

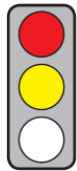
PFLICHTANGABEN AUF LEBENSMITTELN

Stand: 30.01.08

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Angaben zum Nährwert von Lebensmitteln sollen EU-weit vorgeschrieben werden. Daneben sollen nationale Maßnahmen auf dem Gebiet der Lebensmittelinformation möglich bleiben.

Betroffene: Hersteller, Verarbeiter und Händler von Lebensmitteln; Verbraucher.



Pro: Erleichterung des Handels mit Lebensmitteln innerhalb der EU.

Contra: Beträchtliche Umstellungskosten für die Lebensmittelindustrie; daneben auch Belastung mit dauerhaften Kosten.

Änderungsbedarf: Angaben zum Nährwert von Lebensmitteln sollten wie bisher freiwillig bleiben.

INHALT

Titel

Vorschlag **KOM(2008) 40** vom 30. Januar 2008 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats über die **Lebensmittelkennzeichnung** für Verbraucher

Kurzdarstellung

► Grundsätze

- Alle Lebensmittel, die an Verbraucher oder an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung abgegeben werden, müssen mit gut sichtbaren und verständlichen Informationen versehen sein (Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2). Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung sind beispielsweise Restaurants, Kantinen, Schulen und Krankenhäuser (Art. 2 Abs. 2 lit. d).
- Bei unverpackten Lebensmitteln bleibt es grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen, in welchem Umfang sie Pflichtangaben einführen (Art. 41 Abs. 2).
- Für die Einhaltung der Vorschriften zur Lebensmittelkennzeichnung sind die Lebensmittelhersteller verantwortlich (Art. 8 Abs. 1). Aber auch Lebensmittelverarbeiter und -händler müssen darauf achten, dass Lebensmittel diesen Vorschriften entsprechen (Art. 1 Abs. 3 und 8 Abs. 4).

► Pflichtangaben

- Verpackte Lebensmittel müssen folgende Angaben aufweisen (Art. 9 Abs. 1 lit. a, e und k):
 - die Bezeichnung des Lebensmittels (Art. 18),
 - die Nettofüllmenge (Art. 24),
 - bei Getränken mit mehr als 1,2% Alkoholgehalt den genauen Alkoholgehalt (Art. 27).
 Diese Angaben müssen sich in demselben Sichtfeld befinden (Art. 14 Abs. 2). Das bedeutet, dass der Verbraucher die Verpackung nicht drehen muss, um die genannten Angaben zu erfassen.
- Ferner müssen, gegebenenfalls auf einer anderen Seite der Verpackung, die folgenden Informationen ausgewiesen werden:
 - eine Liste der Zutaten (Art. 19),
 - das Mindesthaltbarkeitsdatum (Art. 20),
 - Inhaltsstoffe, die Allergien auslösen können (Art. 22), sowie
 - Angaben zum Nährwert des Lebensmittels (Art. 29).
- Alle Angaben müssen bei verpackten Lebensmitteln auf der Verpackung oder einem daran befestigten Etikett stehen (Art. 13 Abs. 2). Mitgliedstaaten, in denen die Lebensmittel vermarktet werden, dürfen Angaben in weiteren EU-Amtssprachen verlangen (Art. 16 Abs. 2).
- Alle Angaben müssen in einer für die jeweiligen Verbraucher leicht verständlichen Sprache verfasst sein, einen deutlichen Kontrast zum Hintergrund aufweisen und mindestens eine Schriftgröße von 3 mm haben (Art. 14 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1). Letzteres gilt nicht, wenn die größte Verpackungsseite kleiner als 10 cm² ist (Art. 14 Abs. 4).
- Die Befugnis der Mitgliedstaaten, bei unverpackten Lebensmitteln grundsätzlich von bestimmten Pflichtangaben abzusehen, erstreckt sich nicht auf allergieauslösende Inhaltsstoffe (Art. 41 Abs. 2). Wer unverpackte Lebensmittel unmittelbar an Verbraucher abgibt (z.B. Restaurants und Cateringdienstleister), ist daher verpflichtet, diese – „soweit angemessen“ – über von ihnen verwendete allergieauslösende Inhaltsstoffe zu informieren (Art. 8 Abs. 5).

