



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.3.2007
KOM(2007) 90 endgültig

2007/0037 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittelhygiene

{SEK(2007) 301}

{SEK(2007) 302}

{SEK(2007) 303}

{SEK(2007) 304}

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele**

Ein großer Teil der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften wurde erlassen, um Marktversagen zu korrigieren und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle zu schaffen. Das ließ sich oft nur erreichen, indem Unternehmen verpflichtet wurden, Information zu übermitteln und über die Anwendung der Rechtsvorschriften Bericht zu erstatten.

Inzwischen sind einige der dafür vorgesehenen Verfahren unangemessen zeitaufwändig oder überholt. Sie sind zu unnötigen Belastungen geworden, die die Wirtschaft behindern und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen beeinträchtigen.

Die Kommission ist entschlossen, diese unnötigen Belastungen so weit wie möglich abzubauen. Das ist Teil ihrer Strategie für bessere Rechtsetzung, und es ist eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung des Lissabon-Ziels "mehr Wachstum und Beschäftigung".

- **Allgemeiner Hintergrund**

Am 14. November 2006 verabschiedete die Kommission die Mitteilung "Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union" (KOM(2006) 689), in der sie u. a. vorschlägt, die Verwaltungslasten der Unternehmen bis 2012 um 25 % zu senken.

Nach einer breit angelegten Anhörung interessierter Kreise und Anregungen von Mitgliedstaaten und Fachleuten der Kommission wurden zehn konkrete Vorschläge für "Sofortmaßnahmen" in das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU (KOM(2007) 23) aufgenommen. Bei diesen Maßnahmen soll durch geringfügige Änderungen der Rechtsvorschriften eine deutliche Senkung der Verwaltungslasten für die Unternehmen erreicht werden, ohne dass das bestehende Schutzniveau oder der ursprüngliche Zweck dieser Rechtsvorschriften in Frage gestellt wird.

Eine der vorgeschlagenen "Sofortmaßnahmen" betrifft die Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Überholte Vorschriften sollen gestrichen und andere Vorschriften so geändert werden, dass die Verwaltungslast der Unternehmen gemindert wird. Artikel 5 der Verordnung verpflichtet Verkehrsunternehmer und die Regierungen der Mitgliedstaaten, vor dem 1. Juli 1961 die in ihren Ländern bestehenden Tarife, Konventionen, Preisvereinbarungen und Beförderungsbedingungen mitzuteilen. Dieser Artikel kann gestrichen werden, weil diese Informationspflicht inzwischen überholt ist. Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung muss ein Beförderungspapier ausgestellt werden, aus dem Name und Anschrift des Absenders, Art des Gutes, Herkunfts- und Bestimmungsort des Gutes, der Beförderungsweg oder die Entfernung und gegebenenfalls die Grenzübergangsstellen ersichtlich sind. Da die Angabe des Beförderungswegs, der Entfernung und der Grenzübergangsstellen nicht mehr erforderlich sind, um das Ziel der Verordnung zu erreichen, kann auf sie verzichtet werden. Artikel 6 Absatz 2 Satz 3 verpflichtet den Verkehrsunternehmer, eine Ausfertigung des Beförderungspapiers aufzubewahren, in der alle

endgültigen Frachten, gleich welcher Art, und sonstige Kosten, etwaige Rückvergütungen sowie andere Bedingungen angegeben sind, die sich auf die Frachten und Beförderungsbedingungen auswirken. Dieser Satz kann gestrichen werden, weil diese Angaben in den Buchführungssystemen bereits vorhanden sind und deshalb kein zusätzliches Dokument erstellt und aufbewahrt zu werden braucht. In Artikel 6 Absatz 3 wird jetzt ausdrücklich der Frachtbrief genannt, ein allgemein bekanntes und im Inlandsverkehr verbreitetes Frachtpapier. Damit erhalten die Transportunternehmer mehr Rechtssicherheit, denn nun ist eindeutig bestimmt, dass der Frachtbrief genügt, sofern er alle in Artikel 6 Absatz 1 genannten Angaben enthält.

Eine weitere "Sofortmaßnahme" betrifft die Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittelhygiene. Mit ihr sollen kleine Unternehmen der Lebensmittelbranche, die die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 an die Lebensmittelhygiene auch ohne ein HACCP-basiertes System erfüllen können, von der Pflicht befreit werden, ständige Verfahren, die auf den HACCP-Grundsätzen beruhen, einzurichten, durchzuführen und aufrechtzuerhalten. Betroffen sind Kleinstunternehmen¹, die Lebensmittel überwiegend direkt an Endverbraucher verkaufen. Sie haben weniger als 10 Beschäftigte, und ihr Jahresumsatz oder ihre Bilanzsumme ist nicht größer als 2 Mio. EUR. Die Ausnahmegelung gilt also nicht für Supermärkte und Betriebe, die Handelsketten angehören.

