

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 22.2.2011
KOM(2011) 77 endgültig

2008/0028 (COD)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

**Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung
des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der
Verbraucher über Lebensmittel**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

**Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung
des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der
Verbraucher über Lebensmittel**

1. VORGESCHICHTE

Übermittlung des Vorschlags an das Europäische Parlament und an den Rat (Dok. KOM(2008) 40 endg. – 2008/0028 (COD)): 1. Februar 2008

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: 18. September 2008

Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung: 16. Juni 2010

Übermittlung des geänderten Vorschlags: [*]

Politische Einigung: 7. Dezember 2010

Festlegung des Standpunkts des Rates: 21. Februar 2011

- * Mit Blick auf die Entwicklungen im Rat nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament legte die Kommission keinen geänderten Vorschlag vor, sondern erläuterte ihren Standpunkt in ihrer Mitteilung über die Folgemaßnahmen zu den Stellungnahmen und Entschließungen des Europäischen Parlaments, die während der Juni-Tagung 2010 angenommen wurden (Dok. **SP(2010) 6136**, am 29. September 2010 an das Europäische Parlament übermittelt).

2. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION

Mit dem Vorschlag werden zwei wichtige Bereiche des Kennzeichnungsrechts konsolidiert und aktualisiert: die allgemeine Lebensmittelkennzeichnung und die Nährwertkennzeichnung, die bislang in den Richtlinien 2000/13/EG¹ bzw. 90/496/EWG² geregelt sind. Außerdem konsolidiert der Vorschlag sechs weitere

¹ Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl. L 109 vom 6.5.2000, S. 29).

² Richtlinie 90/496/EWG des Rates vom 24. September 1990 über die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln (ABl. L 276 vom 6.10.1990, S. 40).

Richtlinien zur Kennzeichnung bestimmter Lebensmittelkategorien. Die Ziele des Vorschlags sind:

- Vereinfachung der Lebensmittelkennzeichnungsrechts durch Schaffung eines einzigen Instruments zur Festlegung der Grundsätze und Anforderungen für horizontale Vorschriften für die allgemeine Kennzeichnung und die Nährwertkennzeichnung;
- Festlegung spezifischer Bestimmungen zur Regelung der Verantwortlichkeiten innerhalb der gesamten Lebensmittelkette in Bezug auf das Vorhandensein und die Richtigkeit der Informationen über die Lebensmittel;
- Aufstellung messbarer Kriterien für bestimmte Aspekte der Lesbarkeit der Lebensmittelkennzeichnung;
- Klarstellung der für die Angabe des Ursprungslands bzw. des Herkunftsorts von Lebensmitteln geltenden Regeln;
- Einführung einer Pflicht zur Anbringung der Nährwertkennzeichnung im Hauptblickfeld für die meisten verarbeiteten Lebensmittel;
- Schaffung eines Governance-Systems für bestimmte Aspekte der von Mitgliedstaaten unterstützten freiwilligen Kennzeichnung von Lebensmitteln

3. BEMERKUNGEN ZUM STANDPUNKT DES RATES

3.1. Allgemeine Bemerkungen

Das Europäische Parlament (EP) hatte seinen Standpunkt am 16. Juni 2010 in erster Lesung angenommen. Er umfasste 247 Abänderungen, von denen die Kommission 113 ganz, teilweise oder im Grundsatz akzeptierte, da sie nach Auffassung der Kommission den ursprünglichen Vorschlag präzisierten bzw. verbesserten und mit dem allgemeinen Ziel des Vorschlags im Einklang standen.

Der vom Rat am 21. Februar 2011 in erster Lesung festgelegte Standpunkt entspricht zwar größtenteils den Zielen des ursprünglichen Vorschlags der Kommission, weicht in einigen Punkten jedoch davon ab. Die Kommission stellt sich einer politischen Einigung über den Wortlaut nicht in den Weg, damit das Gesetzgebungsverfahren voranschreiten kann. In der beigefügten Erklärung weist die Kommission den Rat jedoch darauf hin, dass die Abänderungen des EP, die die Kommission akzeptiert hatte, nicht im Text des Vorsitzes berücksichtigt wurden; dies gilt insbesondere für die obligatorische Angabe bestimmter Nährwerte auf der Vorderseite der Verpackung.

3.2. Von der Kommission akzeptierte Abänderungen des Europäischen Parlaments, die ganz, teilweise oder im Grundsatz in erster Lesung in den Standpunkt des Rates aufgenommen wurden

Ursprungskennzeichnung: Das EP hatte in erster Lesung eine obligatorische Ursprungskennzeichnung für Fleisch, Geflügel, Milchprodukte, Frischobst und -gemüse, andere Erzeugnisse aus einer Zutat sowie Fisch vorgeschlagen, wenn sie als

