



BUND FÜR LEBENSMITTELRECHT UND LEBENSMITTELKUNDE E.V.

GODESBERGER ALLEE 142 - 148 · 53175 BONN · TELEFON 02 28 / 81 99 30 · INTERNET www.bll-online.de · TELEFAX 37 50
69

Stellungnahme

zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel – KOM(2003) 424 vom 16.7.2003

I. Allgemeine Anmerkungen

„I will, if I may, just pause to nail once again the myth that we plan to divide foods into “good” and “bad” categories. This, quite simply, is false. We are not drawing up a blacklist of foods to be avoided. All foods can have their place in a balanced diet. We do not intend to prohibit the use of claims on certain foods on the basis of their “nutritional profile”. This would run contrary to the basic principle in nutrition that there are no “good” and “bad” foods but rather “good” and “bad” diets” (Kommissar Byrne, Stellungnahme zu Gesundheit, Ernährung und Lebensmittelkennzeichnung am 19. Februar 2003 gegenüber dem Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik des Europäischen Parlaments).

1. Generelle Bewertung

Der am 16. Juli 2003 von der Kommission verabschiedete Verordnungsvorschlag steht insbesondere mit den in letzter Minute eingefügten „Einschränkungen bezüglich der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben“, den sog. Nährwertprofilen, in offenkundigem Widerspruch zu dem gerade zitierten Bekenntnis von Kommissar Byrne vom 19. Februar 2003 gegenüber dem Umweltausschuss des Europäischen Parlaments sowie den von Byrne angeführten grundlegenden Erkenntnissen der Ernährungswissenschaften, die nicht zuletzt auch in den 10 Regeln der DGE für vollwertiges Essen und Trinken Niederschlag gefunden haben, wenn dort festgestellt wird, dass es keine „gesunden“, „unge-sunden“ oder gar „verbotenen“ Lebensmittel gibt.

Der Verordnungsvorschlag kann die Zustimmung der Lebensmittelwirtschaft auch deshalb nicht finden, weil er insgesamt zu restriktiv und innovationsfeindlich ausgefallen ist und gegen gemeinschaftsrechtliche Kompetenznormen ebenso verstößt, wie gegen verbürgte Rechte der Wirtschaft und der Verbraucher.

Die wichtigsten Kritikpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Verordnungsvorschlag geht in vielfältiger Weise über das zur Harmonisierung des Rechts der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben Notwendige hinaus und ist als Überregulierung abzulehnen.
- Er ist insoweit Ausdruck gesundheitspolitischer Ziele und Überzeugungen, nicht aber von der Rechtsgrundlage des Art. 95 Abs. 1 EGV und damit der Regelungskompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers gedeckt.
- Dies gilt in besonderer Weise für die Verbotsnormen der Art. 4 (Einschränkungen bzgl. der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben (Nährwertprofile) und 11 (implizite (verbotene) gesundheitsbezogene Angaben), mittels derer wissenschaftlich substantiierte und zutreffende Angaben aus den bereits erwähnten (gesundheits-)politischen Gründen verboten werden sollen.
- Alle von Art. 95 Abs. 1 EGV nicht gedeckten, politisch motivierten Restriktionen und Verbote des Verordnungsvorschlages stellen nicht zu rechtfertigende und damit unwirksame Beschränkungen der Kommunikationsfreiheit der Unternehmen und des Informationsrechts der Verbraucher dar und können keinen Bestand haben.
- Der Verordnungsvorschlag ist jedoch auch im Übrigen viel zu restriktiv und bürokratisch und bedarf dringend der Beschränkung auf das zur Erreichung der Regelungsziele der Harmonisierung des Rechtsbereichs und des wirksamen Schutzes der Verbraucher vor Irreführung Notwendige.
- Hierzu bedarf es der Überarbeitung des Verordnungsvorschlages mit dem Ziel die Regelungsziele des Verbraucherschutzes, der Warenverkehrsfreiheit und der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union in einen angemessenen Ausgleich zu bringen; nur so kann er den Anforderungen der Lissabon Strategie genügen, nach der Europa bis zum Jahre 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt gemacht werden soll.
- Dies kann nur gelingen, wenn das nunmehr vorgeschlagene System abschließender Listen, von Verboten und Verbotsermächtigungen und aufwendiger bürokratischer Verfahren ersetzt wird durch ein System offener Listen, das auf politisch motivierte Verbote verzichtet und aufwendige Zulassungsverfahren durch praktikable Verfahren wie etwa ein Notifizierungsverfahren ersetzt.
- Der dem Verordnungsvorschlag der Kommission zugrunde liegende Ansatz, dass alles, was nicht ausdrücklich erlaubt, verboten ist, muss dementsprechend ersetzt werden durch einen Regelungsansatz, der das vom Europäischen Gerichtshof geprägte Leitbild des aufgeklärten und informierten Verbrauchers respektiert und sich an den folgenden Grundsätzen orientiert:

- nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben müssen zutreffen und wissenschaftlich substantiierbar sein,
- verantwortlich für die wissenschaftliche Substantiierung sind die Lebensmittelunternehmen,
- die Art der Angabe bestimmt die Anforderungen an die wissenschaftliche Substantiierung, die verhältnismäßig sein müssen und sich insbesondere danach richten, ob eine Angabe allgemein anerkannt oder neu ist,
- es bedarf der Klarstellung, dass „Angaben bezüglich der Reduzierung eines Krankheitsrisikos“ nicht dem Verbot krankheitsbezogener Angaben in Form der Verhütungsangaben in Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie (Richtlinie 2000/13/EG) unterfallen, wie dies in den Vorentwürfen der Fall war,
- im Interesse wirksamer Kontrolle und Überwachung der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben werden Listen anerkannter nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben erstellt, die jedoch anders als nach dem Kommissionsvorschlag vorgesehen, nicht abschließender Natur sind; für Angaben bezüglich der Reduzierung eines Krankheitsrisikos wird eine Anzeigeverpflichtung nach dem Vorbild des für diätetische Lebensmittel vorgesehenen Verfahrens vorgesehen.

2. „Verwissenschaftlichung“ des Kennzeichnungsrechts

Der Verordnungsvorschlag dient der Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbot des Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie. Er ist im Ansatz jedoch derart wissenschaftlich und technisch ausgefallen, dass er mit dem derzeit geltenden Regelungsansatz nicht vereinbar ist, nach dem wissenschaftliche Einschätzungen bei der Beurteilung des Irreführungspotentials einer Angabe eine Rolle spielen, Mittel und Grundlage der Beurteilung sein können, denn offensichtlich soll nunmehr die wissenschaftliche Beurteilung einziges Beurteilungskriterium sein.

Die Frage des Irreführungspotentials einer Angabe lässt sich aber nicht derart „verwissenschaftlichen“. Die wissenschaftliche Beurteilung muss eines von vielen Beurteilungskriterien bleiben und letztlich muss es auch Sache der Gerichte bleiben, endgültig zu entscheiden. Schon deshalb geht auch der Ansatz der Kommission fehl, über abschließende Listen und Zulassungsverfahren jeden weiteren Beurteilungsspielraum ausschließen zu wollen, der zu einer angemessenen Bewertung notwendig ist.

