

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Konkretisierung des Verbots irreführender Werbung im Bereich nährwert- und gesundheitsbezogener Lebensmittelangaben durch Nährwertprofile, Verbote und Zulassungsverfahren

Betroffene: Unternehmen und Verbände der Lebensmittel- und der Werbebranche, alle Verbraucher.

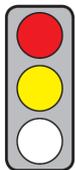
Pro: Angaben zur Verringerung eines Krankheitsrisikos werden in wenn auch engen Grenzen erlaubt.

Contra: (1) Der vorliegende Verordnungsentwurf ist nicht notwendig, denn der Schutz der Verbraucher vor irreführender Werbung mit wahrheitswidrigen nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben wird bereits mit der Richtlinie 84/450/EWG gewährleistet.

(2) Das bürokratische Zulassungsverfahren sowie die umfassenden Hinweispflichten und Generalverbote gefährden Arbeitsplätze.

(3) Die Vorgaben der Verordnung wirken deren Ziel, den Verbraucher aufzuklären, sogar entgegen, weil sie die Anreize für Unternehmen, freiwillige nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu machen, stark beschneiden, indem die Erfüllung dieser Anforderungen unmöglich, zu langwierig oder zu teuer ist.

Änderungsbedarf: Die Verordnung sollte nicht verabschiedet werden. Zumindest ist das vorgeschlagene System des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt durch ein System der Erlaubnis mit Widerrufsvorbehalt zu ersetzen.



INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2003) 424 vom 16. Juli 2003 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über **nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel**

Kurzdarstellung

- ▶ Die Verordnung stellt einheitliche Vorgaben für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben und Werbung dafür auf (Art. 1). Sie enthält Begriffsbestimmungen für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben sowie für Angaben bezüglich der Reduzierung eines Krankheitsrisikos (Art. 2). Unter Angaben sind dabei freiwillige Informationen der Hersteller zu verstehen (Anhang).
- ▶ Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, die der Verordnung widersprechen, gelten als irreführende Werbung im Sinne der Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung (Art. 1 III).
- ▶ Allgemeine Verbote (Art. 3): Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben dürfen nicht
 - falsch oder irreführend sein,
 - die Sicherheit und ernährungsphysiologische Eignung anderer Lebensmittel anzweifeln,
 - erklären, daß eine abwechslungsreiche Ernährung zur Nährstoffversorgung nicht ausreicht,
 - in unangemessener Weise auf Veränderungen bei Körperfunktionen Bezug nehmen.
- ▶ Die Kommission wird Nährwertprofile festlegen, die Lebensmittel erfüllen müssen, um überhaupt nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen, insbesondere bezüglich Fett-, Zucker- und Salzgehalt (Art. 4 I, II).
- ▶ Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben müssen folgende Voraussetzungen erfüllen (Art. 5):
 - Angaben zu ernährungsphysiologischen Wirkungen müssen wissenschaftlich nachgewiesen und verständlich sein (Art. 5 I lit. a).
 - Die Substanz muß in einer für den Körper verwertbaren Form in einer Menge vorhanden sein, die zur Erzielung des behaupteten ernährungsphysiologischen Effekts geeignet ist. Die Substanz darf umgekehrt nicht vorkommen, falls der Effekt sich aus ihrem Fehlen ergeben soll (Art. 5 I lit. b, c).
 - Die Angabe muß sich auf eine vernünftigerweise verzehrte Menge beziehen (Art. 5 I lit. d).
- ▶ Nährwertbezogene Angaben (Art. 8, 9):
 - Für nährwertbezogene Angaben dürfen nur bestimmte Begriffe verwendet werden, wie „fettfrei“; die zulässigen Begriffe werden durch die Verordnung ebenso vorgeschrieben, wie die Bedingungen, die das Nahrungsmittel erfüllen muß, um diese Begriffe verwenden zu dürfen (Art. 8 I, Anhang).
 - Vergleichende Angaben sind nur zulässig, wenn der Vergleich sich auf die gleiche Menge bezieht und die verglichenen Lebensmittel für den Verbraucher leicht identifizierbar sind (Art. 9 I).
- ▶ Gesundheitsbezogene Angaben (Art. 10 – 16):
 - Sie bedürfen einer Zulassung durch die Kommission; diese entscheidet über deren Zulassung nach Einholung eines Gutachtens der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (Art. 14 - 16).