Zutaten in verarbeiteten Lebensmitteln verwendet werden (Abänderung 101). Die obligatorische Kennzeichnung von Obst und Gemüse, Rindfleisch, Wein, Olivenöl und eingeführtem Geflügel ist bereits in anderen Rechtsvorschriften geregelt, und die Kommission hat kürzlich einen auf Folgenabschätzungen basierenden Vorschlag³ zur Schaffung einer alle landwirtschaftlichen Sektoren erfassenden Rechtsgrundlage für eine etwaige obligatorische Angabe des Erzeugungsorts vorgelegt. Die Abänderung des EP, mehr Fälle vorzusehen, in denen die Angabe des Ursprungs obligatorisch ist, insbesondere bei Grundnahrungsmitteln, die keiner wesentlichen Verarbeitung unterzogen wurden und im Allgemeinen als Lebensmittel aus nur einer Zutat angesehen werden, akzeptierte die Kommission in ihrer Mitteilung an das EP teilweise unter dem Vorbehalt einer Neuformulierung. Um den Erwartungen der Verbraucher sowie praktischen Einschränkungen bei bestimmten Lebensmitteln Rechnung zu tragen, wies die Kommission zudem darauf hin, dass eine obligatorische Ursprungskennzeichnung unter dem Vorbehalt des Inkrafttretens delegierter Maßnahmen auf Grundlage von Folgenabschätzungen stehen sollte, um – für alle Lebensmittel oder für bestimmte Lebensmittelkategorien – insbesondere die geeignete Art und Weise festzulegen, wie Informationen zum Ursprung des Lebensmittels angegeben werden sollten.

Der in erster Lesung festgelegte Standpunkt des Rates sieht, vorbehaltlich der Annahme von Durchführungsbestimmungen innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung, eine obligatorische Ursprungskennzeichnung für unverarbeitetes Schweine-, Schafs-, Ziegen- und Geflügelfleisch vor. Ferner schlägt der Rat vor, dass die Kommission dem EP und dem Rat innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung einen Bericht über die obligatorische Ursprungskennzeichnung folgender Lebensmittel vorlegt: Milch, als Zutat in Milchprodukten verwendete Milch, Fleisch als Zutat, unverarbeitete Lebensmittel, Erzeugnisse aus einer Zutat sowie Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen. Die Kommission kann den Ansatz einer obligatorischen Kennzeichnung von Schweine-, Geflügel-, Schafs- und Ziegenfleisch akzeptieren. Mit Blick auf die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vertritt sie jedoch die Auffassung, dass die Umsetzung solcher Anforderungen in delegierten Rechtsakten geregelt werden sollte, da hier quasi-legislative Elemente betroffen sind (z. B. Festlegung der geeigneten geografischen Ebene). Diese delegierten Rechtsakte sollten im Rahmen spezifischer Unionsvorschriften für die einzelnen Sektoren (Schweine-, Schafs-, Ziegen- und Geflügelfleisch) erlassen werden. Daher sollte der Wortlaut mit Blick auf den AEUV entsprechend geändert werden. Bei den Maßnahmen zur Umsetzung dieser Anforderung sollte insbesondere darauf geachtet werden, Lebensmittelunternehmen und Aufsichtsbehörden keine unnötigen und übermäßigen bürokratischen Hürden aufzuerlegen. Auf diese Weise werden sowohl die Verbraucher sinnvoll informiert als auch Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit und des Handels sowie übermäßige Kosten für Unternehmen und Verbraucher vermieden. Ferner vertritt die Kommission die Auffassung, dass der vom Rat vorgeschlagene Bericht über die Ausweitung der Ursprungskennzeichnung auf andere Lebensmittel dem Anliegen des EP, obligatorische Ursprungskennzeichnungen für andere Lebensmittel einzuführen, Rechnung trägt, jedoch ein Vorgehen ermöglicht, bei dem die Erwartungen der Verbraucher und die bei bestimmten Lebensmitteln bestehenden Sachzwänge berücksichtigt werden

³

KOM(2010) 738.

können (wie in der Mitteilung der Kommission an das EP angesprochen) und das in Bezug auf die Angabe von Ursprungsbezeichnungen mit dem Ansatz des Vorschlags zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 (KOM(2010) 738) vereinbar ist. Die Kommission hält den Vorschlag somit im Grundsatz für akzeptabel; allerdings muss der Wortlaut der entsprechenden Bestimmung ggf. aus juristischer Sicht umformuliert werden.

Lebensmittelimitate/Lebensmittellersatz: Die Abänderung des EP, die ein ausdrückliches Verbot irreführender Praktiken im Zusammenhang mit Lebensmittelimitaten vorsieht (Abänderung 78) konnte die Kommission teilweise akzeptieren. Der Ansatz des Rates in erster Lesung, die allgemeinen Bestimmungen hinsichtlich irreführender Darstellungsformen zu stärken, steht mit der Haltung der Kommission zur Abänderung des EP im Einklang und kann akzeptiert werden. Ferner vertritt der Rat die Auffassung, dass im Anhang festgelegt werden sollte, dass auf dem Etikett (und nicht nur im Zutatenverzeichnis) die Zutaten eindeutig anzugeben sind, die diejenigen ersetzen, deren Verwendung oder natürliches Vorhandensein der Verbraucher normalerweise erwarten würde. Dies kann die Kommission kompromisshalber akzeptieren. Allerdings lehnt die Kommission den Vorschlag des EP (Abänderung 230) ab, die Bezeichnung des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat zu verwenden, die ersetzt werden soll, z. B. „Käseersatz“, „Käseimitat“ oder „Schinkenimitat“.