- **Bestehende einschlägige Rechtsvorschriften**

Gegenstand des Vorschlags ist die Änderung der Artikel 5 und 6 der Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des Artikels 5 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittelhygiene.

2. KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE UND FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Konsultation interessierter Kreise**

Konsultationsmethode

Im Aktionsprogramm der Kommission vom 24. Januar 2007 finden sich 10 konkrete Vorschläge für "Sofortmaßnahmen". Sie sind das Ergebnis einer Anhörung von Sachverständigen und insbesondere eines Pilotprojekts aus dem Jahr 2006, bei dem Basisberechnungen der Verwaltungslasten in der Tschechischen Republik, in Dänemark, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich vorgenommen und verglichen wurden.

Eine dieser "Sofortmaßnahmen" betrifft den Verkehrssektor und sieht vor, bestimmte Pflichten zur Übermittlung verkehrsstatistischer Daten zu lockern. Die Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verpflichtet Verkehrsunternehmer, ein Beförderungspapier auszustellen, aus dem u. a. Entfernung, Beförderungsweg und Grenzübergangsstellen ersichtlich sind.

¹ im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, C(2003) 1422, ABl. L 124/36.

Eine weitere "Sofortmaßnahme betrifft die Lebensmittelhygiene. Sie sieht vor, kleine Unternehmen von der Anwendung der HACCP (hazard analysis and critical control points)-Grundsätze freizustellen. Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 verpflichtet Lebensmittelunternehmer, ein auf den HACCP-Grundsätzen beruhendes Verfahren einzurichten, durchzuführen und aufrechtzuerhalten.

Zusammenfassung der Antworten

Fachleute und die Wirtschaft haben darauf hingewiesen, dass die aus dem Jahr 1960 stammende Verordnung Nr. 11 dem heutigen weitgehend liberalisierten Straßenverkehrssektor nicht mehr gerecht wird. Einige ihrer Bestimmungen sind überholt, andere bürden den Unternehmen unnötige Lasten auf.

Vertreter der Kleinunternehmen haben Bedenken gegen die unterschiedslose Anwendung des HACCP-Systems in allen Unternehmen der Lebensmittelbranche geäußert. Obwohl die Verordnung Flexibilität zulässt, wurde um Klärung gebeten. Die Kommission hat eine Reihe von Sitzungen mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten abgehalten. Außerdem hat sie zur Verbesserung der Transparenz eine Debatte initiiert, in der die verschiedenen Interessengruppen ihre Meinung äußern konnten. Hierzu veranstaltete sie ein Treffen mit Vertretern von Erzeugern, Industrie, Handel und Verbrauchern, auf dem Fragen der Anwendung und Flexibilität des HACCP-Systems erörtert werden sollten. Das Ergebnis dieser Debatte ist in einem Leitfaden festgehalten, der vom Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit gebilligt wurde und im Internet unter folgender Adresse abgerufen werden kann:

http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_haccp_en.pdf

Weil eine strikte Anwendung der HACCP-Grundsätze KMU erheblich belasten würde, weil manche Unternehmen die erforderliche Hygiene auch ohne Anwendung voll entwickelter HACCP-basierter Verfahren gewährleisten können, indem sie alle anderen Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 erfüllen, und obwohl in einem Leitfaden erläutert wird, wie flexibel die HACCP-Grundsätze gehandhabt werden können, erscheint es notwendig, bestimmte Unternehmen vollständig von den HACCP-Vorschriften auszunehmen. Diese Ausnahme sollte allerdings nicht für Unternehmen mit großem Kundenkreis gelten. Sie sollte auf Unternehmen beschränkt bleiben, die Kleinstunternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen sind.

• **Folgenabschätzung**

Bei der Folgenabschätzung zur Verordnung Nr. 11 wurden zwei politische Optionen betrachtet:

Option 1 Keine Änderung

Option 2 Wegfall der Pflicht zur Dokumentation von Beförderungsweg, Entfernung, Frachten und sonstigen Beförderungsbedingungen und Verwendung des Frachtbriefes zur Dokumentation der weiterhin erforderlichen Angaben.

Option 2 wurde gewählt, weil sie die Unternehmen entlastet, während die notwendigen Informationen weiterhin zur Verfügung stehen.

