unter den dort festgelegten Voraussetzungen zu beauftragen.

¹⁸ s.o. Nummer 18.

37. Im Bereich der Zusatzstoffe muß es weiterhin Aufgabe des Rates sein, gemäß Artikel 100 des EWG-Vertrages die allgemeine Grundsätze aufzustellen, nach denen Positivlisten zu erarbeiten sind. Insbesondere muß als grundsätzliche Voraussetzung festgelegt werden, daß ein Stoff, bevor er in die Gemeinschaftsliste aufgenommen werden kann, vom Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuß beurteilt worden sein muß. Die Verwendung von Zusatzstoffen muß einem technologischen Bedürfnis entsprechen. Letzteres ist auf der Grundlage von Kriterien zu beurteilen, die vom Rat im Anschluß an die entsprechenden Empfehlungen des Codex Alimentarius (FAO/WHO) und des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses festzulegen sind. Sind diese verschiedenen Anforderungen erfüllt, so kann die Aufstellung von Positivlisten und der damit zusammenhängenden Verwendungsbedingungen der Kommission übertragen werden.

38. Für Bedarfsgegenstände gelten die gleichen Erwägungen. Die Richtlinie 76/893/EWG bedarf in diesem Zusammenhang nur weniger Anpassungen.

39. Die Grundregeln für Lebensmittel, die für eine bestimmte Ernährung bestimmt sind, sind bereits in der Richtlinie 77/94/EWG enthalten. Die Kommission prüft derzeit, ob es notwendig ist, diese Regeln noch zu verdeutlichen.

Einzelrichtlinien sollten von der Kommission nach Maßgabe von Empfehlungen des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses erlassen werden.

40. Im Bereich der Verfahren für die Herstellung und Behandlung von Lebensmitteln muß in jedem Einzelfall über eine sinnvolle Aufgabenverteilung zwischen Rat und Kommission entschieden werden.

41. Die Etikettierungsrichtlinie ist zu ändern, um die bestehenden Ausnahmemöglichkeiten zu beseitigen. Diese Aufgabe obliegt dem Rat. Hiergegen soll es Sache der Kommission sein, die Einzelheiten für die Anwendung der allgemeinen Richtlinie auf produktbezogene Sektoren zu regeln.

42. Der Erlaß von Grundregeln für die Durchführung der amtlichen Überwachung muß weiterhin in die Zuständigkeit des Rates fallen. Die Kommission ist insbesondere mit der Ausarbeitung von Probenahmeverfahren und Analysemethoden zu beauftragen. In den bestehenden Richtlinien ist dies bereits verwirklicht. Ein Vorschlag, der zum Ziel hat, diese Rolle der Kommission zu verallgemeinern, liegt dem Rat vor - KOM (84) 39 endg. - .

43. Die laufende Fortschreibung des Gemeinschaftsbestandes wird üblicherweise als Durchführungsmaßnahme angesehen. Sie ist deshalb der Kommission zu übertragen.

DIE MERKMALE DES VEREINFACHTEN VERFAHRENS

44. Das vereinfachte Verfahren besteht darin, der Kommission Befugnisse zur Durchführung der vom Rat erlassenen Vorschriften zu übertragen.
45. In allen Fällen dieser Art ist ein Verfahren zu wählen, das eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission einführt. Das sg. "Verfahren des Ständigen Lebensmittelausschusses" (Regelungsausschuß), das seit 1969 besteht, hat sich hierbei bewährt und ist deshalb beizubehalten.

Es versteht sich von selbst, daß jedesmal, bevor der Ständige Ausschuß befaßt werden soll, Konsultation mit den Regierungssachverständigen durchgeführt werden, wie diese heute bereits der Fall ist.

46. Bei Fragen im Bereich der öffentlichen Gesundheit ist die Anhörung des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses zwingend vorzuschreiben.
47. Schließlich konsultiert die Kommission regelmäßig den Beratenden Lebensmittelausschuß zu jedem Entwurf des Lebensmittelrechts. Dieser Ausschuß besteht aus Vertretern der Landwirtschaft, der Industrie, der Arbeitnehmer, des Handels und der Verbraucher.

ZUSAMMENFASSUNG UND VERFAHREN

48. Im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes bis zum Jahre 1992 ist eine neue Ausrichtung für das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht erforderlich, um in diesem Bereich einen neuen Anstoß zu erzielen.