Kennzeichnung von „Nano“-Zutaten: Die Abänderung des EP, der zufolge nanotechnologisch hergestellte Zutaten als solche gekennzeichnet werden müssen (Abänderung 130), hatte die Kommission im Grundsatz akzeptiert. Der Vorschlag des Rates, einen Querverweis auf die Begriffsbestimmung für „technisch hergestellte Nanomaterialien“ einzufügen und festzulegen, dass solche Zutaten im Zutatenverzeichnis ausdrücklich anzugeben sind, kann die Kommission ebenfalls akzeptieren. Der Standpunkt des Rates steht somit im Einklang mit der laufenden Diskussion über die Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten.

Für nicht fertig abgepackte Lebensmittel vorgeschriebene Informationen: Das EP vertrat in seinem in erster Lesung angenommenen Standpunkt die Auffassung, dass nicht fertig abgepackte Lebensmittel nicht unter die Verordnung fallen sollten (Abänderung 30). Im Hinblick auf einzelstaatliche Maßnahmen für nicht fertig abgepackte Lebensmittel akzeptierte das EP (Abänderung 184) allerdings das Prinzip, Angaben zum Vorhandensein von Zutaten zu machen, die Allergien oder Unverträglichkeiten verursachen könnten (allergene Zutaten). Dieses Prinzip der Information über allergene Zutaten bei nicht fertig abgepackten Lebensmitteln wurde auch vom Rat akzeptiert.

Sowohl das EP als auch der Rat sprachen sich in erster Lesung für eine prinzipielle Änderung des Grundsatzes aus, der für obligatorische Informationen bei nicht fertig abgepackten Lebensmitteln (allergene Zutaten ausgenommen) gelten sollte. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission steht im Einklang mit dem bestehenden Rechtsrahmen, der im Prinzip obligatorische Informationen für alle unter die Rechtsvorschriften fallenden Lebensmittel vorsieht. Im Falle nicht fertig abgepackter Lebensmittel können die Mitgliedstaaten jedoch festlegen, dass bestimmte Informationen nicht immer verfügbar sein müssen, sofern die Verbraucher ausreichend informiert sind. Sowohl das EP (Abänderung 184) als auch der Rat

kehren in ihren Standpunkten den Ansatz des Kommissionsvorschlags um und ermöglichen es den Mitgliedstaaten, für diese Lebensmittel neben den Informationen über allergene Zutaten auch die in der Verordnung festgelegten vorgeschriebenen Angaben obligatorisch zu machen. Dieser Änderungsvorschlag kann akzeptiert werden, da die Änderung der Form des Rechtsaktes (Verordnung) bedeutet hätte, dass die Lebensmittelunternehmer sämtliche vorgeschriebenen Angaben hätten machen müssen, wenn ein Mitgliedstaat keine einzelstaatlichen Vorschriften erlassen hätte.

Pflichten der Lebensmittelunternehmer: Der Standpunkt des Rates in Bezug auf die Pflichten der Lebensmittelunternehmer (Artikel 8 des ursprünglichen Vorschlags der Kommission) steht im Einklang mit den Grundsätzen des Kommissionsvorschlags. Das EP hatte den Vorschlag der Kommission an den in der Verordnung (EG) Nr. 767/2009 für das Inverkehrbringen und die Kennzeichnung von Futtermitteln angewandten Ansatz angepasst (Abänderungen 84, 86, 88, 89 und 326). Die Kommission erklärte sich mit diesen Änderungen des EP einverstanden, kann jedoch angesichts der Sensibilität des Themas und der kontroversen Debatte im Rat kompromisshalber auch den in erster Lesung angenommenen Standpunkt des Rates akzeptieren.

3.3. Von der Kommission abgelehnte Abänderungen des Europäischen Parlaments, die ganz, teilweise oder im Grundsatz in erster Lesung in den Standpunkt des Rates aufgenommen wurden

Nationale Regelungen: Das EP hatte in seinem in erster Lesung festgelegten Standpunkt Kapitel VII (Ausarbeitung nationaler Regelungen) gestrichen (Abänderung 301). Der Rat macht in seinem Standpunkt den gleichen Vorschlag. Die Kommission bedauert, dass weder das EP noch der Rat die Sichtweise der Kommission teilen, dass ein Bezugsrahmen für den Austausch bewährter Verfahren für freiwillige Kennzeichnungsregelungen geschaffen werden sollte.