Im Übrigen geht auch die mit der „Verwissenschaftlichung“ offensichtlich einhergehende Hoffnung fehl, man müsse nur möglichst strenge und restriktive Regelungen schaffen, dann erledige sich das Problem der Unterschiede in Qualität und Effektivität der Kontrolle in Europa. Dies wird nicht eintreten. Vielmehr ist zu befürchten, dass unnötig restriktive Vorschriften die Unternehmen, die sich an die

gesetzlichen Vorgaben halten, unnötig belasten, während Verstöße weiterhin nicht oder unzureichend geahndet werden.

3. Unbestimmtheit der Verbotsnormen Art. 4 und 11

Weiter ist problematisch, dass gerade in Bezug auf die Art. 4 und 11 nicht abzusehen ist, welche Bedeutung und Folgen sie für das aktuelle Lebensmittelangebot und die verwendeten Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben haben, weil diese Verbotsnormen entweder noch geschaffen werden sollen (Nährwertprofile, Verbot von Angaben hinsichtlich bestimmter Lebensmittel und Lebensmittelkategorien) oder so unklar formuliert sind (Implizite Angaben), dass eine verlässliche Bewertung unmöglich ist.

Insoweit ist deshalb sicher nur die Feststellung möglich, dass die wie auch immer ausfallenden Verbote jedenfalls im Widerspruch zum Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis um die Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit stehen werden, was ungewollt auch von Kommissar Byrne bereits zugestanden worden ist. Dies wird auch durch die von der britischen Food Standards Agency im Mai diesen Jahres vorgelegte Untersuchung zu „Nährwertprofilen“ in Ländern wie den USA, Kanada und Australien bestätigt, denn diese Analyse vermag nichts zur Rechtfertigung von Nährwertprofilen beizutragen, stellt jedoch fest, dass keiner der untersuchten Ansätze wissenschaftlich begründet oder begründbar ist.¹

4. Kritik an der Kategorisierung gesundheitsbezogener Angaben

Eine besondere Problematik besteht zudem in Bezug auf gesundheitsbezogene Angaben: Der Versuch der Kategorisierung in gesundheitsbezogene Angaben, die eine allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz beschreiben (Art. 12) einerseits und Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos (Art. 13) andererseits lässt viele Fragen unbeantwortet:

- **Warum ist die Liste der allgemein anerkannten Angaben nach Art. 12 auf solche Angaben beschränkt, die die Bedeutung eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz für Wachstum, Entwicklung und normale physiologische Körperfunktionen beschreiben?** Im Hinblick auf Angaben zur Verringerung von Krankheitsrisiken gibt es gleichermaßen allgemein anerkannte Zusammenhänge, die ebenfalls Aufnahme in die Liste finden sollten.
- **Nach welchem Verfahren können Lebensmittelunternehmen neue Erkenntnisse über die Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz im Sinne von Art. 12 geltend machen?** Der Verordnungsvorschlag sieht für neue Erkenntnisse über solche wirkungsbezogenen An-

¹ Nutrition Profiles for Foods to which to which Nutrient could be added, or on which Health Claims could be made, Experiences from other countries and testing possible models, Final Report May 2003.

gaben nichts vor, so dass sie nach dem dem Verordnungsvorschlag zugrunde liegenden Verbotsprinzip auf Dauer verboten bleiben müssten, wenn entsprechende Änderungen der Liste nicht auf Initiative der Kommission oder der Mitgliedstaaten erfolgen.

- **Für oder ggf. gegen wen wirken die Entscheidungen über Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos nach Art. 13 ff.?**
Der Verordnungsvorschlag bleibt diesbezüglich unklar, scheint aber nur den Antragsteller berechtigen zu wollen. Dies hätte zur Folge, dass jeder Lebensmittelunternehmer, der entsprechende Angaben – etwa über die Bedeutung von Kalzium für die Verringerung des Osteoporoserisikos - machen wollte, einen eigenen Antrag stellen müsste und somit eine gigantische und zudem überflüssige Bürokratisierung.
- **Wenn die Zulassung nur für den Antragsteller gilt, welche Bedeutung hat dann das Gemeinschaftsregister nach Art. 18?**

5. Überarbeitungsbedarf

Der Verordnungsvorschlag bedarf deshalb der Überarbeitung und Änderung, damit die auch von der Lebensmittelwirtschaft seit Jahren und unverändert geforderte notwendige und sinnvolle Harmonisierung des Rechts der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben in Bezug auf Lebensmittel erreicht werden kann. Dies ist auch und gerade unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen unverzichtbar. Der nunmehr vorgestellte Verordnungsvorschlag lässt befürchten, dass kleinere und mittlere Unternehmen, die den überhöhten Anforderungen nicht gerecht werden können, gänzlich von dem interessanten Markt innovativer Produkte und nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben ausgeschlossen werden. Auch dies kann und darf nicht Ziel und Wirkung europäischer Rechtsangleichung sein.

II. Anmerkungen zu den einzelnen Vorschriften des Verordnungsvorschlages

1. Art. 1 – Gegenstand und Anwendungsbereich

Zu Art. 1 bedarf es zunächst der Klarstellung, ob und inwieweit **generelle Informations-, Aufklärungs- und Werbekampagnen** vom Anwendungsbereich der Verordnung erfasst sein sollen. Die aktuelle Fassung lässt nicht erkennen, ob und in welcher Form diese erfasst sein sollen oder nicht.

Art. 1 Abs. 3 – *„Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, die den Bestimmungen dieser Verordnung nicht entsprechen, gelten als irreführende Werbung im Sinne der Richtlinie 84/450/EWG.“*

Diese unwiderlegliche Vermutung der Irreführung für nicht der Verordnung entsprechende Angaben **muss gestrichen werden**. Der Verordnungsvorschlag dient der Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbot des Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie. Eine über diese Konkretisierung hinausgehende, generelle Irreführungsvermutung für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben ist nicht zu rechtfertigen. Es besteht auch kein Bedürfnis für eine derartige gesetzliche Irreführungsvermutung, denn die Konkretisierungen des allgemeinen Irreführungsverbot im übrigen reichen aus, um eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der rechtlichen Vorgaben zu ermöglichen.

Art. 1 Abs. 4 – *„Diese Verordnung gilt unbeschadet der im Gemeinschaftsrechts festgelegten spezifischen Bestimmungen für Lebensmittel für eine besondere Ernährung.“*

Die Formulierung ist unklar und **bedarf der Klarstellung und inhaltlichen Ergänzung in Bezug auf andere spezialgesetzliche Vorschriften zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben**, damit die Kohärenz der Vorschriften sichergestellt ist. Auch wenn dies aus der Formulierung der Vorschrift nicht deutlich wird, ist wohl beabsichtigt, die Vorschriften der Verordnung auch in Bezug auf solche Lebensmittel für anwendbar zu erklären, für die spezialgesetzliche Regelungen bestehen. Dies ist aus vielerlei Gründen nicht sachgerecht. So treffen insbesondere die allgemeinen Grundsätze und Vorgaben der Verordnung z.B. auf diätetische Lebensmittel nicht zu. Auch bedarf es der Berücksichtigung der besonderen Bedingungen etwa bei Fetten und Ölen, Mineralwässern oder Milcherzeugnissen, bei denen im übrigen bereits seit geraumer Zeit entsprechende Vorschriften Anwendung finden und kein Bedürfnis für eine Änderung erkennbar ist.