Gegenstand dieser Ausrichtung muß es sein

- einerseits die Teilbereiche zu bestimmen, die den Erlaß eines Gesetzgebungsaktes erfordern,

- und andererseits die Aufgaben zwischen Rat und Kommission aufzuteilen.

49. Die Kommission wird Richtlinienvorschläge zur Durchführung der vorliegenden Mitteilung vorlegen. Dies wird nach Maßgabe des beigefügten Zeitplanes geschehen, der die im Weißbuch bereits vorgeschlagenen Zeiträume wiederholt.

Die vorliegende Mitteilung ist eine gemeinsame Begründung für diese Vorschläge.

50. Die Kommission ersucht den Rat und das Europäische Parlament, die in der vorliegenden Mitteilung beschriebene Ausrichtung zu untersuchen und deren Inhalt zum Zwecke der Annahme der in der vorstehenden Nummer genannten Richtlinien zuzustimmen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß soll gleichfalls angehört werden.

35/86

ANHANG I

ZEITPLAN FÜR DIE HAUPTSÄCHLICHEN VORHABEN (1)

	Dokumenten- nr	Zeitpunkt des Kommissions- vorschlags	Vorgesehener Zeitpunkt der Annahme durch den Rat
<u>ZEITRAUM 1985-1986</u>			
Allgemeine Richtlinie über Zusatz- stoffe in Lebensmitteln (teilweise Änderung geltender Richtlinien)		1985	1986
Allgemeine Richtlinie über Ma- terialien und Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen - Bedarfsgegenstände (Änderung)		1985	1986
Allgemeine Richtlinie für Lebens- mittel für besondere Ernährungs- zwecke (Änderung)		1985	1986
Allgemeine Richtlinie über die Etikettierung (Änderung)		1985	1986
Allgemeine Richtlinie über die Lebensmittelüberwachung		1986	1987
Allgemeine Richtlinie über Probe- nahmeverfahren und Analysen- methoden	KOM(84) 39	1984	1985
Allgemeine Richtlinie über tiefgefrorene Lebensmittel	KOM(84) 489	1984	1985
Fortschreibung des Gemein- schaftsbestandes (Verfahren)		1985	1986

(1) Auszug aus dem Zeitplan in Anhang zum Weißbuch

	Dokumenten- nr.	Zeitpunkt des Kommissions- vorschlags	Vorgesehener Zeitpunkt der Annahme durch der Rat
<u>ZEITRAUM 1987 - 1992</u>			
Allgemeine Richtlinie über die Bestrahlung von Lebensmitteln		1987	1988
Allgemeine Richtlinie über Lebensmittel, die im Wege der Biotechnologie herge- stellt werden		1987	1988
Zusätzliche Anforderungen für die Nährwertkenn- zeichnung		1989	1990
Anpassung der Richtlinien an dem technischen Fortschritt		1987 - 1989	1988 - 1990

ANHANG II

SONSTIGE VORHABEN IN AUSARBEITUNG (1)

	Dokumenten- nr.	Zeitpunkt des Kommissions- vorschlags	Vorgesehener Zeitpunkt für die Annahme durch den Rat
Konservierende Stoffe (Änderung)	KOM(81) 712	1981	1985
Emulgatoren (Änderung)	KOM(84) 4	1984	1985
Säuglingsfertiernahrung und Folgemilch (Diät- Lebensmittel)	KOM(84) 703	1984	1986
Kakao und Schokolade- Konsolidierung	KOM(83) 787	1984	1986
Kaffee-Extrakte und Zichorien- Extrakte (Änderung)	KOM(84) 138	1984	1985
Verpflichtung zur Angabe der Zutaten und des Alkoholgehalts	KOM(82) 626	1982	1985
Werbebehauptungen in der Eti- kettierung von Lebensmitteln	KOM(81) 159	1981	1985
Simulanzlösungsmittel (Kunst- stoffe, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen)	KOM(84) 152	1984	1985
Modifizierte Stärken	KOM(84) 733	1984	1986
Fruchtsäfte usw. (Änderung)		1985	1986
Konfitüren usw. (Änderung)		1985	1986

(1) Zur Erinnerung

03.03.86

EG - A - G

Empfehlungen

der Ausschüsse

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat und das Europäische Parlament über die Vollendung
des Binnenmarktes: Das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht

KOM(85) 603 endg.; Ratsdok. 10483/85

Punkt der 562. Sitzung des Bundesrates am 14. März 1986

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Agrarausschuß (A) und
der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit (G)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung
zu nehmen:

EG
A
G

1. Der Bundesrat begrüßt die Bemühungen um Vollendung eines gemeinschaftlichen Lebensmittelrechts mit dem Ziel größtmöglichen Verbraucherschutzes.