Die Abänderungen des EP in erster Lesung, die die Änderung der Kriterien für zusätzliche Formen der Angabe der Nährwertdeklaration sowie deren Kombination mit den Kriterien für grafische Darstellungsformen betrafen (Abänderungen 155, 156, 298 und 299) hatte die Kommission abgelehnt. Der Rat schlägt ebenfalls vor, die Kriterien für zusätzliche freiwillige Formen der Angabe und der Darstellung der Nährwertdeklaration (im Folgenden „zusätzliche freiwillige Regelungen“) zu kombinieren. Zudem werden im Standpunkt des Rates Bestimmungen eingeführt, die Folgendes vorsehen: Schaffung der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet spezifische zusätzliche freiwillige Regelungen zu empfehlen; Pflicht der Mitgliedstaaten, für eine angemessene Beobachtung der zusätzlichen freiwilligen Regelungen auf ihrem Markt zu sorgen; Erleichterung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren für zusätzliche freiwillige Regelungen durch die Kommission. Der Standpunkt des Rates verpflichtet die Kommission ferner dazu, Durchführungsbestimmungen in Bezug auf die Kriterien in Artikel 34 zu erlassen und dem EP und dem Rat innerhalb von fünf Jahren nach Anwendung des Artikels einen Bericht über die Verwendung und Wirkung von zusätzlichen freiwilligen Regelungen sowie darüber vorzulegen, ob deren Harmonisierung empfehlenswert ist. Die Kommission ist der Auffassung, dass der vom Rat vorgeschlagene Ansatz die Grundlage für die künftige Überprüfung zusätzlicher

freiwilliger Regelungen für die Nährwertkennzeichnung bilden könnte, und kann den Vorschlag des Rates akzeptieren.

Nährwertdeklaration: In Bezug auf die Nährwertkennzeichnung hatte die Kommission die im Standpunkt des EP vorgesehene Ausweitung der Liste der vorgeschriebenen Angaben (Abänderung 144) abgelehnt. Der Rat vertritt in erster Lesung die Auffassung, dass Eiweiß in die Liste der vorgeschriebenen Angaben aufgenommen werden sollte. Die Kommission hat Bedenken hinsichtlich der zusätzlichen Kosten, die den Wirtschaftsteilnehmern – insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen – hierdurch entstünden, und bevorzugt eine kurze Liste vorgeschriebener Angaben. Da sich jedoch sowohl das EP als auch der Rat für die Aufnahme von Eiweiß, dem einzigen nicht im Kommissionsvorschlag berücksichtigten Makronährstoff, aussprachen, kann die Kommission dies akzeptieren.

Nährwertangaben pro Portion: Der Vorschlag der Kommission hatte die Möglichkeit vorgesehen, die Nährwertangaben unter bestimmten Bedingungen ausschließlich pro Portion zu machen. Sowohl das EP (Abänderung 313) als auch der Rat sprachen sich in ihren Standpunkten für die Streichung dieser Möglichkeit aus. Der Rat fordert, Nährwertangaben immer je 100 g oder je 100 ml zu machen, während Angaben je Portion zusätzlich und freiwillig sein sollten. Das EP schlägt wiederum vor, Nährwertangaben sowohl pro 100 g bzw. 100 ml als auch pro Portion auszudrücken. Die Kommission hält den Vorschlag des EP nicht für akzeptabel, da er eine zusätzliche Belastung für die Industrie darstellen würde. Den Standpunkt des Rates kann die Kommission akzeptieren, da die Verbraucher die Nährstoffzusammensetzungen unterschiedlicher Lebensmittel leichter vergleichen können, wenn sich die Angaben auf die gleiche Grundlage stützen.

3.4. Abänderungen des Europäischen Parlaments, die von der Kommission unverändert oder mit geändertem Wortlaut akzeptiert, nicht aber in erster Lesung in den Standpunkt des Rates aufgenommen wurden

Einige Abänderungen im in erster Lesung verabschiedeten Standpunkt des EP, die teils auch redaktioneller Art waren, hatte die Kommission im Grundsatz akzeptiert. Im Folgenden werden die Punkte erörtert, an denen die Standpunkte des EP und des Rates eindeutig voneinander abweichen. Ferner werden auch einige von der Kommission im Grundsatz akzeptierte Änderungen behandelt, die substantielle Fragen betrafen und zur Aufnahme neuer Bestimmungen in den Standpunkt des EP führten, jedoch im in erster Lesung festgelegten Standpunkt des Rates nicht berücksichtigt wurden.

Nährwertdeklaration im Hauptblickfeld (Packungsvorderseite): Die Kommission signalisierte in ihrer Mitteilung zum Standpunkt des EP ihre Zustimmung zu fünf vorgeschriebenen Nährwertangaben (Energie, Fett, gesättigte Fettsäuren, Zucker und Salz) auf der Packungsvorderseite (Abänderung 313) und stimmte im Grundsatz der Abänderung 162 des EP zu, die für Lebensmittel, die unter die Richtlinie 2009/39/EG fallen (Richtlinie über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind), eine Klarstellung zu den auf der Packungsvorderseite erforderlichen Angaben vorsieht. In der im Anhang beigefügten Erklärung bedauert die Kommission ausdrücklich den Standpunkt des Rates, die vorgeschriebene Deklaration bestimmter Nährwerte auf der Packungsvorderseite zu streichen. Hier ist die Kommission weiter der Überzeugung, dass die Deklaration auf

der Packungsvorderseite es den Verbrauchern ermöglichen würde, sich unmittelbar beim Kauf über die Nährwerte zu informieren, und die Kommission behält sich das Recht vor, den Standpunkt des EP in Bezug auf fünf vorgeschriebene Nährwertangaben auf der Vorderseite zu unterstützen.