► Pflicht zu detaillierten Nährwertangaben

- Auf der Verpackungsvorderseite müssen auf den ersten Blick erkennbar folgende Nährwertangaben ausgewiesen werden (Art. 29 Abs. 1, 34 Abs. 1):
 - der Kalorienwert in Kilokalorien (kcal) und Kilojoule (kJ),
 - die enthaltene Menge an Fett, gesättigten Fettsäuren, Zucker und Salz, jeweils auf 100 Gramm bzw. 100ml bezogen (Art. 31 Abs. 2, 3 und Annex XIII),
 - der Prozentsatz der empfohlenen Tageszufuhr an diesen Nährstoffen, der durch 100 g bzw. 100 ml oder eine Portion dieses Lebensmittels gedeckt wird (Art. 31 Abs. 3).
- Dies gilt nicht im Falle von Wein, Bier und Spirituosen. Die Kommission behält sich jedoch vor, frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung auch für diese Produkte eine Nährwertkennzeichnung vorzuschreiben (Art. 29 Abs. 1).
- Als Referenzwert für den Kalorienwert wird der Energiebedarf einer erwachsenen Frau in Höhe von 2000 kcal zugrunde gelegt (Annex XI Teil B).
- Der Verpflichtung, den Nährwert eines Lebensmittels auszuweisen, unterliegen nicht (Annex IV):
 - unbehandelte sowie nicht verarbeitete Lebensmittel,
 - Geschmacksverstärker, Zusatzstoffe,
 - Lebensmittel, die in Verpackungen verkauft werden, deren größte Oberflächenseite weniger als 25 cm² beträgt, und
 - Lebensmittel, die von Privatpersonen auf nicht gewerblicher Basis verkauft werden.

► Herkunftsangaben

- Unternehmen sind grundsätzlich nicht verpflichtet, Angaben zur Herkunft eines Lebensmittels auf der Verpackung zu machen. Wenn sie dies allerdings tun, darf dies nicht in einer für den Verbraucher irreführenden Weise geschehen (Art. 35 Abs. 2 bis 4).

► Nationale Lebensmittelinformationsprogramme

- Die Mitgliedstaaten dürfen unverbindliche nationale Programme zur Lebensmittelinformation entwickeln, insbesondere zur Angabe von Nährwerten (Art. 44 Abs. 1 und 3).
- Mitgliedstaaten dürfen dabei grafische Darstellungen oder Symbole für die Nährwertkennzeichnung benutzen (z.B. ein Ampelsymbol), wenn diese nicht irreführend sind und ein durchschnittlicher Verbraucher sie nachweislich versteht (Art. 34 Abs. 5).

► Möglichkeit zur Veränderung der Pflichtangaben

- Die Kommission kann die Anzahl und den Inhalt der Pflichtangaben verändern, wenn ein Ausschuss aus nationalen Experten zustimmt und das Europäische Parlament sowie der Rat nicht widersprechen (sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle; z.B. Art. 9 Abs. 2; 14 Abs. 3; 22 Abs. 2; 23 Abs. 2; 24 Abs. 2; 35 Abs. 6).
- Bei der Prüfung, ob neue Pflichtangaben auf Lebensmitteln eingeführt werden sollen, ist zu berücksichtigen, ob ein verbreitetes Bedürfnis einer Mehrheit von Verbrauchern nach solchen Angaben besteht oder ob neue Pflichtangaben den Verbrauchern einen allgemein anerkannten Nutzen bringen würden, der es ihnen erlaubt, informiert auszuwählen (Art. 4 Abs. 2).
- Nach demselben Verfahren kann die Kommission Durchführungsbestimmungen für nationale Lebensmittelkennzeichnungsprogramme erlassen (Art. 46 Abs. 2).

► Umsetzungsfrist: 3 Jahre nach Inkrafttreten

- Drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung dürfen Lebensmittel mit alten Nahrungsmittelkennzeichnungen nicht mehr verkauft werden (Art. 53).