Die Mitteilung der Kommission wird dieser Zielsetzung in wesentlichen Punkten nicht gerecht. Insbesondere macht der Bundesrat folgende Bedenken geltend:

EG
A
G

2. - Entgegen der Auffassung der Kommission ist bei der Einführung von Entscheidungen im Wege der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit eine Nivellierung des Verbraucherschutzes auf dem niedrigsten Niveau zu

- 2 -

erwarten, zumal die vorgesehene Zusammensetzung des Beratenden Lebensmittelausschusses befürchten läßt, daß Gesichtspunkte des Verbraucherschutzes nicht ausreichend berücksichtigt werden.

EG
G

3. Daher sollten Vertreter der Wissenschaft, der Lebensmittelüberwachung und der Verbraucherorganisationen an der Vorbereitung des EG-Lebensmittelrechts stärker beteiligt werden. Die Sachkunde und Unabhängigkeit dieser Personen würde wesentlich zu einer Objektivierung der Beratungsergebnisse und somit zu einer Stärkung des Verbraucherschutzes beitragen.

EG
A
G

4. Die erwähnten Bedenken gelten auch für die erkennbare Absicht, aus deutscher Sicht essentielle Vorschriften für den Verbraucherschutz teilweise nicht mehr in Form zwingender Rechtsakte zu erlassen oder sie der Entscheidungskompetenz des Rates zu entziehen.

EG
G
(bei Annahme
entfällt 6.)

5. Aufgrund von Artikel 100 EWGV erlassene Richtlinien sollten nur dann im erleichterten Ausschlußverfahren geändert werden dürfen, wenn es sich um technische Verfahrensregeln oder dringende Verbesserungen des Verbraucher- bzw. Gesundheitsschutzes handelt.

A

6. Die Bundesregierung wird deshalb gebeten, sich im Interesse der deutschen Verbraucher nachdrücklich dafür einzusetzen, daß über die künftigen lebensmittelrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen in qualitativ angemessener Form entschieden wird.

EG
A
G

7. Ferner sollte zumindest auf der Grundlage der Anforderungen und Standards des deutschen Lebensmittelrechts verfahren werden. Der Bundesrat teilt nicht die von der EG-Kommission vertretene Auffassung, daß die von den

Mitgliedstaaten verfolgten Ziele im Bereich des Gesundheitsschutzes gleichwertig seien. Vor allem über die Frage, ob und welche Maßnahmen zum Zwecke des Gesundheitsschutzes erforderlich sind, bestehen erhebliche Meinungsunterschiede.

EG
G

8. Um Diskriminierungen bestimmter Erzeugnisse und Hersteller zu vermeiden, regt der Bundesrat eine dem deutschen Lebensmittelbuch entsprechende europäische Kodifikation ähnlichen Inhalts an, mit der die Kommission allgemeingültige Hinweise zu entwickeln hätte.

EG
A
G

9. - Insbesondere bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, daß der Schutz des Verbrauchers vor Täuschung einen höheren Stellenwert erhält. Der Bundesrat hält es für nicht hinnehmbar, daß Informationen über die von der örtlichen oder nationalen Verkehrsauffassung abweichende Zusammensetzung eines Lebensmittels allein im Rahmen des üblichen Etikettierungsverfahrens vermittelt werden sollen. Er verweist insoweit auf seine Beschlüsse vom 18.10.1985 (BR-Drs. 255/85 (Beschluß)) und vom 8.11.1985 (BR-Drs. 472/85 (Beschluß)).

Etikettierungsvorschriften reichen auch nach Auffassung der Kommission nicht aus. Dies ergibt sich bereits aus der in der Mitteilung dargestellten Absicht der Kommission, in Konsultationen mit den nationalen Behörden des Lebensmittelrechts und der Lebensmittelüberwachung und mit dem Beratenden Lebensmittelausschuß mit dem möglichen Ziel einzutreten, eine "aktive Qualitätspolitik" zu führen. Die unter Nummer 6 dargestellten Meinungsverschiedenheiten werden auch durch eine "aktive Qualitätspolitik" nicht zu überwinden sein, so daß auch hier Rechtsvorschriften erforderlich erscheinen.