Name des Lebensmittelunternehmers: Der Standpunkt des EP (Abänderung 100) sieht eine Pflicht zur Angabe sowohl des Namens und der Anschrift des Unternehmers, unter dessen Namen bzw. Firmennamen das Lebensmittel in Verkehr gebracht wird, als auch des Namens oder der Firma oder des Warenzeichens des Lebensmittelherstellers vor. Die Kommission akzeptierte diese Abänderung des EP. Der Rat vertritt in seinem Standpunkt jedoch die Auffassung, dass der Name desjenigen angegeben werden sollte, der für die Information über das Lebensmittel verantwortlich ist, d. h. der Name des Lebensmittelunternehmers, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel in Verkehr gebracht wird, oder, wenn dieser Lebensmittelunternehmer nicht in der Union niedergelassen ist, des Importeurs, der das Lebensmittel in die Union einführt. Die Kommission unterstützt weiter den Standpunkt des EP, da dessen Ansatz auf Seiten des Verbrauchers für Transparenz in Bezug auf den Lebensmittelhersteller sorgen würde.

Mindesthaltbarkeitsdatum: Die Kommission akzeptierte Abänderung 61 im Standpunkt des EP, die der Klärung des Unterschieds zwischen Verbrauchsdatum und Mindesthaltbarkeitsdatum dient. Eine kürzlich im Auftrag der Kommission erstellte Studie⁴ ergab, dass Lebensmittel im großen Umfang verschwendet werden und mit 76 kg pro Person und Jahr einen erheblichen Anteil des Abfalls ausmachen, wobei 60 % davon vermieden werden könnten. Ein Teil dieser vermeidbaren Verschwendung ist darauf zurückzuführen, dass es Probleme beim Verständnis der Datumsangaben gibt.

Geltungsbereich der Verordnung: Das EP hatte vorgeschlagen (Abänderung 39), dass die Verordnung nicht für von Verkehrsunternehmen (z. B. in Flugzeugen und Zügen) erbrachte Verpflegungsdienstleistungen gelten sollte, die auf Verbindungen erbracht werden, die sich nicht gänzlich in der EU befinden. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Frage, inwieweit die Verordnung auf Verpflegungsleistungen von Verkehrsunternehmen Anwendung finden sollte, eingehender geprüft werden sollte.

In derselben Abänderung schlägt das EP außerdem die Aufnahme einer Klausel in den verfügenden Teil der Verordnung vor, die den Erwägungsgrund 15 des Kommissionsvorschlags aufgreift, dem zufolge bestimmte Tätigkeiten nicht unter die Verordnung fallen. Hier nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass sich der Rat eingehend mit dieser Frage befasst und beschlossen hat, keine solche Klausel in den verfügenden Teil aufzunehmen. Da der Geltungsbereich der Verordnung bereits im Erwägungsgrund abgesteckt wird, stellt sich die Kommission dem in erster Lesung festgelegten Standpunkt des Rates hier nicht entgegen.

Begriffsbestimmung für „Zutat“: Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission sah einen im Vergleich zu den bestehenden Rechtsvorschriften vereinfachten Ansatz für die Definition des Begriffs „Zutat“ vor. In der Zwischenzeit wurde festgestellt,

⁴

<http://ec.europa.eu/environment/eussd/reports.htm>

dass sich der von der Kommission vorgeschlagene vereinfachte Ansatz auf die Anwendung anderer Rechtsvorschriften auswirkt, die auf die Definition des Begriffs „Zutat“ in der Richtlinie 2000/13/EG über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln verweisen. Deshalb vertritt die Kommission nun die Auffassung, dass statt dem ursprünglichen Wortlaut im Kommissionsvorschlag die Begriffsbestimmung aus der Richtlinie 2000/13/EG übernommen und gemäß der Abänderung 49 des EP angepasst werden sollte. Dieser neue Ansatz hätte Auswirkungen auf den Wortlaut einiger anderer Artikel.

Kennzeichnung von Formfleisch: Das EP hatte in den Abänderungen 276 und 293 vorgeschlagen, bei Fleischerzeugnissen, die aus zusammengesetzten Fleischstücken bestehen, auf der Packungsvorderseite hierauf hinzuweisen oder dies in der Bezeichnung des Lebensmittels deutlich zu machen. Nach Auffassung der Kommission gewährleistet dieser Vorschlag, dass die Verbraucher über die spezifischen Merkmale des von ihnen gekauften Lebensmittels informiert werden. Die Kommission akzeptiert die dieser Abänderung zugrundeliegende Absicht, ist jedoch der Meinung, dass die Formulierung der entsprechenden Bestimmung überarbeitet werden muss.