2. Art. 2 – Definitionen

(3) „Andere Substanz“: *ein anderer Stoff, als ein Nährstoff, der eine ernährungsphysiologische Wirkung hat.*

„Der eine ernährungsphysiologische Wirkung hat“ ist keine zutreffende Übersetzung des englischen „nutritional or physiological effect“. Besser hieße es **„der eine ernährungsphysiologische oder physiologische Wirkung hat“**.

(6) – „Angabe bzgl. der Reduzierung eines Krankheitsrisikos“: *Jede Angabe, mit der erklärt, suggeriert oder mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, dass der Verzehr einer Lebensmittelkategorie, eines Lebensmittels oder eines Lebensmittelbestandteils einen Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit beim Menschen deutlich senkt.*

Hier sollte der Begriff „jede Angabe“ durch **„jede gesundheitsbezogene Angabe“** ersetzt werden.

(8) „Durchschnittlicher Verbraucher“: *Der mit durchschnittlicher Sorgfalt handelnde, angemessen sachkundige und verständige Verbraucher.*

Auch dies ist keine zutreffende Übersetzung des englischen „Consumer, who is reasonably well informed and reasonably observant and circumspect.“ Es müsste deshalb heißen: **„der durchschnittlich informierte, aufmerksame und verständige Verbraucher“.**

3. Art. 3 – Allgemeine Grundsätze für alle Angaben

Art. 3 des Verordnungsvorschlages stellt den Versuch dar, die allgemeinen Irreführungsverbote der Etikettierungsrichtlinie und der Richtlinie gegen die unlautere Werbung zu wiederholen und in allgemeiner Form, dass heißt sowohl für Nährwert- als auch für gesundheitsbezogene Angaben zu konkretisieren.

Dies ist insoweit überflüssig, als die allgemeinen Irreführungsverbote der genannten gemeinschaftsrechtlichen Regelungswerke nur wiederholt werden. Es erscheint aber auch insoweit überflüssig, als der Versuch der Konkretisierung derselben in allgemeiner Form gemacht wird, denn die eigentliche Konkretisierung erfolgt in den nachfolgenden Vorschriften zu Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben, so dass es auch insoweit zu Wiederholungen kommt (Hinweis auf Bedeutung einer ausgewogenen Ernährung).

Was **Art. 3 d)** betrifft, so scheint hier der in der Rechtsprechung auch allgemein anerkannte und etablierte Grundsatz des Verbotes der Angstwerbung gemeint zu sein. Die gewählte Formulierung entspricht aber weder den Vorgaben der ständigen Rechtsprechung, noch ist er völlig klar. Insbesondere erscheint **fraglich, was mit unangemessenen und alarmierenden Hinweisen auf Veränderungen bei Körperfunktionen gemeint sein kann.** Dies ist bei Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben, die nicht falsch oder irreführend formuliert sind, von vorneherein ausgeschlossen. Insgesamt erscheint deshalb der Versuch der Niederlegung der diesbezüglichen Rechtsprechungspraxis verzichtbar.

4. Art. 4 – Einschränkungen bzgl. der Verwendung Nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben

Die Vorschrift des **Art. 4** enthält mehrere Regelungsbereiche. Zum einen sollen innerhalb von 18 Monaten nach Verabschiedung der Verordnung sog. **Nährwertprofile** erarbeitet werden, die als Ausschlusskriterien für die Verwendung von Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben dienen sollen. Des Weiteren sollen in Bezug auf Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent gesundheitsbezogene Angaben gar nicht und Nährwertbezogene Angaben nur insoweit zulässig sein, als sie sich auf die Reduzierung des Alkohol- oder Energiegehaltes beziehen. Schließlich soll über Art. 4 Abs. 4 die Möglichkeit bestehen, die Verwendung Nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben in Bezug auf weitere Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien einzuschränken oder zu verbieten. Dies soll im sog. Komitologie-/Ausschussverfahren möglich sein.

Die Vorschrift muss insgesamt gestrichen werden, denn sie ist Ausdruck gesundheitspolitischer Ziele und Überzeugungen und als gesundheitspolitische Maßnahme nicht von der Rechtsgrundlage des Art. 95 Abs. 1 EGV gedeckt. Sie steht außerdem im Widerspruch zum Stand des Wissens über die Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit und hat die Stigmatisierung bestimmter Nährstoffe, Lebensmittel und Lebensmittelkategorien zum Ziel, so dass nicht erkennbar ist, mit welchen Argumenten sie zu rechtfertigen wäre. Auf die von der britischen Food Standards Agency im Mai diesen Jahres vorgelegte Untersuchung zu „Nährwertprofilen“ in Ländern wie den USA, Kanada und Australien, die nichts zur Rechtfertigung von Nährwertprofilen beizutragen vermag, jedoch feststellt, dass keiner der untersuchten Ansätze wissenschaftlich begründet oder begründbar ist, ist bereits verwiesen worden.

Hinzu kommt, dass auch gar nicht der Versuch gemacht worden ist, eine solche Rechtfertigung zu liefern. Allein der Verweis auf den entsprechenden Wunsch bestimmter interessierter Kreise kann den Anforderungen an eine wissenschaftlich begründete und nachvollziehbare europäische Gesetzgebung nicht genügen, denn nach Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ist Lebensmittelrecht auf Risikoanalysen zu stützen, im Rahmen derer eine Risikobewertung auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse vorzunehmen ist. Dass dies auch im Widerspruch zu Kommissar Byrnes eigenen Maßstäben steht, nach denen „alle Gesetzgebung auf wissenschaftlicher Grundlage erarbeitet und auch wissenschaftlich begründbar sein muss“ (Kommissar Byrne vor dem Europäischen Parlament am 2. Juli 2003 im Rahmen der Aussprache zu den Verordnungsvorschlägen zur Zulassung, Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von GVO), sei nur der Vollständigkeit halber angemerkt.

Auch die Erfahrungen mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der geltenden Vorschriften des Nährwert- und des allgemeinen Kennzeichnungsrechts nach den Richtlinien 90/496/EWG und 2000/13/EG können eine solche Rechtfertigung nicht liefern. Warum Nährwertprofile dann gleichwohl unverzichtbar sein sollen, wenn diese Regelwerke präzisiert werden, darf nicht Geheimnis der Kommission bleiben; sondern muss kommuniziert und diskutiert werden können.

Welche „Nährwertprofile“ in **Art. 4 Abs. 1** gemeint sind, bleibt ebenso unklar, wie die Frage, auf welche Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien sie Anwendung finden sollen. Eine Bewertung der Vorschrift und die Abschätzung ihrer Auswirkungen ist deshalb unmöglich. Sie muss auch deshalb schon aus dem Verordnungsvorschlag gestrichen werden.