- Sie müssen enthalten (Art. 10):
 - einen Hinweis auf die Bedeutung einer ausgewogenen Ernährung und gesunden Lebensweise,
 - Information, wieviel in welchem Rhythmus zu verzehren ist, um die positive Wirkung zu erzielen,
 - ggfs. einen Hinweis darauf, für welche Personen das Lebensmittel ungeeignet ist, und
 - einen Warnhinweis, das Lebensmittel nicht in Mengen zu verzehren, die gesundheitsgefährdend sein könnten.
 - Ausnahme: Ist der Nutzen des Nährstoffs aufgrund unbestrittener wissenschaftlicher Erkenntnisse anerkannt, die Angabe für den durchschnittlichen Verbraucher verständlich und in einer – von der Kommission erst noch zu erstellenden – Liste pauschaliert freigegebener Angaben enthalten, dann darf die Angabe auch ohne die genannten Hinweise erfolgen (Art. 12).
 - Nicht zulässig sind gesundheitsbezogene Angaben, die (Art. 11):
 - sich auf allgemeine, nicht näher beschriebene Vorteile des Nährstoffs oder Lebensmittels für die allgemeine Gesundheit und das Wohlbefinden beziehen,
 - positive Wirkungen auf die Psyche oder das Verhalten des Kunden behaupten,
 - auf schlankmachende oder appetitreduzierende Eigenschaften hinweisen,
 - sich auf den Rat von Ärzten o.ä. beziehen oder das Lebensmittel als unersetzlich darstellen.
 - Angaben, daß ein Lebensmittel ein Krankheitsrisiko verringere, sind nur zulässig, wenn zugleich darauf hingewiesen wird, daß Krankheiten durch mehrere Risikofaktoren bedingt sind und die Veränderung eines einzelnen Risikofaktors nicht automatisch eine positive Wirkung haben muß (Art. 13).
 - Getränke mit über 1,2 Vol-% Alkohol dürfen keine gesundheitsbezogenen Angaben tragen (Art. 4 III).
- Die Kommission erstellt und veröffentlicht ein Register, das die Bedingungen für nährwertbezogene Angaben sowie eine Liste der zugelassenen und nicht zugelassenen gesundheitsbezogenen Angaben enthält (Art. 18).

Änderung zum Status quo

Die Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG verbietet alle Hinweise, nach denen einem Lebensmittel Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer Krankheit zugeschrieben werden. Die Möglichkeit dazu wird mit dem vorliegenden Entwurf unter strengen Bedingungen eröffnet.

Ein allgemeines Verbot irreführender Werbung findet sich bereits in Richtlinie 84/450/EWG. Die vorliegende Verordnung legt für nährwert- und gesundheitsbezogene Lebensmittelangaben detailliert fest, welche Aussagen eine irreführende Werbung darstellen und deshalb verboten sind.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission führt die Legaldefinition des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 5 EGV an und verzichtet auf eine darüber hinausgehende Begründung.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Die Kommission will einerseits den Verbraucher vor ihrer Ansicht nach oft falschen und irreführenden Angaben der Hersteller schützen, andererseits das Verbot gesundheitsbezogener Angaben lockern.

Ausschuß der Regionen

—

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuß

Der EWSA begrüßt den Vorschlag, fordert allerdings eine Vereinfachung der Verfahren, vor allem der Vorschriften für den wissenschaftlichen Nachweis der behaupteten Angaben.

Europäisches Parlament

Das Parlament macht in seiner 1. Lesung über 70 Änderungsvorschläge. Es fordert u.a. die komplette Streichung der Festlegung von Nährwertprofilen, die Nahrungsmittel erfüllen müssen. Es schlägt anstelle des Zulassungsverfahrens ein vereinfachtes Anzeigeverfahren vor, wonach nur noch bei Zweifeln an der wissenschaftlichen Untermauerung ein Gutachten erforderlich ist. Die Verwendung bestimmter gesundheitsbezogener Angaben (Art. 11) soll nicht grundsätzlich verboten, sondern bei wissenschaftlicher Untermauerung erlaubt sein.

Rat – „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“

Der Rat hat einstimmig eine politische Einigung erzielt. Darin akzeptiert er fast alle Änderungswünsche des Parlaments. Allerdings hält er daran fest, daß Lebensmittel ein bestimmtes Nährwertprofil haben müssen, um entsprechende Angaben zu rechtfertigen, und daß bei bestimmten gesundheitsbezogenen Angaben ein Zulassungsverfahren durchlaufen werden muß.