35/86

- EG
A
G
10. - Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, auf eine äußerst restriktive Handhabung der Zulassung von Lebensmittelzusatzstoffen hinzuwirken, wobei als Bemessungskriterien sowohl die gesundheitliche Unbedenklichkeit als auch das unabweisbare technologische Erfordernis zwingend vorgeschrieben sein sollten.
- EG
G
11. - In der Mitteilung der Kommission werden Fragen der Lebensmittelhygiene nur am Rande angesprochen. Zur fordern sind einheitliche Kriterien über die hygienische Behandlung beim gewerbsmäßigen Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Lebensmitteln. Deshalb sollte auf eine Harmonisierung der lebensmittelhygienischen Rechtsvorschriften hingewirkt werden.
- EG
A
G
12. - Der Bundesrat bedauert, daß der Inhalt des von der EG-Kommission in Nummer 29 ihrer Mitteilung angekündigten Richtlinienenvorschlages über Grundprinzipien der öffentlichen Lebensmittelüberwachung noch nicht ausreichend erkennbar ist. Er bittet deshalb die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß in diesen Richtlinienvorschlag die im Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz verankerten Elemente aufgenommen werden.
- EG
G
13. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei der einheitlichen Überwachung der Einfuhr von Waren aus Drittländern zu, insbesondere wenn diese Ware in einem anderen Mitgliedstaat in den Verkehr gebracht werden. Dieser Themenbereich sollte in die Ausarbeitung der Kommission einbezogen werden.

Im übrigen darf die Angleichung der Überwachungs-
vorschriften nicht so ausgestaltet werden, daß sie die
Eigenverantwortung des Herstellers beeinträchtigt.

EG
A
G

14. - Es ist ferner zu befürchten, daß bei dem von der EG
vorgesehenen Verfahren die erforderliche Mitwirkung
der für die Durchführung zuständigen Länder nicht mehr
gewährleistet ist.

EG
A
G

15. Der Bundesrat nimmt diese Vorlage erneut zum Anlaß,
darauf hinzuweisen, daß die Rechtsangleichung der
Mitgliedstaaten auf dem Gebiete des Lebensmittelrechts
durch Richtlinien nach Artikel 100 bzw. 100a des EWG-
Vertrages zu erfolgen hat und nicht über unmittelbar in
den Mitgliedstaaten geltende Verordnungen.

14.03.86

Beschluß

des Bundesrates

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat und das Europäische Parlament über die Vollendung des
Binnenmarktes: Das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht

KOM(85) 603 endg.; Ratsdok. 10483/85

Der Bundesrat hat in seiner 562. Sitzung am 14. März 1986 zu
der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

Der Bundesrat begrüßt die Bemühungen um Vollendung eines
gemeinschaftlichen Lebensmittelrechts mit dem Ziel größtmög-
lichen Verbraucherschutzes.

Die Mitteilung der Kommission wird dieser Zielsetzung in
wesentlichen Punkten nicht gerecht. Insbesondere macht der
Bundesrat folgende Bedenken geltend:

1. Entgegen der Auffassung der Kommission ist bei der
Einführung von Entscheidungen im Wege der Abstimmung mit
qualifizierter Mehrheit eine Nivellierung des Verbrau-
cherschutzes auf dem niedrigsten Niveau zu erwarten, zumal
die vorgesehene Zusammensetzung des Beratenden Lebens-
mittelausschusses befürchten läßt, daß Gesichtspunkte des
Verbraucherschutzes nicht ausreichend berücksichtigt
werden.

Daher sollten Vertreter der Wissenschaft, der Lebensmittelüberwachung und der Verbraucherorganisationen an der Vorbereitung des EG-Lebensmittelrechts stärker beteiligt werden. Die Sachkunde und Unabhängigkeit dieser Personen würde wesentlich zu einer Objektivierung der Beratungsergebnisse und somit zu einer Stärkung des Verbraucherschutzes beitragen.

Die erwähnten Bedenken gelten auch für die erkennbare Absicht, aus deutscher Sicht essentielle Vorschriften für den Verbraucherschutz teilweise nicht mehr in Form zwingender Rechtsakte zu erlassen oder sie der Entscheidungskompetenz des Rates zu entziehen. Aufgrund von Artikel 100 EWGV erlassene Richtlinien sollten nur dann im erleichterten Ausschlußverfahren geändert werden dürfen, wenn es sich um technische Verfahrensregeln oder dringende Verbesserungen des Verbraucher- bzw. Gesundheitsschutzes handelt.