Bei der Folgenabschätzung zur Verordnung (EG) Nr. 852/2004 wurden drei politische Optionen betrachtet:

Option 1 Keine Änderung

Option 2 Freistellung bestimmter Unternehmen von den HACCP-Vorschriften

Option 3 Abschaffung der HACCP-Verfahren für alle Unternehmen

Option 2 wurde gewählt, weil sie einen annehmbaren Kompromiss zwischen Senkung der Verwaltungslast und wirksamem Verbraucherschutz darstellt.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

- **Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahmen**

Zweck der die Regelung Nr. 11 betreffenden Maßnahme ist die Minderung der Verwaltungslast für Verkehrsunternehmen durch Verzicht auf die nicht mehr gerechtfertigte Pflicht zur Dokumentation von Angaben über Beförderungsweg, Entfernung, Grenzübergangsstellen usw.

Die die HACCP-Vorschriften betreffende Maßnahme besteht in einer Änderung der Verordnung (EG) Nr. 852/2004, mit der Kleinunternehmen von der Pflicht befreit werden, ein auf den HACCP-Grundsätzen beruhendes ständiges Verfahren einzurichten, durchzuführen und aufrechtzuerhalten. Diese Ausnahmeregelung gilt für Unternehmen, mit weniger als 10 Beschäftigten, die Lebensmittel überwiegend an Endverbraucher verkaufen.

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage der vorgeschlagenen Gemeinschaftsmaßnahme im Verkehrssektor ist Artikel 75 EG-Vertrag Rechtsgrundlage der vorgeschlagenen Gemeinschaftsmaßnahme im Bereich der Lebensmittelhygiene sind die Artikel 95 und 152 Absatz 4 EG-Vertrag.

- **Subsidiaritätsprinzip**

Maßnahmen der Mitgliedstaaten reichen nicht aus, um die Verwaltungslast der Unternehmen in diesem Bereich zu mindern, denn die Informationspflichten von Verkehrs- und Lebensmittelunternehmen wurden durch EG-Verordnungen begründet. Eine Entlastung kann folglich nur auf europäischer Ebene durch Änderung der betreffenden Verordnungen erzielt werden.

Eine Gemeinschaftsmaßnahme gewährleistet, dass die Erleichterung allen Verkehrs- und Lebensmittelunternehmen in der Gemeinschaft zugute kommt.

Der Vorschlag steht folglich im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip.

- **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit , und zwar aus folgenden Gründen:

Das Ziel einer Senkung der durch die Informationspflicht in der Verordnung Nr. 11 und in der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 verursachten Belastung der Unternehmen kann nur durch eine Änderung dieser Verordnungen erreicht werden. Diese Änderung ist nur durch ein verbindliches gemeinschaftliches Rechtsinstrument derselben Art, also eine Verordnung, möglich. Das entspricht dem in Artikel 5 EG-Vertrag verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Mit der vorgeschlagenen Verordnung wird die Belastung von Verkehrsunternehmen und kleinen Lebensmittelunternehmen durch die Informationspflicht in der Verordnung Nr. 11 und in der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 gesenkt.

- **Wahl des Rechtsinstruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Verordnung

Ein anderes Rechtsinstrument kommt aus folgenden Gründen nicht in Frage:

Das Ziel einer Senkung der durch die Informationspflicht in der Verordnung Nr. 11 und in der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 verursachten Belastung der Unternehmen kann nur durch eine Änderung dieser Verordnungen erreicht werden. Diese Änderung ist nur durch ein verbindliches gemeinschaftliches Rechtsinstrument derselben Art, also eine Verordnung, möglich.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die vorgeschlagene Verordnung hat keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

5. WEITERE INFORMATIONEN

- **Vereinfachung des Rechts**

Gegenstand des Vorschlags ist die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren für private Stellen.

Das von Verkehrsunternehmen zu durchlaufende Verwaltungsverfahren wird dadurch vereinfacht, dass die Pflicht zur Dokumentation der nicht wirklich notwendigen Angaben über Beförderungsweg, Entfernung und Grenzübergangsstellen wegfällt. Das Verwaltungsverfahren für Lebensmittelunternehmen, die die erforderliche Hygiene auch ohne Anwendung voll entwickelter HACCP-basierter Verfahren gewährleisten können, indem sie alle anderen Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 erfüllen, wird vereinfacht, indem Kleinstunternehmen, die die Lebensmittel überwiegend an Endverbraucher verkaufen, von der Pflicht befreit werden, ein auf den HACCP-Grundsätzen beruhendes ständiges Verfahren einzurichten, durchzuführen und aufrechtzuerhalten.

