Bundesrat **Drucksache 390/97**

27.05.97

EU - A - G

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union
KOM(97) 176 endg.; Ratsdok. 8150/97

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 27. Mai 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 5. Mai 1997 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Kommission erwartet Stellungnahmen zu der Vorlage bis zum 31. Juli 1997.

Hinweis: vgl. Drucksache 35/86 = AE-Nr. 850603.

INHALTSÜBERSICHT

Zusammenfassung 3
TEIL I EINFÜHRUNG 10
1. Allgemeine Vorbemerkungen 10
2. Der wirtschaftliche Kontext 13
3. Hintergründe der Entwicklung der gesetzgeberischen Tätigkeit der Gemeinschaft im Lebensmittelbereich 14
3.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik und das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft .. 14
3.2 Die Gemeinsame Fischereipolitik 16
3.3 Die Entwicklung des Binnenmarkts für verarbeitete Lebensmittel 16
4. Die industriepolitische Dimension 19
5. Der Verbraucher - Lebensmittelsicherheit und Gesundheitsschutz 19
TEIL II VEREINFACHUNG UND RATIONALISIERUNG 22
1. Einführung 22
2. Allgemeine Erwägungen 22
4. Die Rolle der Selbstregulierung im Lebensmittelsektor 25
5. Horizontale und vertikale Konzepte im Lebensmittelrecht 27
6. Subsidiarität und Vereinfachung der Gesetzgebung 28
7. Einzelstaatliche Gesetzgebungsinitiativen 30
8. Die Notwendigkeit weiterer Gemeinschaftsvorschriften zur Vollendung des Binnenmarkts 32
TEIL III ÜBERPRÜFUNG DER BESTEHENDEN GEMEINSCHAFTSVORSCHRIFTEN 33
1. Allgemeine Erwägungen 33
3. Verordnungen anstelle von Richtlinien 34
4. Aktualisierung der Rechtsvorschriften zur Berücksichtigung des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts 35
5. Rationalisierung von im Lebensmittelrecht der Gemeinschaft verwendeten Begriffen 36
5.1 Definition des Begriffs "Lebensmittel\ 37
5.2 Definition des Begriffs "Vermarktung\ 38
6. Lebensmittelhygiene 39
7. Lebensmittelqualität 42
8. Lebensmitteletikettierung 43
TEIL IV SICHERUNG EINES HOHEN SCHUTZNIVEAUS 46
1. Allgemeine Erwägungen 46
2. Die Rolle der wissenschaftlichen Beratung bei der Erstellung der Vorschriften im Bereich der Lebensmittelsicherheit 47
3. Die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Lebensmittelbereich 50
4. Der Umgang mit ernsthaften und dringenden Gesundheitsrisiken 51
5. Radiologische Notfälle 53
6. Zoonosen 54
7. Einführung einer allgemeinen Verantwortlichkeit für die Sicherheit und Genußtauglichkeit von Lebensmitteln 56
7.1 Die derzeit auf Gemeinschaftsebene gegebene Situation 57

7.2 Geltungsbereich einer allgemeinen Verpflichtung zur Gewährleistung von Sicherheit und Genußtauglichkeit 58
8. Anwendung des Grundsatzes der Produkthaftung auf den Lebensmittelbereich 59
9. Berücksichtigung der neuen Anliegen der Verbraucher 61
Teil V SICHERSTELLUNG DER WIRKSAMEN ANWENDUNG DER BINNENMARKTBESTIMMUNGEN 63
1. Allgemeine Erwägungen 63
2. Umsetzung und Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften 63
3. Überwachung und Durchsetzung 64
3.1 Veterinärkontrollen 65
3.2 Sonstige amtliche Lebensmittelkontrollen 66
4. Sanktionen 67
5. Management des Binnenmarktes in nicht harmonisierten Bereichen 68
TEIL VI DIE AUSSENWIRTSCHAFTLICHE DIMENSION 70
1. Allgemeine Erwägungen 70
2. Die multilaterale Dimension 71
2.1 Die WTO-Übereinkommen 71
2.2 Entwicklungen im Rahmen des Codex Alimentarius 74
2.3 Die Folgen dieser Entwicklung für die Gemeinschaft 75
3. Die bilaterale Dimension 76

Zusammenfassung

Der allgemeine Kontext

1. Das Lebensmittelrecht ist eine Angelegenheit starken öffentlichen Interesses. Ein hohes Maß an Sicherheit und wirksame öffentliche Kontrollen sind erforderlich, um zu gewährleisten, daß die Versorgung mit Lebensmitteln sicher und gesundheitsverträglich ist und daß auch die anderen Interessen der Verbraucher wirksam geschützt werden.

2. Die europäischen Haushalte verwenden im Durchschnitt etwa 20% ihres verfügbaren Einkommens für Nahrungsmittel und Getränke; der Lebensmittelsektor ist also für die Gesamtheit der Europäischen Wirtschaft von sehr erheblicher Bedeutung. Die Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie allein beschäftigt etwa 2,3 Millionen Menschen und der jährliche Verbrauch an Nahrungsmitteln und Getränken in der Gemeinschaft wird 1996 etwa 500 Mrd.ECU erreichen.

3. Insbesondere im Zuge des Binnenmarktprogramms und der fortschreitenden Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik hat der Umfang der Gemeinschaftsgesetzgebung auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts erheblich zugenommen. Heute ist der weitaus größte Teil der einzelstaatlichen lebensmittelrechtlichen Vorschriften auf Gemeinschaftsebene harmonisiert. Auch in den nicht harmonisierten Bereichen ist durch Anwendung der allgemeinen Bestimmungen des EU-Vertrags und insbesondere der Artikel 30-36 die Grundlage für den freien Verkehr von Lebensmitteln gesichert.

4. Das neue Konzept der Kommission im Zusammenhang mit wissenschaftlicher Beratung und Überwachung, wie es in der Mitteilung zu Verbrauchergesundheit und Lebensmittelsicherheit niedergelegt ist, die auf den Beschluß über die Trennung der Zuständigkeiten für die Verwaltung der wissenschaftlichen Ausschüsse und der Überwachungstätigkeit von den für die Rechtsvorschriften zuständigen Dienststellen **folgte,** werden in diesem Grünbuch nicht berücksichtigt, da dieses sich vor allem mit dem Lebensmittelrecht der Gemeinschaft inhaltlich auseinandersetzt. Wie in der obengenannten Mitteilung ausgeführt, hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, um Leistung und Kompetenz ihrer Überwachungsstellen zu steigern, indem Unabhängigkeit, Transparenz und Effizienz gewährleistet werden.

Der Zweck dieses Grünbuchs besteht darin,

1. zu prüfen, inwieweit die bestehenden Rechtsvorschriften den Erfordernissen und Erwartungen der Verbraucher, Produzenten, Verarbeiter und Händler genügen;

2. zu untersuchen, wie die Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit, Objektivität, Gleichwertigkeit und Wirksamkeit der amtlichen Überwachungs- und Inspektionssysteme ihren Hauptzweck erfüllen, die Versorgung mit unbedenklichen und genußtauglichen Lebensmitteln zu sichern und auch den Schutz der sonstigen Interessen der Verbraucher zu gewährleisten;

3. eine öffentliche Debatte zum Stand des Lebensmittelrechts einzuleiten, die...

4. ...die Kommission in die Lage versetzen soll, soweit notwendig, geeignete Maßnahmen für die zukünftige Weiterentwicklung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft vorzuschlagen.

Als Ausgangspunkt für die Diskussion werden in diesem Grünbuch die folgenden sechs Hauptziele des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft herausgestellt:

1. ein hohes Maß an Schutz der allgemeinen Gesundheit sowie der Sicherheit und der Interessen der Verbraucher zu gewährleisten;

2. den freien Warenverkehr innerhalb des Binnenmarkts zu sichern;

3. zu gewährleisten, daß die Rechtsvorschriften in erster Linie auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und Risikobewertungen beruhen;

4. die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu sichern und ihre Exportchancen zu verbessern;

5. die Primärverantwortung für die Lebensmittelsicherheit den Erzeugern, Verarbeitern und Lieferanten zuzuweisen - unter Anwendung von Systemen nach dem HACCP-Prinzip (*Hazard Analysis and Critical Control Point* - Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte), die durch wirksame amtliche Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen unterstützt werden müssen;

6. für Kohärenz, Rationalität und Anwenderfreundlichkeit der Gesetzgebung zu sorgen.

Um diese Ziele erreichen zu können, muß dafür gesorgt werden, daß die regulierenden Maßnahmen nach dem Grundsatz "vom Feld bis auf den Tisch" die gesamte Nahrungskette umfassen. Daraus ergeben sich zwei Fragen:

1. In welchem Maße sollten auf die landwirtschaftliche Primärproduktion und die lebensmittelverarbeitende Industrie die gleichen allgemeinen Regeln angewendet werden?

2. Sollte der Grundsatz der Haftung der Produzenten für fehlerhafte Erzeugnisse für die landwirtschaftliche Primärerzeugung obligatorisch werden (s. Richtlinie 85/374/EWG)?

Vereinfachung und Rationalisierung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft

1. Vereinfachung und Rationalisierung sind erstrebenswerte Ziele, dürfen aber nicht dazu führen, die Wirksamkeit des Gesundheitsschutzes und der Interessen der Verbraucher einzuschränken. Seit 1985 hat die Kommission ihre auf die Vollendung des Binnenmarkts gerichteten Vorschläge im Lebensmittelbereich im wesentlichen auf Maßnahmen beschränkt, die zum Schutz der allgemeinen Gesundheit und der Verbraucherinteressen notwendig sind.

2. Es ist wichtig, darauf zu achten, daß im bestehenden Recht ein angemessenes das rechte Gleichgewicht gewahrt ist zwischen allgemeinen Rechtsvorschriften und mehr ins einzelne gehenden Bestimmungen, zwischen zwingenden Vorschriften und freiwilligen Maßnahmen, zwischen horizontalen Ansätzen und spezifischen Regelungen für einzelne Produktkategorien.

3. Die Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und der Vereinfachung der Gesetzgebung auf dieses Gebiet hat zu gemischten Ergebnissen geführt. Ein besonderes Problem liegt in der Schwierigkeit, sicherzustellen, daß die praktische Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips nicht auf dem Wege über neue einzelstaatliche Gesetzgebungsinitiativen zu einer Aushöhlung des einheitlichen Binnenmarkts führt. Außerdem könnte es sich als notwendig erweisen, die Zuständigkeit des Gemeinschaftsrechts auf gewisse Bereiche auszudehnen, in denen der Binnenmarkt anscheinend nicht wirkungsvoll funktioniert.

Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften

1. Im vorbereitenden Stadium der Gesetzgebung ist eine umfassende Konsultation betroffenen Kreise ein wichtiges Mittel, um sicherzustellen, daß die vorgesehenen Maßnahmen die ihnen gesetzten Ziele erreichen. Die Betroffenen könnten ermutigt werden, aktiver an der Bewertung von Kosten und Nutzen vorgeschlagener neuer Rechtsvorschriften mitzuwirken.

2. Eine häufigere Verwendung von Verordnungen anstelle von Richtlinien könnte die Transparenz der Vorschriften steigern und die Schwierigkeiten vermeiden, die sich aus verspäteter oder nicht korrekter Umsetzung ergeben können. Für die Rahmengesetzgebung sollte aber in jedem Fall die Richtlinie das bevorzugte Instrument bleiben.

3. Die bei der Anpassung der bestehenden Vorschriften an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt auftretenden erheblichen Schwierigkeiten könnten durch häufigere Anwendung vereinfachter Verfahren deutlich verringert werden.

4. Die in den Rechtsinstrumenten enthaltenen Definitionen sollten überarbeitet und um neue Definitionen für die Begriffe "Lebensmittel" und "Vermarktung" ergänzt werden.

5. Im Hygienebereich existieren neben einer allgemeinen Lebensmittelhygiene-Richtlinie 11 vertikale Veterinärhygienerichtlinien. Die Kommission hat bereits damit begonnen, diese vertikalen Richtlinien nach Möglichkeit zu vereinfachen, wobei aber stets auch die Querverbindungen zu der allgemeinen Richtlinie zu beachten sind. Vorrangig geht es darum, ein zusammenhängendes, konsequentes Paket gemeinschaftlicher Hygienevorschriften zu schaffen. Zu erreichen ist dies am ehesten durch verallgemeinerte Anwendung der HACCP-Prinzipien und durch Beschränkung spezifischer Vorschriften auf diejenigen Fälle, in denen sie als unbedingt notwendig erachtet werden. Andererseits ist der Wunsch nach Durchgängigkeit der Bestimmungen auch abzuwägen gegen die Notwendigkeit, in Gestaltung und Durchführung der Lebensmittelhygienevorschriften genügend Flexibilität zu wahren, um ein hohes Maß an Schutz gewährleisten zu können, ohne der Wirtschaft unnötige Lasten aufzubürden.

6. Im Qualitätsbereich scheint es trotz unterschiedlicher Ansätze infolge der verschiedenartigen Zielsetzungen der Binnenmarkt- und Agrargesetzgebung nicht zu Problemen aufgrund mangelnder Kohärenz und Kontinuität zu kommen.

7. Im Bereich der Kennzeichnung/ Etikettierung sollten zwingende Vorschriften dafür sorgen, daß der Verbraucher die wesentlichen Informationen über das von ihm gewählte Lebensmittel erhält und daß dies in benutzerfreundlicher Weise geschieht. Hier ist einerseits sicherzustellen, daß der Verbraucher alle nützlichen Informationen erhält, während andererseits unnötig detaillierte Vorschriften zu vermeiden sind. Es sollte den Herstellern auch weiterhin freigestellt sein, zusätzliche Informationen zu liefern, soweit diese nicht irreführend wirken. In einigen Fällen wird es allerdings notwendig sein, diese zusätzliche Information zu reglementieren. In diesem Zusammenhang werden die Leser des Grünbuchs ausdrücklich aufgefordert, zu dem in den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über Nährwertkennzeichnung und Werbebehauptungen verfolgten Ansatz Stellung zu nehmen.

Sicherung eines hohen Schutzniveaus

1. Im Vertrag ist festgelegt, daß die Gemeinschaft einen Beitrag zur Sicherung eines wirksamen Schutzes der allgemeinen Gesundheit, der Umwelt und der Verbraucherinteressen leistet. Um dieses hohe Schutzniveau und zugleich auch ein hohes Maß an Kohärenz zu gewährleisten, sollten die Schutzmaßnahmen auf einer Risikobewertung beruhen, die alle relevanten Risikofaktoren einbezieht - insbesondere

technologische Aspekte, die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und die verfügbaren Inspektions-, Probenahme- und Testmethoden. Wenn eine umfassende Risikobewertung nicht möglich ist, sollten die Maßnahmen dem Prinzip der Vorbeugung folgen.

2. Von entscheidender Bedeutung sind unabhängige Berater, deren fachliche Qualität in der Öffentlichkeit allgemein anerkannt ist. Die Unabhängigkeit und Objektivität der wissenschaftlichen Berater und der wissenschaftlichen Ausschüsse muß auf allen Ebenen gewährleistet sein. Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um für eine zentrale Koordinierung von Zahl, Umfang, Zusammensetzung und Aktivitäten dieser wissenschaftlichen Ausschüsse zu sorgen, um sicherzustellen, daß die wissenschaftliche Beratung der Kommission in hohem Maße kompetent und konsequent ist - und daß die erforderlichen Mittel bereitstehen. Mit besonderem Nachdruck ist darauf zu achten, daß die wissenschaftlichen Erkenntnisse in klarer und überzeugender Form dargelegt werden.

3. Die wissenschaftliche Beratung ist von großer, aber nicht ausschließlicher Bedeutung. Die Gemeinschaft hat in ihrer Gesetzgebungspraxis mehrfach anerkannt, daß in dem Entscheidungsprozeß auch andere Faktoren und insbesondere die Wünsche und Anliegen der Verbraucher berücksichtigt werden müssen.

4. Die Gemeinschaft muß über geeignete Mittel verfügen, um vorbeugende Maßnahmen zur Abwehr ernsthafter Gefährdungen der allgemeinen Gesundheit treffen zu können. Die Kommission besitzt eine Reihe von Sicherungsbefugnissen, es erscheint aber wichtig, dieses System auf mögliche Lücken zu überprüfen. Außerdem könnte es sich als notwendig erweisen, die Benachrichtigung der Öffentlichkeit im Fall ernsthafter Risiken zu verbessern.

5. Für das Management und die Kontrolle der Gefährdung durch Zoonosen (auf den Menschen übertragbaren Tierkrankheiten) stehen der Gemeinschaft eine Reihe von Strategien zur Verfügung (Ausrottung, Reduzierung, Beseitigung, Behandlung). Die Kommission bittet um Stellungnahmen zu möglichen Verbesserungen in den Vereinbarungen für das Management der Zoonosegefährdung.

6. Die Rechtsvorschriften sollten klar herausstellen, in welchem Umfang die Erzeuger, Verarbeiter, Groß- und Einzelhändler dafür verantwortlich sind, daß den Verbrauchern unbedenkliche, genußtaugliche, für den menschlichen Verzehr geeignete und richtig gekennzeichnete Lebensmittel der jeweils spezifizierten Qualität geliefert werden, und auch die Aufgaben der zuständigen Überwachungsbehörden beschreiben. Vielleicht wäre es angebracht, eine allgemeine, für alle Wirtschaftsbeteiligten geltende Verpflichtung einzuführen, alles Nötige zu tun, um sicherzustellen, daß nur unbedenkliche und genußtaugliche Lebensmittel auf den Markt kommen. Eine solche Verpflichtung wäre unabhängig von den Schadensersatzansprüchen der Verbraucher aufgrund der Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte.

7. Eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Produkthaftungs-Richtlinie auf die landwirtschaftliche Primärerzeugung dürfte dazu beitragen, den Verbraucherschutz insgesamt zu verbessern, sollte aber nicht als Alternative zu angemessenen Produktsicherheitsvorschriften und wirksamen amtlichen Kontrollsystemen gesehen werden.

8. Die Entwicklungen der letzten Zeit haben deutlich gezeigt, daß sich die Verbraucher sehr für die Methoden der Lebensmittelproduktion interessieren. Nach dem Lebensmittelrecht der Gemeinschaft ist eine Kennzeichnung der Produktionsmethoden nicht erforderlich, soweit diese keinen Einfluß auf die lebensmittelspezifischen Eigenschaften des Enderzeugnisses haben. In bestimmten Fällen können sich jedoch Etikettierungsvorschriften als notwendig erweisen, wie z.B. die kürzlich verabschiedeten Vorschriften über die Kennzeichnung von Rindfleisch. Ferner müßten gegebenenfalls geeignete Rahmenbestimmungen für freiwillige Kennzeichnungsprogramme erwogen werden, die diesem Informationsbedürfnis der Verbraucher entgegenkommen.

Wirkungsvolle Umsetzung der Binnenmarktregeln

1. Die rechtzeitige und richtige Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften ist eine wesentliche Voraussetzung für ein wirkungsvolles Funktionieren des Binnenmarkts. Zur Beratung von Fragen der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften und zur Klärung von im Zuge der praktischen Umsetzung auftretenden unvorhergesehenen Schwierigkeiten sollte man vermehrt auf ständige Ausschüsse zurückgreifen. Es wäre zu überlegen, ob man ein spezielles Forum schaffen sollte, in dem Vertreter der Kommission, der Mitgliedstaaten und der interessierten Parteien allgemeine Fragen der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften diskutieren könnten.

2. Im Bereich der Überwachung besteht die primäre Rolle der Gemeinschaft nicht darin, an die Stelle der Mitgliedstaaten zu treten; ihre Aufgabe ist es vielmehr, darüber zu wachen, daß die notwendigen Kontrollen überall in der Gemeinschaft auf wirksame und gleichwertige Weise durchgeführt werden. Die Vorschriften müssen angemessene Durchführungs- und Kontrollmaßnahmen einschließen. Diese sollen darauf gerichtet sein, ein möglichst hohes Maß an Schutz zu gewährleisten; andererseits müssen sie aber auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und darauf abzielen, vor allem Aktivitäten zu überwachen, von denen besonders große Risiken ausgehen. Es sollten geeignete Schritte unternommen werden, um die verwaltungstechnische und fachlich-wissenschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission zu stärken, um sicherzustellen, daß die Durchsetzung der Gemeinschaftsvorschriften überall in vergleichbarer Weise erfolgt und daß wirksame Mechanismen existieren, um die Vermarktung unsicherer Lebensmittel zu verhindern und die Ursachen des Auftretens von durch Lebensmittel übertragenen Krankheiten und alle dabei mitwirkenden Faktoren zu erkennen. Dies wird auch eine der Aufgaben des fünften Forschungsrahmenprogramms sein. Um das Vertrauen der Verbraucher zu stärken, wurden in der Mitteilung über Verbrauchergesundheit und

Lebensmittelsicherheit Schritte unternommen, um die Transparenz des Überwachungssystems auf Gemeinschaftsebene zu verbessern. Die Notwendigkeit größerer Transparenz auf einzelstaatlicher Ebene ist ebenfalls zu berücksichtigen.

3. Die Strafen für Verletzungen der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Binnenmarktes sollten den in im nationalen Recht vorgesehenen gleichwertig, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

4. Im Gemeinschaftsrecht gibt es insbesondere aufgrund der Richtlinie 83/189/EWG bestimmte Verfahren zur Überprüfung neuer nationaler Gesetzesvorlagen, soweit diese technische Vorschriften enthalten; außerdem überwacht die Kommission die Einhaltung der für den Lebensmittelsektor geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft durch die Prüfung von Beschwerden. Auch das neue Verfahren zur gegenseitigen Unterrichtung über vom Grundsatz des freien Warenverkehrs abweichende einzelstaatliche Maßnahmen sollte in dieser Hinsicht einen wichtigen Beitrag leisten. In den nichtharmonisierten Bereichen ist das Hauptinstrument zur Realisierung des Binnenmarkts weiterhin das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, das die Mitgliedstaaten verpflichtet, Erzeugnisse, die in einem anderen Mitgliedstaat unter Einhaltung der dort geltenden Vorschriften, Tests oder Normen hergestellt oder vermarktet werden und einen den eigenen Vorschriften, Tests oder Normen gleichwertigen Schutz bieten, zum freien Verkehr in ihrem Hoheitsgebiet zuzulassen.

Die externe Dimension

1. Die Gemeinschaft ist ein wichtiger Importeur und auch Exporteur von Lebensmitteln. Als Importeur ist die Gemeinschaft verpflichtet, sicherzustellen, daß eingeführte Lebensmittel den gleichen hohen Ansprüchen genügen, die auch für die gemeinschaftsinterne Produktion gelten. Als Exporteur muß die Gemeinschaft in der Lage sein, den Regierungen und Verbrauchern der Drittländer die Gewähr dafür zu bieten, daß in der Gemeinschaft erzeugte Lebensmittel in ihren Ländern unbedenklich vermarktet werden können.

2. Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft sollte mit ihren internationalen Verpflichtungen vereinbar sein, insbesondere mit denen, die sich aus den WTO-Übereinkommen ergeben. Im gleichen Sinne muß sich die Gemeinschaft in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, den Erzeugern und der Industrie darum bemühen, daß auch unsere Haupthandelspartner ihren Verpflichtungen nachkommen. Die Gemeinschaft sollte in der Lage sein, an der internationalen Normungstätigkeit im Lebensmittelsektor voll mitzuwirken. Soweit möglich, sollte die Gemeinschaft mit den Haupthandelspartnern Äquivalenzverträge oder Vereinbarungen im Sinne der gegenseitigen Anerkennung aushandeln, um in allen Fällen ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherzustellen.

TEIL I

EINFÜHRUNG

1. Allgemeine Vorbemerkungen

Nach mehr als 30 Jahren gesetzgeberischer Tätigkeit ist der weitaus größte Teil des einzelstaatlichen Lebensmittelrechts heute auf Gemeinschaftsebene harmonisiert. Kürzlich durchgeführte Untersuchungen und insbesondere die Studie über Wirkung und Wirksamkeit des Binnenmarktprogramms im Bereich der verarbeiteten Nahrungsmittel haben gezeigt, daß das Gesetzgebungsprogramm der Gemeinschaft im Lebensmittelsektor im allgemeinen positive Wirkungen gehabt hat - trotz einiger Kritik über übermäßig detaillierte Vorschriften, Fragmentierung, Schwierigkeiten bei der Anpassung der Gesetzgebung an innovative Entwicklungen und Probleme mit dem täglichen Funktionieren des Binnenmarkts. Angesichts gewisser Ereignisse der letzten Zeit, insbesondere im Zusammenhang mit der BSE-Affäre, haben andere Beobachter Zweifel daran geäußert, daß es der Gesetzgebung gelingen wird, ihr Ziel eines wirkungsvollen Schutzes der Gesundheit der Bürger und der Verbraucherinteressen in vollem Maße zu erreichen.

Im Gegensatz zu der Gesetzgebung der meisten Mitgliedstaaten hat sich das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft stückweise über einen längeren Zeitraum entwickelt, und es gibt keinen verbindenden zentralen Text, in dem die grundlegenden Prinzipien des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft dargelegt und die Pflichten der Beteiligten klar definiert wären. In den letzten Jahren häufen sich die Stimmen, insbesondere aus den Reihen des Europäischen Parlaments, die einen solchen gesetzlichen Rahmen fordern. Im Jahr 1992 hat die Kommission drei prominente Spezialisten des Lebensmittelrechts aufgefordert, die Notwendigkeit und den möglichen Geltungsbereich einer solchen Rahmenrichtlinie zu untersuchen. Im Mai 1993 hat das Europäische Hochschulinstitut in Florenz auf Veranlassung der Kommission eine Konferenz zu diesem Thema veranstaltet, an der neben den drei Sachverständigen Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission, von Landwirtschaft, Industrie und Handel und von Verbrauchergruppen teilgenommen haben.

Der Zweck dieses Grünbuchs besteht darin,

- zu prüfen, inwieweit die bestehenden Rechtsvorschriften den Erfordernissen und Erwartungen der Verbraucher, Produzenten, Verarbeiter und Händler genügen;

- zu untersuchen, wie die verschiedenen Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit und Objektivität, Gleichwertigkeit und Wirksamkeit der amtlichen Lebensmittelüberwachungssysteme ihren Zweck erfüllen;

- eine öffentliche Debatte zum Stand des Lebensmittelrechts einzuleiten, die der Kommission Anregungen für zukünftige einschlägige Gesetzgebungsinitiativen vermitteln und..

- ...die Kommission damit in die Lage versetzen soll, geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um den Gesundheitsschutz zu verbessern, wie es in den Bestimmungen für den Binnenmarkt und die Gemeinsame Agrarpolitik niedergelegt ist, das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft im Rahmen des Möglichen zu konsolidieren, zu vereinfachen und kohärenter zu gestalten, das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern und dabei auch die zunehmend wichtige externe Dimension zu berücksichtigen, insbesondere die Politik unserer fortschrittlichsten Handelspartner und die sich aus den WTO-Vereinbarungen ergebenden Verpflichtungen.

Das neue Konzept der Kommission im Zusammenhang mit wissenschaftlicher Beratung und Überwachung, wie es in der Mitteilung zu Verbrauchergesundheit und Lebensmittelsicherheit niedergelegt ist, die auf den Beschluß über die Trennung der Zuständigkeiten für die Verwaltung der wissenschaftlichen Ausschüsse und der Überwachungstätigkeit von den für die Rechtsvorschriften zuständigen Dienststellen folgte, werden in diesem Grünbuch nicht berücksichtigt, da dieses sich vor allem mit dem Lebensmittelrecht der Gemeinschaft inhaltlich auseinandersetzt. Wie in der obengenannten Mitteilung ausgeführt, hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, um Leistung und Kompetenz ihrer Überwachungsstellen zu steigern, indem Unabhängigkeit, Transparenz und Effizienz gewährleistet werden.

Vor einer Betrachtung der zur Diskussion gestellten politischen Optionen ist es wichtig und notwendig, die grundlegenden Ziele und Errungenschaften des Lebensmittelrechts der EU zu bekräftigen, die keineswegs in Frage gestellt werden sollten:

- ein hohes Maß an Schutz der allgemeinen Gesundheit und Sicherheit sowie an Verbraucherschutz zu gewährleisten;

- den freien Warenverkehr innerhalb des Binnenmarkts zu sichern;

- zu gewährleisten, daß die Rechtsvorschriften in erster Linie auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und Risikobewertungen beruhen und daß die internationalen Verpflichtungen eingehalten werden;

- die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu sichern, eine flexible Anpassung der Vorschriften an neue technische Entwicklungen zu ermöglichen und die Exportchancen der Gemeinschaft zu verbessern;

- die Primärverantwortung für die Lebensmittelsicherheit den Erzeugern, Verarbeitern und Lieferanten zuzuweisen - unter Anwendung von Systemen nach dem HACCP-Prinzip (*Hazard Analysis and Critical Control Point* - Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte) und gestützt durch wirksame amtliche Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen;

- dafür zu sorgen, daß die Gesetzgebung kohärent, rationell, folgerichtig, einfacher und anwenderfreundlich ist und daß ihre Fortentwicklung unter Konsultation aller interessierten Parteien erfolgt.

Hier ist auch auf die Tatsache zu verweisen, daß die Lebensmittelkette mit zunehmender Zahl der Eingriffe, vom ursprünglichen Erzeuger über die Agro- und Nahrungsmittelindustrie bis zum Groß- und Einzelhandel immer komplexer wird, sodaß es unbedingt notwendig ist, dafür zu sorgen, daß die regulierenden Maßnahmen alle potentiellen Gefahren für die Sicherheit und Gesundheitsverträglichkeit der Lebensmittel umfassen: die in den vorgeschalteten Bereichen oder bei der landwirtschaftlichen Produktion auftretenden Faktoren (z.B. potentiell gefährliche Betriebsstoffe oder schädliche Umwelteinflüsse) ebenso wie die Faktoren, die in den verbrauchsnäheren Bereichen der Be- und Verarbeitung, Lagerung und Verteilung wirksam sind.

Aus diesem Grunde besteht ein weiteres Ziel dieses Grünbuchs darin, zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit die Lebensmittelverarbeitung und die landwirtschaftliche Primärerzeugung trotz der zwischen ihnen bestehenden Unterschiede gemeinsamen lebensmittelrechtlichen Grundregeln unterworfen werden können. Analog hierzu ist darauf hinzuweisen, daß die Produkthaftungs-Richtlinie es den Mitgliedstaaten überläßt zu entscheiden, ob die Produkthaftung auch für die Primärerzeugung gelten sollen. Demnach wäre also auch die Möglichkeit zu prüfen, die gemeinschaftsrechtlichen Produkthaftungsregeln auf alle an der Lebensmittelkette beteiligten Akteure einschließlich der Primärerzeuger auszudehnen.

Die Kommission möchte sicherstellen, daß der mit diesem Grünbuch einzuleitende Konsultationsprozeß eine möglichst breite Basis findet. Sie wendet sich daher an alle interessierten Parteien mit der Bitte um Stellungnahmen und sonstige einschlägige Empfehlungen und Kommentare. Am Ende dieses Konsultationsverfahrens wird die Kommission zu erwägen haben, welche Veränderungen eventuell angebracht sind. Gedacht ist an Aktionen folgender Art:

- die Erstellung eines Vorschlags für eine allgemeine Richtlinie über das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft;

- die Konsolidierung und Vereinfachung einiger Bestimmungen oder die Neuformulierung bestehender Rechtsvorschriften;

- Empfehlungen oder Vorschläge nicht-gesetzgeberischen Charakters, insbesondere Änderungen bei Verfahren und Arbeitsmethoden.

Stellungnahmen usw. zu diesem Grünbuch sind bis zum 31. Juli 1997 an die folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion für Industrie (Grünbuch zum Lebensmittelrecht)
200, Rue de la Loi (RP 11 3/1)
B-1049 Brüssel

2. Der wirtschaftliche Kontext

In der Europäischen Gemeinschaft verwenden die Haushalte im Durchschnitt etwa 20% ihres verfügbaren Einkommens auf Nahrungsmittel und Getränke. Für 1996 schätzt man, daß der Verbrauch an Nahrungsmitteln, Getränken und Tabakwaren etwa 500 Mrd. ECU erreichen wird, während die Produktion auf 510 Mrd. ECU geschätzt wird. Die Gemeinschaft ist sowohl ein großer Importeur als auch ein großer Exporteur von Lebensmitteln. 1994 betrugen die Ausfuhren aus der Gemeinschaft 34,25 Mrd. ECU, bei Einfuhren im Wert von 24,48 Mrd. ECU. Der Außenhandelsüberschuß lag mit 9,77 Mrd.ECU um mehr als 50% über dem für 1992 ermittelten Wert. In einigen Bereichen des Lebensmittelsektors ist die Außenhandelsbilanz allerdings negativ. So hat die Gemeinschaft z.B. bei Fischereierzeugnissen ein Defizit aufzuweisen, das sich 1994 auf 6,172 Mrd. ECU belief. In der Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie sind mehr als 2,3 Millionen Personen beschäftigt, nahezu 50% davon in Unternehmen mit weniger als 100 Arbeitnehmern. Weitere 10 Millionen Menschen arbeiten in der landwirtschaftlichen Primärerzeugung. Der Nahrungsmittel- und Getränkebereich ist also zweifellos für die Gesamtheit der europäischen Wirtschaft von erheblicher Bedeutung.

In der Zeit von 1984 bis 1992 sind in der EG sowohl der Verbrauch als auch die Produktion von Nahrungsmitteln und Getränken konstant um real etwa 2-2½% angewachsen. 1992-93 hat sich dieses Wachstum allerdings auf weniger als 1% verlangsamt. Ein großer Teil dieses Zuwachses beruht auf höherer Wertschöpfung, die sich daraus ergibt, daß die Verbraucher vor allem im Norden Europas anstelle frischer Ware vermehrt zubereitete Lebensmittel kaufen. Die großen Anbieter reagieren auf diesen langfristigen Trend mit massiven Investitionen zur Aufstockung ihrer Kapazitäten und Modernisierung ihrer Anlagen sowie in neue Technologien. Die kleineren Produzenten hingegen sehen sich verstärktem Druck ausgesetzt - nicht allein wegen der sich ändernden Verbrauchsgewohnheiten, sondern auch als Folge starker Veränderungen im Vertriebsbereich: einer zunehmenden Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel und steigender Marktanteile der unter den Eigenmarken der

Supermarktketten vertriebenen Produkte. Im Ergebnis bleibt vielen kleineren Produzenten nur die Wahl, sich entweder in einem Qualitätsmarkt eine Nische zu suchen oder Zulieferer für Eigenmarkenprodukte der Supermarktketten zu werden.