Dass Art. 4 zudem erst in den Schlussberatungen, drei Wochen vor der Verabschiedung des Verordnungsvorschlages, aufgenommen worden ist, macht die vorherige Konsultation zum Verordnungsentwurf zur Farce. Nicht nur, dass die Kommentare der Lebensmittelwirtschaft im Rahmen dieser Konsultation kaum Beachtung gefunden haben, in „letzter Minute“ hat der Vorschlag auch noch eine derart substantielle Änderung erfahren, dass die vorherige Konsultation bedeutungslos wird. Dies diskreditiert den Vorschlag und die Kommission gleichermaßen. Die Lebensmittelwirtschaft erwartet im Interesse einer praktikablen Rege-

lung, dass sich Gleiches nicht wiederholt und nunmehr ein fairer Meinungsaustausch möglich wird, in dessen Rahmen die Auffassungen und Argumente der Wirtschaft Gehör finden.

Auch **Art. 4 Abs. 2** und die Aufweichung des generellen Verbots von Angaben in Bezug auf solche, die sich auf die Verringerung des Gehalts an Fett, gesättigten Fettsäuren, Transfettsäuren, Zucker und Salz beziehen; „macht die Sache nicht besser“, denn es ist schlicht nicht begründbar, warum die genannten nährwertbezogenen Angaben zulässig sein sollen, andere nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben aber nicht.

Besonders problematisch sind auch die Verbote bzw. die Verbotsermächtigung des **Art. 4 Abs. 3 und 4**, denn auch sie sind Ausdruck gesundheitspolitischer Überzeugungen. Auch hier muss gelten: Es gibt keine guten oder schlechten Lebensmittel und alle zutreffenden und wissenschaftlich substantiierbaren nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben müssen zulässig sein, denn sie können unter den genannten Voraussetzungen die Verbraucher nicht irreführen.

Hinzu kommt in Bezug auf **Art. 4 Abs. 4** noch, dass für die dort verankerte weitreichende Verbotskompetenz das Ausschussverfahren vorgesehen ist. Das Ausschussverfahren ist jedoch Mittel für Durchführungsmaßnahmen des Gemeinschaftsrechts. Der Ausschluss von Lebensmitteln und Lebensmittelkategorien von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben kann jedoch nicht als Durchführungsmaßnahme angesehen werden, sondern ist von derart eigenständiger Bedeutung, dass hier – wenn überhaupt zu rechtfertigen, was bestritten wird – nur eine Entscheidung im Mitentscheidungsverfahren und damit unter voller Einbeziehung des Europäischen Parlaments und des Rates möglich wäre.

5. Art. 5 - Allgemeine Bedingungen

Art. 5 enthält in vielfältiger Form Konkretisierungen der allgemeinen Irreführungsverbote der Etikettierungsrichtlinie und der Richtlinie über irreführende Werbung in Bezug auf die wissenschaftliche Substantiierung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben. Diese sind grundsätzlich ebenso verzichtbar, wie die des Art. 3 und greifen im Übrigen auch zu kurz, denn sie knüpfen nur an die „Substanz“ an und negieren das Konzept, dass auch Lebensmittel als solche bzw. als Ganzes bestimmte Wirkungen haben können.

Erneut scheidet hier der Versuch, die in der Rechtsprechung und in der Praxis etablierten Konkretisierungen des allgemeinen Irreführungsverbotes in allgemeiner Form für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben niederzulegen. Dies liegt auch hier daran, dass der Versuch gemacht wird, allgemeine Grundsätze für beide Arten von Angaben zu formulieren, obschon in den nachfolgenden spezifischen Vorschriften diese Anforderungen sodann spezifisch formuliert werden.

In Bezug auf **Art. 5 Abs. 2** ist weiter anzumerken, dass der Hinweis darauf, dass Angaben nur dann zulässig sind, wenn sie vom durchschnittlichen Verbraucher verstanden werden können, überflüssig ist. Auch dies ergibt sich ohne weiteres bereits aus dem allgemeinen Irreführungsverbot und bedarf keiner erneuten Er-

wähnung. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dieses Gebot der Verständlichkeit der Angaben in offensichtlichem Widerspruch steht zu den nachfolgend formulierten Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere für gesundheitsbezogene Angaben, die dann von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit bewertet und damit auch letztlich formuliert werden sollen. Dass die Darstellung und Formulierung der Wirkungen von Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse durch Wissenschaftler nicht zu verständlichen Angaben führen werden, erscheint zumindest wahrscheinlich.

In diesem Zusammenhang ist erneut auf das in der Rechtsprechung anerkannte Leitbild des durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Verbrauchers zu verweisen, der durchaus in der Lage ist, auch komplexe Zusammenhänge zu verstehen. Offensichtlich ist aber gerade dieser im Rahmen des Art. 5 nicht gemeint, sondern erneut der bekanntermaßen tumbe Verbraucher der inzwischen überkommenen Rechtsprechung, denn der Regelungszusammenhang lässt befürchten, dass es hier vornehmlich um eine weitere Restriktionsmöglichkeit hinsichtlich der Kommunikation nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben geht.

6. Art. 6 – Wissenschaftliche Absicherung von Angaben

In Bezug auf Art. 6 gilt das zu den Art. 3 und 5 Gesagte: Die Vorschrift ist im Wesentlichen verzichtbar und außerdem missverständlich formuliert. Es versteht sich von selbst, dass nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zutreffen und deshalb wissenschaftlich substantiiert sein müssen. Es versteht sich ebenso von selbst, dass grundsätzlich derjenige, der Angaben macht, verpflichtet ist, diese auch belegen zu können.

Was aber mit der Verpflichtung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben „zu begründen“ in **Art. 6 Abs. 2** gemeint ist, ist ebenso unklar, wie die Bedeutung des **Art. 6 Abs. 3**, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten eröffnet, vom Lebensmittelunternehmer oder einem anderen Inverkehrbringer des Erzeugnisses wissenschaftliche Unterlagen und Daten zu fordern.

Soll über Art. 6 Abs. 2 ein gesondertes Rechtfertigungserfordernis bei Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben etabliert werden? Welche Bedeutung hat ggf. die Vorlagepflicht des Art. 6 Abs. 3? Soll hier eine zusätzliche Notifizierungsverpflichtung auf nationaler Ebene etabliert werden, die den vorherigen Zulassungsverfahren nachgeschaltet wird?

7. Art. 7 – Nährwertkennzeichnung

Art. 7 macht deutlich, dass das Verhältnis des Verordnungsvorschlages zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben zur Nährwertkennzeichnungsrichtlinie klärungsbedürftig ist. Jedenfalls können die pauschalen Verweise auf die Nährwertkennzeichnungsrichtlinie nicht genügen. Dies wird besonders deutlich am Beispiel der Nahrungsergänzungsmittel, für die nach der Richtlinie 2002/46/EG

besondere Vorgaben gemacht werden, weil die Vorgaben der Nährwertkennzeichnungsrichtlinie für Nahrungsergänzungsmittel nur begrenzt Sinn machen.