Änderung zum Status quo

- Eine Pflicht zur Angabe von Zutaten, die Allergien auslösen können, gilt bisher nur für verpackte Lebensmittel (Art. 6 Abs. 1 und Annex IIIa der Richtlinie 2000/13/EG). Sie wird jetzt auf unverpackte Lebensmittel ausgedehnt. Die Verpflichtung gilt hier jedoch nur, soweit dies angemessen erscheint.
- Angaben zum Nährwert von Lebensmitteln sind nach EU-Recht bisher freiwillig. Lebensmittelhersteller, die nährwertbezogene Angaben machen wollen, müssen sich allerdings bereits jetzt an eine bestimmte Darstellungsform halten (Art. 2 und 4 der Richtlinie 90/946/EWG).
- Im Übrigen konsolidiert die vorgeschlagene Verordnung bereits bestehendes EU-Recht.

Subsidiaritätsbegründung

Nach Auffassung der Kommission gewährleistet nur Handeln auf EU-Ebene einheitliche Informationsstandards und die Sicherung der Vorteile eines einheitlichen Binnenmarktes.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucher“

Stand der Gesetzgebung

30.01.08 Annahme durch Kommission

Offen Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Gesundheit und Verbraucherschutz

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

N.N.

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

N.N.

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen;
Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:

Art. 95 und 153 EGV (Binnenmarkt und Verbraucherschutz)

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart:

Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Marktmechanismen sollte der **Vorzug vor** der Anordnung von **Pflichtangaben** gegeben werden. Sofern Verbraucher ausgeprägte Präferenzen für die Angabe bestimmter Informationen haben, wird dies mittelfristig Unternehmen veranlassen, diese freiwillig bereitzustellen, um nicht im Wettbewerb zurückzufallen.

Eine Harmonisierung der Lebensmittelkennzeichnung ist im Grundsatz ordnungspolitisch zu begrüßen, weil sie einen Beitrag zu einem einheitlichen EU-Binnenmarkt leistet. Nationale Alleingänge, die in Form unverbindlicher nationaler Programme möglich bleiben, stehen diesem Ziel jedoch entgegen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Verbraucher wollen möglichst viel über angebotene Lebensmittel wissen. Hersteller dagegen wollen nicht gezwungen werden, Details offen zu legen, die in ihre unternehmerische Verantwortung fallen. Daher ist jeweils zu fragen, ob neue Informationspflichten den Verbrauchern tatsächlich einen Nutzen bringen, der die damit einhergehenden Kosten rechtfertigt.

Der Nutzen einer verpflichtenden Angabe von Nährwerten ist relativ gering. Denn wer seine Konsum- und Essgewohnheiten wirklich hiervon leiten lassen wollte, müsste jeden Tag zusammenrechnen, ob er durch sein persönliches Ernährungsverhalten die empfohlenen Referenzwerte jeweils überschritten hat oder nicht. Da dies unwahrscheinlich ist, bietet die Angabe der **Nährwerte allenfalls eine grobe Orientierung** bei der Zusammenstellung einer gesunden Ernährung. Noch im Februar **2006 hat die Kommission** (Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz) in einem Diskussionspapier zur Vorbereitung einer öffentlichen Konsultation **erklärt, es gebe „Anzeichen dafür, dass die Mehrheit der Verbraucher die Angaben zum Nährwert nicht liest.“** Dafür machte sie damals „vor allem das schlichte Desinteresse der Verbraucher“ verantwortlich. **Zwingende Rechtsvorschriften sollten nur dann in Betracht gezogen werden, „wenn die Verbraucher beim Kauf auf eine bestimmte Information angewiesen sind.“** Nach der vorgeschlagenen Verordnung ist vor jeder Einführung neuer Pflichtangaben zu fragen, ob diese einem verbreiteten Bedürfnis einer Mehrheit der Verbraucher entsprechen. Nach den eigenen Angaben der Kommission vom Februar 2006 besteht ein solches Bedürfnis in Bezug auf Nährwertangaben nicht.

Die Hersteller zwingt eine verpflichtende Nährwertangabe jedoch, alle ihre Produkte untersuchen zu lassen, um genaue Angaben zu den vorhandenen Nährstoffmengen machen zu können. Dies löst **erhebliche Kosten** aus, die **höhere Produktpreise** nach sich ziehen und so letztlich auf die Verbraucher zurückschlagen.

Die Umstellungskosten durch Nährwertangaben werden noch erhöht durch die **Vorgabe einer Schriftgröße von 3 mm**, in der diese Angaben gemacht werden müssen. Diese Regelung **führt dazu, dass Etiketten zu einem großen Teil neu gefertigt werden müssen**.