Im Gesamtgebiet der Gemeinschaft findet man im Lebensmittelmarkt noch immer erhebliche regionale Unterschiede, insbesondere zwischen den nördlichen Ländern und dem Mittelmeerraum. In Südeuropa ist der Verbrauch von frischen Lebensmitteln nach wie vor relativ hoch und die Wertschöpfungsquote in der lebensmittelverarbeitenden Industrie entsprechend geringer. In allen Regionen ist jedoch eine starke Diversifizierung von Art und Vielfalt der angebotenen Erzeugnisse zu beobachten, und dieser Trend wird wahrscheinlich andauern, solange sich die Hersteller bemühen, die Regeln des Binnenmarkts zu nutzen, um ihren Produkten neue Absatzmärkte zu erschließen.

In dieser Situation hat die Gemeinschaft insofern eine entscheidende Rolle zu spielen, als sie durch Schaffung eines transparenten und stabilen Regulierungsumfelds dazu beitragen kann, das Fundament für die weitere Entwicklung dieses äußerst wichtigen Wirtschaftszweigs zu bereiten. Transparenz und effizientes Funktionieren des Binnenmarkts sind vor allem wichtig für das Überleben der zahlreichen kleineren und mittleren Unternehmen der Branche, die einen zunehmend harten Wettbewerb mit den Giganten der multinationalen Agrar- und Lebensmittelindustrie zu bestehen haben.

3. Hintergründe der Entwicklung der gesetzgeberischen Tätigkeit der Gemeinschaft im Lebensmittelbereich

Die Haupteinflüsse auf die Entwicklung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft ergaben sich aus der Gemeinsamen Agrarpolitik und dem Programm zur Vollendung des Binnenmarkts. Daneben existiert eine spezielle Politik für Fischerei und Aquakultur, die Gemeinsame Fischereipolitik.

Die künftigen Maßnahmen der Gemeinschaft in diesem Sektor werden ferner stark unter dem Einfluß der neuen Bestimmungen des Maastricht-Vertrags über den Gesundheitsschutz (Artikel 129), den Verbraucherschutz (Artikel 129 a) und den Umweltschutz (Artikel 130 r) stehen.

3.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik und das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hatte wesentliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Lebensmittelrechts in der Gemeinschaft. Die Maßnahmen, die getroffen wurden, um Ziele der GAP zu erreichen, haben notwendigerweise auch zur Entwicklung von Rechtsvorschriften geführt, die sich mit der Vermarktung von Lebensmitteln landwirtschaftlichen Ursprungs befassen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere drei Punkte zu beachten:

1. Eines der Hauptmerkmale der GAP liegt in der Entwicklung gemeinsamer Organisationen für die wesentlichen Agrarmärkte, kombiniert mit Stützungs- und Interventionsmaßnahmen, die über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanziert werden. Im Interesse eines effizienten Funktionierens dieser Maßnahmen und zur Vermeidung von Betrügereien hat es sich in einigen Fällen als notwendig erwiesen, zur Definition der stützungsberechtigten Produkte Qualitätsnormen festzulegen. In anderen Fällen hat man es aus Gründen der Marktstützung und z.T. auch bei fehlender Preisstützung für notwendig erachtet, die qualitativen Eigenschaften der Produkte zu spezifizieren. Art und Umfang dieser Regelungen variieren je nach der Organisation des betreffenden Markts. In einigen Fällen haben diese Regeln wenig Einfluß auf die Vermarktung der verbrauchsfertigen Nahrungsmittel, in anderen dagegen, z.B. in dem der gemeinsamen Marktorganisation für Wein, haben sie die Funktion eines umfassenden, eigenständigen Marketing-Kodex übernommen.

2. Um den freien Verkehr landwirtschaftlicher Primärerzeugnisse innerhalb der Gemeinschaft zu gewährleisten, hat man es für notwendig erachtet, genaue Regeln festzulegen, um die zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen bestehenden Rechtsvorschriften einander anzugleichen. So haben z.B. die veterinarhygienischen Vorschriften einen ganz wesentlichen Einfluß auf die Verwendung und Vermarktung von Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs. Außerdem hat es sich als notwendig erwiesen, sicherzustellen, daß die in der landwirtschaftlichen Produktion selbst eingesetzten Techniken kein Risiko für die Volksgesundheit darstellen. So sind z.B. detaillierte Bestimmungen erlassen worden, in denen Grenzwerte für Rückstände von Pestiziden oder Tierarzneimitteln in Lebensmitteln festgelegt sind.

3. In ihrer Mitteilung von 1989 über die Zukunft der ländlichen Wirtschaft hat die Kommission ihre Absicht geäußert, sich für eine auf Gemeinschaftsebene angelegte Produktqualitätspolitik einzusetzen. In der Folge sind von der Gemeinschaft eine Reihe spezifischer Rechtsakte verabschiedet worden, bei denen es um die Verwendung von Qualitätszeichen zur Kennzeichnung von Produkten geht, die bestimmten Anforderungen an die Produktionsqualität unterliegen (Verordnung Nr. 2082/92), ihren Ursprung in Gebieten haben, die für ihre traditionelle Produktion bekannt sind (VO Nr. 2081/92) oder bei deren Produktion nachweislich spezielle Methoden eingesetzt wurden (z.B. Lebensmittel aus dem ökologischen Landbau).

In jüngster Zeit gab es weitere wichtige Entwicklungen für die Verbraucher. Der Rat verabschiedete kürzlich obligatorische Vorschriften betreffend die Rückverfolgbarkeit von Rindererzeugnissen. Es werden weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit anderer tierischer Erzeugnisse erwogen. Ferner sind Vorschläge in Vorbereitung, die Etikettierungsvorschriften für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus auf Lebensmittel tierischen Ursprungs auszudehnen.

3.2 Die Gemeinsame Fischereipolitik

Während man im allgemeinen davon ausgeht, daß der Begriff der landwirtschaftlichen Primärproduktion auch Fischereiprodukte einschließt, gibt es in der Gemeinschaft für die Fischerei und die Aquakultur eine völlig getrennte Gemeinsame Fischereipolitik (GFP), aus der sich u.a. die zum Lebensmittelrecht der Gemeinschaft gehörenden speziellen Vorschriften für Fischereiprodukte ergeben. Die gemeinsame Marktorganisation beruht auf einem eigenen System von Grundsätzen und Vorschriften, bei denen es um gemeinsame Marktnormen, Erzeugerorganisationen, Binnenmarkt-Preisstützungsmechanismen und ein Verfahren für den Handel mit Drittstaaten geht. Strukturhilfemaßnahmen für den Fischerei- und Aquakultursektor werden über das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) abgewickelt, und dazu gehört u.a. auch die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung und Überwachung von Qualität und Hygiene. Im Rahmen des Programms zur Vereinfachung der Veterinärgesetzgebung für Erzeugnisse tierischen Ursprungs werden derzeit auch die für Fische und Schalentiere geltenden veterinärrechtlichen Vorschriften überprüft.

3.3 Die Entwicklung des Binnenmarkts für verarbeitete Lebensmittel

Der Lebensmittelsektor ist ein wesentlicher Teil des Binnenmarkts, sowohl vom Standpunkt der Verbraucher als auch von dem der Unternehmen. Somit müssen bei den in diesem Bereich auf Gemeinschafts- oder einzelstaatlicher Ebene getroffenen Maßnahmen stets auch die allgemeinen Grundsätze des Binnenmarkts voll berücksichtigt werden, und insbesondere gilt dies für das Prinzip des freien Warenverkehrs.

Die Gemeinschaft verfügt für die Verwirklichung des Binnenmarkts über eine Reihe von Instrumenten:

- die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes des freien Warenverkehrs, insbesondere des aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleiteten Prinzips der gegenseitigen Anerkennung (das die Mitgliedstaaten verpflichtet, Erzeugnisse, die in einem anderen Mitgliedstaat unter Einhaltung der dort geltenden und einen den eigenen Vorschriften, Tests oder Normen gleichwertigen Schutz bietenden Vorschriften, Tests oder Normen hergestellt oder vermarktet werden, zum freien Verkehr in ihrem Hoheitsgebiet zuzulassen);

- die detaillierte Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften in den Fällen, in denen die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung keine ausreichende Grundlage für die Verwirklichung des Binnenmarkts ergibt;

- die Verwendung von Rahmenvorschriften, in denen bestimmte allgemeine Grundsätze festgelegt sind, die es aber den Mitgliedstaaten freistellen, strengere oder spezifischere Vorschriften zu erlassen, soweit diese das Funktionieren des Binnenmarkts nicht durch ungerechtfertigte Einschränkungen behindern;

- freiwillige Instrumente, wie z.B. Normen oder Leitlinien für die Berufspraxis;

Die detaillierte Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Lebensmittelbereich zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs begann in den ersten Jahren der Gemeinschaft. In der Zeit von 1962 bis 1985 gab es dabei zwei Ansätze:

- die für alle Lebensmittel geltende horizontale Harmonisierung, zum Gesundheitsschutz (z.B. im Fall von Zusatzstoffen) oder zum Schutz anderer Interessen der Verbraucher (insbesondere ihres Anspruchs auf Information und Verhinderung irreführender Handelspraktiken, z.B. bei der Kennzeichnung der Waren);

- die vertikale Harmonisierung, bei der es um die Festlegung detaillierter Spezifikationen für bestimmte Lebensmittelkategorien ging. Insgesamt wurden acht derartige Richtlinien verabschiedet, und zwar für Kakao- und Schokoladenprodukte, Zucker, Honig, Fruchtsäfte und ähnliche Produkte, Konfitüren, Marmeladen und Gelees, Milchkonserven, Kaffeekonzentrate und natürliche Mineralwässer.

Ferner ist hier die Richtlinie des Rates 80/778/EWG über die Qualität von Trinkwasser für den menschlichen Verbrauch zu erwähnen. Diese Richtlinie ist insofern von fundamentaler Bedeutung für den Lebensmittelsektor, als alles Wasser, das in einem Lebensmittelunternehmen zur Herstellung, Verarbeitung, Haltbarmachung oder Vermarktung von für den menschlichen Verbrauch vorgesehenen Produkten oder Substanzen verwendet wird und die Genußtauglichkeit des fertigen Produkts beeinträchtigen kann, den in dieser Richtlinie niedergelegten Anforderungen entsprechen muß.

Parallel zu der Entwicklung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft hat sich der Gerichtshof mit der Interpretation der Artikel 30-36 des EG-Vertrags befaßt. Nach dem Urteil des Gerichtshofs im Fall *Cassis de Dijon* hat die Kommission ihre Politik auf dem Gebiet der Harmonisierung des Lebensmittelrechts vollständig revidiert. 1985 legte sie dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Mitteilung über die Vollendung des Binnenmarkts im Lebensmittelsektor vor (KOM(85) 603 endg.). Zugleich wurde auch der Geltungsbereich des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung klargestellt.

Nach dieser Mitteilung sollten sich die Gemeinschaftsvorschriften im Lebensmittelbereich fortan darauf beschränken, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in den Fällen zu harmonisieren, in denen dies aufgrund der vom Gerichtshof identifizierten zwingenden Erfordernisse gerechtfertigt ist. Dazu zählen...

- der Gesundheitsschutz;

- der Schutz sonstiger Interessen der Verbraucher, z.B. auf dem Gebiet der Verbraucherinformation;

- faire Wettbewerbsbedingungen;

- die Sicherung einer angemessenen amtlichen Überwachung.

Ferner erklärte Kommission, daß sie Vorschläge für die Harmonisierung von Qualitätsnormen (z.B. von Vorschriften über die Zusammensetzung oder Herstellung von Lebensmitteln) nur noch vorlegen wolle, wenn es sich um Maßnahmen zum Gesundheitsschutz handelt. Andererseits zeigte sich die Kommission überzeugt, daß die gegenseitige Anerkennung durch den Ausbau der Kennzeichnungsvorschriften zur Sicherung einer angemessenen Information der Verbraucher und faire Wettbewerbsbedingungen erreicht werden kann. Außerdem forderte sie die Industrie auf, auf der Grundlage freiwilliger Maßnahmen eine eigene Qualitätspolitik zu entwickeln.

In einer weiteren Mitteilung aus dem Jahr 1989 über den Freien Verkehr von Lebensmitteln innerhalb der Gemeinschaft faßte die Kommission die in diesem Bereich geltenden Grundsätze zusammen und berücksichtigte dabei auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs. In ihrer Mitteilung zu Auslegungsfragen von 1991 über die Bezeichnungen, unter denen Erzeugnisse verkauft werden, bezog sich die Kommission ausdrücklich auf das in den nicht-harmonisierten Bereichen geltende Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der Marktfähigkeit von Lebensmitteln, kombiniert mit der Möglichkeit, sektorspezifische Bestimmungen zu erlassen, die zur Umsetzung anderer gemeinschaftspolitischer Prinzipien für notwendig erachtet werden, z.B. Vorschriften für die Zusammensetzung von Lebensmitteln, die Definition des ökologischen Landbaus. Qualitätszeichen für traditionelle Produkte oder Herkunftsbezeichnungen.

Praktisch alle im Programm der Kommission von 1985 vorgesehenen Rechtsakte sind inzwischen verabschiedet worden, mit Ausnahme der Entwürfe für neuartige Lebensmittel und die Bestrahlung von Lebensmitteln, die derzeit im Rat und im Europäischen Parlament zur Beratung anstehen. Außerdem wurden eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, die Probleme behandeln, die 1985 nicht vorherzusehen waren - insbesondere auf den Gebieten der Lebensmittelhygiene, der Kontaminanten und der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bei der Prüfung lebensmittelbezogener wissenschaftlicher Fragen.

Seit dem 1. Januar 1989 sind die Mitgliedstaaten nach dem in der Richtlinie Nr. 83/189/EWG festgelegten Informationsverfahren verpflichtet, der Kommission alle Entwürfe für auf Lebensmittel anwendbare technische Vorschriften mitzuteilen. Zusätzliche spezifische Notifizierungsregeln gelten für nationale Maßnahmen zur Kennzeichnung von Lebensmitteln, über verunreinigende Stoffe und zur Lebensmittelhygiene. Diese Verfahren sind in Teil II, Abschnitt 7 näher behandelt.

Schließlich ist auch auf die laufende Rechtsprechung des Gerichtshofs hinzuweisen, die dem freien Verkehr von Lebensmitteln in den nicht durch spezifische Rechtsvor-

schriften der Gemeinschaft geregelten Bereichen eine beständige Grundlage verschafft.

4. Die industriepolitische Dimension

In dem vorstehenden Abschnitt 2 ist festgestellt worden, daß die landwirtschaftliche Primärerzeugung und die Lebensmittel- und Getränkeindustrie für die Europäische Wirtschaft von erheblicher Bedeutung sind. Zur Steigerung des Lebensstandards und des Wohlergehens der Bevölkerung in allen Teilen der Gemeinschaft ist es daher wichtig, die Wettbewerbsfähigkeit dieses Bereichs zu gewährleisten. In ihrer jüngsten Mitteilung über die Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie hat die Kommission darauf hingewiesen, daß die Verantwortung für die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nach wie vor in erster Linie bei den Unternehmen selbst liegt. Die Behörden auf staatlicher und Gemeinschaftsebene können die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen jedoch unterstützen, indem sie für deren Tätigkeit geeignete Rahmenbedingungen schaffen - insbesondere durch Bereitstellung der nötigen Infrastruktur und durch Schaffung eines angemessenen ordnungspolitischen Umfelds, vor allem auf dem Gebiet der Innovation, der Qualitätssicherung, der Arbeitsbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen und des wirtschaftlichen Zusammenhalts. In dieser Hinsicht hat die Kommission in letzter Zeit eine Reihe von Initiativen eingeleitet, so u.a. das Grünbuch über die Innovation, das Arbeitsprogramm zu Fragen der Qualitätssicherung und das mehrjährige KMU-Programm, die alle auch den Lebensmitteksektor betreffen. Einige dieser Fragen, wie z.B. die Notwendigkeit der Gewährleistung eines angemessenen, innovationsfördernden ordnungspolitischen Umfelds, werden auch an verschiedenen Stellen in diesem Grünbuch angesprochen. Die Kommission hält es für wichtig, darauf zu achten, daß diese industriepolitischen Orientierungen bei der Regulierung des Lebensmittelsektors gebührend berücksichtigt werden, und sie bittet um Stellungnahmen zu diesem Thema und um Anregungen für möglicherweise auf diesem Gebiet erforderliche weitere Maßnahmen.

5. Der Verbraucher - Lebensmittelsicherheit und Gesundheitsschutz

Wie in den vorangegangenen Abschnitten erläutert, hat sich das auf den Lebensmittelbereich anwendbare Gemeinschaftsrecht aus der Vielfalt von Rechtsgrundlagen ergeben, die in Verfolgung verschiedener politischer Zielsetzungen im Vertrag niedergelegt sind. Ein weiterer bestimmender Faktor für diese Rechtsvorschriften ist die komplexe Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Die Rechtslage ist kompliziert und manchmal nicht nur für den Durchschnittsbürger, sondern auch für den Fachmann schwer zu verstehen. Dies hat zu der Kritik geführt, daß es der Gemeinschaft an einer zusammenhängenden Politik im Lebensmittelbereich fehlt und sie die anstehenden Probleme nur bruchstückweise angeht. In den diesem Teil vorangestellten allgemeinen Vorbemerkungen sind eine

Reihe gemeinsamer Zielsetzungen herausgestellt, die das ganze Lebensmittelrecht der Gemeinschaft durchziehen.

Die BSE-Krise hat hervorgehoben, daß wir eine europäische Lebensmittelpolitik benötigen, die darauf beruht, daß nur unbedenkliche, genußtaugliche und für den menschlichen Verzehr geeignete Lebensmittel in Verkehr gebracht werden dürfen. Der Gesundheitsschutz ist im Zusammenhang mit Lebensmitteln jederzeit als absolute Priorität zu behandeln und nicht nur in Notfällen zu berücksichtigen.

Die Kommission hat bereits Maßnahmen zur strukturellen Anpassung ihrer Dienststellen ergriffen, um dieses Ziel voll verwirklichen zu können.

Die Kommission plant die Entwicklung einer vollgültigen Lebensmittelpolitik, die dem Schutz des Verbrauchers und seiner Gesundheit grundlegende Bedeutung zuerkennt.

Im Hinblick auf eine effiziente Politik der Lebensmittelsicherheit werden bedeutende Anstrengungen mit folgenden Zielen unternommen:

- Bei Entscheidungen über Rechtsvorschriften oder andere Maßnahmen werden die jüngsten Informationen zugrundegelegt, die so vollständig wie möglich sein müssen.

- Sind die wissenschaftlichen Informationen unvollständig oder lassen sie keine eindeutige Entscheidung zu, was eine volle Risikobewertung unmöglich macht, gilt das Vorsorgeprinzip.

- Auf allen Stufen der Lebenmittelkette besteht eine eindeufige Verantwortlichkeit für die Unbedenklichkeit und Genußtauglichkeit der Lebensmittel. Dies bedeutet, daß entsprechende Haftungsbestimmungen für die Fälle gelten müssen, in denen durch Lebensmittel, die nicht unbedenklich oder nicht genußtauglich sind, die Gesundheit des Verbrauchers geschädigt wird.

- Überwachungsmaßnahmen werden an allen kritischen Punkten der gesamten Lebensmittelkette getroffen (Primärproduktion, Verarbeitung, Transport, Behandlung, Vertrieb, Darbietung an der Endverkaufsstelle). Dies gilt auch für importierte Lebensmittel.

- Es werden geeignete Maßnahmen zur angemessenen Unterrichtung der Verbraucher über Art und Inhalt der Lebensmittel getroffen.

- Die Zuständigkeiten der verschiedenen Überwachungsstellen (Hersteller, Behörden der Mitgliedstaaten, Kommissionsdienststellen ...) sowie die Art der Kontrollen (Inspektionen vor Ort, Prüfung der Überwachungssysteme ...) werden eindeutig festgelegt.

In diesem Zusammenhang ist auch der Tatsache Rechnung zu tragen, daß die Kommission mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags neue Zuständigkeiten erhalten hat, um dazu beizutragen, ein hohes Maß an Gesundheitsschutz (Artikel 129), Verbraucherschutz (Artikel 129a) und Umweltschutz (Artikel 130r) zu erreichen. In den letzen Jahren haben Themen wie Ernährung und Gesundheit verstärkte Aufmerksamkeit gefunden. Im Rahmen der Regierungskonferenz wird derzeit die Überarbeitung des Artikels 129 des Vertrags erörtert.

TEIL II

VEREINFACHUNG UND RATIONALISIERUNG DES LEBENSMITTELRECHTS DER GEMEINSCHAFT

1. Einführung

In den letzten Jahren ist mehrfach Kritik an der Komplexität, Bruchstückhaftigkeit und mangelnden Kohärenz des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft und der Schwierigkeit geäußert worden, die Gesetzgebung an innovative Entwicklungen anzupassen. Insbesondere wird angeführt, daß..

- einige Bestimmungen unnötig detailliert sind und nicht berücksichtigen, daß die Industrie eigene Kontrollsysteme entwickelt hat, um die Qualität und Sicherheit der Lebensmittelprodukte zu gewährleisten;

- sich die Rechtsvorschriften in einigen Fällen überschneiden und es an anderen Stellen am Zusammenhang zwischen den für verschiedene Bereiche geltenden vertikalen Bestimmungen oder zwischen vertikalen und horizontalen Regeln mangelt;

- die Komplexität der Rechtsvorschriften und die Langsamkeit der Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft die Aktualisierung der Bestimmungen und ihre Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt erschweren.

Auf politischer Ebene ist die Kommission auch von dem für Fragen des Binnenmarkts zuständigen Rat aufgefordert worden, die Möglichkeiten einer Vereinfachung der einschlägigen Gesetzgebung zu prüfen.

Zweck dieses Teils ist es, die allgemeine Haltung der Gemeinschaft gegenüber dem Lebensmittelsektor im Lichte dieser Kritik zu betrachten und zu untersuchen, welche Möglichkeiten sich für eine Vereinfachung und Rationalisierung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft bieten.

2. Allgemeine Erwägungen

(...) Eine der wesentlichen Aufgaben obrigkeitlicher Einrichtungen besteht darin, für eine angemessene Versorgung der Verbraucher mit sicheren und gesunden Lebensmitteln zu sorgen. Heute gibt es in allen entwickelten Ländern umfangreiche Komplexe spezifischer Rechtsvorschriften, die gewährleisten sollen, daß die

Lebensmittel unbedenklich, genußtauglich und für den menschlichen Verzehr geeignet sind, daß der Handel nach den Regeln der Lauterkeit verläuft und daß die nötigen öffentlichen Überwachungs- und Inspektionssysteme vorhanden sind.

In den letzten Jahren sind im Lebensmittelbereich eine Reihe neuer Fragen in den Vordergrund getreten. Zurückzuführen ist dies einerseits auf erweiterte wissenschaftliche Erkenntnisse und ein verstärktes Bewußtsein der Öffentlichkeit von den Zusammenhängen zwischen Ernährung und Gesundheit, andererseits aber auch auf neue Anliegen der Verbraucher, die sich heute nicht nur für die Unbedenklichkeit der Lebensmittel selbst interessieren, sondern auch für die der in Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion eingesetzten Methoden.

Mit fortschreitender Verwirklichung des Binnenmarkts und der Gemeinsamen Agrarpolitik sind die einzelstaatlichen Regelungen mehr und mehr durch Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ersetzt worden. Heute ist der überwiegende Teil des Lebensmittelrechts auf Gemeinschaftsebene harmonisiert, und auf vielen Gebieten ist der Spielraum für einseitige Initiativen der Mitgliedstaaten stark eingeschränkt. Daraus folgt, daß die Gemeinschaft ihrerseits die nötigen Maßnahmen entwickeln muß, um ein hohes Maß an Schutz zu gewährleisten und den berechtigen Forderungen und Erwartungen der Verbraucher zu entsprechen, zugleich aber Vorschriften vermeiden muß, die den Produzenten und Verarbeitern unnötige Lasten aufbürden, deren Kosten letztlich über höhere Preise auf die Verbraucher abgewälzt werden.

Wie bereits erwähnt, ist das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft seit 1985 auf Maßnahmen beschränkt worden, die zum Gesundheitsschutz, zum Schutz der sonstigen Verbraucherinteressen und zur Schaffung der nötigen Überwachungsinstrumente erforderlich waren. (...) Ein wesentlicher Beitrag zur Vereinfachung des Lebensmittelrechts liegt schon in der Tatsache, daß es den gesetzgebenden Organen der Gemeinschaft gelungen ist, 15 verschiedene und z.T. einander widersprechende Regelungen durch einen einzigen Satz harmonisierter Rechtsvorschriften zu ersetzen.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund ist aber in aller Klarheit festzustellen, daß von einer breitangelegten Deregulierung oder einer Demontage des bisher geschaffenen Schutzsystems keine Rede sein kann. Das Ziel ist ein wirkungsvolles, übersichtliches, anwenderfreundliches und für die Hauptbetroffenen - für Erzeuger und Verarbeiter ebenso wie für den Lebensmittelhandel, die Aufsichtsbehörden und die Verbraucher - leichter verständliches Lebensmittelrecht.

3. Das allgemeine ordnungspolitische Konzept

Lebensmittelrecht ist eine Angelegenheit starken öffentlichen Interesses. Nur durch ein hohes Maß an Sicherheit und wirksamer öffentlicher Kontrolle kann man die Anfälligkeit von Lebensmitteln für gesundheitliche Gefahren und deren mögliche Auswirkungen auf die Verbrauchernachfrage, die Gewinne der Unternehmen und die Beschäftigung auf ein Minimum reduzieren. Ein wirksamer ordnungspolitischer

Rahmen ist daher von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus muß angesichts der zunehmenden Komplexität der Lebensmittelerzeugung und -vermarktung dafür gesorgt werden, daß die gesamte Lebensmittelkette abgedeckt ist. Es macht keinen Sinn, Teile dieser Kette streng zu überwachen, wenn an anderen Stellen eine Kontamination möglich ist.

Dabei muß der ordnungspolitische Rahmen in seiner Konzeption und Durchführung aber auch der Tatsache Rechnung tragen, daß die Verantwortung für die Produktion sicherer und genußtauglicher Lebensmittel in erster Linie bei den Erzeugern und der Nahrungsmittelindustrie liegt. Er sollte daher soweit wie möglich darauf angelegt sein, der Branche selbst den nötigen Bewegungsspielraum zu geben, um geeignete eigene Kontrollverfahren zu entwickeln und in die Praxis umzusetzen, solange diese von wirksamen amtlichen Kontrollsystemen gestützt werden.

(...)

In manchen Fällen können sich spezifische, ins einzelne gehende Rechtsvorschriften als notwendig erweisen. Besonders wichtig ist dies, wenn schwer nachweisbare Verfahren dazu benutzt werden könnten, die Auswirkungen unhygienischer oder ungesunder Produktionsmethoden zu verdecken.

In anderen Fällen genügt es, die Ziele der Vorschriften festzulegen, ohne im einzelnen vorzuschreiben, auf welche Weise diese Ergebnisse zu erreichen sind. Wenn die zu erreichenden Ziele in einem klaren gesetzlichen Rahmen vorgegeben sind, kann es den wirtschaftlichen Akteuren überlassen bleiben, diese unter wirksamer Kontrolle der Aufsichtsbehörden z.B. mit Systemen nach dem HACCP-Prinzip, Regeln für die Berufspraxis und anderen geeigneten Instrumenten selbst umzusetzen.

Der Unterschied zwischen diesen beiden Ansätzen ist am deutlichsten im Beispiel der Lebensmittelhygiene zu erläutern, wo beide nebeneinander existieren. Für Nahrungsmittel tierischen Ursprungs, die vom Gesundheitsstandpunkt besonders anfällig sind, gibt es eine Reihe detaillierter vertikaler Richtlinien, in denen die einzuhaltenden Hygienevorschriften im einzelnen dargestellt sind. Die anderen Nahrungsmittel fallen unter die allgemeine Lebensmittelhygiene-Richtlinie. Letztere enthält zwar auch einige Detailvorschriften, folgt aber im wesentlichen einem allgemeineren Ansatz, indem sie lediglich die Ziele der Lebensmittelhygiene definiert und der Industrie bei der Umsetzung dieser Ziele ein großes Maß an Flexibilität einräumt. Eine nähere Betrachtung des Bereichs Lebensmittelhygiene findet sich in Teil III2, Abschnitt 6.

Beide Ansätze haben Vor- und Nachteile. Der erstere, mehr ins einzelne gehende Ansatz zwingt den Gesetzgeber, die Hauptrisikofaktoren und die Mittel zu ihrer Beherrschung im einzelnen aufzuzeigen, was es den Unternehmen oft leichter macht, ihre Verpflichtungen zu erkennen, und auch die Arbeit der Aufsichtsbehörden erleichtert. Der allgemeinere Ansatz dagegen läßt den Unternehmen mehr Flexibilität bei der Umsetzung der Vorschriften und ermöglicht somit in vielen Fällen eine Verringerung der mit der Erfüllung verbundenen Kosten, er muß jedoch sicherstellen,

daß der gewährleistete Schutz der menschlichen Gesundheit dem im Rahmen des detaillierteren Ansatzes entspricht. Bei dem allgemeineren Ansatz besteht zudem die Wahrscheinlichkeit, daß die Vorschriften weniger häufig aktualisiert werden müssen. Er verlangt aber sowohl von den in der Branche tätigen Unternehmen als auch von den Aufsichtsbehörden, daß sie sich aktiver darum bemühen, die mit den verschiedenen Aktivitäten verbundenen Gefahren zu analysieren und dafür zu sorgen, daß wirksame Maßnahmen zu ihrer Kontrolle getroffen werden. Letzteres kann insbesondere für kleinere Unternehmen zu Schwierigkeiten führen, wobei sich dieses Problem aber möglicherweise durch Einführung branchenweit geltender Praxisregeln überwinden läßt.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß sich die beiden Ansätze nicht notwendigerweise ausschließen. Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über die Verwendung von Lebensmittelzusatzstoffen liefern ein Beispiel für einen Bereich, in dem beide erfolgreich kombiniert wurden. Die Regelung beruht auf einer strengen Bewertung der Sicherheit aller Zusatzstoffe, und grundsätzlich dürfen in der Gemeinschaft nur solche Zusatzstoffe benutzt werden, deren Verwendung in Lebensmitteln als unbedenklich bewertet worden ist. Wenn die Sicherheitsbewertung ergeben hat, daß es im Hinblick auf den Gesundheitsschutz notwendig ist, eine höchstzulässige Tagesdosis (ADI - acceptable daily intake) festzulegen, werden für die Verwendung der betreffenden Zusatzstoffe in den verschiedenen Lebensmitteln detaillierte Grenzwerte vorgeschrieben, um sicherzustellen, daß die tägliche Belastung der Menschen diese Dosis nicht übersteigt. Führt die Sicherheitsbewertung jedoch zu dem Ergebnis, daß die Festlegung einer solchen höchstzulässigen Dosis nicht erforderlich ist, dann gilt das Prinzip des "*quantum satis*", d.h., daß es der Industrie erlaubt ist, diesen Zusatzstoff im Rahmen guter industrieller Praxis anzuwenden, aber nur in den Mengen, die erforderlich sind, um den gewünschten Zweck zu erreichen, und auch nur unter der Bedingung, daß die Verbraucher nicht irregeführt werden.

Eine solche Situation erfordert nach Ansicht der Kommission eine ausgewogene Lösung, die zwischen detaillierten Einzelvorschriften und einem allgemeineren Ansatz vermittelt. Die Kommission bittet um Kommentare zu der Frage, ob diese Ausgewogenheit in der derzeitigen Gesetzgebung der Gemeinschaft angemessen zur Geltung kommt.

4. Die Rolle der Selbstregulierung im Lebensmittelsektor

Wegen der Sensibilität des Lebensmittelsektors hat es stets eine gewisse Debatte darüber gegeben, inwieweit die Nutzung von Selbstregulierungsinstrumenten wie z.B. von Verhaltenskodizes oder Normen als Alternative oder Ergänzung von Vorschriften in diesem Bereich angemessen ist.

Wo freiwillige Instrumente genutzt werden, ist es wichtig, darauf zu achten, daß sie wirklich freiwillig bleiben und daß die nötigen Vorkehrungen getroffen sind, um sicherzustellen, daß die zu ihrer Erstellung führenden Verfahren transparent und für

alle Betroffenen offen sind, und daß bei dieser Arbeit auch für die nötige Qualitätskontrolle gesorgt ist.

Bisher konzentriert sich die Anwendung freiwilliger Instrumente als Alternative zu Vorschriften hauptsächlich auf die folgenden Bereiche:

- die Spezifikation der Zusammensetzung von Lebensmitteln. In ihrer Mitteilung über die Vollendung des Binnenmarkts im Lebensmittelsektor aus dem Jahr 1985 hat die Kommission angekündigt, daß sie keine weiteren Vorschläge für Rechtsakte zur Harmonisierung der Festlegung der Zusammensetzung von Lebensmitteln vorlegen werde, soweit diese nicht für die Zwecke der Gemeinsamen Agrarpolitik erforderlich sind, und daß sie stattdessen die Verwendung freiwilliger Normen fördern wolle. Die seither mit der europaweiten Normung auf diesem Gebiet gemachten Erfahrungen waren allerdings nicht besonders ermutigend, denn trotz mehrfacher Versuche ist tatsächlich keine einzige europäische Qualitätsnorm für Lebensmittel verabschiedet worden. Auf einzelstaatlicher Ebene werden dagegen Normen und vergleichbare Instrumente wie Leitlinien für die Berufspraxis verstärkt genutzt, was die Gefahr in sich birgt, im gemeinschaftsinternen Handel neue *de-facto*-Hemmnisse aufzubauen.