Schließlich ist auch darauf zu verweisen, dass die im Verordnungsvorschlag wiederholt vorkommenden Bezugnahmen auf Richtlinienrecht, so auch hier in Art. 7 Abs. 2, juristisch nicht akzeptabel sind, weil sie die direkte Anwendbarkeit nur mittelbar wirkender, weil sich an die Mitgliedstaaten richtender Vorschriften zum Inhalt haben.

8. Art. 8 – Spezifische Bedingungen (für nährwertbezogene Angaben)

In Bezug auf Art. 8 in Verbindung mit dem Anhang ist ebenfalls darauf zu verweisen, dass die Vorgaben nur auf „normale“ Lebensmittel anwendbar sind, nicht jedoch auf Nahrungsergänzungsmittel. Im Übrigen ist in Bezug auf den Anhang erneut darauf hinzuweisen, dass das System der abschließenden Liste abgelehnt wird. Es sollte durch eine offene, allerdings jederzeit ergänzbare Liste ersetzt werden. In Bezug auf den Anhang wird zunächst auf die Diesbezügliche Stellungnahme der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker zum Vorläuferdokument SANCO/1832/2002 verwiesen, im Übrigen müssen wir uns detaillierte Anmerkungen zum Anhang vorbehalten.

9. Art. 9 – Vergleichende Angaben

Vergleichende Angaben sollten grundsätzlich immer dann zulässig sein, wenn sie zutreffend sind und der Vergleichsmaßstab erkennbar ist. Deshalb findet Art. 9 Abs. 2, der vorsieht, dass vergleichende Angaben nur im Verhältnis zu „**einer Reihe von Lebensmitteln derselben Kategorie**“ zulässig sein sollen, nicht die Zustimmung der Lebensmittelwirtschaft. Insbesondere kann ein Interesse gerade daran bestehen, die Vergleichbarkeit verschiedener Lebensmittel über vergleichende Angaben herzustellen, damit den Verbrauchern die Möglichkeit eröffnet werden kann, eine ausgewogene und abwechslungsreiche Ernährung entsprechend den persönlichen Bedürfnissen und Vorlieben auszuwählen.

Hinzuweisen ist weiter darauf, dass eine derartige Beschränkung gerade für Nahrungsergänzungsmittel von vorneherein nicht in Betracht kommt, weil es schlechterdings unmöglich ist, ein Nahrungsergänzungsmittel, welches etwa Vitamin C enthält und eine entsprechende Angabe trägt, mit einem anderen Nahrungsergänzungsmittel zu vergleichen, das kein Vitamin C und keine entsprechende Angabe enthält. Dass eine solche Angabe keinen Sinn machte, ist offensichtlich, gerade bei Nahrungsergänzungsmitteln machen in aller Regel Vergleiche nur mit „anderen Lebensmitteln“ Sinn

Insgesamt besteht deshalb unseres Erachtens ein Regelungsbedürfnis nur insoweit, als dass nährwertbezogene Angaben grundsätzlich den allgemeinen Vorgaben dieser Verordnung entsprechen müssen und zudem ggf. noch den spezifischen Vorgaben, des Anhangs, wobei bei vergleichenden Angaben hinzukommen muss, dass der Vergleichsmaßstab, also das oder die Vergleichslebensmittel angegeben werden müssen.

Weiter ist darauf zu verweisen, dass der Begriff der „anderen Substanz“, der noch in der Begriffsbestimmung des Art. 2 (4) Erwähnung findet, hier nicht mehr auftaucht. Er muss ergänzt werden, damit vergleichende Angaben auch zwischen diesen „anderen Substanzen“ zulässig sind. Verwiesen wird auch darauf, dass die Fassung des Vorschlags nicht im Einklang mit Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 94/35/EG (Süßungsmittelrichtlinie) ist, die als Vergleichsmaßstab das „ursprüngliche Lebensmittel oder ein gleichartiges Erzeugnis“ vorsieht.

In Bezug auf Abs. 2 besteht schließlich Klarstellungsbedarf hinsichtlich der Formulierung „deren Zusammensetzung die Verwendung einer Angabe nicht erlaubt. Hier ist unklar, was genau gemeint ist. Sollen Lebensmittel, die unterschiedliche nährwertbezogene Angaben tragen, nicht miteinander verglichen werden dürfen?

10. Art. 10 – Spezifische Bedingungen (für gesundheitsbezogene Angaben)

Art. 10 Abs. 1 bestimmt, dass gesundheitsbezogene Angaben nur zulässig sind, wenn sie den Anforderungen der Verordnung allgemein und den Vorgaben der Art. 10-17 im Besonderen entsprechen sowie zugelassen sind. Absatz 2 enthält sodann zusätzliche Kennzeichnungsbestimmungen für gesundheitsbezogene Angaben. Dem Zulassungserfordernis wird, wie einleitend bereits ausführlich begründet, widersprochen.

Bei den Vorgaben des Absatzes 2 handelt es sich wiederum um Konkretisierungen des allgemeinen Irreführungsverbot, die eigentlich verzichtbar sind. Der Hinweis auf die Bedeutung der ausgewogenen Ernährung und der gesunden Lebensweise unter **Abs. 2 a)** ist erneut gesundheitspolitisch motiviert. In Bezug auf Nahrungsergänzungsmittel wird erneut auf die spezifischen Bestimmungen der Richtlinie 2002/46/EG und die dortige Pflichtkennzeichnung verwiesen.

In Bezug auf **Art. 10 Abs. 2 b)** sollte über die Einfügung eines „gegebenenfalls“ sichergestellt werden, dass „**Informationen zur Menge des Lebensmittels und zum Verzehrhythmus**“ nur dann gegeben werden müssen, wenn diese für die behauptete positive Wirkung von Bedeutung sind.

Art. 10 Abs. 2 d) muss gestrichen werden, denn er steht in offensichtlichem Widerspruch zur generellen Verpflichtung, nur sichere Lebensmittel in den Verkehr zu bringen, die sich aus Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ergibt. Entsprechende Warnhinweise sind deshalb allgemein für Lebensmittel nicht üblich und sollten es auch für solche Lebensmittel nicht werden, die mit gesundheitsbezogenen Angaben in den Verkehr gebracht werden, es sei denn man wollte es zur Pflicht machen, ebendiese zu konterkarieren.

Sollten im Einzelfall für bestimmte Lebensmittel hinsichtlich bestimmter Verbrauchergruppen einmal solche Hinweise erforderlich sein, so ergeben sich die entsprechenden Kennzeichnungsverpflichtungen bereits aus Entscheidungen nach spezialgesetzlichen Regelungen wie der sog. Novel Food Verordnung, wo diese im Rahmen der Zulassung vorgesehen werden können.

11. Art. 11 – Implizite gesundheitsbezogene Angaben

Art. 11 muss aus den gleichen Gründen aus dem Verordnungsvorschlag gestrichen werden, wie Art. 4:

- Die Verbote des Art. 11 verstoßen gegen die Maxime, dass zutreffende und wissenschaftlich substantiierte Angaben zulässig sein müssen.
- Sie verstoßen gegen den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis um die Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit und den Grundsatz, dass es keine „guten“ oder „schlechten“ Lebensmittel, sondern nur gute oder schlechte Ernährungsweisen gibt.
- Sie sind Ausdruck (gesundheits-) politischer Überzeugungen und Ziele und als solche nicht von der Rechtsgrundlage des Art. 95 Abs. 1 EGV gedeckt.
- Sie stellen auch deshalb keine „Harmonisierung“ des Rechts der Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben für Lebensmittel dar, weil es entsprechende Vorgaben in keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union gibt.