Stand der Gesetzgebung

16.07.03	Annahme durch Kommission
26.02.04	Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuß
26.05.05	Stellungnahme Europäisches Parlament 1. Lesung und Standpunkt der Kommission
03.06.05	Politische Einigung im Rat auf gemeinsamen Standpunkt
08.12.05	Annahme des gemeinsamen Standpunktes im Rat
Offen	Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflußmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Gesundheit und Verbraucherschutz
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatteerin Adriana Poli Bortone (UEN-Fraktion, I)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verbraucherschutz (federführend); Gesundheit; EU- Angelegenheiten
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 90 von 321 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Artikel 95 EGV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Da nationale Regulierungen im Gesundheitsbereich nicht gegenseitig anerkannt werden müssen (Art. 30 EGV), läßt sich der Binnenmarkt auf diesem Gebiet nur durch einheitliche EU-Vorschriften verwirklichen. Die Verordnung mit ihren umfassenden Verboten und Zulassungsvorbehalten leistet dies, jedoch auf Kosten eines massiven Eingriffs in die Freiheitsrechte sowohl der Verbraucher als auch der Hersteller von Lebensmitteln und der Werbewirtschaft. Das ursprünglich in der EU vertretene Konzept des mündigen Verbrauchers wird abgelöst durch das **Konzept eines unmündigen Verbrauchers ohne ausreichend eigene Urteilskraft**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Einerseits fallen national unterschiedliche Regulierungen als Handelshemmnis weg; dies führt zu einer **Intensivierung des grenzüberschreitenden Handels**. Das **Zulassungsverfahren** (Art. 14-16), das grundsätzlich vor der Herausgabe eines Produktes zu durchlaufen sein wird, **führt** andererseits zu großer Unsicherheit und **zu erheblichen neuen bürokratischen Belastungen**, die die Kosten der Unternehmen erhöhen. Zudem wird die Identität vieler Markenprodukte gefährdet, die über Jahre durch bestimmte Werbeslogans geprägt wurde. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen leiden unter erhöhten Kostenlasten, wenn neue Werbestrategien nötig werden.

Die Vorgabe von Nährwertprofilen (Art. 4) führt dazu, daß der Verbraucher überhaupt keine freiwilligen Nährwertangaben mehr für Lebensmittel erhält, wenn sie den von der Kommission aufgestellten Profilen nicht vollständig entsprechen. Ebenso können die Kosten des Zulassungsverfahrens (Art. 14-16) so hoch ausfallen, daß auch tatsächlich gesundheitsfördernde Lebensmittel nicht mehr als solche gekennzeichnet und beworben werden. Die dadurch bedingten **Informationsverluste erschweren dem Verbraucher eine rationale Entscheidung zwischen verschiedenen Lebensmitteln**; dies steht dem vermeintlichen Ziel der Kommission, den Verbraucher zu schützen, diametral entgegen. Die umfassenden zusätzlichen Hinweispflichten bei gesundheitsbezogenen Angaben (Art. 10) werden zudem dazu führen, daß viele Verbraucher durch zu viele Warnhinweise die wesentlichen Angaben nicht mehr wahrnehmen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Das **generelle Verbotssystem** mit Genehmigungsvorbehalt (Art. 14-16), **die umfassenden zusätzlichen Hinweispflichten** (Art. 10) **und die Pauschalverbote** (Art. 11) für gesundheitsbezogene Angaben schwächen – über Kostensteigerungen bei der Vermarktung von Lebensmitteln – das Wachstum und **gefährden Arbeitsplätze** sowohl in der Lebensmittelbranche als auch in der Werbewirtschaft und bei den Werbemedia. Das Gleiche gilt für die Verengung der nährwertbezogenen Angaben auf von der Kommission vorgegebene Begriffe (Art. 8).

Folgen für die Standortqualität Europas

Da es sich um Produktstandards für in der EU an Endverbraucher abgegebene Waren handelt, sind Exportprodukte für Drittländer nicht berührt. Die Standortqualität Europas wird daher nicht wesentlich beeinflusst.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Hoheitliches Handeln ist berechtigt, wenn es Verbraucher vor falscher oder irreführender Werbung schützt. Andernfalls würden wahrheitswidrige Aussagen über Eigenschaften eines Lebensmittels das Konsumverhalten und damit auch den Wettbewerb systematisch verzerren. Da der **Schutz vor irreführender Werbung** jedoch **bereits mit der Richtlinie 84/450/EWG gewährleistet** ist, ist hoheitliches Handeln nicht erforderlich. Eine Ausnahme gilt lediglich für die vorgesehene begrenzte Zulassung von Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos (Art. 13); dieses bisherige Verbot läßt sich nur durch staatliches Handeln lockern.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die Mitgliedstaaten haben grundsätzlich die Möglichkeit, in noch nicht harmonisierten Bereichen zum Schutz der Gesundheit nationale Vorschriften zu erlassen, auch wenn dadurch Handelshemmnisse auftreten können (Art. 30 EGV). Von dieser Möglichkeit haben einzelne Mitgliedstaaten im Nahrungsmittelsektor Gebrauch gemacht. Im Ergebnis können diese Maßnahmen zu Behinderungen im Binnenmarkt führen. Diesen Behinderungen wiederum begegnet die Kommission mit einer EU-weiten Harmonisierung.