- den Bereich der Probenahme und der Analyseverfahren, in dem die Erfahrungen mit der Normung auf Gemeinschaftsebene insofern wesentlich positiver waren, als eine ganze Reihe solcher Normen verabschiedet wurden.

Im Bereich der Lebensmittelhygiene dienen freiwillige Instrumente zur Ergänzung der bestehenden Rechtsvorschriften. Artikel 5 der Richtlinie 93/43/EWG befürwortet die Entwicklung von "Leitlinien für eine gute Hygienepraxis", die die Lebensmittelunternehmen auf freiwilliger Basis einhalten können, und die als Anleitung für die praktische Umsetzung der in der Richtlinie dargelegten allgemeinen Grundsätze der Lebensmittelhygiene dienen können. Im Z usammenhang mit der Darstellung eines Verfahrens für die Anerkennung solcher Leitlinien auf Gemeinschaftsebene sind in der Richtlinie auch einige Garantien aufgeführt, die sicherstellen sollen, daß sie von Vertretern der einschlägigen Lebensmittelunternehmen und der anderen hauptsächlich betroffenen Kreise einschließlich der zuständigen Behörden und der Verbraucherorganisationen entwickelt wurden, daß sie den in der Richtlinie niedergelegten Hygienevorschriften entsprechen und praktisch durchführbar sind und daß während ihrer Erstellung eine angemessene Konsultation stattfindet. Neben einer Anzahl einschlägiger nationaler Initiativen sind nach Kenntnis der Kommission derzeit auch auf europäischer Ebene mehrere solcher Leitlinien in Arbeit, insbesondere für die Bereiche Speiseeis und Feinbackwaren sowie für den Verkauf warmer und kalter Nahrungsmittel und Getränke mit Hilfe von Verkaufsautomaten.

Die Kommission bittet um Stellungnahmen zur Anwendung freiwilliger Instrumente im Lebensmittelsektor und insbesondere zu der Frage, wie es möglich wäre, die Beteiligten zu stärkerer Nutzung solcher Instrumente auf Gemeinschafts- statt auf nationaler Ebene zu bewegen.

Die Kommission würde Bemerkungen zur Rolle freiwilliger Instrumente im Lebensmittelsektor begrüßen. Dies gilt auch für Äußerungen zur Möglichkeit der Ausweitung bestehender einzelstaatlicher Instrumente dieser Art auf die gesamte Gemeinschaft.

5. Horizontale und vertikale Konzepte im Lebensmittelrecht

Wegen der Vielgestaltigkeit des Lebensmittelsektors stellt sich manchmal die Frage, ob ein horizontaler Ansatz vorzuziehen ist, bei dem bestimmte, für alle Lebensmittel geltende allgemeine Regeln festgelegt werden, oder ob eher ein vertikaler Ansatz angebracht ist, der mit spezifischen Vorschriften für einzelne Teilbereiche arbeitet.

Bei den im Rahmen des Weißbuchs von 1985 und des darin vorgelegten Programms für verarbeitete Lebensmittel verabschiedeten Rechtsvorschriften lag die Betonung im allgemeinen auf horizontalen, für alle Lebensmittelkategorien geltenden Maßnahmen (Zusatz- und Geschmacksstoffe, Extraktionslösungsmittel, Etikettierung, Nährwertkennzeichnung, Hygiene usw). Unbeschadet dessen hat man es aber in einigen Fällen und insbesondere bei Lebensmitteln für besondere Ernährungszwecke und für tiefgefroren Lebensmittel für notwendig erachtet, auf vertikale Bestimmungen zurückzugreifen.

Bei den Vorschriften über die Primärerzeugung und über Produkte tierischen Ursprungs hat man sich im allgemeinen für einen stärker sektoriell ausgerichteten Ansatz entschieden, obwohl es auch hier einige allgemeine Rechtsvorschriften gegeben hat, insbesondere die Vorschriften über die Ursprungsbezeichnungen und Besonderheiten und über die Verwendung des Zeichens für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus.

Einige spezifische Fragen dieser Koexistenz horizontaler und vertikaler Bestimmungen im derzeitigen Lebensmittelrecht der Gemeinschaft sind im Teil III behandelt. Im allgemeinen ist jedoch festzustellen, daß es nicht darum geht, den einen Ansatz gegenüber dem anderen in allen Fällen vorzuziehen, sondern eher darum, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den beiden Ansätzen zu finden, die beide ihre Vor- und Nachteile haben. Der horizontale Ansatz bietet die Möglichkeit, sich einen allgemeinen Überblick über die Situation in einem bestimmten Bereich zu verschaffen und erleichtert die Durchführung für Lebensmittelunternehmen, die in mehreren Sparten tätig sind - und das gilt natürlich nicht nur für die Verarbeiter, sondern auch für den Groß- und Einzelhandel. Der vertikale Ansatz dagegen bietet die Möglichkeit, die Rechtsvorschriften an die Erfordernisse einer bestimmten Branche anzupassen, insbesondere in Fällen, in denen ein gezielter gesetzgeberischer Ansatz angebracht erscheint. Er ermöglicht auch ein Streben nach einem stärker integrierten ordnungspolitischen Ansatz, der alle Aspekte eines bestimmten Teilsektors erfaßt.

Die Kommission erbittet Kommentare zu diesem Punkt.

6. Subsidiarität und Vereinfachung der Gesetzgebung

Artikel 3b des EG-Vertrags bestimmt, daß die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig wird, "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können".

Die Kommission hat es sich seit einigen Jahren zur Regel gemacht, alle ihre Gesetzgebungsvorschläge mit einer "Subsidiaritätserklärung" zu versehen, in der dargelegt wird, aus welchen Gründen die Kommission eine Aktion auf Gemeinschaftsebene für erforderlich hält. In dieser Erklärung werden die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme und die Frage geprüft, ob weniger bindende Maßnahmen ausreichen würden, die dem Vorschlag zugrundeliegenden Ziele zu erreichen. Außerdem hat die Kommission am 16. Januar 1996 allgemeine Leitlinien zur Ordnungspolitik verabschiedet, die dem Zweck dienen sollen, die Kohärenz der Aktivitäten der Kommission auf diesem Gebiet zu stärken, die Bewertung der Wirkungen ihrer Vorschläge zu rationalisieren und zu modernisieren und die externe Konsultation zu intensivieren.

In Reaktion auf die Beschlüsse des Edinburgher Gipfels von Dezember 1992 hat die Kommission mehrere Initiativen eingeleitet, um die bestehende Gemeinschaftsgesetzgebung im Lebensmittelbereich zu vereinfachen. Bei diesen Initiativen geht es u.a. um eine Nachprüfung der Notwendigkeit bestimmter Rechtsvorschriften und die Aufhebung unnötig einschränkender Bestimmungen in der bestehenden Gesetzgebung.

Im April 1994 präsentierte die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 89/398/EWG über Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke, um die Zahl der spezifischen Richtlinien für bestimmte Kategorien von Diätnahrung von 8 auf 4 zu reduzieren. Tatsächlich lief der Vorschlag der Kommission darauf hinaus, die Arbeit an detaillierten Richtlinien für natriumarme Lebensmittel, glutenfreie Lebensmittel, Lebensmittel für Diabetiker und Lebensmittel für Sportler einzustellen. Während allgemeine Einigkeit darüber besteht, daß detaillierte Richtlinien für natriumarme und glutenfreie Lebensmittel nicht erforderlich sind und daß hier allgemeine Kennzeichnungsregeln ausreichen würden, hat die Frage der Notwendigkeit von Richtlinien für Diabetikernahrung und Lebensmittel für Leistungssportler zu einer erheblichen Kontroverse geführt. Die Kommission hat ihren Vorschlag geändert, um einem Änderungswunsch des Parlaments zu entsprechen, in dem eine Richtlinie für Diabetikernahrung gefordert wird. Im Rat jedoch bestreitet die große Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Notwendigkeit einer solchen Richtlinie, während andererseits eine beachtliche Zahl von Mitgliedstaaten auf der Notwendigkeit einer Richtlinie für Sportlernahrung besteht.

Ferner hat die Kommission am 17.April 1996 ein Paket von 7 Vorschlägen verabschiedet, um die aus den 70er Jahren stammenden alten Richtlinien über die Zusammensetzung von Honig, Zuckersorten, Milchkonserven, Kaffeextrakten, Fruchtsäften, Marmeladen und Gelees sowie von Schokolade und Schokoladeprodukten zu vereinfachen. Auch diese Initiative hat eine erhebliche Kontroverse ausgelöst, insbesondere hinsichtlich der Bestimmungen über die Zusammensetzung von Schokoladeprodukten.

Diese beiden Beispiele zeigen deutlich, daß die Vereinfachung der Gesetzgebung keineswegs eine einfache Aufgabe ist. Bestimmungen, die den einen unnötig einschränkend erscheinen, können andere für grundlegend wichtig halten. Die möglichen Vorteile einer Vereinfachung der Gesetzgebung müssen also sorgfältig abgewogen werden gegen das Risiko, alte Kontroversen wiederaufzureißen und damit möglicherweise die wirtschaftlichen Akteure in dem betreffenden Sektor mit einer lang dauernden Periode der Unsicherheit zu konfrontieren.

Die Kommission hat auch Vorschläge zur Konsolidierung, Vereinfachung und Aktualisierung der Trinkwasserrichtlinie (KOM(94)612) vorgelegt. Eine weitere Initiative der Kommision zur Vereinfachung der Gesetzgebung im Bereich der Veterinärhygiene wird in Teil III, Abschnitt 6 näher beleuchtet.

Eines der für den Lebensmittelbereich typischen Probleme liegt in der Schwierigkeit, die praktischen Anliegen der Vereinfachung und der Subsidiarität in Einklang zu bringen mit der Wahrung eines hohen Schutzniveaus und mit dem effizienten Funktionieren des Binnenmarkts und der Gemeinsamen Agrarpolitik. Alljährlich beschließen die Mitgliedstaaten zum Gesundheitsschutz oder aus Gründen des Verbraucherschutzes eine Anzahl gesetzlicher Maßnahmen. Solche Maßnahmen können Handelshemmnisse innerhalb des Binnenmarkts oder Probleme für das Funktionieren der GAP schaffen und damit Forderungen nach entsprechenden Gemeinschaftsvorschriften begründen. Was aber der eine Mitgliedstaat für notwendig ansieht, erscheint möglicherweise anderen als Überreglementierung. In Teil III wird dieses Thema weiter behandelt. Unabhängig davon ist aber festzustellen, daß die Prinzipien der Subsidiarität und der Vereinfachung der Gesetzgebung nur voll wirksam sein können, wenn sie sowohl auf nationaler als auch auf Gemeinschaftsebene befolgt werden.

Abschließend sei nochmals betont, wie wichtig es ist, bei der Abwägung zwischen den Prinzipien der Subsidiarität und der Vereinfachung der Gesetzgebung einerseits und den Erfordernissen des Binnenmarkts andererseits das rechte Gleichgewicht zu finden. Um ein hohes Maß an Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen zu gewährleisten, ist der Lebensmittelsektor hochgradig reguliert, und er wird es auch bleiben müssen. Wo es an gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften fehlt, werden die Mitgliedstaaten fortfahren, ihrerseits neue Rechtsvorschriften zu schaffen, die sie für den Gesundheits- und Verbraucherschutz für notwendig erachten. Wenn hierfür auf Gemeinschaftsebene keine angemessene Antwort gefunden werden kann,

erwächst daraus eine ständige Gefahr, daß der Binnenmarkt wieder in nationale Märkte zerfallen könnte.

7. Einzelstaatliche Gesetzgebungsinitiativen

Während der Umfang der Gemeinschaftsvorschriften für den Lebensmittelsektor erheblich zurückgegangen ist, zeigt der Strom neuer einzelstaatlicher Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet keinerlei Zeichen einer Abschwächung. Nach dem in der Richtlinie 83/189/EWG festgelegten Verfahren prüfen die Dienststellen der Kommission alljährlich etwa 60-80 neue, den Lebensmittelsektor betreffende nationale Gesetzgebungsinitiativen.

Nach diesem Verfahren sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission die Entwürfe technischer Vorschriften zu notifizieren. Die Kommission ihrerseits leitet die Entwürfe den anderen Mitgliedstaaten zu. Das (nationale) Gesetzgebungsverfahren muß zunächst für drei Monate ruhen. Wenn die Kommission (oder ein Mitgliedstaat) glaubt, daß die neuen Maßnahmen Handelshemmnisse im Binnenmarkt schaffen, kann sie (oder der betreffende Mitgliedstaat) eine ausführliche Stellungnahme abgeben, mit der Folge, daß der die Rechtsvorschrift planende Mitgliedstaat deren Anwendung um sechs Monate aussetzen muß. Zugleich soll er erklären, was er in Reaktion auf die ausführliche Stellungnahme zu unternehmen vorschlägt. Das Verfahren ermöglicht es der Kommission auch, die Verabschiedung der nationalen Vorschriften um bis zu einem Jahr zu verschieben, um Zeit für die Vorbereitung von Vorschlägen für entsprechende Rechtsakte der Gemeinschaft oder für die Verabschiedung bereits in der Beratung befindlicher Vorschläge zu gewinnen. Die Unterlassung der Notifizierung gemäß Richtlinie 83/189/EWG durch einen Mitgliedstaat hat nach einem kürzlich ergangenen Urteil des Gerichtshofs im Fall CIA Security International zur Folge, daß die fragliche Vorschrift für Privatparteien nicht verbindlich ist.

Das in der Richtlinie 83/189/EWG vorgesehene Verfahren ermöglicht es der Kommission, zu den Entwürfen für Rechtsvorschriften Stellung zu nehmen und die Mitgliedstaaten aufzufordern, Änderungen vorzunehmen, um die Auswirkungen auf den gemeinschaftsinternen Handel auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Es ist der Kommission in mehreren Fällen gelungen, die Mitgliedstaaten zu überzeugen, Gesetzgebungsprojekte zu ändern, um sie in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu bringen - z.B. durch eine in den nationalen Gesetzestext eingefügte Klausel der gegenseitigen Anerkennung. Dieses Verfahrens ist auch insofern wichtig, als es Bereiche aufzeigen kann, in denen möglicherweise weitere Gemeinschaftsvorschriften erforderlich sind.

Daneben gibt es aber auch noch weitere spezifische, auf den Lebensmittelsektor anwendbare Notifizierungsverfahren. Die Gemeinschaftsvorschriften über die Kennzeichnung/ Etikettierung von Lebensmitteln, über Kontaminanten und über Lebensmittelhygiene erlauben es den Mitgliedstaaten, spezifischere Vorschriften als die auf Gemeinschaftsebene bestehenden zu erlassen. Im Sinne des Subsidiaritäts-

prinzips können die Mitgliedstaaten also detailliertere Vorschriften beschließen, um der besonderen Situation in ihren Ländern Rechnung zu tragen. Um jedoch die Interessen der Gemeinschaft und insbesondere das Funktionieren des Binnenmarkts zu schützen, hat die Kommission die Befugnis erhalten, darüber zu wachen, auf welche Weise die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. So sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission die Texte zu notifizieren und ihr dann drei Monate Zeit zu geben, die Entwürfe zu prüfen. Wenn die Kommission Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der geplanten Vorschriften auf den Binnenmarkt hat, kann sie eine negative Stellungnahme abgeben. Wenn die im Ständigen Lebensmittelausschuß vertretenen Mitgliedstaaten zustimmen, kann die Kommission den Mitgliedstaat sodann auffordern, den fraglichen Text zu ändern oder zurückzuziehen oder seine Verabschiedung um einen bestimmten Zeitraum (möglicherweise mehr als ein Jahr) zu verschieben, um die Vorbereitung einer entsprechenden Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene zu ermöglichen.

Zur Vereinfachung der mit der Notifizierung verbundenen Verwaltungsverfahren hat die Kommission dafür gesorgt, daß alle Notifizierungen zunächst an eine einheitliche Annahmestelle zu senden sind. Die nachfolgenden Verfahrensphasen unterscheiden sich jedoch erheblich. Nach der Richtlinie 83/189/EWG kann ein Mitgliedstaat, der auf der Beibehaltung seines Entwurfs beharrt und behauptet, daß er nach Artikel 36 des Vertrags gerechtfertigt ist, nach Ablauf der jeweils relevanten Wartezeiten die Verabschiedung seines nationalen Texts betreiben. In diesem Fall muß die Kommission entscheiden, ob sie den Fall vor den Gerichtshof bringen will, der dann endgülig entscheidet, ob die fragliche nationale Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist oder nicht. Nach den für Lebensmittel geltenden spezifischen Verfahren hat die Kommission im Rahmen eines Ausschußverfahrens die Möglichkeit, einen Mitgliedstaat zu veranlassen, ein für unnötig oder unverhältnismäßig erachtetes Gesetzgebungsprojekt zu ändern oder aufzugeben.

Die Kommission ist der Meinung, daß es im Interesse der verwaltungstechnischen Effizienz wichtig ist, das System einer einheitlichen Annahmestelle für alle Notifizierungen beizubehalten. Was jedoch die weiteren Phasen des Verfahrens anbetrifft, so könnte eine Ausweitung der ihr in den Etikettierungs-, Kontaminanten- und Hygienevorschriften gegebenen Befugnisse auf den gesamten Lebensmittelsektor einen Weg eröffnen, das Problem der Vereinbarkeit der Grundsätze der Subsidiarität und Vereinfachung mit dem Funktionieren des Binnenmarkts zu lösen. Insbesondere würde sie die Kommission in die Lage versetzen, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten klare Grundsätze zu entwickeln für die Bewertung neuer nationaler Gesetzgebungsinitiativen und für die Definition der Bedingungen, unter denen diese als Maßnahmen anzusehen wären, die Schwierigkeiten für den Binnenmarkt schaffen, und der Bedingungen, unter denen nationale Initiativen den Anlaß zu neuer Gemeinschaftsvorschriften geben würden.

Andererseits versteht es sich aber, daß die Entwicklung solcher Verfahren die Kommission in keiner Weise an der Erfüllung ihrer Aufgabe hindern darf, die

ordnungsgemäße Anwendung der Artikel 30-36 des Vertrags durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die Kommission bittet um Kommentare zu diesem Thema.

8. Die Notwendigkeit weiterer Gemeinschaftsvorschriften zur Vollendung des Binnenmarkts

Die Mitgliedstaaten haben mehrfach darauf hingewiesen, daß es in einigen nichtharmonisierten Bereichen schwierig ist, Klauseln der gegenseitigen Anerkennung einzusetzen, um Probleme des freien Warenverkehrs zu lösen. In Bereichen, in denen es um den Schutz der Gesundheit der Menschen geht, können die Mitgliedstaaten u.U. den Standpunkt einnehmen, daß ihre vorgeschlagene oder bestehende nationale Gesetzgebung aus Gründen des Gesundheitsschutzes gemäß Artikel 36 gerechtfertigt ist und sich weigern, Klauseln der gegenseitigen Anerkennung vorzusehen. In solchen Fällen muß die Notwendigkeit weiterer Gemeinschaftsvorschriften im Lichte der betroffenen allgemeinen Gesundheitsinteressen und im Einklang mit den oben dargestellten Prinzipien geprüft werden.

Aufgrund einer Analyse der in den letzten Jahren eingegangenen Beschwerden zu Fragen des freien Verkehrs von Lebensmitteln hat die Kommission drei Bereiche identifiziert, in denen das Prinzip der gegenseitigen Anerkennnung allein keine Lösung für negative Auswirkungen auf den Binnenmarkt sein kann. Die Kommission beabsichtigt daher, für die folgenden Bereiche so bald wie möglich technische Konsultationen über die Notwendigkeit und den möglichen Inhalt von Rechtsvorschriften der Gemeinschaft einzuleiten: technische Hilfssstoffe, Zusatz von Vitaminen und Mineralien zu Lebensmitteln und diätetische Nahrungsergänzungen.

TEIL III

ÜBERPRÜFUNG DER BESTEHENDEN GEMEINSCHAFTSVORSCHRIFTEN

1. Allgemeine Erwägungen

Der Zweck dieses Teils besteht darin, im Lichte der im vorigen Teil erläuterten allgemeinen Überlegungen eine Reihe möglicher Maßnahmen zu betrachten, die zur Rationalisierung bzw. Vereinfachung der bestehenden Gemeinschaftsvorschriften ergriffen werden könnten. Die Untersuchung beginnt mit einer Analyse bestimmter Aspekte der Arbeitsweise der Gemeinschaft, wie der Wahl der Rechtsinstrumente und der Möglichkeiten, die Rechtsvorschriften im Zuge des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts zu aktualisieren. Sodann werden Überlegungen angestellt hinsichtlich der Chancen, die Geschlossenheit der Vorschriften durch Einführung einheitlicher Begriffe und Definitionen zu verbessern. Der Teil schließt mit einer kritischen Betrachtung der drei Hauptbereiche des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft (Hygiene, Qualität und Kennzeichnung/Etikettierung). In diesen Bereichen wird u.a. kritisiert, daß manche Bestimmungen unnötig detailliert oder unnötig restriktiv sind, oder daß das Nebeneinanderbestehen horizontaler und vertikaler Vorschriften Probleme wegen mangelnden Zusammenhangs zwischen diesen Texten und sonstige Schwierigkeiten verursachen kann. Die Kommission erbittet aber auch Stellungnahmen zu anderen, hier nicht ausdrücklich erwähnten Bereichen.

2. Transparenz des Gemeinschaftsrechts

Angemessene Konsultation der von einer Gemeinschaftsvorschrift betroffenen sozio-ökonomischen Kreise vor und während der Entscheidungsfindung ist die Grundlage der Transparenz. Um wirkungsvoll zu sein, sollte sich die Konsultation nicht auf die technischen Aspekte des jeweils anstehenden Vorschriftensprojekts beschränken; sie sollte den Betroffenen vielmehr auch die Möglichkeit geben, einschlägige Informationen und Kommentare aller Art zu dem vorgesehenen Konzept und zu Kosten und Nutzen der geplanten Maßnahme beizusteuern.

Der Beratende Lebensmittelausschuß ist 1975 von der Kommission gebildet worden, um einen Rahmen für die Vertretung der im Lebensmittelsektor in erster Linie betroffenen sozio-ökonomischen Gruppen zu schaffen: Landwirtschaft, Handel, Verbraucher, Industrie und Arbeitnehmer. Er kann zu allen im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Vorschriften im Lebensmittelsektor auftretenden Fragen

Stellung nehmen. Entsprechende Ausschüsse bestehen auch für den Veterinärsektor sowie für die verschiedenen landwirtschaftlichen Produktbereiche. Die Sitzungen dieser Ausschüsse bieten wertvolle Gelegenheit, die unterschiedlichen Standpunkte der verschiedenen Parteien zu den Vorschriftensprojekten miteinander in Einklang zu bringen. Damit dies effizient funktionieren kann, muß jedoch dafür gesorgt werden, daß die Unterlagen rechtzeitig vor den Sitzungen verteilt werden und daß die Ausschußmitglieder die Möglichkeit haben, sich umfassend mit den von ihnen vertretenen Interessengruppen zu beraten.

Die Dienststellen der Kommission bemühen sich derzeit um eine Reihe von Schritten, um die Konsultation der sozio-ökonomischen Partner während der Vorbereitung von Rechtsakten der Gemeinschaft zu verbessern, u.a. durch Bekanntmachung ihrer Absicht, Rechtsakte zu erlassen, im Amtsblatt, die häufigere Verwendung von Grünbüchern und anderen Konsultationsdokumenten und den verstärkten Kontakt mit den Betroffenen. Schwierigkeiten ergeben sich aber immer noch, wenn andere Institutionen größere Veränderungen an den Vorschlägen der Kommission vorschlagen, deren Auswirkungen in der begrenzten verfügbaren Zeit oft nur schwer oder überhaupt nicht zu beurteilen sind.

3. Verordnungen anstelle von Richtlinien

In einigen Fällen hat die Gemeinschaft die Angleichung der nationalen Vorschriften in zwei Phasen unternommen. In der ersten Phase wird ein Rahmentext geschaffen, in dem die anwendbaren allgemeinen Kriterien und Grundsätze dargelegt sind. In der zweiten Phase folgt dann eine Reihe spezifischer Bestimmungen, die gemeinschaftsweit die volle und einheitliche Verwirklichung dieser Grundsätze gewährleisten sollen. Diese Durchführungsbestimmungen sind manchmal extrem detailliert, so daß den Mitgliedstaaten bei ihrer Umsetzung nur wenig oder überhaupt kein Spielraum bleibt. Beispiele hierfür sind die spezifischen Gemeinschaftsvorschriften für Zusatzstoffe, für die mit Lebensmitteln in Berührung kommenden Materialien und Gegenstände sowie für Extraktionslösungsmittel.

In anderen Fällen sind auch die Bestimmungen von Einzelrichtlinien so stark detailliert, daß den Mitgliedstaaten kaum Ermessensspielraum bleibt.

In solchen Situationen könnte die Verwendung von Verordnungen anstelle von Richtlinien mehrere Vorteile bieten:

- die Verwendung von Verordnungen erleichtert die einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften im gesamten Binnenmarkt;

- die Verwendung von Verordnungen erhöht die Transparenz des Gemeinschaftsrechts;

- da die einzelstaatlichen Umsetzungsbestimmungen entfallen, erleichtert die Verwendung von Verordnungen die schnelle Aktualisierung des Gemeinschaftsrechts und seine Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, die Möglichkeit zu prüfen, sowohl in der primären als auch in den sekundären Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in geeigneten Fällen vermehrt Verordnungen einzusetzen. Rechtsakte, bei denen es allein um die Harmonisierung allgemeiner Grundsätze und Kriterien geht, wie z.B. Vorschriften über die amtliche Lebensmittelüberwachung, würden jedoch auch weiterhin in der Form von Richtlinien verabschiedet werden.

4. Aktualisierung der Rechtsvorschriften zur Berücksichtigung des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts

Die Fähigkeit, die bestehende Vorschriften schnell an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt anzupassen, ist von grundlegender Bedeutung. Vom Standpunkt der Innovation und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ist es wichtig, daß innovative Produkte schnell Zugang zu einem den ganzen Kontinent umfassenden Markt gewinnen können. Und im Interesse des Gesundheitsschutzes ist es wichtig, die Rechtsvorschriften schnell anpassen zu können, um neu erkannte Risiskofaktoren einzubeziehen.

Die Erfahrung läßt aber darauf schließen, daß die Gemeinschaft nicht über die notwendigen Instrumente verfügt, um mit dem immer schnelleren Gang der Innovation und den immer weiter fortschreitenden wissenschaftlichen Erkenntnissen Schritt halten zu können.

Ein Grund hierfür liegt in der mangelnden Bereitschaft von Rat und Parlament, der Kommission die nötigen Befugnisse für die technische Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften zu übertragen. In einigen Bereichen, wie z.B. denen der Kontaminanten, der allgemeinen Lebensmittelhygiene, der mit Lebensmitteln in Berührung kommenden Materialien, der Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke und der Lebensmittelkennzeichnung/-etikettierung haben Rat und Parlament der Kommission beachtliche Befugnisse zugestanden, in anderen dagegen, wie etwa in denen der Lebensmittel-Zusatzstoffe, der Extraktionslösungsmittel und der Veterinärvorschriften sind die Zuständigkeiten der Kommission wesentlich enger begrenzt.

So erfordert z.B. im Bereich der Lebensmittelzusatzstoffe jede Änderung, mit der ein Zusatzstoff der Positivliste hinzugefügt oder von dieser gestrichen oder die Bedingungen seiner Anwendung erweitert oder eingeengt werden sollen, eine formale Verabschiedung nach dem Mitentscheidungsverfahren. Mit dem Zeitbedarf für die Bewertung der gesundheitlichen Aspekte im Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuß, für die Vorbereitung eines Vorschlags der Kommission und für die Durch-

führung von zwei oder möglicherweise sogar drei Lesungen im Rat und im Parlament nach dem Mitentscheidungsverfahren ergibt sich für die Abwicklung dieses Verfahrens auf Gemeinschaftsebene allein eine durchschnittliche Dauer von etwa 5 Jahren. Wenn man nun noch die für die Verabschiedung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen erforderliche Zeit hinzurechnet, erhöht sich die Gesamtverfahrensdauer auf 6-7 Jahre. Im Gegensatz dazu würde eine ähnliche Entscheidung in den meisten oder gar allen Mitgliedstaaten innerhalb kurzer Zeit auf Empfehlung des zuständigen nationalen wissenschaftlichen Beratergremiums auf Ministerialebene getroffen, ohne daß es einer Primärgesetzgebung bedürfte.

Auch dort, wo der Kommission Befugnisse übertragen wurden, sind diese oft an Verfahren gebunden, die unangemessen schwerfällig sind. So hat z.B. die Regierungskonferenz in einer der Einheitlichen Europäischen Akte beigefügten Erklärung zu den Durchführungsbefugnissen der Kommission den Rat ersucht, "für die Ausübung der der Kommission im Rahmen des Artikels 100 a des EWG-Vertrages übertragenen Durchführungsbefugnisse insbesondere dem Verfahren des Beratenden Ausschusses einen maßgeblichen Platz entsprechend der Schnelligkeit und Wirksamkeit des Entscheidungsprozesses einzuräumen.". Dessen ungeachtet hat der Rat aber im Lebensmittelsektor Vorschläge der Kommission für einen beratenden Ausschuß (Verfahren I) systematisch abgelehnt, und stattdessen einen Regelausschuß (Verfahren III) vorgesehen, was bedeutet, daß eine positive Stellungnahme einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten vorliegen muß, bevor die Kommission eine Entscheidung treffen kann. Im Bereich der Veterinärhygiene beharrt der Rat systematisch auf dem Verfahren IIIb, das es einer einfachen Mehrheit der Mitgliedstaaten ermöglicht, jegliche Aktion auf Gemeinschaftsebene zu blockieren.

Die Kommission ist der Meinung, daß die Anpassung der Gemeinschaftsvorschriften an Innovation und technischen Fortschritt im Lebensmittelbereich ein ernsthaftes Problem darstellt, das sorgfältige Prüfung erfordert. Zu diesem Thema von interessierter Seite eingehende Kommentare werden vor dem Hintergrund der Ergebnisse der derzeit auf Regierungs- und institutioneller Ebene laufenden Diskussionen zu betrachten sein.

5. Rationalisierung von im Lebensmittelrecht der Gemeinschaft verwendeten Begriffen

Das bestehende Lebensmittelrecht der Gemeinschaft enthält bereits eine Reihe von Definitionen, u.a. die Definitionen der Begriffe Lebensmittelzusatzstoffe, Lebensmittelaromen, Verarbeitungshilfen, Kontaminanten, Pestizid-Rückstände, Rückstände veterinärmedizinischer Produkte, Materialien und Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, Etikettierung, Nährwertkennzeichnung, nährwertbezogene Angaben, amtliche Lebensmittelüberwachung und Lebensmittelhygiene.

Auch die Veterinärgesetzgebung der Gemeinschaft enthält Definitionen von Begriffen wie Fleisch, rotes Fleisch, Geflügelfleisch, Kaninchenfleisch, Zuchtwild, Jagdwild, Fischereierzeugnisse, zweischalige Weichtiere, Milch, Milcherzeugnisse, Eier, Eiererzeugnisse, Schnecken, Froschschenkel, sonstige Erzeugnisse tierischen Ursprungs und verarbeitete Erzeugnisse.

In der Vergangenheit ist mehrfach Zweifel aufgekommen, ob diese Definitionen nur für die betreffenden Rechtsvorschriften gelten, in denen sie erscheinen, oder ob sie allgemeiner anwendbar sind. Um weitere Zweifel auszuschalten schlägt die Kommission vor, festzustellen, daß diese Definitionen allgemein für das gesamte Lebensmittelrecht der Gemeinschaft gelten.

5.1 Definition des Begriffs "Lebensmittel"

Während die Vorschriften der meisten Mitgliedstaaten eine Definition des Begriffs "Lebensmittel" enthält, gibt es auf Gemeinschaftsebene noch keine solche Begriffsbestimmung. Das Europäische Parlament hat die Kommission offiziell aufgefordert, einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen, da eine von der Gemeinschaft ausgehende Definition sicherstellen würde, daß das gesamte Lebensmittelrechts der Gemeinschaft tatsächlich in allen Mitgliedstaaten für die gleichen Erzeugnisse und Stoffe gilt.

Die folgende, auf der Definition des Codex Alimentarius beruhende Begriffsbestimmung wird hiermit zur Diskussion gestellt:

> *Der Begriff "Lebensmittel" umfaßt alle zur Aufnahme durch den Menschen bestimmten verarbeiteten, teilverarbeiteten oder unverarbeiteten Stoffe oder Erzeugnisse, mit Ausnahme von Tabak gemäß der Definition der Richtlinie 89/662/EWG, von Arzneimitteln gemäß der Definition der Richtlinie 65/65/EWG und der gemäß den einschlägigen internationalen Übereinkommen von den Mitgliedstaaten überwachten narkotischen oder psychotropischen Stoffe.*

Diese Definition ist bewußt breit angelegt; sie soll neben allen für den direkten menschlichen Verzehr bestimmten Produkten einschließlich Getränken und Kaugummi auch alle Stoffe umfassen, die bei der Erzeugung, Zubereitung und Verarbeitung von Lebensmitteln verwendet werden, also Rohmaterialien, Zutaten, Kontaminanten und Rückstände im weitesten Sinne.

Der Begriff "Aufnahme durch den Menschen" wurde gewählt, um alle Erzeugnisse zu erfassen, die den Magen-Darmtrakt durchlaufen, einschließlich aller Stoffe, die durch Mund oder Nase eingenommen oder durch Magen-Intubation verabreicht werden. Auf parenteralem Wege direkt in den Blutkreislauf eingeführte Erzeugnisse wären dagegen mit dieser Definition nicht abgedeckt.