Die Maxime, dass zutreffende und wissenschaftlich substantiierte Angaben zulässig sein müssen, war Gegenstand und Inhalt der Bemühungen der Lebensmittelwirtschaft um die Harmonisierung des Rechts der gesundheitsbezogenen Angaben in Bezug auf Lebensmittel. Kommen die Verbote der Art. 4 und 11, wird das Recht der Verbraucher auf Information – und korrelierend auch das Recht der Unternehmen zur Kommunikation – ohne Rechtfertigung beschnitten, hier hinsichtlich solcher Informationen, von denen die Kommission glaubt, die Verbraucher könnten durch sie in die Irre geführt werden, weil sie zu allgemein formuliert sind oder psychische oder Verhaltensfunktionen ansprechen oder weil es um den Einfluss eines Lebensmittels auf das Hunger- oder Sättigungsgefühl geht.

Die Kommission macht nicht den Versuch, die Verbote zu begründen, was sie müsste, wollte sie das Recht der Verbraucher auf Information wirksam beschränken. Sie müsste insbesondere darlegen, dass allgemein formulierte Botschaften erheblich „geeigneter“ sind, die Verbraucher irreführen. Dies wird nicht gelingen, weil die Verbraucher gelernt haben, die entsprechenden (Werbe-) Botschaften richtig zu verstehen und einzuordnen. Ganz im Gegenteil ist zu vermuten, dass die Verbraucher den von der Kommission offensichtlich präferierten Ansatz der Vermittlung wissenschaftlicher Zusammenhänge mit von Wissenschaftlern formulierten Texten, nicht nur nicht goutieren, sondern auch nicht verstehen werden.

Was das Hunger- oder Sättigungsgefühl angeht: Warum sollten die Verbraucher solche Angaben nicht verstehen, wenn doch das diesbezügliche Wissen, etwa im Hinblick auf die Bedeutung des Verzehrs von Vollkornerezeugnissen oder ballast-

stoffreichen Lebensmitteln inzwischen Allgemeingut ist? Auch hier misslingt der Versuch „unerwünschte“ Angaben in allgemeingültiger Form zu verbieten, mit der Folge, dass sinnvolle Angaben verboten werden.

Im übrigen ist die Überschrift „Implizite Angaben“ irreführend und unzutreffend, denn implizite Angaben sind vom Begriff der Angabe ohnehin umfasst („jede Aussage oder Darstellung, ...mit der erklärt, suggeriert oder mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, ... (Art. 2 (3) des Verordnungsvorschlages)). Außerdem betrifft die Vorschrift nicht implizite Angaben, sondern es werden bestimmte Angaben sehr „expliziter“ Natur generell verboten. Aus diesem Grunde hieß es in den Vorentwürfen auch „Verbotene Angaben“. Diese Überschrift brachte das gesetzgeberische Anliegen, aus (gesundheits-) politischen Gründen bestimmte Angaben zu verbieten, zutreffend zum Ausdruck.

In Bezug auf Art. 11 d) ist schließlich der Geltungsbereich des Verbotes unklar. Sollen wirklich auch staatliche Ernährungsempfehlungen oder etwa solche der DGE nicht erwähnt werden dürfen? Hier wird besonders deutlich, dass der Verordnungsvorschlag nicht nur viel zu restriktiv ist, sondern auch erheblich über das hinausgeht, was angesichts staatlicher Ernährungsempfehlungen und -informationen auch gesundheitspolitisch noch vertretbar erscheint.

Fast folgerichtig erscheint, dass die Kommission sich mit ihrem Vorschlag auch insoweit selbst widerspricht, als sie noch im Verfahren vor dem EuGH gegen Österreich (Rechtssache C-221/00) vorgetragen hat, ein generelles Verbot gesundheitsbezogener Angaben sei zum Schutz der Verbraucher vor Irreführung nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig, weil der Verbraucher vor zutreffenden Angaben nicht zu schützen sei.

Dass die Kommission zudem das angesprochene Urteil unzutreffend zur Rechtfertigung dieses absoluten Verbotes gesundheitsbezogener Angaben anführt, obwohl sich das Urteil nur zum geltenden Verbot krankheitsbezogener Angaben in Form der Verhütungsangaben des Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie (Richtlinie 2000/13/EG) verhält und die Kommission selbst in den Vorentwürfen Verhütungs- und Risikoreduzierungsangaben zutreffend voneinander abgegrenzt hat, überrascht dann schon nicht mehr.

12. Art. 12 – Gesundheitsbezogene Angaben, die eine allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz beschreiben

Im Hinblick auf die gesundheitsbezogenen Angaben im Sinne des Art. 12, die eine allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffes oder einer anderen Substanz für Wachstum, Entwicklung und normale körperliche Funktionen beschreiben, wird zunächst auf die bereits einleitend erwähnten Kritikpunkte verwiesen.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Liste der „allgemein anerkannten Angaben“ auf solche zu Wachstum, Entwicklung und normale körperliche Funktionen beschränkt sein soll. Die Liste der allgemein anerkannten Angaben sollte auch solche Angaben umfassen, die sich auf die Reduzierung von Krankheitsrisiken

beziehen. Auch muss die Möglichkeit eingeräumt werden, dass Erweiterungen der Liste von den Lebensmittelunternehmen beantragt werden können.

Weiter müsste eine Liste grundsätzlich sprachliche Variationen in der Beschreibung der Rolle einer Substanz zulassen, was am besten ermöglicht wird, wenn auch hier nur anerkannte Wirkungszusammenhänge und Aussageinhalte festgestellt werden. Streng wörtliche Vorgaben würden zu einer nicht zu rechtfertigenden Vereinheitlichung anerkannter gesundheitsbezogener Aussagen führen.

Schließlich wird das „Konzept der abschließenden Liste“, nach dem nur die aufgelisteten Angaben zulässig, alle anderen Angaben grundsätzlich unzulässig sind, abgelehnt. Dieses wird sich als unnötig bürokratisch und innovationshemmend erweisen, ohne dass es hierfür einen guten Grund gäbe. Gerade für Innovationen ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie rasch vermarktet werden können, damit ein Wissensvorsprung und Wettbewerbsvorteil auch genutzt werden kann. Lohnt sich die Forschung in diesem Bereich nicht, weil der Vermarktung ein langwieriges Verfahren vorgeschaltet ist, das zudem der Konkurrenz ebenfalls die Vermarktung ermöglicht, wird es Forschung und Innovation und damit auch Vorteile für die Verbraucher in diesem Bereich nicht geben.