Kennzeichnung von Fleisch mit Eiweiß- und/oder Wasserzusatz: Die Kommission akzeptierte im Grundsatz den Standpunkt des EP, dass bei bestimmten Fleisch- oder Fischprodukten mit zugesetztem Eiweiß und/oder Wasser in der Kennzeichnung auf den Ursprung des zugesetzten Eiweißes bzw. auf das Vorhandensein von zugesetztem Wasser hingewiesen werden muss (Abänderungen 207 und 226-228). Die Abänderungen des EP zur Kennzeichnung von Eiweißzusätzen entsprechen der Auslegung der geltenden Rechtsvorschriften durch die Kommission.

Außerdem unterstützte die Kommission unter anderem die folgenden Abänderungen: **Angabe des „Herstellungsdatums“ für tiefgekühlte Produkte** (Abänderungen 62, 97, 140, 141), **Ausnahmen für Kleinunternehmen** (Abänderung 104), **zusätzliche Anweisungen für die Verwendung und Lagerung** (Abänderung 142), **Ergänzung von Kriterien für die freiwilligen Kennzeichnungen „vegetarisch“ und „vegan“** (Abänderung 175) sowie **Wurstdärme** (Abänderung 229). Sollten diese Abänderungen in der zweiten Lesung berücksichtigt werden, wäre die Kommission bereit, die Aufnahme entsprechender Bestimmungen in Erwägung zu ziehen.

3.5. Von der Kommission und vom Rat abgelehnte Abänderungen des Europäischen Parlaments, die nicht in den Standpunkt des Rates in erster Lesung aufgenommen wurden

Lesbarkeit: Das EP hatte in seinem Standpunkt die Bestimmungen zur Mindestschriftgröße gestrichen und statt dessen vorgeschlagen, Kriterien für die Lesbarkeit in Leitlinien festzulegen (Abänderungen 53, 334, 111-113). Die Kommission konnte dies nicht akzeptieren. Der in erster Lesung festgelegte Standpunkt des Rates sieht dagegen vor, dass weiter unmittelbar in der Verordnung ein messbares Kriterium enthalten ist, und präzisiert die entsprechende Bestimmung noch dadurch, dass eine Bezugsgröße für die Messung der Mindestschriftgröße eingeführt wird. Die Kommission ist der Auffassung, dass die im Standpunkt des Rates vorgesehenen Bestimmungen zu den Kriterien für die Mindestschriftgröße den

ursprünglichen Vorschlag verbessern. Sie kann den vorgeschlagenen Wortlaut somit akzeptieren.

Geltungsbereich der Verordnung: Der Rat unterstützt in seinem in erster Lesung festgelegten Standpunkt den Vorschlag der Kommission, dass die Verordnung für alle Lebensmittel gelten soll, die für Endverbraucher bestimmt sind, und dass die Verordnung insgesamt stark auf die Verbraucher ausgerichtet ist. Die vom EP in erster Lesung angenommenen Abänderungen, die den Geltungsbereich der Verordnung auf fertig abgepackte Lebensmittel beschränken (Abänderungen 38 und 39) und die Ausrichtung der Verordnung auf die Verbraucher verringern (Abänderung 66), wurden weder von der Kommission noch vom Rat akzeptiert.

Nährwertangaben: Der in erster Lesung festgelegte Standpunkt des EP enthielt zahlreiche neue Bestimmungen zu bestimmten Aspekten von Nährwertangaben, die die Kommission nicht akzeptierte. Als Beispiele sind zu nennen: Aufnahme von Eiweiß, Ballaststoffen und Transfettsäuren in die Liste der vorgeschriebenen Angaben (Abänderung 144) und Ausweitung der Liste der zusätzlichen freiwilligen Angaben (Abänderung 145), Wiederholung der Kennzeichnung des Energiegehalts in einem bestimmten Format auf der Packungsvorderseite (Abänderung 158; von der Kommission als doppelte Information gewertet); obligatorische Erklärung zur Berechnungsgrundlage der Referenzmenge (Abänderung 151; von der Kommission als nicht notwendig erachtet); zahlreiche Vorschläge für Ausnahmen von der obligatorischen Nährwertkennzeichnung und Streichung der Angabe in kJ – der im Internationalen Einheitensystem vorgesehenen Einheit für Energie (Abänderungen 246, 248, 319). Der Rat hat diese vom EP vorgeschlagenen Änderungen in seinem in erster Lesung festgelegten Standpunkt nicht übernommen.

Alkoholische Getränke: Das EP sieht in seinem Standpunkt vor, bis zum Vorliegen eines Berichts der Kommission alle alkoholischen Getränke von der Pflicht zur Angabe der Zutaten und der Nährwerte auszunehmen (Abänderungen 145 und 294); die Kommission konnte dies nicht akzeptieren. Der Rat schlägt vor, auch solche alkoholischen Getränke von der Pflicht zur Angabe der Zutaten und der Nährwerte auszunehmen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie mit den bereits im Kommissionsvorschlag ausgenommenen Getränken im Wettbewerb stehen. Die Kommission kann diesen Ansatz, miteinander konkurrierende Produkte vergleichbar zu behandeln, akzeptieren. Allerdings ist sie der Überzeugung, dass gerade bei trinkfertigen alkoholischen Mixgetränken Angaben zu den Zutaten und Nährwerten von großer Bedeutung sind.