Der dadurch aufgeworfene Abwägungskonflikt zwischen dem im EG-Vertrag vorgegebenen Ziel eines möglichst barrierefreien Binnenmarktes (Art. 95 EGV) einerseits und der ausdrücklichen Ausnahmebestimmung des Art. 30 EGV zum Gesundheitsschutz andererseits wird auf europäischer Ebene zu Lasten von Art. 30 EGV gelöst. Zwar hat auch der Europäische Gerichtshof eine Harmonisierung für zulässig erklärt. Dies ist jedoch sehr bedenklich, da so die den Mitgliedstaaten kraft EG-Vertrags eingeräumten Kompetenzen faktisch ins Leere laufen und durch schrittweise Harmonisierung ausgehöhlt werden.

Verhältnismäßigkeit

Der angestrebte **Schutz der Verbraucher** vor irreführender Werbung wird **bereits durch** das Generalverbot aus **Richtlinie 84/450/EWG gewährleistet**. Der vorliegende Verordnungsentwurf ist dafür nicht notwendig und deshalb unverhältnismäßig. Ihm liegt auch insoweit die Vorstellung eines unmündigen Verbrauchers ohne ausreichend eigene Urteilskraft zugrunde.

Die Vorgabe von Nährwertprofilen (Art. 4), das Zulassungsverfahren (Art. 14 – 16) und die umfassenden zusätzlichen Hinweispflichten (Art. 10) werden dazu führen, daß die Verbraucher am Ende sogar weniger informiert sind als heute (s.o. individuelle Wahlmöglichkeiten). Der Verordnungsentwurf ist daher auch nicht nur ungeeignet, sondern sogar kontraproduktiv.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Verordnung, Kompatibilität mit EU-Recht

Daß die Kommission sich auf die Binnenmarkt-Kompetenz (Art. 95 EGV) stützt, ist zwar aufgrund der Rechtsprechung des EuGH nicht angreifbar, jedoch nicht mit dem tatsächlichen Sinn und Zweck dieser Norm vereinbar. Denn eigentliches Ziel der Verordnung ist nicht die Angleichung nationaler Vorschriften, die den Binnenmarkt behindern, sondern die detaillierte Regulierung der Vermarktung von Lebensmitteln unter Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Bestehende Regelungen, vor allem im Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) und der Verordnung über die Kennzeichnung von Lebensmitteln (LMKV), werden anzupassen sein.

Alternatives Vorgehen

Sofern ein Verzicht auf die gesamte Verordnung nicht durchzusetzen ist, sollte bei den Zulassungsverfahren anstelle des generellen Verbots mit Genehmigungsvorbehalt eine Anzeigepflicht mit dem Recht der Kommission treten, im Einzelfall ein Verbot auszusprechen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die meisten der im Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit (KOM(1999) 719 endg.) angekündigten Maßnahmen zur Überwachung und Verbesserung der Lebensmittelsicherheit sind bereits umgesetzt worden.

Die Kommission betont jedoch, daß über den Vorschlag hinaus Bemühungen zur Information und Aufklärung des Verbrauchers „nach Möglichkeit verstärkt werden“ sollten; z. B. sollten Lebensmittel einen Hinweis auf die Bedeutung abwechslungsreicher Ernährung tragen. Mit weiteren Maßnahmen ist daher zu rechnen. Die Verordnung (EG) Nr. 2991/94, die für Streichfette die Angabe „fettarm“ zuläßt, wird anzupassen sein, weil die Verwendung dieser Begriffe nach der vorliegenden Verordnung verboten ist.

Zusammenfassung der Bewertung

Positiv ist, daß korrekte Angaben zur Verringerung von Krankheitsrisiken in wenn auch engen Grenzen erlaubt werden.

Der Schutz der Verbraucher vor irreführender Werbung mit wahrheitswidrigen nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben dagegen wird bereits mit der Richtlinie 84/450/EWG gewährleistet. Der vorliegende Verordnungsentwurf ist daher nicht notwendig. Ihm liegt das Konzept eines unmündigen Verbrauchers ohne ausreichend eigene Urteilskraft zugrunde.

Das bürokratische Zulassungsverfahren sowie die umfassenden Hinweispflichten und Generalverbote gefährden Arbeitsplätze.

Die Verordnung wirkt dem Ziel, den Verbraucher aufzuklären, sogar entgegen, weil sie die Anreize für Unternehmen, freiwillige nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben zu machen, stark beschneiden, indem die Erfüllung dieser Anforderungen unmöglich, zu langwierig oder zu teuer ist.

Die Verordnung sollte nicht verabschiedet werden. Zumindest ist das vorgeschlagene System des generellen Verbots mit Genehmigungsvorbehalt durch ein System der generellen Erlaubnis unter Widerrufsvorbehalt zu ersetzen.