Eine weitere Frage betrifft die Anwendung dieser Definition auf eine Primärerzeugung, die entweder für den menschlichen Verzehr oder zur industriellen Verwendung bestimmt sein kann (z.B. Kartoffeln, die entweder als Nahrungsmittel verbraucht oder zur Herstellung von Industriestärke oder Chemikalien eingesetzt werden können, die ihrerseits entweder als Zusatzstoffe für Lebensmittel oder zu sonstigen industriellen Zwecken dienen können). Ihre Einbeziehung in den Geltungsbereich der Definition würde bedeuten, daß die Erzeuger alle einschlägigen Bestimmungen des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft einhalten müßten, was möglicherweise unangemessen einschränkend wäre. Andererseits muß aber natürlich dafür gesorgt werden, daß alle in Lebensmitteln verwendeten Stoffe die Anforderungen der Gemeinschaftsvorschriften erfüllen. Die Kommission bittet um Kommentare zu dieser Frage.

5.2 Definition des Begriffs "Vermarktung"

Der Begriff der **"Vermarktung"** oder des **"Inverkehrbringens"** (*'placing on the market'*) wird in der Gemeinschaftsgesetzgebung an mehreren Stellen verwendet, ohne definiert zu sein. Die Richtlinien zur Veterinärhygiene enthalten eine Definition des Begriffs ("marketing"), der aber für die Zwecke der Lebensmittelgesetzgebung nicht voll verwendbar ist, da er den Einzelhandel ausschließt. Andere Definitionen finden sich in den Richtlinien nach dem neuen Konzept und in der Richtlinie 90/220/EWG über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organisamen in die Umwelt, aber auch diese sind für den Lebensmittelsektor nicht ganz geeignet.

Eine mögliche Definition könnte wie folgt lauten:

> *Der Begriff "Vermarktung" umfaßt alle Tätigkeiten, die dem Zweck dienen, Dritten Lebensmittel zu liefern, einschließlich der Lieferung zum Verkauf oder zu jeder anderen Form der entgeltlichen oder unentgeltlichen Übergabe an Dritte und der Lagerung zum Zweck der Lieferung an Dritte, mit Ausnahme von Lieferungen für Zwecke der unter Aufsicht der Mitgliedstaaten durchgeführten wissenschaftlichen Forschung.*

Um die volle Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Gesundheitsschutzvorschriften zu gewährleisten, umfaßt die vorgeschlagene Definition nicht nur kommerzielle Lieferungen, sondern auch Wohltätigkeitsaktionen und die Ausgabe kostenloser Muster. Die Definition würde auch alle Formen der Abgabe von Lebensmitteln abdecken, einschließlich der Leistungen von Restaurants, Kantinen, Krankenhäusern, der Streitkräfte usw. Andererseits ist der Ausdruck "an Dritte" absichtlich eingeführt worden, um die Lagerung und die Abgabe von Lebensmitteln an Familienangehörige oder Freunde im häuslichen Rahmen auszuschließen.

6. Lebensmittelhygiene

Im Bereich der Lebensmittelhygiene stößt die Vereinfachung und Rationalisierung der Lebensmittelgesetzgebung der Gemeinschaft offenbar auf einige besonders schwierige Fragen.

Für Lebensmittel tierischen Ursprungs gibt es 11 vertikale Richtlinien, die jeweils spezifische Hygienevorschriften für die betreffende Lebensmittelkategorie enthalten: Frischfleisch und Geflügelfleisch; Fleischerzeugnisse, Hackfleisch und Fleischzubereitungen; Kaninchenfleisch; Zucht- und Jagdwild; Fisch; Schalentiere; Eier und Eiererzeugnisse; Milch und Milcherzeugnisse; sonstige Produkte wie Froschschenkel, Schnecken und Honig. Weitere Rechtsakte betreffen die Einfuhr und Überwachung von Lebensmitteln aus Drittländern. Diese Richtlinien enthalten jeweils spezifische Vorschriften für die als besonders kritisch angesehenen Aspekte der betreffenden Erzeugnisse, während sie für alle anderen Aspekte einem auf dem HACCP-Prinzip beruhenden Ansatz folgen.

Für die nicht unter diese spezifischen Bestimmungen fallenden Lebensmittel gilt die allgemeine Richtlinie über Lebensmittelhygiene (93/43/EWG). Diese Richtlinie ist Ausdruck eines stärker generalisierenden Risikomanagementkonzepts, gestützt auf die Anwendung des HACCP-Prinzips und die Entwicklung freiwilliger Leitlinien der guten Hygienepraxis.

Dieses Nebeneinander unterschiedlicher Texte hat zu häufiger Kritik wegen Inkonsequenz und mangelnden Zusammenhangs geführt. So wird die Kommission in Artikel 1 Absatz 2 der allgemeinen Hygienerichtlinie aufgefordert, die Beziehungen zwischen den spezifischen Hygienevorschriften aufzuzeigen und nötigenfalls geeignete Vorschläge vorzulegen.

Als ersten Schritt auf diesem Wege hat die Kommission eine großangelegte Konsultationsaktion über die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen, auf Lebensmittel tierischen Ursprungs anwendbaren vertikalen Veterinärhygienevorschriften gestartet. Die Dienststellen der Kommission haben zu diesem Zweck einen Leitfaden zu bestimmten Vorschriften für die Erzeugung, Einfuhr und Vermarktung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Produkten tierischen Ursprungs erstellt. Ins Auge gefaßt ist die Konsolidierung der Bestimmungen von 14 Einzelrichtlinien zu Fragen der tierischen und menschlichen Gesundheit zu einem einzigen Text, der dann auch die Vorschriften für Einfuhren aus Drittländern enthalten würde. Bestimmte gemeinsame Grundsätze, wie z.B. HACCP, würden ausgeweitet und auf alle Richtlinien angewandt, während einige unnötig detaillierte Bestimmungen und widersprüchliche Textstellen beseitigt würden.

Zugleich hat die Kommission auch eine Konsultationsaktion über die Möglichkeiten der Vereinfachung der Vorschriften eingeleitet. Dabei hat die Kommission die interessierten Kreise insbesondere um Kommentare zu folgenden Punkten gebeten:

- die Rolle freiwilliger Instrumente wie Normen oder berufspraktischer Regeln in der Veterinärhygiene;

- Temperaturkontrollvorschriften;

- die Notwendigkeit und Angemessenheit von Ausnahmeregelungen für kleine und mittlere Unternehmen;

- die internationale Dimension veterinärhygienischer Vorschriften;

- die Rolle der Selbstkontrolle der Produzenten und die Rolle der Aufsichtsbehörden;

- Genehmigungsverfahren und Verfahren für die Zulasssung von Betrieben;

- Konformitäts-Kennzeichnung.

Weitere Fragen betrafen die Einbeziehung von die Lebensmittelhygiene nicht direkt betreffenden Bestimmungen über Qualität und Kennzeichnung/Etikettierung in die Hygienegesetzgebung.

Wenn die Beziehungen zwischen den spezifischen vertikalen Hygienerichtlinien klargestellt sind, muß deren Verhältnis zu der allgemeinen Lebensmittelhygienerichtlinie untersucht werden. In diesem Zusammenhang erscheint es angebracht, vorrangig darauf hinzuarbeiten, daß ein konsequenter und kohärenter Vorschriftenkomplex zur Lebensmittelhygiene ensteht. Zu erreichen ist dies am besten durch konsequente Anwendung der HACCP-Prinzipien und durch Beschränkung detaillierter Bestimmungen auf Fälle, in denen sie für unbedingt notwendig erachtet werden.

Man sollte aber bedenken, daß auch die HACCP-Prinzipien in Konzeption und Anwendung einigen Spielraum für Flexibilität bieten. Nach den im Codex Alimentarius enthaltenen Leitlinien für die Anwendung des *Hazard Analysis and Critical Control Point*-Systems (Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte) handelt es sich bei HACCP um ein System zur Identifizierung spezifischer Gefahren und vorbeugender Maßnahmen zu deren Beherrschung. Das System besteht aus sieben Grundregeln:

1. Identifizierung der potentiellen Gefahren, die mit der Lebensmittelproduktion in allen ihren Phasen verbunden sind, von der Primärerzeugung über die Be- und Verarbeitung und den Handel bis zur Verbrauchsstelle. Bewertung der Wahrscheinlichkeit des Auftretens dieser Gefahren und Identifizierung vorbeugender Maßnahmen zu ihrer Kontrolle.

2. Bestimmung der Stellen / Verfahren / Arbeitsschritte, die kontrolliert werden können, um die Gefahren auszuschalten oder die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens auf ein Minimum zu reduzieren (CCP - *Critical Control Points* - Kritische Kontrollpunkte).

3. Festlegung kritischer Werte, die eingehalten werden müssen, um sicherzustellen, daß der CCP unter Kontrolle ist.

4. Einrichtung eines Systems zur Steuerung der Kontrolle des CCP durch planmäßige Tests oder Messungen / Beobachtungen.

5. Festlegung der korrigierenden Maßnahmen, die zu ergreifen sind, wenn die laufende Überwachung anzeigt, daß ein bestimmter CCP nicht unter Kontrolle ist.

6. Festlegung von Verifizierungsverfahren, einschließlich ergänzender Tests und Verfahren, um zu bestätigen, daß das HACCP-System wirksam funktioniert.

7. Erstellung einer Dokumentation über alle Verfahren und Unterlagen, die sich auf diese Regeln und ihre Anwendung beziehen.

In der allgemeinen Hygienerichtlinie sind die ersten fünf dieser HACCP-Regeln in Gemeinschaftsgesetzgebung umgesetzt. Eine Spezifizierung der formalen Anforderungen für die Verifikation und Dokumentation wurde dagegen nicht für notwendig erachtet. Den beteiligten Lebensmittelunternehmen ist freigestellt, über diese Anforderungen im Rahmen der Aufsichtsführung durch die zuständigen Behörden selbst zu entscheiden. Andererseits enthalten die in den veterinärhygienischen Richtlinien niedergelegten Grundregeln für die von den Unternehmen durchzuführenden Eigenkontrollen wegen der Art der hier zur Debatte stehenden Lebensmittel auch detaillierte Vorschriften für die Führung der den Aufsichtsbehörden vorzulegenden schriftlichen Nachweise. Dieses Beispiel illustriert die Notwendigkeit, in Konzeption und Durchführung von Lebensmittelhygienevorschriften ein gewisses Maß an Flexibilität zu wahren, um einerseits ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten, andererseits aber die durch die Regulierung verursachte Belastung der Unternehmen so gering wie möglich zu halten. Das Streben nach Konsequenz und Kohärenz der Vorschriften sollte nicht dazu führen, ein Einheitssystem durchzusetzen, wo es nicht angebracht ist.

Es ist allgemein anerkannt, daß ein System von Rechtsvorschriften für den Bereich der Lebensmittelhygiene nur dann wirksam sein kann, wenn es die gesamte Nahrungsmittelkette von der Primärerzeugung bis zum Endverbrauch abdeckt. Die allgemeine Lebensmittelhygienerichtlinie erfaßt alle Stadien der Lebensmittelproduktion und des Handels nach der landwirtschaftlichen Primärerzeugung. Über die Hygiene von Erzeugnissen nicht-tierischen Ursprungs auf der Stufe der landwirtschaftlichen Primärproduktion gibt es dagegen keine allgemeinen Gemeinschaftsvorschriften. Die Kommission bittet daher um Stellungnahmen zu der Frage, ob die bestehenden Vorschriften zur Gewährleistung von Sicherheit und Hygiene von Primärerzeugnissen nicht-tierischen Ursprungs, wie z.B. die Vorschriften über Pestizid-Rückstände und Verunreinigungen, als ausreichend anzusehen sind.

Bei Lebensmitteln tierischen Ursprungs ist die Primärerzeugungsstufe durch die veterinärhygienischen Vorschriften abgedeckt. Die diesbezüglichen Richtlinien umfassen alle Stufen, von der Primärerzeugung bis zum Handel. Die Einzelhandelsstufe ist allerdings im allgemeinen vom Geltungsbereich der veterinärhygienischen Vorschriften ausgenommen, so daß hier die allgemeine Hygienerichtlinie anzuwenden ist. Die Kommission bittet um Kommentare zu der Frage, ob der Einzelhandel mit Lebensmitteln tierischen Ursprungs weiterhin unter die allgemeine Richtlinie fallen soll, oder ob er in den Geltungsbereich der veterinärhygienischen Richtlinien einbezogen werden sollte.

7. Lebensmittelqualität

In ihrer Mitteilung zur Vollendung des Binnenmarkts im Lebensmittelsektor von 1985 hatte die Kommission erklärt, daß sie keine weiteren Vorschläge für vertikale Rechtsakte vorlegen werde, mit denen für einzelne Produktkategorien zwingende qualitative Spezifikationen eingeführt würden. Stattdessen, so erklärte die Kommission, werde sie darauf vertrauen, daß die korrekte Etikettierung der Lebensmittel zusammen mit der Anwendung freiwilliger Instrumente die Grundlagen schafft für die gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Regelungen im Sinne der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs begründeten Prinzipien.

Diesem Ansatz entsprechend bleibt die Frage der Qualitätsnormen und der Zertifizierung innerhalb des Binnenmarkts (für Erzeugnisse ebenso wie für Unternehmen und Betriebe) der freiwilligen Initiative der Marktakteure überlassen. Dabei ist natürlich darauf zu achten, daß diese Instrumente unter Einhaltung der Vorschriften gegen irreführende Information benutzt werden und daß sie keine Handelshemmnisse schaffen. Um die Zuverlässigkeit der Instrumente zu sichern, sollten die Akteure ermuntert werden, sich möglichst an die auf internationaler und europäischer Ebene anerkannten Normen zu halten, insbesondere an die Reihen ISO 9000 und EN 29 000. Im weiteren hat die Kommission eine Reihe allgemeiner Initiativen eingeleitet, um die Entwicklung einer europäischen Qualitätspolitik zu fördern.

Im landwirtschaftlichen Bereich mußte man weitgehend einem anderen Konzept folgen. Angesichts der spezifischen Zielsetzungen der GAP wäre ein Verzicht auf die Möglichkeit der Festlegung qualitativer Spezifikationen der Produktzusammensetzung nicht realistisch. Wo z.B. im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen Stützungszahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt geleistet werden, sind qualitative Spezifikationen praktisch unumgänglich.

Auf dem Gebiet der Qualitätsförderungs- und Zertifizierungspolitik sind eine Reihe spezifischer Maßnahmen gestartet worden, die vor allem der Entwicklung des ländlichen Raums dienen sollen. Bei diesen Instrumenten geht es um Erzeugnisse des ökologischen Landbaus, um die Bestätigung des besonderen Charakters traditioneller Produkte und um den Schutz geographischer Herkunftsbezeichnungen.

Im allgemeinen glaubt die Kommission nicht, daß es wegen dieser ansatzmäßigen Unterschiede zwischen der Binnenmarkt- und der GAP-Vorschriften der Gemeinschaft zu Widersprüchlichkeiten oder Wettbewerbsverzerrungen kommt. Dessen ungeachtet könnte es sich aber im Zusammenhang mit der Vereinfachung der Veterinärhygienevorschriften als sinnvoll erweisen, die in diesen Vorschriften enthaltenen Qualitätsbestimmungen zu überprüfen. Grundsätzlich sollte man annehmen, daß qualitative Bestimmungen, soweit sie überhaupt notwendig sind, ihren Platz eher in spezifisch qualitätsbezogenen Vorschriften hätten und daher, wenn kein Gesundheitsbezug vorliegt, aus den Veterinärvorschriften herausgenommen werden sollten. Die Kommission bittet um Kommentare zu diesem Punkt.

8. Lebensmitteletikettierung

Die Richtlinie 79/112/EWG des Rates "... über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür" war ausdrücklich vorgesehen als einheitlicher gesetzgeberischer Rahmen für alle verbindlichen Vorschriften über die Kennzeichnung/Etikettierung von Lebensmitteln. Die Richtlinie ist seither mehrfach geändert worden. Die letzten, vom Rat und vom Europäischen Parlament 1996 verabschiedeten Änderungen betreffen die Einführung des Prinzips der Angabe der Zutatenmengen (QUID) und geänderte Vorschriften über die Angabe der Verkehrsbezeichnung des Produkts in Anpassung an die neuere Rechtsprechung des Gerichtshofs. Die Kommission beabsichtigt, so bald wie möglich einen Vorschlag für die formale Konsolidierung dieser Richtlinie vorzulegen.

Die Richtlinie 79/112/EWG beruht auf dem Grundsatz der funktionellen Kennzeichnung. Der Zweck der Richtlinie besteht darin, sicherzustellen, daß die Verbraucher die wesentlichen Informationen über die Zusammensetzung des Produkts, den Hersteller sowie über die Lagerung und Zubereitung des Produkts erhalten, die notwendig sind, um die Sicherheit der Verbraucher und einen lauteren Wettbewerb zu gewährleisten. Den Erzeugern und Verarbeitern ist es freigestellt, nach Belieben weitere Angaben zu machen, soweit diese zutreffend sind und den Verbraucher nicht irreführen.

Neben den in der Richtlinie 79/112/EWG niedergelegten Vorschriften existieren eine Reihe vertikaler Texte, die ebenfalls verbindliche Etikettierungsbestimmungen enthalten, so z.B. die Gemeinschaftsvorschriften für Wein, für Frischobst und -gemüse und für Eier sowie die spezifischen Richtlinien für Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke. Die Kommission bittet um Stellungnahmen zu der Frage, ob es wünschenswert wäre, diese getrennten Vorschriften in einem gemeinsamen Etikettierungstext zusammenzufassen, oder ob es im Interesse der Flexibilität richtiger wäre, sie weiter in den spezifischen Texten zu belassen.

In letzter Zeit sind Bedenken geäußert worden, daß die Kennzeichnungsvorschriften in mancher Hinsicht unnötig detailliert geworden sind. So sind in einigen Fällen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch im einzelstaatlichen Bereich Vorschriften ergangen,

wonach bestimmte, auf einem Etikett (z.B. in der Zutatenliste) bereits vorhandene Angaben an anderer Stelle des Etiketts in auffallenderer Form zu wiederholen sind. Im Fall *Sauce Béarnaise* hat der Gerichtshof jedoch anerkannt, daß entsprechende Angaben in der Liste der Zutaten in vielen Fällen als Information für den Verbraucher ausreichen.

Andererseits sind aber auch Bedenken laut geworden, daß die Kennzeichnungsvorschriften in anderer Hinsicht möglicherweise nicht immer ausreichen, um dem Verbraucher genügend Information zu liefern. So ist die Kommission z.B. kürzlich aufgefordert worden, die Möglichkeit einer Änderung der bestehenden Kennzeichnungsvorschriften in dem Sinne zu prüfen, daß die Etiketten mehr Angaben über den möglichen Gehalt der Lebensmittel an bekannten Allergenen enthalten sollen, und zwar auch bei sehr geringen oder nur spurenmäßigen Konzentrationen. Kritik wird auch geäußert an den derzeitigen Vorschriften für die Angabe zusammengesetzter Zutaten von Lebensmitteln. Nach der bestehenden Vorschriften ist es nicht notwendig, die Zusammensetzung einer zusammengesetzten Zutat einzeln aufzuführen, wenn der Anteil der zusammengesetzten Zutat am Enderzeugnis weniger als 25% ausmacht. Wenn z.B. eine Torte weniger als 25% Teig enthält, genügt es, in der Liste der Zutaten einen Posten "Teig" zu nennen, während die Bestandteile des Teigs nicht einzeln angegeben zu werden brauchen. Es wird die Meinung vertreten, daß diese Obergrenze von 25% zu hoch liegt und auf z.B. 5% gesenkt werden sollte.

Neben diesem Kern verbindlicher Kennzeichnungsvorschriften gibt es in den Gemeinschaftsvorschriften eine Reihe von Texten, in denen die freiwillige Angabe zusätzlicher Informationen durch die Erzeuger oder Verarbeiter geregelt ist. So ist z.B.die Nährwertkennzeichnung in der Gemeinschaft nicht zwingend vorgeschrieben. Wenn aber Hersteller nährwertbezogene Angaben machen oder diesbezügliche Informationen liefern wollen, müssen sie sich an ein genormtes Format halten. In ähnlichem Sinne enthält die Ratsverordnung (EWG) 2092/91 Vorschriften für die Verwendung der Bezeichnung aus ökologischem Landbau bei Gemüsen und Gemüseprodukten, und die Kommisssion hat kürzlich eine entsprechende Regelung für die Verwendung dieser Bezeichnung bei Erzeugnissen tierischen Ursprungs vorgeschlagen.

Es ist wichtig, daß die Vorschriften der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Kennzeichnung/Etikettierung das rechte Gleichgewicht zwischen einem Kern verbindlicher Kennzeichnungsvorschriften und der Nutzung freiwilliger Instrumente wahrt. Die Kommission bittet um Kommentare zu der Frage, ob die Gemeinschaftsvorschriften tatsächlich in diesem Sinne ausgewogen sind oder nicht.

Wie oben erwähnt, ist es den Erzeugern und Verarbeitern derzeit freigestellt, auf der Verpackung oder den Etiketten etc. von Lebensmitteln jede beliebige Aussage oder Angabe anzubringen, solange diese Angaben richtig und nicht irreführend sind. Die Verantwortung für die Überprüfung solcher Angaben liegt bei den Mitgliedstaaten. In den letzten Jahren hat der Umfang der in der Etikettierung von Lebensmitteln und in der Lebensmittelwerbung gemachten Angaben bzw. Behauptungen dramatisch

zugenommen. Gesundheitsbezogene Angaben bereiten besondere Schwierigkeiten, zumal die angeblich gesundheitsfördernden Wirkungen eines bestimmten Lebensmittels möglicherweise Gegenstand einer wissenschaftlichen Diskussion sind und es dadurch für die zuständige Behörde schwierig wird, den Wahrheitsgehalt der Angaben zu überprüfen. Der Kommission sind einige Fälle bekannt, in denen die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zulässigkeit bestimmter Angaben zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen sind, was dann zu Problemen im freien Verkehr des betreffenden Lebensmittels geführt hat. Eine Zeitlang hat die Kommission den Plan verfolgt, spezifische Vorschriften für solche Aussagen bzw. Angaben bei Lebensmitteln vorzulegen, in denen klargestellt werden sollte, unter welchen Bedingungen bestimmte Aussagen gemacht werden könnten. Dieses Vorhaben stieß jedoch auf eine Anzahl technischer Schwierigkeiten und ist daher bis auf weiteres zurückgestellt worden. Stattdessen bemüht man sich um eine Verschärfung der Bestimmungen der Richtlinie über irreführende Werbung. Die Kommission bittet um Kommentare und Vorschläge zu dem auf Gemeinschaftsebene zu verfolgenden Konzept im Zusammenhang mit Vorschriften für Werbebehauptungen. Dabei geht es nicht nur um Behauptungen hinsichtlich der Zusammensetzung von Lebensmitteln (wie z.B. "leicht" oder "fettarm"), sondern auch um gesundheitsbezogene Aussagen und ähnliche Behauptungen, wie sie vor allem bei den sogenannten "funktionellen" Lebensmitteln in zunehmendem Maße anzutreffen sind.

Außerdem beabsichtigt die Kommission, im Laufe des Jahres 1997 eine Revision der Richtlinie über die Nährwertkennzeichnung durchzuführen, insbesondere, um einige Bestimmungen dieser Richtlinie im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu aktualisieren. In diesem Zusammenhang bittet die Kommission um Stellungnahmen zu der Frage, ob die Nährwertkennzeichnung obligatorisch gemacht werden sollte und ob die vorgeschriebenen Nährwertangaben ausreichen, eine angemessene Information der Verbraucher zu gewährleisten. Bei dieser Gelegenheit wird die Kommission auch sonstige Kommentare zu der genannten Richtlinie berücksichtigen. Auf internationaler Ebene werden derzeit auch die entsprechenden Normen des Codex Alimentarius einer Überprüfung unterzogen.

Schließlich wurde kürzlich die Verordnung über neuartige Lebensmittel verabschiedet, die auch Lebensmittel umfaßt, die aus GVO gewonnen werden oder solche enthalten. Diese Verordnung enthält Etikettierungsvorschriften im Zusammenhang mit dem Vorhandensein bestimmter Materialien, u.a. GVO. Die Kommission mißt der ordnungsgemäßen Anwendung dieser Etikettierungsvorschriften große Bedeutung zu.

TEIL IV

SICHERUNG EINES HOHEN SCHUTZNIVEAUS

1. Allgemeine Erwägungen

Artikel 100a Absatz 3 des Vertrags bestimmt, daß die Kommission bei ihren Vorschlägen zur Vollendung des Binnenmarkts "in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau" ausgeht. Nach Artikel 129 des Vertrags sind "die Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes Bestandteil der übrigen Politiken der Gemeinschaft". Und nach Artikel 129a des Vertrags leistet die Gemeinschaft "einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus durch Maßnahmen, die sie im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts nach Artikel 100a erläßt, und durch spezifische Aktionen, welche die Politik der Mitgliedstaaten zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher und zur Sicherstellung einer angemessenen Information der Verbraucher unterstützen und ergänzen".

In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 18. Februar 1997 äußerte sich der Präsident der Kommission zugunsten einer schrittweisen Festlegung einer eigenen Lebensmittelpolitik mit den Schwerpunkten Verbraucher- und Gesundheitsschutz Die Union müsse dringend die notwendigen Handlungsbefugnisse erhalten, wobei zwei Aspekte grundlegend seien:

- eine engere Beteiligung des Parlaments am Entscheidungsprozeß. Zu diesem Zweck wird die Kommission bei Vorschlägen, deren Hauptziel die Gesundheit der Verbraucher ist, auf dem Gebiet der Tier-und Pflanzengesundheit von Artikel 100a Gebrauch machen. Gleichzeitig wird sie versuchen, die Regierungskonferenz zu überzeugen, daß alle gesetzgeberischen Entscheidungen im Mitentscheidungsverfahren vorgenommen werden;

- die Notwendigkeit, der Gemeinschaft im Gesundheitsbereich echte Befugnisse zu übertragen; die Kommission hat der Regierungskonferenz einen konkreten Vorschlag für eine grundlegende Überarbeitung des Artikels 129 vorgelegt, der drei wesentliche Verbesserungen enthält:

- verbessertes Verfahren zur Koordinierung der Politik derMitgliedstaaten;

- erforderlichenfalls die Möglichkeit der gemeinschaftsweiten Harmonisierung im Bereich des Schutzes der menschlichenGesundheit;

- Mitentscheidungsverfahren in Gesundheitsfragen.

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit gibt es also keinen Raum für Kompromisse. Der Vertrag verpflichtet die Kommission, bei ihren Vorschlägen von einem hohen Schutzniveau auszugehen und sicherzustellen, daß die Erfordernisse der Gesundheit der Bürger in vollem Maße in ihre Politik einbezogen werden. Dieses Schutzniveau muß ständig überprüft und, wenn nötig, angepaßt werden, um neuen Informationen oder neuen Bewertungen vorhandener Informationen Rechnung zu tragen. Der Zweck dieses Teil besteht darin, zu überprüfen, wie die genannten Zielsetzungen in die Politik und die Maßnahmen der Gemeinschaft zur Verwirklichung des Binnenmarkts und der Gemeinsamen Agrarpolitik integriert sind, und um Anregungen für mögliche Verbesserungen zu bitten.

2. Die Rolle der wissenschaftlichen Beratung bei der Erstellung der Vorschriften im Bereich der Lebensmittelsicherheit

Grundsätzlich vertritt die Kommission die Meinung, daß bei der Erstellung von Rechtsvorschriften, die Fragen des Gesundheitsschutzes betreffen, die vorherige Konsultation unabhängiger Sachverständiger das beste Mittel ist, um die wissenschaftliche Objektivität und Konsequenz der Gefahrenanalyse zu gewährleisten. Um aussagekräftig zu sein, muß die Risikobewertung die gesamte Nahrungskette einbeziehen. Wenn es z.B. darum geht, die Sicherheit einer in Lebensmitteln gefundenen Chemikalie zu bewerten, müssen alle Quellen einer möglichen Einwirkung dieser Chemikalie auf den Menschen berücksichtigt werden, einschließlich ihres Auftretens als Kontaminante von Lebensmitteln oder Trinkwasser und der möglichen Belastung aufgrund ihrer Verwendung als Lebensmittelzusatzstoff, als Pestizid oder in der Veterinärmedizin. Es gibt eine Anzahl wissenschaftlicher Ausschüsse mit Zuständigkeiten im Lebensmittelsektor und verwandten Bereichen, darunter insbesondere der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuß (SCF), ferner der Wissenschaftliche Veterinärausschuß, der Wissenschaftliche Ausschuß für Schädlingsbekämpfungsmittel, der Wissenschaftliche Futtermittelausschuß und der Wissenschaftliche Ausschuß für Toxizität und Ökotoxizität. Ein integrierter Ansatz der Risikoanalyse kann die Anhörung mehrerer dieser Ausschüsse erfordern, wobei dann die Risikobewertung der einzelnen Ausschüsse jeweils besondere Aspekte beleuchten sollen, die von den anderen Ausschüssen nicht abgedeckt werden, z.B. die Regeln guter Veterinär- oder Landwirtschaftspraxis. Die Einschaltung mehrerer Ausschüsse ist also in solchen Fällen notwendig; wichtig ist dabei eine gute Koordinierung, um Mehrfachanalysen des gleichen Risikos und damit unnötige Doppelarbeit zu vermeiden.

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß der Ausschuß für Tierarzneimittel, der der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln in London angeschlossen ist, für die Bewertung der Sicherheit der Tierarzneimittelrückstände in Lebensmitteln tierischen Ursprungs verantwortlich ist.

In mehreren existierenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ist die Anhörung des SCF als Vorbedingung für die Verabschiedung von Rechtsakten, die sich auf die allgemeine Gesundheit auswirken könnten, zwingend vorgeschrieben. U.a. gilt dies für die Bereiche Zusatzstoffe, Kontaminanten, Lebensmittelhygiene, mit Lebensmitteln in Berührung kommende Materialien und neuartige Lebensmittel.

Damit der Prozeß der wissenschaftlichen Bewertung glaubwürdig ist und das Vertrauen der Öffentlichkeit genießt, müssen ausreichende Garantien für die Objektivität und Unabhängigkeit der geäußerten wissenschaftlichen Meinungen geschaffen werden. Im Hinblick auf dieses Ziel hat die Kommission ein neues Konzept im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Beratung entwickelt, das in der Mitteilung zu Verbrauchergesundheit und Lebensmittelsicherheit niedergelegt ist, die kürzlich dem Rat und dem Europäischen Parlament vorgelegt wurde. Dieses Konzept legt den Schwerpunkt auf die Prinzipien der wissenschaftlichen Kompetenz, der Unabhängigkeit und der Transparenz der Arbeit der wissenschaftlichen Ausschüsse, indem

- gewährleistet wird, daß wissenschaftliche Qualifikation und Kompetenz bei der Auswahl der Mitglieder der wissenschaftlichen Ausschüsse zugrundegelegt werden und die Auswahlverfahren für das Europäische Parlament, die Mitgliedstaaten, die Unternehmen und die Verbraucher transparent sind;

- gewährleistet wird, daß die Mitglieder der wissenschaftlichen Ausschüsse nicht an Interessen gebunden sind, die im Gegensatz zu der Forderung nach unabhängiger Beratung stehen. In diesem Zusammenhang werden die Anforderungen und Verfahren im Zusammenhang mit der Offenlegung von Interessen erweitert;

- im gesamten Bereich der wissenschaftlichen Beratung eine Politik der Transparenz angewendet wird. Insbesondere die europäischen Institutionen und die einzelstaatlichen Behörden, aber auch alle anderen Beteiligten wie die Verbraucher (Einzelpersonen und Organisationen) werden Zugang zu Informationen über die Arbeitsweise der Ausschüsse und deren wissenschaftlichem Rat haben.

Ferner wird die Zusammenfassung aller wissenschaftlichen Ausschüsse in einer Generaldirektion der Kommission zu größerer Synergie und besserer Koordinierung der Arbeit führen.

Die Kommission wird ferner ihre Bemühungen im Hinblick auf

- die Konsolidierung des Grundsatzes, die wissenschaftlichen Berater der Gemeinschaft anzuhören, bevor Lebensmittelvorschriften der Gemeinschaft erstellt werden, die sich auf die Gesundheit der Bevölkerung auswirken könnten (hier werden allerdings Ausnahmen zugelassen werden müssen, insbesondere im Fall dringender Sicherheitsmaßnahmen);

- die Anwendung eines einheitlichen Verfahrens zur Bewertung aller relevanten Risiken (den Grundsatz "one door, one key")

fortsetzen.

Andererseits ist es aber auch wichtig, die Grenzen der Rolle dieser wissenschaftlichen Ausschüsse zu erkennen. Sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch im globalen Rahmen wird zwischen den Begriffen "Risikokontrolle" (*risk assessment*) und "Risikobeherrschung" (*risk management*) klar unterschieden. Nach den derzeit diskutierten Definitionen des Codex Alimentarius handelt es sich bei der Risikobewertung um einen Vorgang auf wissenschaftlicher Grundlage, der darin besteht, die Gefahren zu identifizieren und zu bezeichnen, die Belastung abzuschätzen und das Risiko zu charakterisieren. Risikokontrolle dagegen ist der Vorgang, angesichts der Ergebnisse der Risikobewertung die politischen Alternativen gegeneinander abzuwägen und geeignete Kontrolloptionen (z.B.r ordnungspolitische Maßnahmen) zu wählen und durchzuführen. Während die Aufgabe der Risikobewertung an wissenschaftliche Beratergremien delegiert werden kann, bleibt die Risikokontrolle in der Verantwortung der vorschriftensetzenden Behörde auf Gemeinschaftsebene also in derVerantwortung des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments.

Besondere Schwierigkeiten können auftreten, wenn die wissenschaftlichen Ausschüsse wegen wissenschaftlicher Unklarheiten oder fehlender Daten nicht in der Lage sind, eine umfassende Risikobewertung vorzunehmen. In solchen Fällen erscheint es angesichts der Verpflichtung, ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten, geboten, bei der Risikokontrolle einen vorsichtigen Ansatz zu wählen und dem Sicherheitsprinzip zu folgen.

Ebenso sollten im Rahmen des Forschungsrahmenprogramms der Gemeinschaft besondere Anstrengungen im Bereich der Grundlagenforschung und der Anwendungen zur Verbesserung von Kenntnissen und Verfahren, die zu einer besseren Beurteilung der epidemiologischen und lebensmittelspezifischen Risiken führen, sowie im Bereich der Mittel zur Eindämmung solcher Gefahren unternommen werden.