An die Stelle der abschließenden Liste muss deshalb eine offene Liste treten, neben der andere wirkungsbezogene Angaben möglich sind. Diese gewährleisten in gleicher Weise wie eine abschließende Liste, dass ein Überblick über allgemein anerkannte Angaben geschaffen wird, der für jedermann zugänglich ist, so dass die entsprechenden Angaben anhand der anerkannten Kriterien und Voraussetzungen verwendet und überprüft werden können.

Im Übrigen bestünde aber auch die Möglichkeit, neue Erkenntnisse umgehend zu nutzen und zu vermarkten, so dass Innovationsanreize gegeben wären. Selbstverständlich gilt auch für diese Angaben, dass sie zutreffen und wissenschaftlich substantiiert sein müssen und dass die Lebensmittelunternehmen verpflichtet sind, die entsprechenden Nachweise führen zu können. Welchen Zusatznutzen demgegenüber der Ansatz der geschlossenen Liste haben soll, ist nicht ersichtlich.

Hinzuweisen ist allerdings auch darauf, eine abschließende Bewertung des Ansatzes des Art. 12 deshalb schwer fällt, weil das Konzept der „allgemein anerkannten Rolle“ eines Nährstoffs nur durch die Formulierung „auf der Grundlage etablierter und unumstrittener wissenschaftlicher Erkenntnisse“ näher beschrieben wird, so dass Kriterien und Anforderungen an die „allgemeine Anerkennung“ unklar bleiben.

Die Formulierung lässt befürchten, dass etabliertes Erfahrungswissen, das gerade im Hinblick auf traditionelle Lebensmittel und ihre Wirkungen eine große Rolle spielt, nicht angemessen berücksichtigt wird. Diese Befürchtung besteht insbesondere auch deshalb, weil im Übrigen im Verordnungsvorschlag immer von „allgemein akzeptierten wissenschaftlichen Daten“ die Rede ist, so dass Unsicherheit besteht, ob auch wissenschaftliche Erkenntnisse, die etwa auf Erfahrungswissen beruhen, Berücksichtigung finden werden. Hier bedarf es der entsprechenden Klarstellung im Text, so ggf. auch auf der Grundlage entsprechender

Kriterien für die Aufnahme von Angaben in die Liste abzuschätzen ist, welche Angaben voraussichtlich als „allgemein anerkannt“ gelten können.

13. Artikel 13 - Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos

Auch bezüglich Art. 13 wird auf die einleitenden Bemerkungen verwiesen und erneut betont, dass die Einführung des Verbotsprinzips und eines langwierigen und bürokratischen Zulassungsverfahrens im Rahmen der Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbot es als unverhältnismäßig restriktiver Regelungsansatz abgelehnt wird.

Dem Anliegen des effektiven Verbraucherschutzes wäre ohne weiteres durch ein weniger belastendes und aufwendiges Verfahren, wie etwa durch ein Notifizierungsverfahren, in gleicher Weise gedient, denn auch über die Verpflichtung der Lebensmittelunternehmen zur Anzeige des Inverkehrbringens von Lebensmitteln mit den sog. „Risikoreduzierungsangaben“ wäre gewährleistet, dass die zuständigen Stellen jederzeit über die Marktsituation informiert sind. Sie wären so insbesondere auch in der Lage, bei Zweifeln die notwendigen Schritte zu unternehmen.

Wichtigster Unterschied zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren wäre, dass nicht bei jeder Verwendung von Risikoreduzierungsangaben eine Verfahren zu durchlaufen wäre, sondern dass die Anzeige ausreichte, und dass ein Verfahren nur dann initiiert würde, wenn Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verwendung einer Angabe beständen. Vergleichbare Systeme und Verfahren bestehen und funktionieren etwa im Bereich der diätetischen Lebensmittel und es ist nicht ersichtlich, warum dies nicht auch hier funktionieren sollte. Erinnert sei erneut auch daran, dass es hier nur um die Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbot es geht, nicht etwa um die Beurteilung der Sicherheit der beworbenen Lebensmittel, die ohnehin gegeben sein muss.

14. Artikel 14 - Beantragung der Zulassung

Wir begrüßen, dass über die Antragstellung bei und die nachfolgende wissenschaftliche Bewertung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) sichergestellt werden soll, dass zukünftig eine einheitliche, „europäische“ Bewertung der wissenschaftlichen Begründung gesundheitsbezogener Angaben erfolgen soll. Dies ändert nichts an der grundsätzlichen Kritik am Zulassungsverfahren als solchem, das durch ein Notifizierungsverfahren ersetzt werden sollte. Für dieses wäre allerdings in gleicher Weise die „europäische“ wissenschaftliche Bewertung durch die EBLS sicherzustellen.

Hinsichtlich der in Art. 14 im Einzelnen geforderten Antragsunterlagen wird erneut auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung von „Erfahrungswissen“ hingewiesen, das zur hinreichenden wissenschaftlichen Begründung von gesundheitsbezogenen Angaben ggf. auch genügen muss.

Ebenfalls zu verweisen ist im Hinblick auf Art. 14 Abs. 2 e) bereits darauf, dass eine Kontrolle und Genehmigung der zulässigen Wortlaute gesundheitsbezogener Angaben durch die EBLs in keinem Fall akzeptiert werden kann, gleich ob im Rahmen eines Zulassungs- oder eines Notifizierungsverfahrens. Nicht nur, dass der EBLs insoweit die Expertise und Kompetenz fehlt, es macht schlicht keinen Sinn, dass sich die Wissenschaftler der EBLs mit Formulierungsfragen beschäftigen.

Dabei wird nicht verkannt, dass im Rahmen der wissenschaftlichen Bewertung der Aussageinhalte bewertet werden muss, wenn Zulässigkeit und Grenzen einer Angabe bewertet werden sollen. Dies setzt aber mitnichten voraus, dass über exakte Wortlaute geurteilt wird. Vielmehr reicht die Bewertung und ggf. Bestimmung zulässiger Aussageinhalte vollkommen aus, denn selbstverständlich rechtfertigen bestimmte wissenschaftliche Erkenntnisse nicht nur eine bestimmte Angabe, sondern einen bestimmten Angaben- oder Aussageninhalt, der dann auf diese oder jene Weise kommuniziert werden kann. Nur so kann im Übrigen auch den unterschiedlichen kulturellen Bedingungen in der Europäischen Union Rechnung getragen werden, die sich auch in sehr unterschiedlichen Kommunikationsgewohnheiten über ein und denselben Sachverhalt manifestieren.

15. Artikel 15 - Gutachten der Behörde

Zu Art. 15 wird ebenso wie zu Art. 14 nur insoweit Stellung genommen, als die Vorschrift auch Bedeutung für ein anderes Verfahren, wie etwa das hier vorgeschlagene Notifizierungsverfahren haben kann.

Insoweit ist zunächst erneut darauf zu verweisen, dass sich die EBLs nur zur wissenschaftlichen Substantiierung einer Angabe äußern kann, weil sie insbesondere zur Bewertung von Angabewortlauten nicht berufen ist.