- **Europäischer Wirtschaftsraum**

Der vorgeschlagene Rechtsakt ist von Bedeutung für den Europäischen Wirtschaftsraum und sollte deshalb auf den EWR ausgeweitet werden.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittelhygiene

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 75 Absatz 3, 95 und 154 Absatz 4 Buchstabe b),

auf Vorschlag der Kommission²,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses³,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen⁴,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag⁵,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In den Plänen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Rechtsetzung, insbesondere in der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union"⁶ und der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union"⁷, wird eindringlich darauf hingewiesen, dass die administrative Belastung der Unternehmen durch Rechtsvorschriften gesenkt werden muss, wenn die Unternehmen wettbewerbsfähiger werden und die Ziele der Lissabon-Agenda erreicht werden sollen.

² ABl. C vom , S. .

³ ABl. C vom , S. .

⁴ ABl. C vom , S. .

⁵ ABl. C vom , S. .

⁶ KOM(2006) 689.

⁷ KOM(2007) 23.

- (2) Die in Artikel 75 EG-Vertrag geforderte gemeinschaftliche Regelung zur Beseitigung bestimmter Formen der Diskriminierung im innergemeinschaftlichen Verkehr wurde mit der Verordnung Nr. 11⁸ getroffen. Damit die Verwaltungslast der Unternehmen verringert wird, sollte diese Verordnung vereinfacht werden, indem auf heute überholte und unnötige Anforderungen verzichtet wird, insbesondere auf die Anforderung, bestimmte Information auf Papier vorzuhalten, die aufgrund des technischen Fortschritts heute in den Buchführungssystemen der Verkehrsunternehmen gespeichert sind.
- (3) Nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004⁹ müssen alle Lebensmittelunternehmer ein Verfahren einrichten, durchführen und aufrechterhalten, das auf den HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point)-Grundsätzen beruht.
- (4) Die Erfahrung hat gezeigt, dass manche Unternehmen der Lebensmittelbranche die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 an die Lebensmittelhygiene auch ohne ein HACCP-basiertes System erfüllt werden können. Dazu gehören insbesondere Unternehmen, die ihre Waren überwiegend direkt an Endverbraucher verkaufen wie Bäckereien, Fleischereien, Lebensmittelgeschäfte, Marktstände und Gaststätten und die Kleinstunternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen¹⁰ sind.
- (5) Es ist deshalb angebracht, diese Unternehmen von den Bestimmungen des Artikels 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 auszunehmen, wobei alle übrigen Bestimmungen der Verordnung für sie jedoch weiterhin gelten.
- (6) Da die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 und die der Verordnung Nr. 11 das gemeinsame Ziel haben, die Verwaltungslast der Unternehmen zu mindern, ohne den Zweck dieser Verordnungen zu ändern, ist es sinnvoll, die Änderungen in einer gemeinsamen Verordnung zusammenzufassen. -

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung Nr. 11 wird wie folgt geändert:

- 1) Artikel 5 wird gestrichen.
- 2) Artikel 6 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 werden der fünfte und der sechste Spiegelstrich gestrichen.
 - b) In Absatz 2 wird Satz 3 gestrichen.

⁸ ABl. P 52 vom 16.8.1960, S. 1121. Zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 3626/84 (ABl. L 335 vom 22.12.1984, S. 4).

⁹ ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 1; berichtigte Fassung in ABl. L 226 vom 25.6.2004, S. 3.

¹⁰ ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36.

c) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

"3. Gehen aus den vorhandenen Papieren wie dem Frachtbrief oder anderen Beförderungspapieren alle Angaben gemäß Absatz 1 hervor und ermöglichen diese in Verbindung mit der Buchführung der Verkehrsunternehmer eine vollständige Nachprüfung der Frachten und Beförderungsbedingungen zum Zwecke der Beseitigung und Verhinderung der Diskriminierungen im Sinne des Artikels 75 Absatz 1 EG-Vertrag, so sind die Verkehrsunternehmer nicht verpflichtet, neue Beförderungspapiere einzuführen."

Artikel 2

Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 wird folgender Satz angefügt:

"Unbeschadet der übrigen Bestimmungen dieser Verordnung gilt Absatz 1 nicht für Unternehmen, die Kleinstunternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003¹¹ sind und deren überwiegende Tätigkeit der Direktverkauf von Lebensmitteln an Endverbraucher ist."

Artikel 3

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Brüssel, den

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

¹¹ ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36.