Ein weiteres Problem liegt in der Beschaffung der für die Risikobewertung erforderlichen Daten. Bei neuen Substanzen obliegt es eindeutig dem Antragsteller, die für die Prüfung erforderlichen Daten zu beschaffen und vorzulegen. Um den Antragstellern zu helfen, kann man ihnen anhand von Leitfäden oder ähnlichen Dokumenten erklären, welche Informationen für die Bewertung benötigt werden. Im Fall von Kontaminanten oder neu auftretenden Risikofaktoren bei bestehenden Stoffen kann die Beschaffung der nötigen Daten jedoch Schwierigkeiten bereiten. Angesichts dieses Problems hat die Kommission besondere Verfahren entwickelt für die wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bei der der Behandlung von im Lebensmittelbereich auftretenden wissenschaftlichen Fragen.

3. Die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Lebensmittelbereich

Die Grundzüge der wissenschaftlichen Zusammenarbeit fanden ihren formalen Niederschlag in der am 25. Februar 1993 verabschiedeten Richtlinie 93/5/EWG über die Unterstützung der Kommission und die Mitwirkung der Mitgliedstaaten bei der wissenschaftlichen Prüfung von Lebensmittelfragen.

Nach dem in dieser Richtlinie dargelegten Prinzip treffen die Mitgliedstaaten "die erforderlichen Maßnahmen, damit ihre zuständigen Behörden und Stellen mit der Kommission zusammenarbeiten und dieser bei der wissenschaftlichen Prüfung von Fragen von öffentlichem Interesse im Bereich der Lebensmittel, insbesondere auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheit, in Wissenschaftszweigen, die mit der Medizin, den Ernährungswissenschaften, der Toxikologie, der Biologie, der Hygiene, der Lebensmitteltechnologie, der Biotechnologie, neuartigen Lebensmitteln und Verfahren, den Methoden der Risikobewertung, der Physik und der Chemie verbunden sind, die erforderliche Unterstützung gewähren können".

Damit diese Zusammenarbeit wirkungsvoll verlaufen kann, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, jeweils eine Behörde zu benennen, die für die Zusammenarbeit mit der Kommission und die Verteilung der Arbeit auf die einschlägigen Institute zuständig sein soll. Bei den im Rahmen der wissenschaftlichen Zusammenarbeit durchzuführenden Aufgaben geht es im wesentlichen um..

- die Abfassung von Protokollen zur Bewertung der Risiken im Zusammenhang mit Lebensmittelbestandteilen und die Ausarbeitung von Methoden der Nährwertbestimmung;

- die Bewertung der nährwertmäßigen Eignung der Nahrung;

- die Prüfung der der Gemeinschaft vorgelegten Testdaten und die Erstellung von Monographien zur Beurteilung durch den Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuß;

- die Durchführung von Erhebungen über Ernährungsgewohnheiten;

- die Durchführung von Untersuchungen über Bestandteile der Nahrung in den einzelnen Mitgliedstaaten oder der biologischen oder chemischen Lebensmittelkontaminanten

- die Unterstützung der Kommission bei der Wahrnehmung der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft durch Übermittlung von Fachwissen über Fragen der Lebensmittelsicherheit.

Die Kommission ist gehalten, ein Repertoire der Aufgaben der wissenschaftlichen Zusammenarbeit zu erstellen und aktualisiert zu halten, wobei sie neben den Vorschlägen der Mitgliedstaaten auch ihre eigenen Prioritäten berücksichtigen soll.

Neben einer zusammenfassenden Beschreibung der Aufgaben sollen darin die Namen der koordinierenden Länder und der anderen an den Arbeiten beteiligten Länder sowie die Fertigstellungstermine verzeichnet sein. Derzeit umfaßt diese Liste eine Reihe von Aufgaben im Zusammenhang mit der Beschaffung von Informationen über chemische und mikrobiologische Kontaminanten in Lebensmitteln, Aromastoffe, für Bewertungen der nahrungsbedingten Aufnahme und der sonstigen Belastung und die Erforschung wissenschaftlicher Aspekte der Ernährung.

Die Verantwortung für das Management der einzelnen Aufgaben liegt bei den koordinierenden Instituten. Die Kommission ist zuständig für die Gesamtleitung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit. Die Kosten für die einzelnen Aufgaben werden in erster Linie von den betreffenden Mitgliedstaaten getragen. Daneben leistet die Kommission eine begrenzte finanzielle Unterstützung zur Deckung der zusätzlichen Kosten für die Koordinierung und für Zusammenkünfte mit Fachleuten aus anderen Mitgliedstaaten. Es ist zwar noch zu früh, ein endgültiges Urteil abzugeben, die ersten Ergebnisse lassen aber darauf schließen, daß die wissenschaftliche Zusammenarbeit eine nützliche und sehr kostengünstige Methode der Zusammenfassung von Informationen und Ressourcen zu bestimmten Fragen ist.

Andererseits ist es aber auch wichtig, den ergänzenden Charakter der Rolle zu erkennen, die die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Verhältnis zu der Funktion des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses spielt. Bei der Risikobewertung besteht die Aufgabe der wissenschaftlichen Zusammenarbeit darin, die den Mitgliedstaaten verfügbaren bestmöglichen Informationen zu einem bestimmten Problem zu sammeln und zusammenzustellen. Diese Information wird dann dem SCF übermittelt, um ihm eine solide Grundlage für seine Bewertung des Risikos zu liefern. Auf diese Weise behält der SCF für die Kommission seine Rolle als primäre Quelle fachlichen Rats zu wissenschaftlichen Fragen im Lebensmittelbereich. Als unabhängiges wissenschaftliches Zentrum kann die Gemeinsame Forschungsstelle ebenfalls zu dieser Politik beitragen.

4. Der Umgang mit ernsthaften und dringenden Gesundheitsrisiken

In allen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft finden sich Sicherungsklauseln für den Schutz der Gesundheit der Menschen. Diese Klauseln ermöglichen es den Mitgliedstaaten, Beschränkungen in der Vermarktung eines Erzeugnisses oder eines Stoffes zu verfügen, wenn gute Gründe für die Annahme vorliegen, daß das betreffende Produkt eine Gefahr darstellt, obwohl es den bestehenden gemeinschaftlichen Vorschriften entspricht. Für den Austausch von Informationen über ernsthafte und unmittelbare Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher ist 1984 offiziell ein Schnellwarnsystem geschaffen worden, das dann später in die Richtlinie 92/59/EWG einbezogen wurde. Wenn nötig, kann die Kommission sehr kurzfristig Sitzungen der jeweils zuständigen wissenschaftlichen Ausschüsse einberufen, um über die aufgetretenen Gefahren zu beraten.

Darüber hinaus hat die Kommission mit Vollendung des Binnenmarkts und insbesondere aufgrund der Richtlinie 92/59/EWG über die allgemeine Produktsicherheit insofern eine bedeutende Eingriffsmöglichkeit erhalten, als sie Erzeugnisse, von denen eine ernsthafte und unmittelbare Gefährdung der Verbraucher ausgeht, aus dem Binnenmarkt nehmen kann. Allerdings kann die Kommission nach der Richtlinie 92/59/EWG nur aufgrund von Informationen tätig werden, die sie von einem Mitgliedstaat erhalten hat.

In ihrer Mitteilung über den Umgang mit dringenden Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften (KOM(93) 430 endg. vom 16.Dezember 1993) beschreibt die Kommission die in den verschiedenen Bereichen bereits bestehenden Verfahren, verbunden mit Vorschlägen für Themen zur Beratung und Diskussion.

Außerdem kann die Kommission, gestützt auf die Tiergesundheitsrichtlinie und die Hygienerichtlinie 93/43/EWG, in bestimmten Fällen vorläufige Notmaßnahmen beschließen, die bei sehr kurzfristiger Ratifizierung im Ausschußverfahren sofortige Wirkung haben. In seiner Entscheidung vom 12. Juli 1996 über die Klage des Vereinigten Königreichs auf einstweilige Aufhebung der von der Kommission verhängten Notmaßnahmen gegen BSE bestätigte der Gerichtshof, daß bei der Anwendung dieser Verfahren dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung oberste Priorität einzuräumen ist, und zwar auch auf Kosten einer ernsthaften und möglicherweise irreparablen Schädigung kommerzieller und sozialer Interessen.

Allerdings gibt es einen wichtigen Unterschied zwischen dem Umfang der Befugnisse der Kommission nach den Sicherungsklauseln der Veterinärrichtlinien und den entsprechenden Bestimmungen der allgemeinen Hygienerichtlinie. Die Sicherungsklauseln der Veterinärrichtlinien gelten sowohl für Risiken, die bei aus Drittländern eingeführten Produkten auftreten als auch für Risiken im Zusammenhang mit Erzeugnissen im gemeinschaftsinternen Handel. Die in Artikel 10 der allgemeinen Hygienerichtlinie enthaltene Sicherungsklausel ist dagegen auf die Risiken beschränkt, die sich bei aus Drittländern eingeführten Produkten ergeben. Die Kommission bittet daher um Kommentare zu der Frage, ob es wünschenswert wäre, den Geltungsbereich der letztgenannten Sicherungsklausel auf Produkte im gemeinschaftsinternen Handel auszuweiten.

Wenn eine ernsthafte Gefahr mehrere Produktkategorien betrifft und somit verschiedene Notfallverfahren auslöst, muß für entsprechende Koordination gesorgt sein, um die Konsequenz der getroffenen Maßnahmen zu gewährleisten. Außerdem ist es wichtig, dafür zu sorgen, daß die Verfahren von allen von den Gefahrenkontrollmaßnahmen betroffenen Parteien richtig verstanden werden, von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ebenso wie von der Industrie und den Verbrauchern.

Schließlich lassen die gemachten Erfahrungen darauf schließen, daß es auch bei den Maßnahmen zur Information der Öffentlichkeit im Fall ernsthafter Risiken und den Zuständigkeiten für diese Aufgabe noch einigen Verbesserungsbedarf gibt. Die

Anwendung der Schnellwarn- und Sicherungsverfahren erfordert Zusammenarbeit und gegenseitiges Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und die volle Berücksichtigung der Interessen von Verbrauchern und Industrie. Zweifellos muß die Öffentlichkeit bei von Lebensmitteln ausgehenden ernsthaften Gesundheitsrisiken so früh wie möglich mit zuverlässigen Informationen versorgt werden, zugleich aber ist es auch wichtig, Fehlalarme und Panikmache zu vermeiden. In der Vergangenheit sind in einigen Fällen Aktionen eingeleitet worden, die sich auf eine ganze Produktkategorie auswirkten, obwohl nur ein einzelnes Produkt betroffen war. Soweit möglich, sollte sich die Information und Warnung der Öffentlichkeit gezielt auf spezifische Produkte beziehen und der Art der Gefahr angemessen sein.

Die Kommission bittet um Kommentare und Vorschläge für Maßnahmen, die zu ergreifen wären, um die Gemeinschaft zu befähigen, im Zusammenhang mit Lebensmitteln auftretende Fälle ernsthafter und unmittelbarer Gesundheitsrisiken besser zu handhaben.

5. Radiologische Notfälle

Unter normalen Umständen (d.h. außer in Unfallsituationen) beruht der Schutz von Lebensmitteln vor Verseuchung durch radioaktive Stoffe auf der Richtlinie des Rates 80/836/EURATOM, die mit Wirkung vom 13. Mai 2000 außer Kraft tritt. Die Richtlinie wird ersetzt durch die Richtlinie 96/29/EURATOM.

Nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl sind eine Anzahl von Bestimmungen ergangen, die sich mit unfallbedingten Situationen befassen. Die nach dem Tschernobyl-Unfall derzeit geltenden Bestimmungen finden sich in der Verordnung des Rates 737/90 vom 22. März 1990, mit der die bis dahin verabschiedeten Vorschriften ergänzt und angepaßt wurden. Die Verordnung bleibt bis Ende März 2000 in Kraft.

Das im Fall zukünftiger Unfälle anzuwendende Verfahren ist in der Verordnung 3954/87 vom 22.Dezember 1987 dargelegt. Die Verordnung sieht vor, daß die Kommission im Fall eines Unfalls vorher festgelegte Höchstwerte für die radioaktive Verseuchung anordnen kann. Diese Notfallmaßnahme kann dann nach Maßgabe der genauen Art und Reichweite des Unfalls angepaßt werden.

Die Ratsverordnung 89/2219/EWG vom 18. Juli 1989 untersagt die Ausfuhr von Lebensmitteln, deren radioaktive Verseuchung die innerhalb der Gemeinschaft zulässigen Höchstwerte übersteigt.

Am 14.Dezember 1987 verabschiedete der Rat die Entscheidung 87/600/EURATOM über Gemeinschaftsvereinbarungen für den beschleunigten Informationsaustausch im Fall einer radiologischen Notstandssituation. Nach dem darin erläuterten Verfahren betrifft der Informationsaustausch auch in Lebensmitteln und im Trinkwasser gemessene Radioaktivitätswerte.

6. Zoonosen

Wie bereits im bestehenden Gemeinschaftsrecht festgelegt, sind Zoonosen alle Krankheiten und/oder Infektionen, deren Übertragung auf natürlichem Wege zwischen Menschen und Wirbeltieren wahrscheinlich ist. Zu den wichtigsten der über Lebensmittel übertragbaren Zoonosen gehören:

- Viruskontaminationen (z.B. durch den Norwalk-Virus, Hepatitis A) bei Weichtieren;

- bakterielle Infektionen wie Salmonellose, Kampylobakteriose, E. coli, Brucella melitensis, Rindertuberkulose;

- bakterielle Vergiftungen wie Staphylokokken-Enterotoxikose, Botulismus;

- Protozoonosen (z.B. Cryptosporidium, Toxoplasmose)

- Bandwurminfektionen (Cysticercus bovis, cysticercus cellulosae);

- Fadenwurminfektionen wie Trichinellose.

Zur Bekämpfung und Ausrottung einiger bakterieller Infektionen (u.a. Rindertuberkulose, Rinder-, Schafs- und Ziegenbrucellose) beim Tierbestand - und somit ihrer Eliminierung beim Menschen - sind spezielle Gemeinschaftsvorschriften erlassen worden. Diese Programme beruhen auf dem Grundsatz der Untersuchung lebender Tiere; positiv reagierende Tiere werden zwangsgeschlachtet. In einigen Fällen wird die Impfung als Mittel der Verringerung des Auftretens von Infektionen in der Tierpopulation eingesetzt. Bei Rindertuberkulose und -brucellose sind beträchtliche Fortschritte zu verzeichnen, bei Schaf- und Ziegenbrucellose ist dies noch nicht der Fall.

Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für die Hygiene von Erzeugnissen tierischen Ursprungs, die für den Verbrauch durch den Menschen bestimmt sind, umfassen Vorschriften für eine Kontrolle des Risikos der Verbreitung von Zoonosen vom Tier auf den Menschen. Dabei handelt es sich sowohl um spezifische Vorschriften (tierärztliche Inspektion der lebenden und toten Schlachttiere) als auch um allgemeine Vorschriften (Hygienevorschriften für Bau und Betrieb von Anlagen und Räumlichkeiten für die Produktion von Lebensmitteln sowie Mindestanforderungen an Verarbeitungsbedingungen und Lagerungs- bzw. Transporttemperaturen)."

In Ergänzung dieser, direkt oder indirekt auf die Kontrolle von Zoonosen abzielenden vertikalen Richtlinien hat der Rat die Richtlinie 92/117/EGW verabschiedet, in der einige Maßnahmen zum Schutz vor bestimmten Zoonosen und Zoonoseerregern in Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs vorgesehen sind, die das Auftreten von

über Lebensmittel übertragbaren Infektionen und Vergiftungen verhindern sollen. Im wesentlichen geht es bei diesen Bestimmungen um die Beobachtung und Kontrolle einer Reihe von Zoonosen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alljährlich über das jeweils im Vorjahr registrierte Auftreten von Zoonoseinfektionen (in der Bevölkerung, bei Haustieren, im Tierfutter und bei wildlebenden Tieren), über deren Quellen und die dabei beobachteten Entwicklungstendenzen zu berichten. Außerdem enthält die Richtlinie Vorschriften für die Überwachung, Eindämmung und letztlich Ausrottung gewisser besonders agressiver serologischer Salmonellenarten in Brutgeflügelbeständen.

Die Erfahrung läßt darauf schließen, daß die den Mitgliedstaaten für bestimmte Maßnahmen gesetzten Fristen in einigen Fällen zu optimistisch angesetzt waren und daß auch einige technische Bestimmungen der Richtlinie einer Überprüfung bedürfen. Die Kommission bittet daher um Kommentare zu möglichen Verbesserungen dieser Richtlinie.

Optionen zur Kontrolle von Zoonosen

Naturgemäß können Zoonoseerreger in mindestens zwei Wirtsarten vorkommen. In vielen Fällen, wie bei Salmonellose, können zahlreiche unterschiedliche Wirte infiziert sein, wobei nicht alle betroffenen Tiere klinische Symptome zeigen. Daraus ergibt sich, daß Eindämmungs- und Ausrottungsprogramme an verschiedenen Punkten des Infektionszyklus eingreifen können, und daß es notwendig werden kann, mehr als eine Methode anzuwenden. Neben den an anderer Stelle behandelten allgemeinen Grundsätzen einer guten Hygiene in allen Stadien der Lebensmittelkette kommen die folgenden spezifischen Maßnahmen in Betracht:

- die **Ausrottung** des Erregers im Tierbestand oder der Umwelt,

- die **Reduzierung** des Auftretens des Erregers im Tierbestand, so daß er für die menschliche Gesundheit keine Gefahr mehr darstellt, z.B. durch die Behandlung von Futtermitteln, Impfprogramme, Behandlung infizierter Tiere und Vernichtung von Tieren mit klinischen Symptomen;

- die **Beseitigung** des Erregers aus der Lebensmittelkette, z.B. durch spezifische Behandlung bei der Verarbeitung des Grundstoffes, so daß eventuelle Erreger vernichtet werden;

Ausrottung ist eine kostspielige Alternative, nicht nur deshalb, weil die Untersuchungsprogramme bedeutende personelle und finanzielle Mittel erfordern, sondern auch, weil die infizierten Tiere vernichtet werden müssen. Diese Methode setzt voraus, daß eine ausreichend empfindliche und spezifische Untersuchungsmethode für das lebende Tier vorhanden ist und erfordert die Unterstützung der Landwirte. Sie verspricht nur Erfolg, wenn der Erreger sich auf einen begrenzten Bereich von Wirttieren beschränkt (ohne daß eine signifikante Zahl

wildlebender Tiere beteiligt ist). Sie ist gerechtfertigt, wenn eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier oder wirtschaftliche Schwierigkeiten vorhanden sind, z.B. im Fall von Rindertuberkulose und Brucellose.

Reduzierung: Es handelt sich um eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen in verschiedenen Stadien des Produktionszyklus bei lebenden Tieren, die häufig Vorstufe eines umfassenden Ausrottungsprogramms sind. Auch wenn dies nicht unmittelbar beabsichtigt wird, kann ein koordiniertes Programm zur Verringerung des Auftretens einer Krankheit im Tierbestand signifikante Auswirkungen darauf haben, wie hoch das Infektionsrisiko für den Verbraucher ist. Diese Programme erfordern im allgemeinen eine intensive Zusammenarbeit zwischen Landwirten, Lieferanten, verarbeitenden Unternehmen und Behörden.

Beseitigung: die Beseitigung des Erregers aus der Lebensmittelkette bedeutet, daß die Lebensmittel nach einem spezifischen Verfahren behandelt werden, gleichgültig, ob der Erreger nachgewiesen ist oder nicht. Diese Methode ist besonders nützlich, wenn der Nachweis des Erregers zu kostspielig oder unzuverlässig ist. Es kann sich um Hitzebehandlung, Trocknen, Pökeln, Beizen, Eingefrieren usw. handeln. Diese Verfahren sind zwar effizient, können jedoch eine erneute Infektion im allgemeinen nicht verhindern (zusammen mit rohem Fleisch gelagertes gekochtes Fleisch ist häufig die Ursache von Lebensmittelvergiftungen)."

7. Einführung einer allgemeinen Verantwortlichkeit für die Sicherheit und Genußtauglichkeit von Lebensmitteln

Die bestehenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft enthalten eine Reihe spezifischer Verpflichtungen für die Erzeuger und Verarbeiter von Lebensmitteln, sicherzustellen, daß ihre Produkte den in den Gemeinschaftsvorschriften festgelegten Anforderungen genügen. Auf nationaler Ebene sind einige Mitgliedstaaten jedoch noch einen Schritt weitergegangen. Sie haben nicht nur die Gemeinschaftsgesetzgebung umgesetzt, sondern darüber hinaus in ihr nationales Recht auch eine allgemeine Verantwortlichkeit für die Lebensmittelsicherheit eingeführt. Danach sind die Lebensmittelunternehmen verpflichtet, dafür zu sorgen, daß nur unbedenkliche, genußtaugliche und für den menschlichen Verzehr geeignete Lebensmittel auf den Markt kommen. Jedes Lebensmittelunternehmen, das ein Lebensmittel auf den Markt bringt, das nicht sicher, genußtauglich und für den menschlichen Verzehr geeignet ist, verstößt gegen das Recht des betreffenden Mitgliedstaats und kann straf- und verwaltungsrechtlich belangt werden.

Der Zweck dieses Abschnitts besteht darin, Kommentare zu der Frage zu erbitten, ob es angebracht wäre, auf Gemeinschaftsebene eine ähnliche allgemeine Verpflichtung einzuführen, wonach die Lebensmittelunternehmen gewährleisten müssen, daß die Lebensmittel sicher, genußtauglich und für den menschlichen Verzehr geeignet sind. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, daß es sich bei einer solchen allgemeinen Verpflichtung zur Sorge für die Sicherheit und Genußtauglichkeit der Lebensmittel um

eine direkte Verantwortlichkeit der Lebensmittelunternehmen gegenüber den zuständigen Behörden nach dem Straf- und Verwaltungsrecht des betreffenden Mitgliedstaats handeln würde. Sie wäre völlig getrennt von der Haftung der Produzenten gegenüber den Verbrauchern für fehlerhafte Produkte, die im nachfolgenden Abschnitt behandelt ist. Darüber hinaus würde die Einführung einer solchen allgemeinen Verpflichtung nicht die Einführung eines neuen Systems der vorherigen Zustimmung oder der Notifizierung durch die Mitgliedstaaten erfordern.

7.1 Die derzeit auf Gemeinschaftsebene gegebene Situation

Das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft enthält zwar eine Reihe spezifischer Verpflichtungen für die Lebensmittelunternehmen, abgesehen von der allgemeinen Richtlinie über die Produktsicherheit gibt es aber keine allgemeingültige rechtliche Verpflichtung, wonach nur sichere, genußtaugliche und für den menschlichen Verzehr geeignete Lebensmittel auf den Markt gebracht werden dürfen. In den einzelnen Richtlinien wird diese Frage auf unterschiedliche Weise angegangen. In einigen der vertikalen Hygienerichtlinien findet sich die ausdrückliche Forderung, daß bestimmte Lebensmittel für den menschlichen Verzehr geeignet sein müssen, in anderen ergibt sich diese Forderung implizit aus dem Zusammenhang, und in der allgemeinen Hygienerichtlinie heißt es, daß "Zubereitung, Verarbeitung, Herstellung, Verpackung, Lagerung, Beförderung, Verteilung, Behandlung und das Anbieten von Lebensmitteln zum Verkauf oder zur Lieferung (...) unter hygienisch einwandfreien Bedingungen" erfolgen müssen.

Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 92/59/EWG über die allgemeine Produktsicherheit verpflichtet die Hersteller, nur sichere Produkte auf den Markt zu bringen. Es wird jedoch bezweifelt, ob der in der Richtlinie 92/59/EWG definierte Begriff der Produktsicherheit der Forderung nach Sicherheit, Genußtauglichkeit und Eignung von Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr entspricht. So können Lebensmittel z.B. durch Zusatz von Stoffen verfälscht werden, die selbst keine Gesundheitsgefahr darstellen und die auch das Lebensmittel nicht unsicher im Sinne der Richtlinie 92/59/EWG machen, und dennoch würde man solche Lebensmittel normalerweise nicht als für den menschlichen Verzehr geeignet ansehen.

Die Einführung einer allgemeinen Verpflichtung zur Sicherheit und Genußtauglichkeit von Lebensmitteln würde somit dazu beitragen, das allgemeine Niveau des Verbraucherschutzes in der Gemeinschaft anzuheben, indem sie die Lebensmittelunternehmen veranlaßt, eigene interne Sicherheits- und Überwachungsverfahren einzuführen. Eine solche allgemeine Sicherheitsverpflichtung könnte insofern auch mithelfen, das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft zu vereinfachen, als in den Bereichen, in denen die allgemeinen Bestimmungen ausreichen, um die Produktsicherheit zu gewährleisten, die Notwendigkeit spezifischer Regelungen entfallen könnte. Es müßte aber auch darauf geachtet werden, daß die Einführung einer solchen neuen Verpflichtung zur Sicherheit und Genußtauglichkeit nicht zur Schaffung von Handelshemmnissen im Binnenmarkt führt. Alle Maßnahmen müssen

mit den Grundsätzen des Binnenmarkts und insbesondere mit den im Vertrag niedergelegten Bestimmungen über den freien Warenverkehr vereinbar sein.

7.2 Geltungsbereich einer allgemeinen Verpflichtung zur Gewährleistung von Sicherheit und Genußtauglichkeit

Um wirksam zu sein, sollte eine neue allgemeine Verpflichtung zur Sicherheit und Genußtauglichkeit grundsätzlich für die gesamte Lebensmittelkette gelten, von der Primärerzeugung bis zum Verkauf der Lebensmittel an den Endverbraucher. Dabei ist auch die Tatsache zu berücksichtigen, daß die Wechselbeziehungen zwischen Erzeugern, Verarbeitern und Handelsunternehmen zunehmend komplexer werden. So sind die Primärerzeuger in vielen Fällen gegenüber Verarbeitern oder Händlern vertraglich verpflichtet, bestimmte Spezifikationen einzuhalten, in denen Fragen der Produktqualität oder -sicherheit geregelt sind. Handelsunternehmen lassen in zunehmendem Maße Produkte unter ihrem eigenen Markennamen herstellen und spielen somit eine wesentliche Rolle in Konzeption und Gestaltung dieser Erzeugnisse.

Diese neue Situation sollte zu einer stärkeren gemeinsamen Verantwortung der gesamten Lebensmittelkette führen, die an die Stelle verstreuter Einzelverpflichtungen treten sollte. Jedes Glied in der Lebensmittelkette sollte im Rahmen seiner spezifischen Aktivitäten die zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit erforderlichen Maßnahmen treffen, und dabei nach den HACCP-Prinzipien und ähnlichen Verfahren vorgehen. Wenn festgestellt wird, daß ein Produkt nicht den Normen entspricht, muß die Haftung aller Glieder der Lebensmittelkette daraufhin überprüft werden, ob sie ihre jeweilige spezifische Verantwortung erfüllt haben. So würde es z.B. im Prinzip unangemessen erscheinen, einen Einzelhändler für zu große Mengen an Zusatzstoffen in einem in Dosen verpackten Produkt verantwortlich zu halten, auf dessen Herstellung er keinen Einfluß hatte. Andererseits wäre in einem Fall, in dem bei gekühlten Scheiben gekochten Fleischs am Verkaufsort eine mikrobiologische Verunreinigung festgestellt wird, im einzelnen nachzuprüfen, ob die Verunreinigung auf mangelhafte Hygiene in der Produktion, auf eine Unterbrechung der Kühlkette während des Transports oder auf unsachgemäße Behandlung und Lagerung beim Einzelhändler zurückzuführen ist.

Damit stellt sich die Frage der sogenannten "Einrede der angemessenen Sorgfalt". Wenn ein Lebensmittelunternehmen ein Lebensmittel auf den Markt bringt, das den Sicherheitsanforderungen des Gemeinschaftsrechts oder des jeweiligen einzelstaatlichen Rechts nicht entspricht, kann dieses Unternehmen nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats straf- oder verwaltungsrechtlich belangt werden. In einigen Mitgliedstaaten ist das Unternehmen jedoch nicht haftbar, wenn es nachweisen kann, daß es alles getan hat, was vernünftigerweise von ihm zu erwarten war, um sicherzustellen, daß das Lebensmittel den gesetzlichen Bestimmungen entsprach ("angemessene Sorgfalt"). Die Einhaltung der Verpflichtung zu angemessener Sorgfalt ist somit ein absolutes Verteidigungsmittel in allen weiteren Rechts- oder

Verwaltungsverfahren. In anderen Mitgliedstaaten bleibt das Unternehmen dagegen haftbar, wobei die Tatsache, daß das Unternehmen angemessene Sorgfalt nachweisen kann, jedoch strafmildernd wirken kann.

Im Verlauf vorläufiger Konsultationen ist die Kommission mehrfach aufgefordert worden, die Einführung einer allgemeinen Verantwortlichkeit für die Sicherheit von Lebensmitteln zu verbinden mit der Einführung der Einrede der angemessenen Sorgfalt.

Die Kommission ist sich der Tatsache bewußt, daß die Festlegung der Fakten und Umstände, aufgrund derer ein Wirtschaftssubjekt mit straf- oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen belegt werden kann, eine sehr vielschichtiges Problem ist, das wesentlich von der Struktur der verschiedenen einzelstaatlichen Rechtssysteme bestimmt wird.

Sie ist sich aber auch darüber im Klaren, daß die Verpflichtung, alles vernünftigerweise mögliche zu tun, um die Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten, und deren Berücksichtigung im Strafrecht ein wichtiges Mittel ist, um dem Grundsatz der Verantwortlichkeit der Unternehmen für ihre Produkte und die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften Geltung zu verschaffen. Wenn also ein Unternehmen dieser Verpflichtung nicht nachkommt, sollte dies im Fall nicht vorschriftsgemäßer Produkte zu einer Strafverschärfung führen, während andererseits die Einhaltung dieser Verpflichtung die Einrede der angemessenen Sorgfalt ermöglichen, zumindest aber eine Strafmilderung bewirken sollte.

Die Frage der Einrede der angemessenen Sorgfalt ist auch zu sehen im Zusammenhang mit einer möglichen Ausweitung des Geltungsbereichs der Sicherheitsverpflichtung auf die Primärerzeugung.

Die Komission bittet um Stellungsnahmen zu diesen Themen.

8. Anwendung des Grundsatzes der Produkthaftung auf den Lebensmittelbereich

Die Richtlinie des Rates 85/374/EWG über die Haftung für fehlerhafte Erzeugnisse begründet das Prinzip, wonach ein Hersteller für Mängel seiner Produkte haftet. Diese Richtlinie gilt für Lebensmittel ebenso wie für andere Erzeugnisse. Allerdings sind in der in Artikel 2 der Richtlinie gegebenen Definition des Produktbegriffs landwirtschaftliche Primärerzeugnisse und Wildbret ausdrücklich ausgenommen. Als landwirtschaftliche Primärerzeugnisse im Sinne der Richtlinie gelten die Produkte des Bodens, der Viehhaltung und der Fischerei, soweit sie nicht Gegenstand einer ersten Verarbeitung waren. Grundsätzlich sind also alle nichtverarbeiteten landwirtschaftlichen Produkte und Wildbret vom Geltungsbereich der Produkthaftungsrichtlinie ausgenommen. Den Mitgliedstaaten ist es zwar freigestellt, zu verfügen, daß diese Produkte mit abgedeckt sind, von dieser Möglichkeit haben

aber bisher nur Griechenland, Luxemburg, Finnland und Schweden Gebrauch gemacht.

In den letzten Jahren sind insbesondere seitens der Verbraucherorganisationen vermehrt Forderungen lautgeworden, unverarbeitete Agrarerzeugnisse in den Geltungsbereich der Produkthaftungsrichtlinie einzubeziehen. Im Zuge der BSE-Krise haben sich diese Forderungen in letzter Zeit noch weiter verstärkt.

Grundsätzlich würde die Einbeziehung landwirtschaftlicher Primärerzeugnisse in den Geltungsbereich der Produkthaftungsrichtlinie einen wichtigen Schritt zur Verwirklichung des Verbraucherschutzes im Gemeinschaftsrecht bedeuten. Man sollte aber auch nicht glauben, daß mit einer solchen Ausweitung alle möglicherweise auftretenden Probleme gelöst wären. Artikel 4 der Richtlinie bestimt, daß der Geschädigte den Schaden, den Produktfehler und den Kausalzusammenhang zwischen Fehler und Schaden nachweisen muß. Die Erfahrung zeigt aber, daß es sehr schwierig ist, die genaue Ursache für das Auftreten einer durch Lebensmittel übertragenen Krankheit aufzuspüren. Diese Schwierigkeiten werden umso größer, je länger der Zeitraum ist, der zwischen der Belastung durch ein verunreinigtes Lebensmittel und dem Auftreten der Krankheitssymptome liegt. Im spezifischen Fall der BSE-Seuche wird es - auch wenn ein direkter Zusammenhang mit der neuen Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit nachgewiesen sein sollte - wegen der sehr langen Inkubationszeit praktisch unmöglich sein, zu beweisen, daß der eingetretene Schaden auf ein bestimmtes Produkt zurückzuführen ist.

Eine weitere Frage betrifft die Schwierigkeit, die Herkunft eines Lebensmittels vom Punkt des Endverkaufs an den Verbraucher zurück bis an die Produktionsstelle zu verfolgen. Die Gemeinschaft hat kürzlich Maßnahmen verabschiedet, die sicherstellen sollen, daß die Herkunft von Rinderprodukten bis an den Produktionsort zurückverfolgt werden kann, und es hat Vorschläge gegeben, diese Regelung auf alle Produkte tierischen Ursprungs auszuweiten. Hier ist auch zu überlegen, ob weitere Vorschriften über die Zurückverfolgbarkeit in rechtlich bindende Instrumente gehören oder ob diese Dinge besser in freiwilligen Instrumenten geregelt sind. Es ist bekannt, daß einige größere Lebensmittelgroß- und -einzelhandelsunternehmen dabei sind, eigene Systeme zu entwickeln, um die Zurückverfolgbarkeit von Lebensmitteln zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß Artikel 1 Absatz 3 der Produkthaftungsrichtlinie bestimmt, daß, "wenn der Hersteller des Produkts nicht identifiziert werden kann, alle (einschlägigen) Lieferanten als seine Hersteller zu behandeln sind".