Sodann ist auch anzumerken, dass kurze und mit Ausschlusswirkung hinsichtlich möglicher Einwendungen versehene Fristen unabdingbare Voraussetzung vorzusehender Verfahren sind. Es kann nicht sein, dass die vorgesehenen Fristen bereits dadurch wertlos gemacht werden, dass sie weder absolut formuliert sind („... bemüht sich die Behörde ...“), noch ihre Missachtung irgendeine Rechtsfolge nach sich zieht. Hätte die Kommission die Forderungen der Lissabon-Strategie ernst genommen, hätte sie im Interesse einer innovations- und wettbewerbsfreundlichen Regelung strenge Fristenregelungen vorsehen müssen.

Im Hinblick auf die in Art. 15 erneut berührte Frage der Kompetenz der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit zur Bewertung der Angabeninhalte und ggf. ergänzend notwendiger Angaben wird erneut festgestellt, dass der EBLs hier die Kompetenz und die Expertise fehlen. Insoweit sei auch darauf hingewiesen, dass Verbraucherkommunikation eine „Wissenschaft für sich“ und ein dynamischer, interaktiver und sich über die Zeit entwickelnder Prozess ist, der schon als solcher einer rigiden und starren Festlegung durch eine wissenschaftliche Behörde nicht zugänglich ist.

16. Artikel 16 - Gemeinschaftszulassung

Für Art. 16 gilt ebenfalls, dass nur insoweit Stellung genommen wird, als die Vorschrift auch Bedeutung für ein anderes Verfahren, wie etwa das hier vorgeschlagene Notifizierungsverfahren haben kann.

Im Rahmen der Beurteilung der Frage, ob eine gesundheitsbezogene Angabe zutrifft und wissenschaftlich substantiiert ist, kann es allein auf die Ergebnisse der wissenschaftlichen Beurteilung durch die EBLS ankommen. „Andere für den jeweils zu prüfenden Sachverhalt relevante legitime Faktoren“ können bei dieser Beurteilung keine Rolle spielen, denn zu prüfen und zu beurteilen ist allein die Frage der wissenschaftlichen Substantiierung der Angabe. Welche anderen Faktoren im Rahmen dieser Beurteilung relevant sein mögen, mag die Kommission erläutern; angesichts der übrigen, äußerst strengen Zulassungsvoraussetzungen insbesondere auch im Hinblick auf die verständliche Formulierung der Angaben, ist aber nicht erkennbar, welche das sein könnten.

17. Artikel 18 - Gemeinschaftsregister

Zum Gemeinschaftsregister ist – erneut nur vorsorglich - anzumerken, dass keine Notwendigkeit für eine Liste nicht zugelassener Angaben besteht. Die Erfahrungen im Rahmen der Zulassungsverfahren der Novel Food Verordnung haben gezeigt, dass die Versagung von Zulassungen viele Gründe haben kann. Eine Vielzahl negativer Zulassungsentscheidungen beruhte allein auf der Tatsache, dass die vorgelegten wissenschaftlichen Unterlagen zur Beurteilung nicht ausreichten, nicht aber darauf, dass die entsprechenden Lebensmittel als nicht sicher beurteilt wurden.

Ebensolches ist auch im Rahmen der Beurteilung von gesundheitsbezogenen Angaben denkbar, so dass über die Veröffentlichung nicht zugelassener Angaben der falsche Eindruck erweckt werden könnte, dass diese Angaben in jedem Fall unzulässig, weil nicht wissenschaftlich belegbar seien.

18. Artikel 22 - Schutzmaßnahmen

Ein Regelungsbedürfnis für „Schutzmaßnahmen“ im Sinne von Art. 22 ist nicht erkennbar. Deshalb sollte die Vorschrift ersatzlos gestrichen werden. Insbesondere ist die Situation nicht vergleichbar etwa mit dem Schutzklauselverfahren im Zusatzstoffrecht, denn im Rahmen des vorliegenden Verordnungsvorschlages geht es anders als im Zusatzstoffrecht nicht um Fragen der Sicherheit von Lebensmitteln, aufgrund derer ggf. sofortige Maßnahmen zu ergreifen sind, sondern allein um Fragen der Irreführung der Verbraucher.

Kommt deshalb ein Mitgliedstaat zu der Überzeugung, dass eine Angabe entgegen vorheriger Beurteilung ein Irreführungspotential besitzt, so mögen die zuständigen Stellen im Rahmen ihrer Kontroll- und Überwachungskompetenzen

gegen die entsprechende Angabe vorgehen und im Streitfall die Gerichte entscheiden lassen. In keinem Falle ist aber eine hoheitliche Kompetenz für ein Vermarktungsverbot von Lebensmitteln, die mit den entsprechenden Angaben versehen sind, gerechtfertigt. Eine solche bedeutete eine nicht zu tolerierende Kompetenzverschiebung zu Gunsten der Exekutive und zu Lasten der Judikative, und damit auch eine nicht zu rechtfertigende Beschneidung der Rechte der Lebensmittelunternehmen im Rahmen der Rechtsverteidigung.

Im Übrigen ist darauf zu verweisen, dass die Bezugnahme in Abs. 1 auf Art. 7 unzutreffend ist, weil die wissenschaftliche Absicherung in Art. 6 geregelt ist.

19. Artikel 24 - Überwachung

Nach Art. 24 des Verordnungsvorschlages können die Mitgliedstaaten – „um eine wirksame Überwachung von Lebensmitteln mit nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben zu ermöglichen“ - die Hersteller oder die Personen, die derartige Lebensmittel in ihrem Hoheitsgebiet in Verkehr bringen, verpflichten, die zuständige Behörde über das Inverkehrbringen zu unterrichten und ihr ein Muster des für das Produkt verwendeten Etiketts zu übermitteln.

Wenn nun den einzelnen Mitgliedsstaaten frei gestellt wird, Etiketten und Produkte mit nährwert oder gesundheitsbezogenen Angaben anzeigen zu lassen, führt dies zu neuen bürokratischen Hürden, die sicherlich nicht zur Harmonisierung beitragen, insbesondere wenn man ein Produkt international vermarktet - in einem Land muss das Produkt / Etikett angemeldet werden, im anderen nicht. Ein Mitgliedstaat könnte auch auf die Idee kommen, gerade in Bezug auf solche Erzeugnisse eine Anzeigepflicht vorzusehen, die „nicht erwünscht“ sind. So könnte versucht werden, über Bürokratie den Markt beeinflussen - vorausgesetzt das Prozedere ist aufwendig genug gestaltet. Auch stellt sich die Frage, was eigentlich bei einer Überarbeitung eines Etikettes geschehen soll. Muss dann eine Neufassung nachgereicht werden?

Insgesamt drängt sich bei dem Verordnungsvorschlag die Frage auf, wer die vorgesehene Bürokratie bewältigen soll. Die 300 Mitarbeiter der EBLs können es sicher nicht, aber auch die diese unterstützenden nationalen Behörden würden über Gebühr beansprucht. Wenn dann noch zusätzliche nationale Verfahren vorgesehen werden sollen, liegt die Befürchtung nahe, dass hier erneut Verfahren vorgesehen werden sollen, die den Bedürfnissen der Wirtschaft hinsichtlich Praktikabilität und Innovationsfreundlichkeit in keiner Weise entsprechen.

28.8.2003