Ursprungskennzeichnung: Im Vorschlag des Rates zur Ursprungskennzeichnung wird das Prinzip des Kommissionsvorschlags übernommen: Wenn der Ursprung eines Lebensmittels angegeben ist und das Ursprungsland der primären Zutat nicht das Land ist, in dem das Lebensmittel zuletzt als Ganzes erheblich verändert wurde, dann ist auch der Ursprung der primären Zutat anzugeben. Das EP hatte sich in seinem Standpunkt für die Streichung dieser Bestimmung ausgesprochen (Abänderung 172), was für die Kommission nicht akzeptabel war; schließlich geht es hier darum, potenziell irreführende Ursprungsangaben zu verhindern.

3.6. Vom Rat neu eingefügte Bestimmungen

Lesbarkeit: Wie bereits angesprochen behält der Rat den Vorschlag der Kommission zur Einführung einer Mindestschriftgröße in der Verordnung bei, nimmt jedoch eine wichtige Präzisierung zur Ermittlung der Schriftgröße auf. Die Kommission ist der Auffassung, dass die im Standpunkt des Rates vorgesehene Regelung zu den Kriterien für die Mindestschriftgröße den ursprünglichen Vorschlag verbessert.

Kennzeichnung von Stoffen, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen: In Bezug auf den Artikel, der die Kennzeichnung bestimmter Stoffe regelt, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen, schlägt der Rat in seinem Standpunkt vor, die Bestimmungen zur Kennzeichnung von Erzeugnissen, für die kein Zutatenverzeichnis vorgesehen ist, klarer zu fassen. Diese Klarstellung ist angemessen und kann im Grundsatz akzeptiert werden, da der Vorschlag den geltenden Rechtsvorschriften zur Kennzeichnung solcher Stoffe entspricht. Wie oben erwähnt spricht sich die Kommission allerdings für einen geänderten Ansatz bei der Definition des Begriffs „Zutat“ aus.

Netto(füll)menge: Im in erster Lesung festgelegten Standpunkt des Rates wird erneut die Möglichkeit eingeführt, dass die Mitgliedstaaten Bestimmungen zur Angabe der Netto(füll)menge für bestimmte spezielle Lebensmittel beibehalten, die von den Bestimmungen der Verordnung abweichen. Die Kommission kann diesen Vorschlag akzeptieren. Solange keine detaillierten Vorschriften auf EU-Ebene erlassen sind, würde dies die Beibehaltung des derzeitigen Ansatzes für die Angabe der Nettomenge bei bestimmten Arten von Lebensmitteln ermöglichen, was insbesondere relevant ist, wenn die Beschaffenheit des Produkts zwischen fest und flüssig variieren kann.

Kennzeichnung von koffeinhaltigen Lebensmitteln: Die Richtlinie 2002/67/EG der Kommission vom 18. Juli 2002 über die Etikettierung von chininhaltigen und von koffeinhaltigen Lebensmitteln, die sich auf die Richtlinie 2000/13/EG stützt, enthält spezifische Durchführungsbestimmungen zur Kennzeichnung bestimmter Getränke, die Koffein enthalten. In seinem in erster Lesung angenommenen Standpunkt schlägt der Rat vor, in die Kennzeichnung auch einen Hinweis aufzunehmen, dass das Erzeugnis nicht für schwangere Frauen und Kleinkinder geeignet ist. Ferner vertritt der Rat die Auffassung, dass dieser Hinweis auch bei Erzeugnissen obligatorisch sein sollte, denen zu Ernährungszwecken oder physiologischen Zwecken Koffein zugesetzt ist. Die Kommission akzeptiert das Prinzip, solche Hinweise auch für Lebensmittel einzuführen, denen zu Ernährungszwecken oder physiologischen Zwecken Koffein zugesetzt wurde, mit Blick auf deren Verzehr durch bestimmte Bevölkerungsgruppen, die Gegenstand eines wissenschaftlichen Gutachtens⁵ waren.

Schlussbestimmungen und Übergangsfristen (Artikel 45, Erwägungsgrund 54): Für Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten hatte die Kommission in ihrem Vorschlag eine zusätzliche Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen, in der diese von der obligatorischen Nährwertkennzeichnung befreit sind. Abänderung 194

⁵ Gutachten des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses vom 21. Januar 1999 über Koffein und andere in so genannten „Energydrinks“ verwendete Zutaten.

des EP sieht vor, diese Übergangsfrist auf Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten auszudehnen. Die Kommission akzeptierte diese Abänderung des EP nicht.

In Bezug auf den Beginn der Anwendbarkeit schlägt der Rat statt einer in zwei Phasen erfolgenden Anwendung der Vorschriften über die Nährwertkennzeichnung mit einer zusätzlichen Übergangsfrist von zwei Jahren, um Kleinunternehmen die Anpassung zu erleichtern, Folgendes vor: Wenn Informationen zum Nährwert angegeben werden, müssen diese Informationen drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung den neuen Anforderungen entsprechen; eine Pflicht zur Angabe von Informationen zum Nährwert besteht jedoch erst ab dem fünften Jahr nach Inkrafttreten.