Diese Überlegungen führen zu der Schlußfolgerung, daß die Ausweitung des Geltungsbereichs der Produkthaftungsrichtlinie auf nichtverarbeitete landwirtschaftliche Primärerzeugnisse keinesfalls als Alternative zur Entwicklung angemessener Vorschriften für die Produktsicherheit und wirksamer amtlicher Kontrollsysteme gesehen werden sollte, sondern als eine eigenständige Zusatzmaßnahme. Die Kommission erbittet Kommentare zu dieser Frage.

9. Berücksichtigung der neuen Anliegen der Verbraucher

Das wichtigste Anliegen des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft war bisher, den freien Verkehr der Lebensmittel in der Gemeinschaft zu gewährleisten, weitgehend durch harmonisierte Lebensmittelvorschriften. Im Lebensmittelrecht wurden jedoch nur in geringem Maße Ernährungsfragen behandelt und es wurde kaum auf Bedenken der Öffentlichkeit eingegangen. Dieses Grünbuch wird zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, zu dem sich die Öffentlichkeit stark mit Lebensmittel- und Gesundheitsfragen beschäftigt; es bietet die Gelegenheit, eine Diskussion über neue Konzepte in diesem Bereich einzuleiten, sowohl im Rahmen der allgemeinen Lebensmittelpolitik als auch bei Einzelvorschriften.

Das Lebensmittelrecht ist einer der wichtigsten Bestandteile einer Lebensmittel- und Ernährungspolitik. Es könnte dabei helfen, das Bewußtsein der Bürger der Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem Kauf von Lebensmitteln, ihrer Ernährung und der Zubereitung der Lebensmittel zu erhöhen und sie ermutigen, eine gesundheitsbewußte Wahl zu treffen; dies würde sich positiv auf die Gesundheit auswirken und die Krankheitsrate sowie die Anzahl der vorzeitig Verstorbenen würden zurückgehen. Dabei wäre die Zusammenarbeit des Gesundheitssektors, der Verbraucher, der Regierungen, der Industrie und der Gemeinschaft selbst für alle von Nutzen.

Die Kommission bittet um Bemerkungen dazu, welches Konzept in Fragen der Ernährung und der Gesundheit auf Gemeinschaftsebene zu verfolgen ist, welche Maßnahmen weiterzuführen sind und in welchen Fällen dies eine Anpassung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft erfordert.

Ferner zeigen sich die Verbraucher in zunehmendem Maße interessiert an den Methoden, mit denen ihre Lebensmittel produziert werden. Immer mehr Verbraucher wollen sicherstellen, daß die Lebensmittel, die sie verzehren, nicht nur auf umweltfreundliche Weise produziert werden, sondern auch unter Wahrung angemessener Lebensbedingungen für die Nutztiere. Die Ereignisse der letzten Zeit und insbesondere die Besorgnisse über eine mögliche Übertragung von BSE auf den Menschen haben Befürchtungen geweckt, daß bestimmte Produktionsmethoden auch Auswirkungen auf die Sicherheit der Lebensmittel haben können.

Ferner wurden die ethischen und ökologischen Folgen neuer wissenschaftlicher Entwicklungen (z.B. GVO in Lebensmitteln und Klonierungstechniken) erörtert.

Die Vorschriften der Gemeinschaft umfaßt bereits zahlreiche Bestimmungen, deren Zweck darin besteht, diesen Besorgnissen Rechnung zu tragen. Strenge Vorschriften regulieren die Verwendung von Pestiziden und veterinärmedizinischen Produkten bei der Produktion von Lebensmitteln, um sicherzustellen, daß deren Anwendung auf ein nach guter landwirtschaftlicher und veterinärmedizinischer Praxis vertretbares Minimum begrenzt bleibt. Es sind Grenzwerte festgelegt worden, um zu verhindern,

daß Rückstände an Pestiziden und Tierarzneimitteln sowie an landwirtschaftlichen und umweltbedingten Kontaminanten eine Gefahr für die Gesundheit der Verbraucher darstellen. Die Gemeinschaft hat auch Vorschriften für die tiergerechte Haltung von Viehbeständen erlassen. Die Einzelheiten dieser Bestimmungen gehören nicht zum Thema dieses Grünbuchs. In diesem Zusammenhang stellen sich aber zwei wichtige Fragen, die für das Lebensmittelrecht unmittelbar relevant sind: die Frage der Lebensmittelsicherheit und die der Verbraucherinformation.

Wenn es um die Lebensmittelsicherheit geht, kann es keine Kompromisse geben. In den vorangegangenen Abschnitten dieses Teils ist beschrieben, auf welche Weise die Verfahren der Riskobewertung und -kontrolle in die Politik der Gemeinschaft im Lebensmittelsektor integriert sind. Die Verpflichtung zur "Wahrung eines hohen Schutzniveaus" verbietet es, unsichere Lebensmittel oder Lebensmittelproduktionsmethoden zuzulassen und lediglich kennzeichnungspflichtig zu machen. Was nicht sicher ist, kann nicht erlaubt werden.

Was nun die Kennzeichnung / Etikettierung anbetrifft, so verlangt die Richtlinie 79/112/EWG derzeit Angaben auf den Etiketten über Verfahren oder Behandlungsweisen lediglich in den Fällen, in denen das Fehlen dieser Informationen den Verbraucher mit einiger Wahrscheinlichkeit irreführen könnte, z.B. bei pulverisierten, gefriergetrockneten, tiefgefrorenen, konzentrierten oder geräucherten Produkten. Außerdem müssen bestrahlte Erzeugnisse stets gekennzeichnet sein. Produktionsmethoden oder -verfahren, die keine Auswirkungen auf die lebensmittelspezifischen Eigenschaften des Endprodukts haben, brauchen nach den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft nicht gekennzeichnet zu werden. Kürzlich hat es im Zusammenhang mit der Prüfung von Kommissionsvorschlägen für eine Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten umfassende Diskussionen zwischen Parlament, Rat und Kommission zu der Frage gegeben, inwieweit für mit Hilfe der modernen Biotechnologie produzierte Lebensmittel eine systematische Kennzeichnungspflicht eingeführt werden sollte.

Im allgemeinen zeigt die Erfahrung, daß die Hersteller oder Handelsunternehmen einem echten Anliegen der Verbraucher, über bestimmte Aspekte eines Lebensmittels mehr Informationen zu erhalten, häufig auf freiwilliger Basis entsprechen, u.a. durch Etikettierung, Informationen per Telefon oder das Internet. Möglicherweise ist es angebracht, über neue Gemeinschaftsinitiativen nachzudenken, um die Entwicklung solcher freiwilliger Instrumente zu fördern. In bestimmten Fällen - wie bei der jüngsten Regelung zur Etikettierung von Rindfleisch - können ferner obligatorische Maßnahmen angebracht sein. Die Kommission bittet um Kommentare zu dieser Frage.

Teil V

SICHERSTELLUNG DER WIRKSAMEN ANWENDUNG DER BINNENMARKTBESTIMMUNGEN

1. Allgemeine Erwägungen

Da nun die Lebensmittelvorschriften der Mitgliedstaaten weitgehend harmonisiert sind, muß sichergestellt werden, daß der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktioniert, um die für Hersteller und Verbraucher erwarteten Vorteile zu erzielen.

Im Sutherland-Bericht vom Oktober 1992 ("Der Binnenmarkt nach 1992 - Die Herausforderung aufnehmen") und im Europäischen Rat wurde die Notwendigkeit einer effizienten Verwaltung des Binnenmarktes anerkannt. In einer Reihe von Mitteilungen der Kommission an den Rat wurde diese Notwendigkeit ebenfalls hervorgehoben:

- Handhabung der gegenseitigen Anerkennung einzelstaatlicher Vorschriften nach 1992 (KOM(93) 669 endg., 15. Dezember 1993),
- Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts für den Binnenmarkt (KOM(94) 29 endg., 16. Februar 1994)
- Die optimale Gestaltung des Binnenmarktes (KOM(93) 632 endg., 22. Dezember 1993)
- Aktionsplan für den Binnenmarkt (KOM(97) 184)

Kürzlich verabschiedete der Rat "Binnenmarkt" eine Reihe von Entschließungen, die sicherstellen sollen, daß die Vorschriften für die Verwaltung des Binnenmarktes so einfach und verständlich wie möglich sind. Die Möglichkeiten der Vereinfachung der Lebensmittelvorschriften der Gemeinschaft wurden in Teil II ausführlich behandelt und werden hier nicht erneut aufgeführt.

Ziel dieses Teils des Grünbuchs ist es, eine Übersicht über die derzeit geltenden Bestimmungen zur Sicherstellung einer effizienten Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften für den Binnenmarkt zu geben und Verbesserungsvorschläge anzuregen.

2. Umsetzung und Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften

Damit ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarktes sichergestellt ist, muß in jedem Fall die Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien durch die Mitgliedstaaten und deren korrekte Anwendung kontrolliert werden. Die Kommission ließ eine Reihe

von Studien über die Anwendung der Lebensmittelrichtlinien durchführen, deren Ergebnisse derzeit analysiert werden. Fällen von nicht ordnungsgemäßer Anwendung in den Mitgliedstaaten wird nachgegangen.

Neben den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften erlassen die Behörden der Mitgliedstaaten häufig Durchführungsbestimmungen oder -leitlinien für die Überwachungsbehörden, insbesondere, wenn die Vorschriften einen sehr weiten Geltungsbereich betreffen. Derartige Leitlinien sollen sicherstellen, daß die Vorschriften in dem gesamten Mitgliedstaat einheitlich angewendet werden, und praktische Anwendungsprobleme lösen.

Solche Leitlinien können jedoch auch Probleme bei der Verwaltung des Binnenmarktes hervorrufen, wenn die Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsvorschriften unterschiedlich auslegen und die Bestimmungen somit innerhalb des Binnenmarktes nicht einheitlich angewendet werden. Daher muß auf Gemeinschaftsebene Transparenz gegeben sein und Unterschiede müssen gegebenenfalls beseitigt werden.

Seit mehreren Jahren wendet die Kommission nun ein informelles System an, indem sie den Ständigen Ausschüssen Fragen zur Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften vorlegt. Bei unvorhergesehenen Schwierigkeiten wurde ähnlich vorgegangen. Häufig einigten sich die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission in den Gesprächen über die Auslegung bzw. Anwendung der Vorschriften. Nach Ansicht der Kommission ist dies ein nützliches Verfahren, das weiter angewendet werden sollte; die Schlußfolgerungen des Ausschusses sollten den Betroffenen leichter zugänglich gemacht werden, wobei zu beachten ist, daß diese keinen offiziellen rechtlichen Status besitzen und bei Meinungsverschiedenheiten letztlich der Gerichtshof für die Auslegung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zuständig ist.

Schließlich sollten im Interesse der Tranparenz alle Beteiligten ermutigt werden, die Umsetzung und Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in einem Forum offen zu erörtern, in dem die Mitgliedstaaten konsultiert werden können und in dem die unterschiedlichen sozioökonomischen Interessen zu Wort kommen. Daher bittet die Kommission um Stellungnahmen dazu, ob die Organisation regelmäßiger Treffen von Vertretern der Mitgliedstaaten, Erzeugern, Industrie, Handel und Verbrauchern zur Erörterung allgemeiner Fragen der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften sinnvoll wäre. Fragen im Zusammenhang mit der Nichtübereinstimmung nationaler Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht würden jedoch auf solchen Treffen nicht behandelt; dies geschähe weiterhin gemäß den geltenden Kommissionsverfahren.

3. Überwachung und Durchsetzung

Gemäß dem Vertrag sind in erster Linie die Behörden der Mitgliedstaaten für Überwachung und Durchsetzung von Gemeinschaftsvorschriften zuständig. Diese sind der herkömmlichen Vorgehensweise der Mitgliedstaaten gefolgt, indem sie für die

Überwachung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs detaillierte Vorschriften und für die Überwachung der anderen Lebensmittel allgemeinere Grundsätze festlegen.

Die wichtigste Aufgabe der Gemeinschaft im Bereich der Überwachung besteht nicht darin, an die Stelle der Kontrollen und Durchsetzungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten andere zu setzen, sondern zu überprüfen, in welcher Weise sie die einschlägigen Vorschriften in ihren Ländern anwenden.

Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit und Effizienz der Überwachungstätigkeit auf Gemeinschaftsebene überprüfte die Kommission die Organisation ihrer für Inspektionen und Überwachung zuständigen Dienststellen; sie legte dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Mitteilung über ihre künftige Politik in diesem Bereich vor. Angesichts des bedeutenden Beitrags, den die Überwachungstätigkeit zur Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften leistet - hier handelt es sich um gemeinsame Bemühungen der Kommission und der einzelstaatlichen Behörden - nimmt die Kommission Bemerkungen der Beteiligten zu ihrer neuen Politik entgegen.

3.1 Veterinärkontrollen

Die Vorschriften für Veterinärkontrollen bei Lebensmitteln tierischen Ursprungs sind auf Gemeinschaftsebene durch vertikale Richtlinien mit Bestimmungen für die Kontrolle der einzelnen Erzeugnisse bzw. Erzeugnisgruppen (Frischfleisch, Geflügel, Fleischerzeugnisse, Fisch und Fischereierzeugnisse, Milch und Milcherzeugnisse usw.) voll harmonisiert. Diese Vorschriften werden derzeit überarbeitet, um zu einer kodifizierten, vereinfachten Fassung zu gelangen (s. Teil II, 8.1).

Im Rahmen der derzeitigen Hierarchie der Kontrollen ist zunächst der Erzeuger/Hersteller dafür verantwortlich, daß er Lebensmittel produziert, die für den menschlichen Verzehr geeignet sind; die Überwachungsbehörden der Mitgliedstaaten sind für die konkrete Durchsetzung der Gemeinschaftsvorschriften für die jeweiligen Erzeugnisse zuständig; und die Kommission hat zu überprüfen, ob die einzelstaatlichen Behörden die Gemeinschaftsvorschriften wirksam und einheitlich anwenden. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten bei der Lebensmittelüberwachung ist im Rahmen der derzeit stattfindenden Vereinheitlichung der Veterinärvorschriften sowie angesichts der internen Prüfung ihrer für Inspektionen und Überwachung zuständigen Dienststellen durch die Kommission zu behandeln.

Die Kommission unterstützt finanziell regelmäßig stattfindende Veranstaltungen für Veterinärinspektoren aus mehreren Mitgliedstaaten zur Koordinierung ihrer Vorgehensweise bei der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften.

Das Gemeinschaftliche Inspektionsbüro für Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen der Kommission ist für die Stichproben in den Mitgliedstaaten und in Drittländern, die Tiere bzw. tierische Erzeugnisse in die Gemeinschaft ausführen, zuständig. Das Büro wurde ist seit kurzem Teil der Generaldirektion XXIV "Verbraucherpolitik und

Gesundheitsschutz" und wurde angesichts seiner neuen Aufgaben in "EG-Büro für Produktqualitätskontrolle und -audit" (EC Office for Product Quality Control and Audit) umbenannt. Es soll die Überwachung der Anwendung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften durch die nationalen Überwachungsbehörden prüfen und nicht an deren Stelle treten. Derzeit kann das Büro jedoch nur einen Teil seiner in den Gemeinschaftsvorschriften genannten Aufgaben erfüllen.

Die Kommission hat Aufgabe, Zuständigkeiten und Funktionsweise dieses Büros überprüft und legte dem Rat und dem Europäischen Parlament eine diesbezügliche Mitteilung vor.

3.2 Sonstige amtliche Lebensmittelkontrollen

Die Gemeinschaftsvorschriften enthalten die allgemeinen Grundsätze für die amtliche Lebensmittelüberwachung. Dazu gehören Inspektionen, Probenahmen und Analysen, die Hygieneuntersuchung des Personals, Prüfung der Schrift- und Datenträger und die Prüfung der von den Unternehmen eingeführten Kontrollsysteme. Die Überwachung erstreckt sich auf alle Stufen der Produktion, der Herstellung, der Einfuhr in die Gemeinschaft, der Verarbeitung, der Lagerung, der Beförderung, des Vertriebs und des Handels. Die für den Versand in andere Mitgliedstaaten bestimmten Erzeugnisse sind mit der gleichen Sorgfalt zu überwachen wie diejenigen, die für die Vermarktung im eigenen Mitgliedstaat bestimmt sind. Ein Erzeugnis darf nicht von der Überwachung ausgeschlossen werden, weil es für die Ausfuhr aus der Gemeinschaft bestimmt ist.

Ferner wurden Verfahren für die Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten in Fragen der Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften entwickelt, um sicherzustellen, daß die erforderlichen Kontrollen in der gesamten Gemeinschaft effizient und einheitlich durchgeführt werden. So erstellt die Kommission jährlich ein koordiniertes Programm für die Lebensmittelüberwachung. Die Mitgliedstaaten tauschen statistische Daten über den Einsatz der Kontrollsysteme, die Anzahl der durchgeführten Inspektionen und die Art der festgestellten Verstöße aus. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten müssen sich gegenseitig administrative Unterstützung bei allen Überwachungsverfahren gewähren, die Rechtsvorschriften und Qualitätsnormen für Lebensmittel betreffen, sowie bei allen Schritten im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Lebensmittelvorschriften. Im Rahmen des Programms Karolus findet ein Austausch nationaler Lebensmittelinspektoren statt. Ferner wurde auf EG-Ebene eine kleine, zentralisierte Einheit für die Lebensmittelüberwachung geschaffen, um die Gleichwertigkeit und Wirksamkeit der einzelstaatlichen Kontrollsysteme zu prüfen. Diese Inspektoren werden demnächst alle Mitgliedstaaten einmal besucht haben.

Ziel dieser Maßnahmen ist ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes durch die Schaffung gegenseitigen Vertrauens zwischen den Inspektoren, so daß die

Wiederholung von Kontrollen bei in anderen Mitgliedstaaten hergestellten Erzeugnissen wegfallen kann.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Überwachungsbehörden der Mitgliedstaaten über begrenzte Mittel verfügen und nicht jedes Los jedes Erzeugnisses inspizieren können; es handelt sich immerhin um einen Markt, auf dem Lebensmittel im Wert von etwa 500 Mrd. ECU umgesetzt werden.

Ferner wären systematische amtliche Inspektionen angesichts der in den letzten Jahren von der Industrie entwickelten Qualitäts- und Sicherheitskontrollverfahren nicht angemessen.

Daher wird bei der amtlichen Überwachung in allen Industrieländern der Schwerpunkt verstärkt auf die Eignung und Zuverlässigkeit der internen Kontrollverfahren der Unternehmen im Hinblick auf die Erreichung der Produktkonformität gelegt. So werden öffentliche Mittel wirksamer eingesetzt, da die Überwachungsbehörden ihre Bemühungen auf die Unternehmen beschränken können, bei denen Bedenken angebracht sind, und die Häufigkeit der Kontrollen bei Unternehmen einschränken können, die über geeignete und zuverlässige Kontrollsysteme verfügen.

Daher scheint es angemessen, im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Lebensmittelhersteller zur Erfüllung von Sicherheitsanforderungen in die Gemeinschaftsvorschriften eine allgemeine Bestimmung aufzunehmen, daß die Überwachungsbehörden die Genauigkeit und Häufigkeit von Inspektionen nicht nur anhand des mit den Lebensmitteln und Verfahren verbundenen Risikos, sonderen auch unter Berücksichtigung der Eignung und Zuverlässigkeit der unternehmensinternen Verfahren zur Sicherstellung und Überprüfung der Konformität der Lebensmittel mit den entsprechenden Normen festlegen sollten. Mit der Anwendung dieses Grundsatzes befänden sich die allgemeinen Bestimmungen für die Lebensmittelüberwachung im Einklang mit Artikel 8 der allgemeinen Richtlinie über Lebensmittelhygiene, wonach die Häufigkeit der Inspektion von Lebensmittelbereichen in Unternehmen unter Berücksichtigung des mit dem jeweiligen Bereich verbundenen Risikos festzulegen ist. Ferner sollten bei den Kontrollsystemen neue von der Industrie entwickelte Instrumente berücksichtigt werden, z.B. Frischeindikatoren, die gegebenenfalls anzeigen können, ob beim Vertrieb eines Erzeugnisses die Kühlkette unterbrochen wurde.

Schließlich wurden Bedenken bezüglich der mangelnden Transparenz bei einigen Aspekten der Lebensmittelüberwachung sowie der fehlenden Informationsmöglichkeiten der Verbraucher über die Überwachungssysteme laut. Diese Fragen wurden in der Mitteilung der Kommission über Verbrauchergesundheit und Lebensmittelsicherheit behandelt.

4. Sanktionen

In ihrer Mitteilung über die Bedeutung von Sanktionen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Binnenmarkt (KOM(95) 162 endg.) kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß die von den Mitgliedstaaten eingeführten Sanktionen bei Verstößen gegen die Binnenmarktvorschriften denen in den entsprechenden nationalen Bestimmungen gleichwertig und wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein sollten. Diese allgemeinen Grundsätze wurden auf der Ratstagung "Binnenmarkt" am 6. Juni 1996 in einer Entschließung bestätigt; sie sollten daher in die Lebensmittelvorschriften der Gemeinschaft aufgenommen werden. Die Kommission bittet um Bemerkungen zu dieser Frage.

5. Management des Binnenmarktes in nicht harmonisierten Bereichen

In Bereichen, die auf Gemeinschaftsebene nicht harmonisiert sind, bietet die Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Grundlage für die Sicherstellung des freien Verkehrs von Lebensmitteln. Das wichtigste Instrument für die Verwaltung des Binnenmarktes bleibt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil "Cassis de Dijon") ergibt.

In ihren Mitteilungen zu Auslegungsfragen legte die Kommission ihre Auslegung der Grundsätze für den freien Verkehr von Lebensmitteln unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes dar. In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 1989 über den freien Verkehr mit Lebensmitteln innerhalb der Gemeinschaft erläutert die Kommission ihre Ansicht zur der Frage, welche Vorschriften beim Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Regelungen anwendbar sind. Die Mitgliedstaaten müssen in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellte und in Verkehr gebrachte Lebensmittel auch auf ihrem Hoheitsgebiet zulassen. Die Einfuhr und Vermarktung solcher Lebensmittel kann beim Fehlen harmonisierter Vorschriften auf Gemeinschaftsebene nur dann Beschränkungen unterworfen werden, wenn die Maßnahme

- nachweislich notwendig ist, um zwingenden Erfordernissen zu entsprechen (Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Lauterkeit des Handelsverkehrs, Umweltschutz),

- in angemessenem Verhältnis zu dem angestrebten Ziel steht und

- das am wenigsten handelshemmende Mittel zur Erreichung dieses Ziels darstellt.

In diesen Mitteilungen nennt die Kommission ferner die wichtigsten Einzelprobleme im Zusammenhang mit dem freien Verkehr von Lebensmitteln:

- die Verkehrsbezeichnung (d.h. die Bezeichnung, unter der ein eingeführtes Lebensmittel verkauft werden darf),

- das Vorhandensein von Lebensmittelzusatzstoffen.

Die wichtigsten der in den Kommissionsmitteilungen genannten Probleme sind inzwischen weitgehend gelöst, entweder durch die Harmonisierung von Vorschriften oder durch neue Urteile des Gerichtshofes. Es sind jedoch neue Problembereiche zutage getreten, z.B. die in Teil II, Punkt 8 genannten.

Bisher verfügte die Kommission über zwei Hauptmechanismen für die Verwaltung des Binnenmarktes in nicht harmonisierten Bereichen:

- die Prüfung der Entwürfe nationaler technischer Vorschriften, die gemäß der Richtlinie 83/189/EWG (s. Teil II, Punkt 7) notifiziert wurden,

- die Prüfung von Beschwerden, daß Mitgliedstaaten gegen die Vorschriften über den freien Warenverkehr gemäß den Artikeln 30-36 des Vertrags verstoßen. Trotz einer gewissen Zurückhaltung der Industrie, bei der Kommission offiziell Beschwerde einzulegen, gehen bei der Kommission immer noch die meisten Beschwerden gemäß Art. 30-36 des Vertrags im Lebensmittelsektor ein. Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Beschwerdeverfahren zu rationalisieren und zu beschleunigen. Ferner stellt das Einlegen einer Beschwerde vor einem nationalen Gerichtshof und erforderlichenfalls das Erwirken einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes gemäß Artikel 177 ein weiteres Rechtsmittel dar.

Ab dem 1. Januar 1997 steht der Kommission in diesem Zusammenhang ein weiteres wichtiges Instrument zur Verfügung. Im Einklang mit dem Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Verfahrens der gegenseitigen Information über nationale Maßnahmen, die vom Grundsatz des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft abweichen, müssen die Mitgliedstaaten die Kommission gemäß den in dem Beschluß genannten Bedingungen über jede Maßnahme unterrichten, die den freien Verkehr eines Produkttyps oder eines Produktes, der/das in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt bzw. vertrieben wird, verhindert. Mit der Einführung dieses neuen Verfahrens gewinnt die Kommission nach und nach einen wesentlich genaueren Überblick über die tatsächliche Lage auf dem Binnenmarkt und kann gegebenenfalls geeignete Gegenmaßnahmen ergreifen.

Die Kommission bittet um Äußerungen zum Thema des freien Verkehrs von Lebensmitteln in nicht harmonisierten Bereichen und insbesondere zu der Frage, ob die genannten Grundsätze auf der Ebene der Mitgliedstaaten voll umgesetzt wurden und noch gelten.

TEIL VI

DIE AUSSENWIRTSCHAFTLICHE DIMENSION

1. Allgemeine Erwägungen

Die Lebensmittelvorschriften der Gemeinschaft wirken sich nicht nur in der Gemeinschaft aus. Im Einklang mit dem EWR-Abkommen werden die EG-Lebensmittelvorschriften auch in Norwegen und Island angewendet und demnächst auch in Liechtenstein. Die beitrittswilligen mittel- und osteuropäischen Länder und Zypern sind dabei, im Hinblick auf ihren Beitritt ihre Rechtsvorschriften and die Gemeinschaftsvorschriften anzupassen. Das Abkommen über die Zollunion zwischen der Gemeinschaft und der Türkei sieht die Harmonisierung der Rechtsvorschriften vor. Die einschlägigen Rechtsvorschriften und die Verhandlungen mit der Schweiz befinden sich ebenfalls in einem fortgeschrittenen Stadium. Einige andere Drittländer legen ihren Rechtsvorschriften ebenfalls die Gemeinschaftsvorschriften zugrunde, die sich häufig an die vom Codex Alimentarius erstellten einschlägigen internationalen Normen anlehnen.

Die Grundsätze des Binnenmarktes gelten ebenfalls für Waren aus Nicht-Mitgliedstaaten, die sich im freien Verkehr befinden. Diese Erzeugnisse müssen alle Anforderungen erfüllen, die in den Gemeinschaftsvorschriften für in der Gemeinschaft hergestellte Erzeugnisse niedergelegt sind. Bei Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs werden an der Eingangszollstelle in die Gemeinschaft besondere veterinär- und pflanzenschutzrechtliche Kontroll- und Zertifizierungsverfahren durchgeführt; ferner werden im Zusammenhang mit Qualitätsnormen für unverarbeitetes Obst und Gemüse bei der Ein- und Ausfuhr spezifische Kontrollen durchgeführt. Das Gemeinschaftliche Inspektionsbüro für Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen, das einem Vorschlag der Kommission zufolge in ein Amt umgewandelt werden soll, führt auch Inspektionen in Drittländern durch.

In allen anderen Fällen gibt es keine besonderen Verfahren für die Kontrolle und Zertifizierung von Importen und Exporten. Die Erzeugnisse werden stichprobenartig an der Eingangszollstelle oder am Bestimmungsort kontrolliert; die Tätigkeit der Importeure kann ebenfalls kontrolliert werden. Es könnte erforderlich sein, die Einfuhrkontrollen besser zu koordinieren. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß Lebensmittel zu den Erzeugnissen gehören, die im Rahmen der Verordnung 339/93/EWG des Rates über die Kontrolle der Übereinstimmung von aus Drittländern eingeführten Erzeugnissen mit den geltenden Produktsicherheitsvorschriften Kontrollen unterworfen sind.

Die Gemeinschaft führt zwar große Mengen an Lebensmitteln ein, ist jedoch auch ein bedeutender Lebensmittelexporteur. Es wird damit gerechnet, daß die Gemeinschaft für 1996 eine positive Handelsbilanz bei Lebensmitteln und Getränken erreichen wird (über 10 Billionen ECU). Es ist daher von Bedeutung, daß die internen Vorschriften der Gemeinschaft unseren wichtigen Handelspartnern ausreichende Sicherheit gewährleisten und unsere Ausfuhren nicht unberechtigterweise in ihrem Zugang zu Drittmärkten eingeschränkt werden.

In den letzten Jahren haben wichtige Veränderungen im multilateralen Handel mit Lebensmitteln und in den bilateralen Beziehungen der Gemeinschaft mit ihren wichtigsten Handelspartnern stattgefunden.

2. Die multilaterale Dimension

Sowohl die jüngsten durch die WTO-Übereinkommen eingeführten Neuerungen als auch diejenigen im Rahmen des Codex Alimentarius wirken sich auf die Lebensmittelvorschriften aus.

2.1 Die WTO-Übereinkommen

Mehrere der im Rahmen der Uruguay-Runde zustandegekommenen Übereinkommen hatten bedeutende Auswirkungen auf den Lebensmittelsektor. Das Übereinkommen über die Landwirtschaft wirkt sich stark auf den internationalen Handel mit Lebensmitteln aus. Die Durchführung des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums wird die internationale Anerkennung von Ursprungsbezeichnungen und Spezifitätsbescheinigungen, die im Einklang mit den entsprechenden Gemeinschaftsvorschriften gewährt wurden, erleichtern. Die bedeutendsten Folgen für die EG-Lebensmittelvorschriften werden jedoch die Änderung des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse und das neue Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen mit sich bringen.

Durch diese beiden Übereinkommen soll verhindert werden, daß technische Vorschriften zum Schutz der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, der Gesundheit und des Lebens von Tieren und Pflanzen, des Verbrauchers gegen irreführende Praktiken und der Umwelt absichtlich oder unabsichtlich zu ungerechtfertigten Behinderungen des internationalen Handels führen. Die Gemeinschaft ist Vertragspartei bei beiden Übereinkommen, die daher sowohl auf die Gemeinschaftsvorschriften als auch auf die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten anwendbar sind.

Im Rahmen der Übereinkommen sind die WTO-Mitglieder gebeten, sich voll an der Entwicklung harmonisierter internationaler Normen zu beteiligen, um die

Handelshemmnisse zu verringern, die sich aus unterschiedlichen einzelstaatlichen Vorschriften ergeben. Legt ein Mitglied bei der Verabschiedung einer Maßnahme die von der zuständigen internationalen Organisation erstellten Normen, Leitlinien und Empfehlungen zugrunde, wird davon ausgegangen, daß die betroffene Maßnahme den Bestimmungen der Übereinkommen entspricht. In beiden Übereinkommen wird jedoch auch das souveräne Recht der Vertragsparteien anerkannt, Maßnahmen zu erlassen, die einen größeren Schutz gewähren als den in den einschlägigen internationalen Normen enthaltenen, sofern diese Maßnahmen nicht ungerechtfertigte Beschränkungen des internationalen Handels zur Folge haben.

Zur Förderung der Transparenz ist in beiden Übereinkommen die vorherige Notifizierung geplanter Maßnahmen vorgeschrieben, die sich auf den internationalen Handel auswirken könnten, um so den anderen WTO-Mitgliedern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) gilt für alle Erzeugnisse einschließlich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und alle Maßnahmen, die sich auf den internationalen Handel auswirken könnten. Es gilt nicht für die in dem entsprechenden Übereinkommen genannten gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen.

Im Hinblick auf diese Ziele werden in dem Übereinkommen einige Grundsätze festgelegt: Die Maßnahmen der Vertragsparteien sollten ein legitimes Ziel verfolgen, sie sollten im Hinblick auf diese Ziele sinnvoll bzw. verhältnismäßig sein, es darf keine Alternativen geben, die den internationalen Handel weniger beeinträchtigen und sie dürfen nicht diskriminierend sein.

Im Lebensmittelsektor können die nachstehenden Gründe im Rahmen des obengenannten Übereinkommens Maßnahmen einer Vertragspartei rechtfertigen, die von den einschlägigen internationalen Normen abweichen: Vermeidung von Praktiken, die irreführend sein können (irreführende Informationen), Schutz der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, Schutz des Lebens und der Gesundheit von Tieren, Schutz der Umwelt.

Die Begründung für Maßnahmen zur Erreichung dieser legitimen Ziele kann wissenschaftlich-technische Daten, Verarbeitungsverfahren und den endgültigen Verwendungszweck des Produktes zugrundelegen.

Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS) gilt für folgende Maßnahmen:

- Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Tieren oder Pflanzen, die durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen, Krankheiten, krankheitübertragenden oder krankheitsverursachenden Organismen entstehen;

- Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen oder Tieren vor Gefahren, die durch Zusatzstoffe, Kontaminanten, Toxine oder krankheitsverursachende Organismen in Nahrungsmitteln entstehen,

- Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen vor Gefahren, die durch von Tieren, Pflanzen oder Waren daraus übertragene Krankheiten oder durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen entstehen;

- Verhütung oder Begrenzung sonstiger Schäden, die durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen entstehen.

Hauptzweck des Übereinkommens ist es, das souveräne Recht der Mitglieder zu sichern, das Gesundheitsschutzniveau zu gewährleisten, das sie für angemessen halten, und gleichzeitig sicherzustellen, daß dieses Recht nicht für protektionistische Zwecke eingesetzt wird und zu unnötigen Behinderungen des internationalen Handels führt.

Die Maßnahmen der Mitglieder zur Erreichung des gewählten Gesundheitsschutzniveaus müssen sich auf eine Bewertung der gesundheitlichen Gefahren stützen, wobei das verfügbare wissenschaftliche Material, Verfahren und Produktionsmethoden, Inspektions-, Probenahme- und Prüfverfahren sowie - beim Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Tieren oder Pflanzen - die einschlägigen wirtschaftlichen Faktoren zu berücksichtigen sind.