Dem jetzt vorliegenden Verordnungsvorschlag ist zu entnehmen, dass die Kommission ihre ursprünglichen **Pläne, Pflichtangaben zur Herkunft von Lebensmitteln einzuführen, aufgegeben** hat. Das ist unter Effizienzgesichtspunkten zu begrüßen. Zwar wären Herkunftsangaben für Verbraucher ein Beitrag, um erkennen zu können, ob ein Lebensmittel den persönlichen Präferenzen entspricht. Jedoch stünden die Kosten von Angaben, die Verbrauchern nennenswerte Zusatzinformationen bringen würden, außer Verhältnis zu dem verfolgten Interesse. Insbesondere Hersteller zusammengesetzter Produkte müssten dann nämlich die Herkunft aller wesentlichen Zutaten nachweisen, und jede kurzfristige Änderung von Lieferbeziehungen würde sie dazu zwingen, ihre Produkte neu zu etikettieren. Erhöhte Herstellungskosten und Produktpreise wären die Folge.

Folgen für die Standortqualität Europas

Keine.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Da nationale Unterschiede in der Lebensmittelkennzeichnung auf der Basis von unverbindlichen nationalen Standards oder Selbstverpflichtungen der Unternehmen **möglich bleiben** (z.B. die in Großbritannien üblichen Ampelkennzeichnungen für den Nährwertgehalt von Lebensmitteln), erreicht die vorgeschlagene Verordnung nur eine Mindestharmonisierung. Sofern sich Sonderregelungen in einzelnen Märkten durchsetzen, in anderen jedoch nicht, **bleibt die Warenverkehrsfreiheit in der EU beeinträchtigt**.

Zudem schwächen die Umstellungskosten, aber auch die dauerhaften Kosten, mit denen die Lebensmittelindustrie konfrontiert wird, Wachstum und Beschäftigung in der Branche.

Insgesamt sind die Wachstums- und Beschäftigungseffekte daher in der Tendenz negativ.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die vorgeschlagene Verordnung ist durch Art. 95 und 153 des EG-Vertrages gedeckt.

Subsidiarität

Die Mitgliedstaaten können nicht allein für einheitliche Vorschriften im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung sorgen. EU-Handeln ist im Interesse eines schrankenlosen Binnenmarktes angemessen.

Verhältnismäßigkeit

Nährwertangaben müssen fachkundig ermittelt werden, was **bei kleinen und mittleren Unternehmen** häufig nur durch die Einstellung zusätzlichen Personals (z.B. Lebensmittelchemiker) möglich sein dürfte. Zwar sind unverarbeitete sowie in kleinen Mengen direkt für Endverbraucher hergestellte Produkte sachgrechterweise von der Nährwert-Kennzeichnungspflicht ausgenommen worden. In Bezug auf kleine Lebensmittelhersteller, die von der Verpflichtung nicht ausgenommen sind, **verstößt die Belastung** mit Prüf- und Untersuchungskosten jedoch **gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**.

Vereinbarkeit mit europäischem Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Pflichtangaben aus der Richtlinie 2000/13/EG hat Deutschland in § 3 der Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung sowie in §§ 7 und 11 der Fertigpackungsverordnung übernommen. Vorgaben zur Darstellung freiwilliger Nährwertangaben regelt § 4 Nährwert-Kennzeichnungsverordnung. Weitere Pflichtangaben wären neu, stellen für das deutsche Recht aber keinen Systembruch dar.

Alternatives Vorgehen

Nicht nur Herkunfts-, sondern auch Nährwertangaben auf Lebensmitteln sollten freiwillig bleiben.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nationale Programme zur Lebensmittelkennzeichnung, die nach der Verordnung möglich bleiben, können Harmonisierungsdruck auf EU-Ebene auslösen.

Zusammenfassung der Bewertung

Verpflichtende Nährwertangaben auf Lebensmitteln stellen einen relativ geringen Beitrag zur Information der Verbraucher dar, lösen jedoch insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen erhebliche Anpassungskosten aus. Es sollte darauf verzichtet werden, solche Angaben vorzuschreiben. Wenn Verbraucher solche Angaben wirklich wollen, werden diese sich über den Wettbewerbsdruck am Markt durchsetzen.