Ferner umfasst der Standpunkt des Rates eine neue Bestimmung, der zufolge eine Übergangsfrist für die Anwendung der neuen Anforderungen gelten sollte. In dieser Frist sollten nicht den neuen Anforderungen entsprechende Lebensmittel bis zur Erschöpfung der Bestände weiter verkauft werden dürfen. Ferner wird vorgeschlagen, dass die Maßnahmen – außer in dringenden Fällen – ab dem 1. April eines Kalenderjahres gelten sollten. Die Kommission kann den Standpunkt des Rates hinsichtlich der Anwendung der Verordnung und der Übergangsmaßnahmen akzeptieren.

Ausübung des Rechts auf Befugnisübertragung und Regelung der Übertragung von Befugnissen im gesamten Text: Die im Standpunkt des Rates vorgesehene Übertragung von Befugnissen steht weitgehend mit dem Ansatz der Kommission im Einklang und ist mit Blick auf den Umfang der zu übertragenden Befugnisse angemessen. Zwar gibt es einige Unterschiede zu dem Ansatz, den die Kommission in ihrer Mitteilung zum Standpunkt des EP vertrat; im Kontext des vom Ratsvorsitz vorgelegten Texts sind die Befugnisübertragungen jedoch adäquat und können mit einer Ausnahme akzeptiert werden. Diese Ausnahme betrifft die vorgeschlagenen Durchführungsbefugnisse für Maßnahmen im Zusammenhang mit der obligatorischen Ursprungskennzeichnung von Fleisch.

Folgende Änderungen des Rates kann die Kommission ebenfalls akzeptieren:

- Möglichkeit zur Aufnahme eines Hinweises darauf, dass der Salzgehalt ausschließlich auf die Anwesenheit von natürlich vorkommendem Natrium/Salz zurückzuführen ist. Diese freiwillige Angabe verbessert die Klarheit.
- Kapitel über einzelstaatliche Vorschriften – Abänderung von Artikel 37 des Kommissionsvorschlags, durch die der Geltungsbereich des Kapitels klarer definiert wird.
- Anhang V – neue Pflicht zur Kennzeichnung als „aufgetaut“
- Anhang VI B – Pflicht zur Angabe, ob gehärtetes Öl bzw. Fett ganz oder teilweise gehärtet ist.
- Anhang IX – Streichung von Ausnahmen für die Angabe des Mindesthaltbarkeitsdatums für bestimmte Erzeugnisse.

- Anhang XI – Änderung der Referenzmenge für die Bestimmung einer erheblichen Menge an Vitaminen und Mineralstoffen.
- Vorgeschlagene Vereinfachung des Anhangs, der die Reihenfolge der Angabe der Vitamine und Mineralstoffe regelt (Anhang XIII des ursprünglichen Kommissionsvorschlags).

3.7. Hauptprobleme bei der Festlegung des Standpunkts des Rates in erster Lesung

Einige Elemente des vom Rat in erster Lesung festgelegten Standpunkts weichen vom Vorschlag der Kommission ab. Wie oben dargelegt betreffen sie insbesondere bestimmte Aspekte der Nährwert- und Ursprungskennzeichnung, die Angabe des Namens des Herstellers und die Definition des Begriffs „Zutat“.

4. FAZIT

Nach Auffassung der Kommission weichen einige Elemente des vom Rat in erster Lesung festgelegten Standpunkts vom Vorschlag der Kommission ab. Damit das Gesetzgebungsverfahren weiterlaufen kann, stellt sich die Kommission trotz Bedenken dem vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommenen Standpunkt nicht entgegen.

In der beigefügten Erklärung weist die Kommission jedoch darauf hin, dass sie insbesondere die Entscheidung des Rates bedauert, auf die obligatorische Nährwertdeklaration auf der Packungsvorderseite zu verzichten.

ANHANG

Erklärung der Kommission

Die Kommission stellt sich im Sinne der Kompromissfindung dem mit qualifizierter Mehrheit angenommenen Text des Vorsitzes nicht entgegen; allerdings äußert sie dahingehend Bedenken, dass der Text in einigen Punkten vom Vorschlag der Kommission abweicht und einige Bestimmungen nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union überarbeitet werden müssen. Zudem hat der Rat die vom EP in erster Lesung abgegebene Stellungnahme nicht berücksichtigt, so dass die Abänderungen des EP, die die Kommission akzeptiert hatte, nicht im Text des Vorsitzes enthalten sind.

Die Kommission bedauert insbesondere, dass sich der Rat gegen die obligatorische Nährwertdeklaration auf der Packungsvorderseite entschieden hat. Nach Auffassung der Kommission verringert dies den Nutzen der obligatorischen Nährwertdeklaration für die Verbraucher; schließlich hätten sie durch eine solche Deklaration auf der Vorderseite die Nährwertangaben unmittelbar beim Kauf der Lebensmittel im Blick.