Die Maßnahmen dürfen keine willkürliche bzw. ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Mitgliedstaaten zur Folge haben, in denen gleiche oder ähnliche Bedingungen herrschen. Sie dürfen den Handel nicht stärker einschränken, als erforderlich, um das entsprechende Gesundheitsschutzniveau zu erreichen, wobei die technische und wirtschaftliche Durchführbarkeit zu berücksichtigen ist. Die Mitglieder können Maßnahmen einführen oder beibehalten, die ein höheres Schutzniveau bewirken, als durch Maßnahmen auf der Grundlage der einschlägigen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen erreicht würde, wenn eine wissenschaftliche Begründung vorliegt oder sich diese aus dem Schutzniveau ergeben, das der Mitgliedstaat als angemessen festgelegt hat.

Im Unterschied zu dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse werden in dem Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen einige internationale Organisationen ausdrücklich genannt, deren Normen, Richtlinien oder Empfehlungen als relevant angesehen werden. Es handelt sich hierbei um die Kommission des Codex Alimentarius (Lebensmittelsicherheit), das Internationale Tierseuchenamt (Tiergesundheit und Zoonosen) und die Internationale Pflanzenschutzkonvention (Pflanzengesundheit).

Beachten WTO-Mitglieder die einschlägigen internationalen Normen nicht, können folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- WTO-Mitglieder, die der Ansicht sind, daß die ihnen im Rahmen der Notifizierungsverfahren mitgeteilten nationalen Maßnahmen im Widerspruch zu den genannten beiden Übereinkommen stehen, können eine Begründung fordern;

- die nationalen Maßnahmen können den für die Verwaltung der Übereinkommen zuständigen Ausschüssen vorgelegt werden. In dem SPS-Übereinkommen heißt es z.B., daß in Fällen, in denen eine Rechtsvorschrift erhebliche Auswirkungen auf den Handel hat - ein Verzeichnis solcher Vorschriften ist vom Verwaltungsausschuß zu erstellen -, ein Mitglied, daß eine internationale Norm nicht einhält, dem Ausschuß eine Begründung vorlegen muß;

- Streitigkeiten können durch im Rahmen der WTO eingesetzte Gremien geregelt werden.

2.2 Entwicklungen im Rahmen des Codex Alimentarius

1962 setzten die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen FAO) und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) einen gemeinsamen Codex-Alimentarius-Ausschuß ein, der Normen, Empfehlungen und Leitlinien zum Schutz der Gesundheit des Verbrauchers, zur Sicherstellung fairer Handelspraktiken und zur Erleichterung des internationalen Handels erstellen sollte. 1994 waren 146 Staaten Mitglied des Codex. 237 Normen für Grundlebensmittel waren erstellt worden sowie 41 Verhaltenskodizes in den Bereichen Hygiene und Lebensmitteltechnologie. 185 Pestizide wurden bewertet, was zur Festlegung von 3.274 Rückstandshöchstwerten führte. Ferner wurden 760 Lebensmittelzusatzstoffe, 25 Kontaminanten und 54 Tierarzneimittel bewertet.

Im März 1991 veranstalteten FAO und WHO (in Zusammenarbeit mit dem GATT) eine Konferenz über Lebensmittelnormen, Chemikalien in Lebensmitteln und den internationalen Handel; die Erfahrungen im Rahmen des GATT wurden bei der Planung weiterer Fortschritte im Rahmen des Codex Alimentarius und eines neuen SPS-Übereinkommens zugrundegelegt.

Durch das SPS-Übereinkommen erhalten die im Rahmen des Codex verabschiedeteten Normen, Richtlinien, Empfehlungen und Kodizes für eine gute hygienische Praxis den Status internationaler Referenzen.

Der Codex hat mit einer gründlichen Reform seiner Vorgehensweise und seiner Verfahren begonnen, um die ihm im Rahmen des SPS-Übereinkommen zugewiesene Aufgabe erfüllen zu können. Dies führte dazu, daß die Effizienz der Verfahren zur Entwicklung und Verabschiedung von Normen verbessert wurde. Ferner wird eine große Anzahl der Codex-Normen inhaltlich dahingehend überprüft, daß diese die neuen WTO-Übereinkommen nun berücksichtigen. Das Verhältnis des Codex zum SPS-Übereinkommen muß jedoch geklärt und präzisiert werden.

Die Gemeinschaft ist entschlossen, sich an der Konzipierung und Anwendung dieser neuen Vorgehensweisen konstruktiv zu beteiligen und ein hohes Niveau des Gesundheits- und Verbraucherschutzes anzustreben; sie muß sicherstellen, daß sie über die dafür erforderlichen Ressourcen verfügt.

2.3 Die Folgen dieser Entwicklung für die Gemeinschaft

Diese Entwicklungen wirken sich mehrfach auf die Tätigkeit der Gemeinschaft im Lebensmittelsektor aus:

1. Die Gemeinschaft wird immer häufiger auf internationaler Ebene wissenschaftliche Begründungen ihrer Maßnahmen vorlegen müssen. Die obigen Vorschläge zur Konsultation wissenschaftlicher Ausschüsse im Vorfeld gelten auch im Zusammenhang mit Änderungen, die von der Gemeinschaft auf internationaler Ebene verlangt werden.

2. Da die Gemeinschaft in der Lage sein muß, Maßnahmen zu rechtfertigen, die von den einschlägigen internationalen Normen abweichen, muß die internationale Dimension der wissenschaftlichen Beurteilungen auf Gemeinschaftsebene unbedingt berücksichtigt werden. Die Mitglieder der wissenschaftlichen Ausschüsse der Gemeinschaft müssen in der Lage sein, mit ihren Kollegen zusammenzuarbeiten, inbesondere im Rahmen internationaler Ausschüsse wissenschaftlicher Sachverständiger wie dem JECFA (gemeinsamer FAO/WHO-Sachverständigenausschuß für Lebensmittelzusatzstoffe) und dem JMPR (gemeinsame FAO/WHO-Tagung über die Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln), die für die wissenschaftliche Bewertung von Gefahren als Grundlage für die Erstellung der Codex-Normen zuständig sind. Internationale Beurteilungen bestimmter Gefahren sollten, soweit vorhanden, soweit wie möglich berücksichtigt werden, ohne allerdings das Schutzniveau der Gemeinschaft in Frage zu stellen.

3. Die neue Situation beinhaltet nicht nur zusätzliche Aufgaben für die Gemeinschaft, sondern auch die Möglichkeit sicherzustellen, daß die von unseren wichtigsten Handelspartnern verabschiedeten neuen Maßnahmen deren internationalen Verpflichtungen entsprechen. Um diese Möglichkeit voll nutzen zu können, muß die Gemeinschaft bereit sein, die erforderlichen Ressourcen zu mobilisieren, um die Maßnahmen unserer Handelspartner genau zu prüfen. Dies ist nur im Rahmen einer engen Partnerschaft zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und denjenigen möglich, um deren unmittelbare Interessen es geht, d.h. den Erzeugern und Unternehmen der Gemeinschaft.

4. Die Gemeinschaft muß ferner in der Lage sein, an den Verhandlungen im Rahmen des Codex Alimentarius und anderer Foren, bei denen es um die Verabschiedung internationaler Normen geht, voll teilzunehmen. Dies ist

notwendig, um sicherzustellen, daß die Interessen der Gemeinschaft bei der Erstellung internationaler Normen berücksichtigt werden, die bei der Beurteilung der Legitimität der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft selbst als Referenz dienen werden. Die derzeitige Situation, in der die Gemeinschaft vollgültige Vertragspartei der WTO-Übereinkommen ist, bei der Erstellung internationaler Normen im Rahmen des Codex Alimentarius jedoch nur über Beobachterstatus verfügt, stellt eine nicht annehmbare Anomalie dar, die sobald wie möglich durch die volle Mitgliedschaft der Gemeinschaft im Codex-Alimentarius-Ausschuß zu beheben ist. Ein diesbezüglicher Vorschlag wurde dem Rat vorgelegt. Dieser erteilte der Kommission ein entsprechendes Mandat; die Verhandlungen mit dem Codex-Sekretariat haben bereits begonnen.

Angesichts der Zuständigkeiten der Gemeinschaft im Bereich des Pflanzenschutzes und der Ziele des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens (IPPC) nimmt die Gemeinschaft an der Überprüfung des IPPC teil und plant, Mitglied zu werden.

Gleichzeitig sollte sich die Gemeinschaft verstärkt an der internationalen wissenschaftlichen Bewertung bestehender Gefahren beteiligen. Die Richtlinie 93/5/EWG über die wissenschaftliche Zusammenarbeit bietet bereits die Grundlagen für eine Beteiligung von Gemeinschaftsgremien an der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit. In dem Vorschlag für das fünfte Rahmenprogramm ist eine solche verstärkte Beteiligung ebenfalls vorgesehen.

3. Die bilaterale Dimension

Die weltweiten Entwicklungen bieten auch einen allgemeinen Rahmen, innerhalb dessen einzelne Länder eigene bilaterale Äquivalenzabkommen abschließen können. In Artikel 4 des SPS-Übereinkommens werden bilaterale Übereinkünfte über die Anerkennung der Gleichwertigkeit von Maßnahmen gefördert. Das Codex-Alimentarius-Komitee für Zertifizierungs- und Kontrollsysteme bei Lebensmittelein- und ausfuhren erstellt derzeit ebenfalls Leitlinien zur Förderung bilateraler Übereinkünfte. Diese ermöglichen es, konkret festzustellen, in welchen Bereichen die Vorschriften und Garantien amtlicher Zertifizierungs- und Kontrollsysteme als gleichwertig anerkannt werden, d.h. bei welchen davon ausgegangen wird, daß sie das gleiche Schutzniveau bieten, auch wenn Unterschiede festzustellen sind. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit erleichtert den Handel zwischen den Unterzeichnerstaaten durch die Vereinfachung der Voraussetzungen.

Derartige Übereinkünfte sind insbesondere erforderlich, wenn in den Rechtsvorschriften Vorbeugungsmaßnahmen während der Herstellung bzw. Verarbeitung vorgesehen sind, z.B. Maßnahmen auf der Grundlage der HACCP-Prinzipien. Die Anwendung dieses Systems kann nur durch Inspektionen in den

Unternehmen und nicht allein durch die Kontrolle des Enderzeugnisses nachgewiesen werden.

Aufgrund solcher Übereinkünfte können auch die staatlichen Mittel für die amtlichen Kontrollen effizienter eingesetzt werden, ohne den Schutz der Verbraucher zu verringern, indem unnötige Wiederholungen von Kontrollen vermieden werden, die im ausführenden Land bereits ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Ferner könnte die technische Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Erstellung von Lebensmittelvorschriften, Überwachung und Zertifizierung erleichtert werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Rat am 21. September 1992 einen Beschluß verabschiedet hat, in dem die Kommission zur Aushandlung von Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einigen Drittstaaten über die gegenseitige Anerkennung im Zusammenhang mit der Konformitätsbewertung ermächtigt wurde. Die Kommission leitete ferner aufgrund weiterer Mandate des Rates Verhandlungen über bilaterale tier- und pflanzenschutzrechtliche Äquivalenzabkommen ein. Der Rat stimmte einem Abkommen mit Neuseeland zu, das bereits unterzeichnet wurde. Ein Vorschlag für ein Abkommen mit der Tschechischen Republik wurde fertiggestellt und dem Rat vorgelegt. Verhandlungen mit anderen Handelspartnern (u.a. Australien, Kanada, den Vereinigten Staaten, südamerikanischen Ländern (Argentinien, Chile, Uruguay) und den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas) werden fortgesetzt.

Zur Erleichterung von Äquivalenzabkommen außerhalb des tier- und pflanzenschutzrechtlichen Sektors sollte erwogen werden, die bestehenden Vorschriften für die amtliche Überwachung durch nachstehende Maßnahmen zu ergänzen:

- Maßnahmen, die sicherstellen, daß die Kontrollen ein- und ausgeführter Waren den internationalen Vorschriften entsprechen, insbesondere unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die jeweiligen Gefahren (s.o.) und mit der Möglichkeit, Äquivalenzabkommen zu berücksichtigen;

- Maßnahmen, die zulassen, daß die Gruppe der EG-Beamten, die für die Bewertung und Prüfung von Gleichwertigkeit und Effizienz amtlicher Lebensmittelüberwachungssysteme in den Mitgliedstaaten zuständig sind (s. Richtlinie 93/99/EWG) auch mit den Mitgliedstaaten bei der Bewertung und Prüfung amtlicher Überwachungssysteme in Nicht-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, wenn es um die Aushandlung und Verwaltung eines Abkommens über die Anerkennung der Gleichwertigkeit von Maßnahmen geht.

Ferner unterhält die Gemeinschaft zahlreiche bilaterale Kontakte mit ihren wichtigsten Handelspartnern im Zusammenhang mit ordnungspolitischen Fragen des Lebensmittelsektors (u.a. den transatlantischen Dialog) und der ordnungspolitischen Zusammenarbeit.

Bundesrat Drucksache **390/97** (Beschluß)

26.09.97

Beschluß
des Bundesrates

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union

KOM(97) 176 endg.; Ratsdok. 8150/97

Der Bundesrat hat in seiner 716. Sitzung am 26. September 1997 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die mit dem Grünbuch beabsichtigte neue Orientierung der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts. Die Straffung und Vereinfachung der bestehenden Regelungen liegt auch im Interesse der Länder. Um dieses Ziel zu erreichen, hält der Bundesrat es für erforderlich, zu den bestehenden Regelungen auf Gemeinschaftsebene, die historisch bedingt aus Normen zur Vermeidung technischer Handelshemmnisse gewachsen sind, eine Dachregelung für das Lebensmittelrecht - insbesondere für den Bereich Gesundheitsschutz, aber auch hinsichtlich des Irreführungs- und Täuschungsschutzes - zu schaffen, die in ihrer Systematik dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) entspricht. Es erscheint zweckmäßig, diesen Regelungsbereich auf Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und Tabakerzeugnisse zu beschränken, wie dies von der Kommission bereits seit Jahren verfolgt wird. Die Kommission sollte eine analoge Dachregelung auch für den Bereich der kosmetischen Mittel initiieren.

   Mit Skepsis verfolgt der Bundesrat die Bemühungen der Kommission, zunehmend Gemeinschaftsdienststellen für Überwachungsaufgaben einzurichten bzw. Aufgabenbereiche und Personalausstattung bereits bestehender Dienststellen erheblich auszudehnen. Der Bundesrat hält eine solche Erweiterung des vorhandenen oder bereits verbindlich beschlossenen Rahmens für den Bereich des Lebensmittelrechts nicht für erforderlich. Die Lebensmittelüberwachung muß Aufgabe der in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden bleiben. Eine Kontrolle, ob die Behörden ihren Aufgaben nachkommen, muß der Kommission grundsätzlich möglich sein, da die gleichmäßige Anwendung des Gemein-

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

schaftsrechts in allen Mitgliedstaaten eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren des Binnenmarktes ist. Direkte Sanktionsmaßnahmen der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten werden vom Bundesrat abgelehnt. Sollte es zu Meinungsunterschieden hinsichtlich der Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder dessen Anwendung kommen, ist der Europäische Gerichtshof die geeignete Instanz, hier eine Klärung herbeizuführen.

Zu den von der Kommission im Grünbuch aufgeworfenen Fragestellungen nimmt der Bundesrat im einzelnen wie folgt Stellung:

2. **Stellungnahme zur Anwendung freiwilliger Instrumente im Lebensmittelsektor und insbesondere zu der Frage, wie es möglich wäre, die Beteiligten zu stärkerer Nutzung solcher Instrumente auf Gemeinschafts- statt auf nationaler Ebene zu bewegen (Grünbuch S. 26)**

Die in Artikel 5 der Richtlinie 93/43/EWG geschaffene Möglichkeit für die betroffene Wirtschaft, Leitlinien für eine gute Hygienepraxis erarbeiten zu können, wird begrüßt. Dieser Ansatz steht im Einklang mit dem Beschluß des Bundesrates vom 10.07.1992 - BR-Drucksache 363/92 (Beschluß) -, in dem die Wirtschaft aufgefordert wurde, vermehrt Eigenkontrollen einzuführen, um die Überwachungsbehörden angesichts gestiegener Kontrollanforderungen in die Lage zu versetzen, die Lebensmittelüberwachung nach wie vor effizient durchführen zu können. Dabei kommt dem Instrumentarium des eigenverantwortlich nutzbaren Konzepts der Risikoanalyse und Risikobeherrschung eine große Bedeutung zu. Selbstregulierungsinstrumente, wie z. B. Verhaltenskodizes oder Normen als Alternative oder Ergänzung von Vorschriften werden begrüßt.

3. **Kommentare zur Frage, wann horizontale und wann vertikale Konzepte im Lebensmittelrecht sinnvoll erscheinen (Grünbuch S. 27)**

Der Bundesrat bestärkt die Europäische Kommission in der Absicht, das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft zu vereinfachen und zu rationalisieren. Grundsätzlich sind - im Interesse der Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit - allgemeine horizontale Regelungen gegenüber vertikalen produktspezifischen Richtlinien zu bevorzugen. In jedem Fall muß das gewählte rechtliche Instrumentarium dem angestrebten Ziel angepaßt werden. Im übrigen wird hierzu auch auf die Ausführungen unter Punkt 10 verwiesen.

4. **Kommentare zu Fragen der Notifizierung nationaler Vorschriften im Lebensmittelbereich (Grünbuch S. 30-32)**

Notifizierungspflicht gegenüber einer Stelle der Kommission auch bei unterschiedlichen Notifizierungsverfahren

...

Ausweitung der nach der Etikettierungs-RL, Kontaminanten-RL und Hygiene-RL geltenden Notifizierungsverfahren auf andere Bereiche des Lebensmittelrechts

Die für einzelstaatliche Vorschriften aufgrund der allgemeinen Notifizierungsrichtlinie 83/189/EWG geltenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung von unterschiedlich langen Stillstandsfristen sind nach Ansicht des Bundesrates ein ausgewogener Kompromiß zwischen der Wahrung des Gemeinschaftsinteresses und der Berechtigung der Mitgliedstaaten, neue Regelungsbedürfnisse zügig zu erfüllen. In der Praxis des allgemeinen Notifizierungsverfahrens gelingt es häufig, mögliche Probleme im innergemeinschaftlichen Handel durch pragmatische Änderungen, wie z. B. die Einfügung einer Klausel zur Sicherstellung der gegenseitigen Anerkennung, zu bewältigen. Die zeitliche Begrenzung der Stillstandsfristen auf maximal 18 Monate beugt dabei einer dauerhaften Blockade der Weiterentwicklung des Rechts des betroffenen Mitgliedstaates vor.

Demgegenüber enthalten die in den Richtlinien über Etikettierung, Kontaminanten und Lebensmittelhygiene vorgesehenen besonderen Notifizierungsverfahren die Möglichkeit, einen Mitgliedstaat auf Dauer am Erlaß einer für notwendig erachteten einzelstaatlichen Vorschrift zu hindern. Ein gewisser Ausgleich dieser weitergehenden Einschränkung ergibt sich zwar daraus, daß die Verhinderung der Inkraftsetzung einzelstaatlicher Vorschriften im besonderen Notifizierungsverfahren einen mit qualifizierter Mehrheit im Komitologieverfahren gefaßten Beschluß vorsieht. Gleichwohl setzt die Anwendung derart weitreichender Einschränkungen aus Sicht des Bundesrates voraus, daß der betroffene Regelungsbereich auf Gemeinschaftsebene so vollständig harmonisiert ist, daß ergänzende nationale Regelungen von vornherein unerwünscht sind.

Diese Voraussetzung gilt noch nicht für alle Bereiche des gemeinschaftlichen Lebensmittelrechtes. Folglich steht der Bundesrat einer flächendeckenden Anwendung der besonderen Notifizierungsverfahren ablehnend gegenüber. Eine erwägenswerte Alternative im vollharmonisierten Bereich sind demgegenüber Regelungen wie in Art. 5 der Zusatzstoff-Richtlinie 89/107/EWG, nach denen Mitgliedstaaten in zeitlich begrenzter Weise zusätzliche Zulassungen unter Berücksichtigung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts vornehmen können.

5. **Frage der Notwendigkeit weiterer Gemeinschaftsregelungen in den Bereichen: technische Hilfsstoffe, Zusatz von Vitaminen und Mineralien zu Lebensmitteln; diätetische Nahrungsergänzungen (Grünbuch S. 32)**

Technische Hilfsstoffe

Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, daß es erforderlich ist, mit den Mitgliedstaaten Gespräche aufzunehmen, um Regelungen über technische Hilfsstoffe zu schaffen; er verweist hierzu auf seinen jüngsten Beschluß vom 04.07.1997 - BR-Drucksache 356/97 (Beschluß) -. Von Gebotsregelungen

...

im Sinne einer Zulassung von technischen Hilfsstoffen sollte Abstand genommen werden. Vielmehr bietet es sich an, in Analogie zu den Regelungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes, technische Hilfsstoffe in gesundheitlich unbedenklichen und technisch nicht vermeidbaren Mengen in Lebensmitteln zu tolerieren. Um einen angemessenen Verbraucherschutz zu erreichen, wird es darüber hinaus für erforderlich gehalten, daß die Unternehmen verpflichtet werden, die von ihnen verwendeten technischen Hilfsstoffe mitzuteilen (Aufstellung eines Inventars) und für evtl. Kontrollen der Überwachung in einem Dossier alle erforderlichen Daten über die Zusammensetzung, Verwendung und toxikologische Absicherung der technischen Hilfsstoffe vorzuhalten. Die Kommission sollte sich die Möglichkeit schaffen, in einem vereinfachten Verfahren (Ausschußverfahren) die Verwendung einzelner technischer Hilfsstoffe ggf. zu untersagen.

Zusatz von Vitaminen und Mineralien zu Lebensmitteln

Eine Regelung über den Zusatz von Vitaminen zu Lebensmitteln besteht national derzeit in Form der Verordnung über vitaminisierte Lebensmittel. Diese Verordnung regelt zumindest qualitativ (mit Ausnahme der beschränkten Zulassung von Vitamin A- und Vitamin D-Derivaten) den Einsatz von Zusatzstoffen zur Vitaminisierung von Lebensmitteln. Vor dem Hintergrund einer stetig steigenden Anzahl vitaminisierter Lebensmittel und dem Trend zur Verwendung hoher, den Tagesbedarf eines Erwachsenen übersteigenden Dosierung (z. B. bei Nahrungsergänzungsmitteln), ist eine EU-Regelung hinsichtlich quantitativer Vorgaben notwendig.

Mineralien (Mineralstoffe, inkl. Spurenelemente) sowie deren Verbindungen (außer Kochsalz) sind national gemäß § 2 LMBG den Zusatzstoffen gleichgestellt. Die Zusatzstoff-Zulassungsverordnung bzw. die Verordnung zur Neuordnung lebensmittelrechtlicher Vorschriften über Zusatzstoffe enthält Vorschriften über Zusatzstoffe - auch Mineralstoffe und deren Verbindungen -, die zu technologischen Zwecken eingesetzt werden. Zulassungsvorschriften über Zusatzstoffe, die zu anderen als technologischen Zwecken - z. B. ernährungsphysiologischen Zwecken - verwendet werden, sollen künftig in einer eigenständigen Verordnung geregelt werden. Auch hier läßt sich die Notwendigkeit einer EU-weiten Rechtsetzung durch die in letzter Zeit in vielen Mitgliedstaaten zu beobachtende vermehrte Anwendung isolierter Mineralstoffe zur Nahrungsergänzung begründen.

Diätetische Nahrungsergänzungen

Der Begriff „diätetische Nahrungsergänzungen“ ist in sich widersprüchlich. Diätetische Lebensmittel unterliegen den besonderen Anforderungen der Diätverordnung. Es handelt sich um Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind. Dagegen dienen Nahrungsergänzungsmittel in erster Linie nur allgemeinen Ernährungserfordernissen und nicht einem bestimmten Ernährungszweck. Zwar können diätetische Lebensmittel neben dem diätetischen Zweck auch der Nahrungsergänzung dienen, jedoch reichen die Zweckbestim-

...

mung und Eignung eines Lebensmittels zur Nahrungsergänzung keinesfalls zur Begründung einer diätetischen Eigenschaft i. S. d. § 1 der Diätverordnung.

Die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsvorschrift über Nahrungsergänzungsmittel - insbesondere hinsichtlich einheitlicher Begriffsdefinitionen und Abgrenzungskriterien (z. B. gegenüber Arzneimitteln) - ist offensichtlich. Derzeit besteht zumindest in Deutschland keine Rechtsdefinition bezüglich Nahrungsergänzungsmitteln; eine Abgrenzung diätetischer Nahrungsergänzungen von Nahrungsergänzungen, die für den Allgemeinverzehr bestimmt sind, ist derzeit nicht möglich. Eine Regelung ist hier dringend erforderlich. Der Bundesrat verweist im übrigen darauf, daß Sportlernahrung sich von Nahrungsergänzungsmitteln unterscheidet und insoweit auch einer Regelung bedarf.

Die Begriffsdefinitionen im Gemeinschaftsrecht sollten den Vorschlag des Codex-Komitees für Ernährung und diätetische Lebensmittel als Rahmen für eine übergeordnete Regelung heranziehen, die je nach Erfordernis durch Einzelregelungen über bestimmte Nährstoffe oder Nährstoffgruppen ergänzt wird. In Einzelregelungen könnten die für die speziellen Nahrungsergänzungsmittel wichtigen Anforderungen präzisiert werden.

6. **Sprachenfrage - Legitimation der Kommission (Grünbuch S. 33)**

Der Bundesrat erkennt das Bemühen der Kommission an, alle erforderlichen Dokumente rechtzeitig den Mitgliedstaaten in den jeweiligen Amtssprachen zur Verfügung zu stellen. Er hält es aber für erforderlich, daß die Dienststellen der Kommission auf diesem Gebiet technisch besser unterstützt werden, damit nicht nur Dokumente von herausragender politischer Bedeutung, wie z. B. das Grünbuch, in den Amtssprachen der Mitgliedstaaten vorliegen, sondern auch mit allen anderen Schriftstücken in ähnlicher Weise verfahren wird.

7. **Stellungnahme, ob sowohl in den primären als auch in den sekundären Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in geeigneten Fällen vermehrt Verordnungen eingesetzt werden sollten (Rechtsakte, bei denen es allein um die Harmonisierung allgemeiner Grundsätze und Kriterien geht, wie z. B. Vorschriften über die amtliche Lebensmittelüberwachung, würden auch weiterhin in der Form von Richtlinien verabschiedet werden), (Grünbuch S. 35)**

Der Bundesrat ist - entsprechend seinen bisherigen diesbezüglichen Beschlüssen - weiterhin der Auffassung, daß bei der Europäischen Rechtsetzung grundsätzlich das Instrument der Richtlinie der Verordnung vorzuziehen ist. Bei der Umsetzung einer Richtlinie können wesentlich besser die Besonderheiten der nationalen Rechtssystematik, der Wirtschaftsstruktur und auch der Struktur der amtlichen Überwachung berücksichtigt werden. Die Tatsache, daß im Einzelfall Richtlinien national nicht rechtzeitig umgesetzt werden, widerspricht dem nicht. Lediglich in den Fällen, in denen eine angepaßte, rechtsformale Umsetzung der im Gemeinschaftsrecht enthaltenen Vorschriften nicht erforderlich ist (z.B.

...

direkte Übernahme von Grenzwerten), ist die Verordnung das Instrument der Wahl.

8. **Stellungnahme zu der Frage der Befugnisübertragung vom Rat auf die Kommission zur Beschleunigung notwendiger Anpassungen der Gemeinschaftsvorschriften an Innovation und technischen Fortschritt. (Zu diesem Thema von interessierter Seite eingehende Kommentare werden vor dem Hintergrund der Ergebnisse der derzeit auf Regierungs- und institutioneller Ebene laufenden Diskussionen zu betrachten sein.), (Grünbuch S. 36)**

Zweifellos bietet die Befugnisübertragung vom Rat auf die Kommission im Rahmen der sogenannten „Komitologie"-Verfahren im Hinblick auf den erforderlichen Zeitbedarf gewichtige Vorteile gegenüber dem üblichen Verfahren des Rechtsakterlasses durch Rat und Europäisches Parlament. Jedoch stellt das Komitologie-Verfahren - insbesondere in der von der Kommission bevorzugten Variante des Beratenden Ausschusses - bei flächendeckender Anwendung das im EG-Vertrag sorgfältig abgewogene institutionelle Gleichgewicht in Frage. Weder das die demokratische Legitimation vermittelnde Europäische Parlament noch der Rat sind angemessen in das Verfahren des Beratenden Ausschusses eingebunden.

Der Bundesrat spricht sich deshalb dafür aus, Regelungen im Komitologiebereich auf technische Durchführungsfragen zu beschränken, deren Inhalt, Zweck und Ausmaß im ermächtigenden Rechtsakt des Rates und ggf. des Europäischen Parlaments im wesentlichen vorherbestimmt ist. Liegen diese Voraussetzungen vor, so ist nach Auffassung des Bundesrates das „contre-filet"-Verfahren (Typ IIIb) ein angemessenes Instrument, um den Einfluß des Rates auf das Ergebnis des Durchführungsrechtsaktes abzusichern.

9. **In der Vergangenheit ist mehrfach Zweifel aufgekommen, ob Definitionen nur für die betreffenden Rechtsvorschriften gelten, in denen sie erscheinen, oder ob sie allgemeiner anwendbar sind. Um weitere Zweifel auszuschalten, schlägt die Kommission vor festzustellen, daß bestimmte Definitionen allgemein für das gesamte Lebensmittelrecht der Gemeinschaft gelten (Grünbuch S. 37).**

Der Bundesrat bestärkt die Kommission in ihrer Absicht, bestimmte Definitionen allgemein für das gesamte Lebensmittelrecht festzulegen. Es bietet sich an, diese Definitionen in eine Dachregelung für das Lebensmittelrecht zu integrieren. Auf diese Weise wird am besten deutlich gemacht, daß den Definitionen eine umfassende Anwendbarkeit zukommen soll.

...

10. **Zur Frage der dem Codex Alimentarius nachgebildeten Definition für „Lebensmittel": Kann diese Definition auch auf die Primärerzeugung angewendet werden? (Grünbuch S. 38)**

Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, innerhalb der Gemeinschaft eine Definition des Begriffs „Lebensmittel" einzuführen. Er bestärkt die Kommission darin, dieses Ziel vorrangig anzustreben, um derzeit noch bestehende gravierende Unterschiede in der lebensmittelrechtlichen Bewertung bestimmter Erzeugnisse, wie z. B. der Nahrungsergänzungsmittel, zu beseitigen. So kommt es immer wieder zu Handelshemmnissen dadurch, daß z. B. in der Bundesrepublik Deutschland Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten als Arzneimittel beurteilt werden, obwohl diese in den Herkunftsmitgliedstaaten als Lebensmittel frei verkehrsfähig gehandelt werden. Dieses ständige Problem könnte durch eine einheitliche Definition des Begriffs „Lebensmittel" in der Gemeinschaft und deren konsequente Anwendung beseitigt werden.

Die von der Kommission vorgeschlagene, auf der Definition des Codex Alimentarius beruhende Begriffsbestimmung „Lebensmittel" ist nach Auffassung des Bundesrates überarbeitungsbedürftig. So können Stoffe auch über die Haut aufgenommen werden, um anschließend im Körper eine zumindest behauptete ernährungsphysiologische Wirkung zu entfalten. Damit kann es über den Begriff „Aufnahme" zu einer Kollision der Definitionen „Lebensmittel" und „kosmetische Mittel" kommen. Die auf EU-Ebene bestehende Definition der kosmetischen Mittel (Artikel 1 der RL 76/768/EWG) räumt einen solchen Konflikt im Vorhinein nicht gänzlich aus.

Es bietet sich an, auch im Gemeinschaftsrecht Primärerzeugnisse insoweit unter die Begriffsbestimmungen 'Lebensmittel' fallen zu lassen, wie dies in Deutschland nach den Begriffsbestimmungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes der Fall ist.

11. **Definition für „Vermarktung" (Grünbuch S. 38)**

Der vorgeschlagenen Definition des Begriffs „Inverkehrbringen" wird grundsätzlich zugestimmt. Es wird jedoch empfohlen, künftig nur den Begriff des „Inverkehrbringens" zu verwenden und auf den Begriff „Vermarktung" zu verzichten.

Entbehrlich erscheint die Einschränkung, daß nur die „unter Aufsicht der Mitgliedstaaten" durchgeführte wissenschaftliche Forschung ausgenommen sein soll.

12. **Fragen zur Lebensmittelhygiene (Vertikalrichtlinien, HACCP-Konzept) (Grünbuch S. 40)**

In den vertikalen Ansätzen auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene werden Details teilweise über Gebühr geregelt, so daß Unternehmen, die in mehreren Bereichen der Erzeugung von Lebensmitteln tierischer Herkunft tätig sind, die

...

Anforderungen verschiedener, sich teilweise widersprechender Regelungen erfüllen müssen. Eine horizontale Richtlinie zur Regelung der Lebensmittelhygiene kann dabei sowohl die Stufe der Erzeugung, als auch die Stufe der Vermarktung erfassen.

Insoweit werden die von der Kommission bereits ergriffenen Aktivitäten in Form eines Leitfadens zur Konsolidierung von vierzehn Einzelrichtlinien aus dem Bereich der Erzeugung und Vermarktung von Lebensmitteln tierischer Herkunft begrüßt. Die darin erkennbare Konzeption in Anlehnung an die Richtlinie 93/43/EWG über Lebensmittelhygiene regelt allgemeine Hygieneanforderungen, die von allen Betrieben, die Erzeugnisse tierischen Ursprungs herstellen, als Grundforderung einzuhalten sind. Es sollte versucht werden, die Richtlinie 93/43/EWG mit dem übergreifenden Teil des Konsultationsdokumentes zusammenzuführen; für die Bereiche, in denen weitere Detailvorschriften aus Gründen des Gesundheitsschutzes erforderlich sind, können die jeweiligen spezifischen Hygienemaßnahmen in vertikalen produktspezifischen Anhängen zu der allgemeinen Hygienevorschrift geregelt werden. Gleichzeitig sind die Einzelvorschriften auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.