Ferner sollte zumindest auf der Grundlage der Anforderungen und Standards des deutschen Lebensmittelrechts verfahren werden. Der Bundesrat teilt nicht die von der EG-Kommission vertretene Auffassung, daß die von den Mitgliedstaaten verfolgten Ziele im Bereich des Gesundheitsschutzes gleichwertig seien. Vor allem über die Frage, ob und welche Maßnahmen zum Zwecke des Gesundheitsschutzes erforderlich sind, bestehen erhebliche Meinungsunterschiede.

Um Diskriminierungen bestimmter Erzeugnisse und Hersteller zu vermeiden, regt der Bundesrat eine dem deutschen Lebensmittelbuch entsprechende europäische Kodifikation ähnlichen Inhalts an, mit der die Kommission allgemeingültige Hinweise zu entwickeln hätte.

2. Insbesondere bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, daß der Schutz des Verbrauchers vor Täuschung einen höheren Stellenwert erhält. Der Bundesrat hält es für nicht hinnehmbar, daß Informationen über die von der örtlichen oder nationalen Verkehrsauffassung abweichende Zusammensetzung eines Lebensmittels allein im Rahmen des üblichen Etikettierungsverfahrens vermittelt werden sollen. Er verweist insoweit auf seine Beschlüsse vom 18.10.1985 (BR-Drs. 255/85 (Beschluß)) und vom 8.11.1985 (BR-Drs. 472/85 (Beschluß)).

Etikettierungsvorschriften reichen auch nach Auffassung der Kommission nicht aus. Dies ergibt sich bereits aus der in der Mitteilung dargestellten Absicht der Kommission, in Konsultationen mit den nationalen Behörden des Lebensmittelrechts und der Lebensmittelüberwachung und mit dem Beratenden Lebensmittelausschuß mit dem möglichen Ziel einzutreten, eine "aktive Qualitätspolitik" zu führen. Die unter Nummer 6 dargestellten Meinungsverschiedenheiten werden auch durch eine "aktive Qualitätspolitik" nicht zu überwinden sein, so daß auch hier Rechtsvorschriften erforderlich erscheinen.

3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, auf eine äußerst restriktive Handhabung der Zulassung von Lebensmittelzusatzstoffen hinzuwirken, wobei als Bemessungskriterien sowohl die gesundheitliche Unbedenklichkeit als auch das unabweisbare technologische Erfordernis zwingend vorgeschrieben sein sollten.
4. In der Mitteilung der Kommission werden Fragen der Lebensmittelhygiene nur am Rande angesprochen. Zur fordern sind einheitliche Kriterien über die hygienische Behandlung beim gewerbsmäßigen Herstellen, Behandeln und Inverkehr-

bringen von Lebensmitteln. Deshalb sollte auf eine Harmonisierung der lebensmittelhygienischen Rechtsvorschriften hingewirkt werden.

5. Der Bundesrat bedauert, daß der Inhalt des von der EG-Kommission in Nummer 29 ihrer Mitteilung angekündigten Richtlinienvorschlages über Grundprinzipien der öffentlichen Lebensmittelüberwachung noch nicht ausreichend erkennbar ist. Er bittet deshalb die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß in diesen Richtlinienvorschlag die im Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz verankerten Elemente aufgenommen werden. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei der einheitlichen Überwachung der Einfuhr von Waren aus Drittländern zu, insbesondere wenn diese Ware in einem anderen Mitgliedstaat in den Verkehr gebracht werden. Dieser Themenbereich sollte in die Ausarbeitung der Kommission einbezogen werden.

Im übrigen darf die Angleichung der Überwachungs-vorschriften nicht so ausgestaltet werden, daß sie die Eigenverantwortung des Herstellers beeinträchtigt.

6. Es ist ferner zu befürchten, daß bei dem von der EG vorgesehenen Verfahren die erforderliche Mitwirkung der für die Durchführung zuständigen Länder nicht mehr gewährleistet ist.

Der Bundesrat nimmt diese Vorlage erneut zum Anlaß, darauf hinzuweisen, daß die Rechtsangleichung der Mitgliedstaaten auf dem Gebiete des Lebensmittelrechts durch Richtlinien nach Artikel 100 bzw. 100a des EWG-Vertrages zu erfolgen hat und nicht über unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende Verordnungen.