Grundsätzlich steht der Bundesrat der Absicht der Kommission, ein einheitliches Hygieneniveau für alle Lebensmittel herstellenden Betriebe zu schaffen, positiv gegenüber. Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes sollte jedoch mittleren und kleineren Betrieben die Möglichkeit zugestanden werden, entsprechend den örtlichen Gegebenheiten unter erleichterten Hygieneanforderungen (z. B. keine Verpflichtung zur Einrichtung eines Sozialraums) tätig werden zu können. Für diese Betriebe sollten angemessene Erleichterungen - ohne Eingrenzung des Verantwortungsbereichs - möglich sein. Ggf. kann hier auch ein Ermessensspielraum der amtlichen Lebensmittelüberwachung vorgesehen werden.

13. **Frage, ob die bestehenden Vorschriften zur Gewährleistung von Sicherheit und Hygiene von Primärerzeugnissen nichttierischen Ursprungs, wie z. B. die Vorschriften über Pestizid-Rückstände und Verunreinigungen, als ausreichend anzusehen sind (Grünbuch S. 41)**

In vielen Bereichen sind die Rechtsvorschriften zur Gewährleistung der Sicherheit von Primärerzeugnissen im Sinne eines vorbeugenden Gesundheitsschutzes nicht ausreichend (z.B. Höchstmengen für Pflanzenschutzmittelrückstände in Babykost). In anderen Bereichen (z.B. Durchführungsvorschriften zur Kontaminentenverordnung) ist eine baldige Harmonisierung auf hohem Verbraucherschutzniveau notwendig.

Verbesserungen im Sinne des vorbeugenden Gesundheitsschutzes sind wünschenswert zur Vermeidung unsachgemäßer Lagerung, insbesondere im Hinblick auf Verunreinigungen und Rückstände von Aflatoxinen, Fusarientoxinen, Ochratoxinen, Patulin, zur Vermeidung von Kontaminationen von Ölfrüchten

...

mit fettlöslichen Lösungsmitteln sowie Entfeuchtung und Begasung von (Getreide-)Silos zur Vermeidung der Mykotoxinbildung.

14. **Kommentare zu der Frage, ob der Einzelhandel mit Lebensmitteln tierischen Ursprungs weiterhin unter die allgemeine Hygiene-Richtlinie fallen soll, oder ob er in den Geltungsbereich der veterinärhygienischen Richtlinien einbezogen werden sollte (Grünbuch S. 42)**

Hinsichtlich der Frage, inwieweit Hygienevorschriften für den Einzelhandel (Verkaufsraum, Vorbereitungsraum) künftig in produktspezifischen vertikalen Richtlinien geregelt werden sollten, wird auf die Ausführungen zu Nr. 15 verwiesen: soweit möglich, sollten im Interesse der Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit horizontale Regelungen bevorzugt werden. Das jetzige System, das diesen Bereich dem Regelungsbereich der Richtlinie 93/43/EWG zuordnet, sollte beibehalten werden. Im Einzelfall erforderliche produktspezifische Regelungen sollten in vertikalen produktspezifischen Anhängen zur Richtlinie 93/43/EWG geregelt werden. Anderenfalls müßten die Einzelhandelsbereiche, die eine Vielzahl verschiedener Lebensmittel tierischer Herkunft anbieten, die Hygienevorschriften den jeweiligen spezifischen vertikalen Richtlinien entnehmen. Dies würde zu einer schlechteren Übersichtlichkeit dieses Rechtsbereiches führen.

15. **Im Zusammenhang mit der Vereinfachung der Veterinärhygienevorschriften könnte es sich als sinnvoll erweisen, die in diesen Vorschriften enthaltenen Qualitätsbestimmungen zu überprüfen. Frage, ob qualitative Bestimmungen, soweit sie überhaupt notwendig sind, ihren Platz eher in spezifisch qualitätsbezogenen Vorschriften hätten und daher, wenn kein Gesundheitsbezug vorliegt, aus den Veterinärvorschriften herausgenommen werden sollten (Grünbuch S. 43)**

Spezifische qualitätsbezogene Vorschriften für Lebensmittel sind grundsätzlich nur soweit erforderlich, als der Schutz der Verbraucher vor Irreführung und Täuschung allein durch die Kennzeichnung nicht ausreichend sichergestellt werden kann. Ansonsten sollten Qualitätsbestimmungen als freiwillige Normen ausgestaltet werden.

Zahlreiche der in den Veterinärhygienevorschriften enthaltenen qualitätsbezogenen Regelungen dienen gleichzeitig der Sicherung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit der Lebensmittel tierischer Herkunft.

Qualitätsbestimmungen ohne Gesundheitsbezug sollten nach entsprechender Prüfung aus den Veterinärhygienevorschriften herausgenommen und, soweit nicht ohnehin entbehrlich, in spezifische qualitätsbezogene Vorschriften überführt werden.

...

16. **Frage, ob es wünschenswert wäre, die in vertikalen Texten bestehenden verbindlichen Etikettierungsbestimmungen (z. B. für Wein, Frischobst, Eier - sowie die spezifischen Richtlinien für Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke) in einem gemeinsamen Etikettierungstext zusammenzufassen, oder ob es im Interesse der Flexibilität richtiger wäre, sie weiter in den spezifischen Texten zu belassen (getrennt von der RL 79/112/EWG) (Grünbuch S. 43)**

Der Bundesrat bestärkt die Kommission in ihren Überlegungen, die derzeit noch in vertikalen Rechtsvorschriften bestehenden verbindlichen Etikettierungsbestimmungen (z. B. für Wein, Frischobst, Eier) in einer gemeinsamen horizontalen Regelung (Etikettierungs-Richtlinie) zusammenzufassen. Dieses Vorgehen würde ganz wesentlich dazu beitragen, einheitliche Maßstäbe an die Kennzeichnung unterschiedlicher Lebensmittel anzulegen. Darüber hinaus führt es zu einer besseren Transparenz und Übersichtlichkeit des Gemeinschaftsrechts. Die Befürchtung, daß hierdurch eine geringere Flexibilität erreicht wird, teilt der Bundesrat nicht, da in den Etikettierungsbestimmungen nur allgemeine Anforderungen festzulegen sind. Gerade das Beispiel „Wein" macht deutlich, daß eine bis ins letzte Detail vertikal reglementierte Etikettierung nicht mehr flexibel anzuwenden ist. Detaillierte Vorschriften für einzelne Lebensmittel sollten deshalb auf das unabdingbar notwendige Maß beschränkt werden. Auch sie können in eine gemeinsame Rechtsnorm integriert werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Vorlage des Grünbuchs zum Anlaß zu nehmen, bei der Kommission darauf hinzuwirken, das gesamte spezifische Weinbezeichnungsrecht komplett den Regelungen der EU-Etikettierungs-Richtlinie zu unterwerfen.

Der Bundesrat unterstreicht die Notwendigkeit für Regelungen, auf den Etiketten den möglichen Gehalt der Lebensmittel an bekannten Allergenen kenntlich zu machen. Er ist darüber hinaus der Auffassung, daß die Einzelkomponenten aller zusammengesetzten Zutaten einzeln aufzuführen sind, wobei hierfür keine Obergrenze hinsichtlich des prozentualen Anteils gelten soll.

17. **Es ist wichtig, daß die Vorschriften der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Kennzeichnung/Etikettierung das rechte Gleichgewicht zwischen einem Kern verbindlicher Kennzeichnungsvorschriften und der Nutzung freiwilliger Instrumente wahren. Die Kommission bittet um Kommentare zu der Frage, ob die Gemeinschaftsvorschriften in diesem Sinne ausgewogen sind oder nicht. (Grünbuch S. 44)**

Die Anforderungen an die Kennzeichnung und Etikettierung von Lebensmitteln in der EU - unter Einschluß der Nährwertkennzeichnung -und die spezifischen Kennzeichnungsvorschriften für Erzeugnisse, die unter das Weinrecht fallen, haben einen solchen Umfang angenommen, daß nur flüchtig informierte Verbraucher aus ihnen häufig unzutreffende Schlüsse ziehen. Die Überlegungen der Kommission, einen Kern verbindlicher Kennzeichnungsvorschriften festzuschreiben, darüber hinaus aber freiwillige Instrumente offen zu halten, werden

...

vom Bundesrat ausdrücklich unterstützt. Der Kern verbindlicher Kennzeichnungselemente sollte mindestens aus

- der Verkehrsbezeichnung,
- dem Zutatenverzeichnis,
- dem Mindesthaltbarkeits- bzw. Verfalldatum,
- der Füllmengenangabe,
- dem Namen sowie der Anschrift des lebensmittelrechtlich Verantwortlichen und
- der Loskennzeichnung bzw. Chargennummer

bestehen.

Daneben hält es der Bundesrat über die von der Kommission zur Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus bereits vorgesehenen Maßnahmen hinaus für erforderlich, daß den Verbrauchern ein generelles Recht auf Information über die Beschaffenheit, alle Umstände der Herstellung und den Umgang mit den ihnen angebotenen Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen eingeräumt wird. Dies könnte z. B. in einer Dachregelung für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände im Gemeinschaftsrecht der EU geschaffen werden. Die Inverkehrbringer der Erzeugnisse sollten danach den Verbrauchern gegenüber rechtlich zur Auskunft verpflichtet sein.

Mit diesem Recht auf Information würde nicht nur für die Verbraucher, die an Lebensmittelallergien oder -unverträglichkeiten leiden, eine Möglichkeit geschaffen, die für sie notwendigen Informationen über angebotene Erzeugnisse zu erhalten. Darüber hinaus sollte den Verbrauchern, die bestimmte Erzeugnisse aus religiösen oder ethischen Gründen ablehnen, auch die Möglichkeit eingeräumt werden, entsprechende Informationen zu erhalten.

Mit einer Regelung in diesem Sinne wird die Transparenz des Angebots für die Verbraucher verbessert. Nicht alle zur Beurteilung eines Erzeugnisses benötigten Informationen sind als Kennzeichnungsauflagen oder Kenntlichmachungsanforderungen vorgeschrieben. Es erscheint dem Bundesrat auch nicht zweckmäßig, bei einer Fortentwicklung des Lebensmittelrechts immer neue Kennzeichnungsauflagen festzuschreiben, wenn die damit verbundenen Informationen nur für eine verschwindend geringe Minderheit der Verbraucher von Interesse sind.

Viele der Fragen zu Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen, die von den Verbrauchern an die zuständigen Behörden gerichtet werden, können von diesen nicht beantwortet werden, da diesen die notwendigen Informationen nicht vorliegen oder Gründe des Datenschutzes der Weitergabe im Wege stehen. Auch im Interesse einer Reduzierung der staatlichen Aufgaben auf den notwendigen Umfang erscheint es sachgerecht, daß den Verbrauchern das Recht eingeräumt wird, Antworten auf ihre Fragen von den Inverkehrbringern direkt anzufordern.

...

Um die berechtigten Interessen der Wirtschaft angemessen zu berücksichtigen, müssen Betriebsgeheimnisse von dem Recht auf Information ausgenommen werden. Außerdem sollte den Inverkehrbringern die Möglichkeit eingeräumt werden, die mit der Beantwortung verbundenen Kosten den Fragestellern in Rechnung zu stellen.

18. **Die Kommission bittet um Kommentare und Vorschläge zu dem auf Gemeinschaftsebene zu verfolgenden Konzept im Zusammenhang mit Vorschriften für Werbebehauptungen. (Grünbuch S. 45)**

Der Bundesrat hält die Reglementierung von Werbebehauptungen grundsätzlich in dem Maße für zweckmäßig, wie sich dies aus den §§ 17 und 18 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes ergibt. Die in Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie beschriebenen Irreführungsverbote sollten deswegen um die entsprechenden Abschnitte aus § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstaben a und c sowie um § 18 Abs. 1 Nr. 2 bis 7 ergänzt werden.

Eine weitergehende Reglementierung von Werbebehauptungen ist im Lebensmittelrecht der EU nicht zweckmäßig, da auch das Wettbewerbsrecht einen maßgeblichen Beitrag leistet, Mißstände zu verhindern. Vielmehr sollten einzelne, verbindlich formulierte und wissenschaftlich gesicherte, gesundheitsbezogene Angaben erlaubt sein, um dem gestiegenen Informationsbedürfnis der Verbraucher entgegenzukommen. Zu berücksichtigen ist dabei, daß zwar mit Lebensmitteln keine Krankheiten geheilt werden können, eine entsprechende Ernährung aber der Entstehung von Krankheiten vorbeugen kann.

19. **Stellungnahme zu der Frage, ob die Nährwertkennzeichnung obligatorisch gemacht werden sollte und ob die vorgeschriebenen Nährwertangaben ausreichen, eine angemessene Information der Verbraucher zu gewährleisten (Grünbuch S. 45)**

Eine obligatorische Nährwertkennzeichnung der Hauptnährstoffe (Fett, Eiweiß, Kohlenhydrate) wird zur Gewährleistung der Information der Verbraucher für erforderlich gehalten, soweit sie im Lebensmittel über 1 % enthalten sind. Die weitergehende Nährwertkennzeichnung sollte dann erfolgen, wenn der Hersteller weitere nährwertbezogene Angaben, z.B. Cholesterin, für sein Produkt macht.

20. **Neuorganisation der wissenschaftlichen Ausschüsse (Grünbuch S. 47-49)**

Bezüglich der Rolle der wissenschaftlichen Beratung bei der Erstellung von Vorschriften im Bereich der Lebensmittelsicherheit hält der Bundesrat die im Dokument KOM(97) 183 (endgültige „Mitteilung der Kommission betreffend die Gesundheit der Verbraucher und die Lebensmittelsicherheit") festgelegte Neukonzeption der Wissenschaftlichen Ausschüsse für zweckmäßig. Die Behandlung von BSE in den Ausschüssen hat in der Öffentlichkeit den Eindruck erweckt, daß diese Ausschüsse in ihren fachlichen Voten nicht wirklich unab-

...

hängig sind, sondern lediglich bereits vorgefaßte Entscheidungen der Kommission fachlich begründen.

Der Bundesrat begrüßt vor allem, daß die Transparenz der Ausschüsse verbessert wird. Während es früher sehr lange dauerte, die Ergebnisse der Wissenschaftlichen Ausschüsse in Erfahrung zu bringen, ist durch das neue Informationssystem gewährleistet, daß die Ergebnisse der Ausschüsse unverzüglich zugänglich werden. Erfreulich ist auch, daß über die modernen Kommunikationswege des Internets die Möglichkeit besteht, Stellungnahmen zu den Beschlüssen der Ausschüsse abzugeben.

Für positiv erachtet der Bundesrat, daß bei die Gesundheit der Verbraucher betreffenden Fragen künftig über den Lenkungsausschuß sichergestellt wird, daß Vertreter von verschiedenen Disziplinen das jeweilige Problem beleuchten.

21. **Die Kommission bittet um Kommentare zu der Frage, ob es wünschenswert wäre, den Geltungsbereich der letztgenannten Sicherungsklausel in Art. 10 der allgemeinen Hygiene-RL auf Produkte im gemeinschaftsinternen Handel auszuweiten. (Grünbuch S. 52)**

Nach den positiven Erfahrungen mit den Sicherungsklauseln der Veterinärkontrollrichtlinie 89/662/EWG ist es wünschenswert, eine gleichartige Sicherungsklausel auch für Lebensmittel im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr zu schaffen.

22. **Kommentare und Vorschläge für Maßnahmen, die zu ergreifen wären, um die Gemeinschaft zu befähigen, im Zusammenhang mit Lebensmitteln auftretende Fälle ernsthafter und unmittelbarer Gesundheitsrisiken besser handhaben zu können (Grünbuch S. 53)**

Der Bundesrat begrüßt Überlegungen der Kommission für Maßnahmen, die zu ergreifen wären, um die Gemeinschaft zu befähigen, im Zusammenhang mit Lebensmitteln auftretende Fälle ernsthafter oder unmittelbarer Gesundheitsrisiken besser zu handhaben. Wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang jedoch die Frage der Beurteilung eines ernsthaften oder unmittelbaren Gesundheitsrisikos. Die Kommission sollte im Rahmen des Schnellwarnsystems die Mitgliedstaaten deshalb verpflichten, nur solche Meldungen mitzuteilen, bei denen unmißverständlich klargestellt ist, daß ein ernsthaftes und unmittelbares Gesundheitsrisiko vorliegt, sowie die getroffenen Maßnahmen des Mitgliedstaates und eine wissenschaftliche und toxikologische Bewertung mitzuteilen. Soweit gegen nationale Vorschriften der Mitgliedstaaten verstoßen wird, muß der Bezug zu Verstößen gegen europäische Bestimmungen nachvollziehbar hergestellt werden.

Es wird angeregt, die Zeitabläufe dahingehend zu überdenken, daß eine Straffung und schnelle Weitergabe innerhalb der EU möglich ist.

...

23. **Verbesserung der Zoonosen-RL (Grünbuch S. 54-56)**

Der Bundesrat schließt sich der Einschätzung der Kommission an, daß die Richtlinie 92/117/EWG des Rates, geändert durch Richtlinie 97/22/EG des Rates, einer Überprüfung und einer Überarbeitung bedarf.

Dabei erscheint es zweckmäßig, einzelne Regelungsinhalte der Richtlinie in die vorgesehene Richtlinie des Rates mit den Tiergesundheits- und Hygienevorschriften für die Erzeugung und Vermarktung von zum Verzehr bestimmten Erzeugnissen zu transferieren.

Bei der Überarbeitung sollte auch berücksichtigt werden, daß sich durch die Profilierung der wissenschaftlichen Ausschüsse bezüglich der Analyse und Bewertung des Risikos von Zoonosen neue Anforderungen an die Datenerhebung in den Mitgliedstaaten ergeben werden.

Die Liste der Zoonosen (Anhang I) sollte aktualisiert und mit Optionen für spezifische Maßnahmen gemäß Teil IV Nummer 6 des Grünbuchs verbunden werden.

24. **Frage, ob es angebracht wäre, auf Gemeinschaftsebene eine allgemeine Verpflichtung einzuführen, wonach die Lebensmittelunternehmen gewährleisten müssen, daß die Lebensmittel sicher, genußtauglich und für den menschlichen Verzehr geeignet sind (straf- und verwaltungsrechtliche Verpflichtung) (Grünbuch S. 56)**

Die Einführung einer allgemeinen Verpflichtung der Hersteller und Inverkehrbringer von Lebensmitteln, die Sicherheit, Genußtauglichkeit und Eignung zum menschlichen Verzehr sicherzustellen, wird begrüßt. Bei der Ausgestaltung einer solchen Verpflichtung ist allerdings zu berücksichtigen, daß für den Bereich des vorsorglichen Verbraucherschutzes detaillierte Vorschriften bestehen, die z. B. durch die Festlegung von Höchstgrenzen genaue Bestimmungen für die Beschaffenheit von Lebensmitteln enthalten. An dem Prinzip, das erforderliche Niveau des vorsorglichen Verbraucherschutzes durch konkrete Einzelregelungen festzulegen, sollte nichts geändert werden.

Eine als Generalklausel ausgestaltete allgemeine Verpflichtung, die Sicherheit von Lebensmitteln zu gewährleisten, kann deshalb nur eine Auffangregelung für unmittelbare und konkrete Gesundheitsgefahren beinhalten.

Ein allgemeines Verbot der Verletzung von Sorgfaltspflichten ersetzt jedoch nicht die Notwendigkeit des einzelfallbezogenen konkreten Nachweises des Verstoßes. Das dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerecht eigene System des an fachliche Verstöße geknüpften Ordnungswidrigkeiten - bzw. Strafrecht - setzt in allen Fällen entweder eine vorsätzliche oder fahrlässige Begehung voraus. Dabei wird immer eine Sorgfaltspflichtverletzung geprüft.

...

25. **Fragen zur Sorgfaltspflicht (insbesondere Einrede der angemessenen Sorgfalt) (Grünbuch S. 59)**

Die Einführung der von der Kommission völlig unbestimmt formulierten "Verpflichtung, alles vernünftigerweise mögliche zu tun, um die Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten" als strafverschärfendes Tatbestandsmerkmal im Lebensmittelstrafrecht ist in Deutschland überflüssig. Sie ist im übrigen nicht geeignet, die Strafbarkeit einer einzelnen Person zu begründen.

26. **Die Ausweitung des Geltungsbereichs der Produkthaftungsrichtlinie auf nicht verarbeitete landwirtschaftliche Primärerzeugnisse sollte keinesfalls als Alternative zur Entwicklung angemessener Vorschriften für die Produktsicherheit und zu wirksamen amtlichen Kontrollsystemen gesehen werden, sondern als eine eigenständige Zusatzmaßnahme. Die Kommission erbittet Kommentare zu dieser Frage. (Grünbuch S. 60)**

Der Kommission ist in vollem Umfang darin zuzustimmen, daß eine etwaige Ausdehnung der Produkthaftungsrichtlinie auf nicht verarbeitete landwirtschaftliche Primärerzeugnisse nicht als Alternative zur Entwicklung angemessener Vorschriften für die Produktsicherheit und zu wirksamen amtlichen Kontrollsystemen angesehen werden kann. Die gestellte Frage überrascht schon deshalb etwas, weil die Einräumung zivilrechtlicher Ersatzansprüche (hier Produkthaftung) im allgemeinen nicht als Begründung für den Verzicht auf präventive staatliche (hoheitliche) Überwachungsmaßnahmen anzusehen ist.

Das eigentliche Problem wird an dieser Stelle nicht in der Frage eines Verzichts auf Regelung zur Produktsicherheit, sondern in der Ausdehnung zivilrechtlicher Produkthaftung auf den Bereich der landwirtschaftlichen Urproduktion zu sehen sein. Letzteres ist aber unter rechtssystematischen Gesichtspunkten nicht dem Bereich der Lebensmittelüberwachung zuzuordnen.

27. **Herkunftskennzeichnung zum Zweck besserer Rückverfolgbarkeit (Grünbuch S. 60)**

Grundsätzlich bestärkt der Bundesrat die Kommission in ihren Überlegungen, die Zurückverfolgbarkeit auf alle Produkte tierischen Ursprungs auszuweiten, so daß die Herkunft dieser Produkte nachvollziehbar ist.

Bei der Umsetzung dieser Überlegungen ist aber unbedingt darauf zu achten, daß die erforderlichen Maßnahmen für die betroffene Wirtschaft und die Lebensmittelüberwachung leistbar bleiben. Den erforderlichen Verwaltungs- und Organisationsaufwand wird man bei zunehmendem Verarbeitungsgrad immer schwerer in Grenzen halten können.

Der Bundesrat weist hierzu deshalb auf die Verordnung zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (2081/92/EWG vom 14.07.1992) ausdrücklich hin. Die Wirtschaft sollte mit Nachdruck auch von der Kommission auf die mit dieser Regelung verbundenen Möglichkeiten hingewiesen werden.

...

28. **Die Kommission bittet um Bemerkungen dazu, welches Konzept in Fragen der Ernährung und der Gesundheit auf Gemeinschaftsebene zu verfolgen ist, welche Maßnahmen weiterzuführen sind und in welchen Fällen dies eine Anpassung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft erfordert. (Grünbuch S. 61)**

In ihrem Konzept „Europa gegen den Krebs" hat die Kommission bereits die Schwerpunkte dargelegt, die in Fragen der Ernährung und Gesundheit auf Gemeinschaftsebene verfolgt werden sollen. Der Bundesrat bestärkt die Kommission, den hier eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen.

Hinsichtlich der in diesem Zusammenhang notwendigen Einschränkungen von Werbung und bestimmten Werbebehauptungen wird auf die Ausführungen zu Nr. 21 verwiesen. Eine darüber hinausgehende Notwendigkeit für eine Anpassung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft wird unter dieser Zielsetzung nicht gesehen.

29. **Sollten Gemeinschaftsinitiativen in Betracht gezogen werden zur Förderung freiwilliger Instrumente der Hersteller und Händler, um dem Anliegen der Verbraucher, über bestimmte Aspekte eines Lebensmittels mehr Informationen zu erhalten, z. B. durch Etikettierung, Information per Telefon oder das Internet zu fördern? Sind weitere obligatorische Maßnahmen wie bei der Regelung zur Etikettierung von Rindfleisch angebracht? (Grünbuch S. 62)**

Gemeinschaftsinitiativen zur Förderung freiwilliger Instrumente der Hersteller und Händler auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes steht der Bundesrat skeptisch gegenüber. Freiwillige Instrumente, die in ihrer Auswirkung faktisch Richtlinien und Verordnungen entsprechen, stellen keine angemessene Lösung dar, da sie in ihren gestalterischen Ergebnissen Rechtsakten entsprechen, dem Europäischen Parlament und dem Rat aber die Möglichkeit nehmen, hieran bestimmungsgemäß mitzuwirken. Auch sollte vermieden werden, durch freiwillige Instrumente den bürokratischen Aufwand in der Wirtschaft zu erhöhen. Eine Entbürokratisierung des Staates, wie sie auch im Lebensmittelrecht geboten erscheint, darf durch freiwillige Instrumente für die Wirtschaft nicht ins Gegenteil verkehrt werden. Es ist zu beachten, daß auch freiwillige Instrumente nicht wettbewerbsneutral sind, da sie Betriebe unterschiedlicher Größe und Organisationsstruktur unterschiedlich belasten.

Aus der Sicht der Länder wäre es zweckmäßig, anstelle freiwilliger Instrumente, die im Zweifelsfall immer mit den zuständigen Verwaltungen diskutiert werden und dadurch einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verursachen können, die betroffenen Wirtschaftskreise zu ermutigen, Empfehlungen auszusprechen, da diese flexibler zu handhaben sind und kein rechtsetzungsähnliches Verfahren auslösen.

Lediglich in den Fällen, in denen die EU oder die Mitgliedstaaten ein Interesse daran haben, Informationen aus der Wirtschaft zu erhalten, z. B. um zu prüfen,

...

ob in bestimmten Bereichen Handlungsbedarf besteht, bietet es sich an, diese über den Weg freiwilliger Vereinbarungen zu erhalten.

30. **Stellungnahme dazu, ob die Organisation regelmäßiger Treffen von Vertretern der Mitgliedstaaten, Erzeuger, Industrie, Handel und Verbraucher zur Erörterung allgemeiner Fragen der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften sinnvoll wäre (Grünbuch S. 64)**

Der Bundesrat begrüßt im Grundsatz das Vorhaben der Kommission, ein Forum zu schaffen, in dem Vertreter der Mitgliedstaaten, Erzeuger, Industrie, Handel und Verbraucher zur Erörterung allgemeiner Fragen der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften regelmäßig zusammenkommen. Er macht jedoch an dieser Stelle deutlich, daß derartige in großem Kreis stattfindende Konsultationen angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte sehr schnell an Grenzen stoßen werden. Er regt daher an, unter Anlegung eines strengen Effizienzmaßstabes ein solches Forum zeitlich befristet einzurichten, wobei eine im Nachhinein durchzuführende kritische Prüfung letztlich über den Fortbestand dieses Forums entscheidet.

31. **Bemerkungen zur Mitteilung der Kommission über ihre künftige Politik im Bereich ihrer für Inspektion und Überwachung zuständigen Dienststellen (Grünbuch S. 65)**

Der Bundesrat stellt mit Befriedigung fest, daß die Europäische Kommission den früher verfolgten Ansatz, an die Stelle der Kontrollen und Durchsetzungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eigene zu setzen, aufgegeben hat. Sie führt im Grünbuch ausdrücklich aus, daß die wichtigste Aufgabe der Gemeinschaft im Bereich der Überwachung darin besteht zu überprüfen, in welcher Weise die Mitgliedstaaten die einschlägigen Vorschriften in ihrem Bereich anwenden. Die Kontrolle der gleichmäßigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für das Funktionieren des Binnenmarktes.

Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich, daß das gemeinschaftliche Inspektionsbüro für Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen der Kommission in die Generaldirektion XXIV „Verbraucherpolitik und Gesundheitsschutz" eingegliedert worden ist. Dadurch können Interessenkollisionen zwischen der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte auf der einen Seite und Verbraucherschutzbelangen auf der anderen Seite vermieden werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung jedoch, sich dafür einzusetzen, daß die Bezeichnung der neuen Dienststelle „EG-Büro für Produktqualitätskontrolle und -audit" entsprechend der Aufgabenstellung geändert wird. Es muß von vornherein der Eindruck vermieden werden, als beabsichtige die Kommission, künftig in den Mitgliedstaaten auch Qualitätskontrollen durchzuführen. Die Überprüfung von nationalen Qualitätsanforderungen sollte ausschließlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten bleiben.

...

Schon gegenwärtige Praxis ist, daß die Lebensmittelüberwachung verstärkt den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Überprüfung von Eignung und Zuverlässigkeit interner Kontrollverfahren der Unternehmer legt. Eine Vorschrift, daß die Überwachungsbehörden die Gründlichkeit und Häufigkeit von Inspektionen nicht nur anhand des mit den Lebensmitteln verbundenen Risikos, sondern auch unter Berücksichtigung der Eignung und Zuverlässigkeit der unternehmensinternen Verfahren zur Sicherstellung und Überprüfung der Konformität der Lebensmittel festlegen sollten, erscheint daher eher überflüssig.

32. **In ihrer Mitteilung über die Bedeutung von Sanktionen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Binnenmarkt kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß die von den Mitgliedstaaten eingeführten Sanktionen bei Verstößen gegen die Binnenmarktvorschriften denen in den entsprechenden nationalen Bestimmungen gleichwertig und wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein sollten. Diese allgemeinen Grundsätze wurden auf der Ratstagung „Binnenmarkt" am 06.06.1996 in einer Entschließung bestätigt; sie sollten daher in die Lebensmittelvorschriften der Gemeinschaft aufgenommen werden. Die Kommission bittet um Bemerkungen zu dieser Frage. (Grünbuch S. 68)**

Die Überlegungen der Kommission sind zutreffend. Deutschland hat bereits die entsprechenden Sanktionen im Lebensmittelrecht verankert. Diese sind "gleichwertig und wirksam, verhältnismäßig und abschreckend". Zusätzliche Maßnahmen sind in Deutschland nicht erforderlich.

33. **Äußerungen zum Thema des freien Warenverkehrs von Lebensmitteln in nicht harmonisierten Bereichen und insbesondere zu der Frage, ob der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf der Ebene der Mitgliedstaaten voll umgesetzt wurde und noch gilt (Grünbuch S. 69)**

Der freie Warenverkehr von Lebensmitteln in der Europäischen Union kann in den nicht harmonisierten Bereichen nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung erfolgen, solange keine Belange des Gesundheitsschutzes betroffen sind. Ein ausreichender Gesundheitsschutz ist in der Regel nur durch Anforderungen an die stoffliche Beschaffenheit der Lebensmittel sicherzustellen. In § 47a des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes wird eine vollständige Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gesehen.

Damit diese im deutschen Recht existierende Bestimmung von den Ländern vollzogen werden kann und ein einheitliches, hohes Niveau des Gesundheitsschutzes der Verbraucher ohne Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel ermöglicht wird, ist es notwendig, alle gesundheitsrelevanten Vorschriften innerhalb der EU vollständig zu harmonisieren.

...

34. **Auswirkungen der neuen WTO-Abkommen (GATT-SPS, GATT-TBT) (Grünbuch S. 71)**

Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, sich auf der Ebene der neuen WTO-Abkommen (GATT-SPS, GATT-TBT) aktiv und konstruktiv zu beteiligen und dabei ein hohes Niveau des Gesundheits- und Verbraucherschutzes anzustreben. Die in den vergangenen Jahren innerhalb der Gemeinschaft vollzogene Harmonisierung setzt sich damit innerhalb der WTO in analoger Form fort. Aus den gemeinschaftsinternen Harmonisierungserfahrungen läßt sich ein hoher Bedarf an schöpferischer Beteiligung ableiten, der wiederum nicht ohne zusätzliche Kosten zu bekommen ist. Insofern unterstützt der Bundesrat auch die Absicht der Kommission, hierfür die notwendigen Mittel und Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit die Interessen der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedstaaten bei den Erörterungen und Festlegungen innerhalb der WTO bzw. des Codex Alimentarius wirksam vertreten werden können.

Wenngleich der Bundesrat die neuen WTO-Abkommen im Grundsatz begrüßt, verkennt er doch nicht die Gefahren, die sich z. B. aus unterschiedlicher wissenschaftlicher Betrachtungsweise bestimmter Probleme für den freien Warenverkehr ergeben können. Gerade das Beispiel BSE hat gezeigt, zu welch unterschiedlichen wissenschaftlichen Einschätzungen verschiedene Toxikologengruppen kommen können, so daß letztlich das resultierende Verwaltungshandeln doch wieder zu Handelshemmnissen einerseits oder aber zur schmerzlichen Absenkung des Niveaus von Gesundheits- und Verbraucherschutz andererseits führen kann.

Bezüglich der Festsetzung von innerhalb der WTO geltenden Normen durch das Codex Alimentarius-Komitee muß darauf geachtet werden, daß für die Schaffung neuer Normen bzw. die Veränderung bestehender Normen das Codex-Komitee jeweils ein demokratisch begründetes Mandat erhält. Ansonsten droht die Gefahr, daß das Codex-Komitee letztlich über das Niveau des Gesundheits- und Verbraucherschutzes der beteiligten Staaten bestimmt.

35. **Bedingungen für einen Beitritt der Europäischen Union zum „Codex Alimentarius" (Grünbuch S. 76)**

Ein Beitritt der EU zum „Codex Alimentarius" wird vom Bundesrat befürwortet. Die Mitwirkung der EU in diesem Gremium soll auch sicherstellen, daß die internationalen Anforderungen an die gesundheitliche Unbedenklichkeit von Lebensmitteln nicht hinter den in der EU geltenden Standards zurückbleiben. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität sollte die EU in Überwachungsfragen den von den Mitgliedstaaten vertretenen Positionen Vorrang vor eigenen Überlegungen einräumen und ihre Aktivitäten auf diesem Gebiet lediglich auf eine bessere Koordinierung der Mitgliedstaaten beschränken.