

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel“

(KOM(2003) 424 endg. – 2003/0165 (COD))

(2004/C 110/05)

Der Rat beschloss am 29. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 und 251 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 5. Februar 2004 an. Berichterstatteerin war Frau Davison.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt grundsätzlich die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung mit ihrem neuen Schwerpunkt auf Nährwert- und Gesundheitsaspekten. Dieser Vorschlag kommt zu einer Zeit, da die WHO (für den Bereich Europa) darauf hinweist, dass bis zu 20-30 % der Erwachsenen übergewichtig sind und Herz-Kreislaufkrankungen auch im Zusammenhang mit schlechten Ernährungsgewohnheiten und Bewegungsmangel stehen. Auch die Regierungen werden zunehmend auf den Einfluss der Ernährungsgewohnheiten der Menschen auf deren Gesundheit und Wohlbefinden sowie die volkswirtschaftlichen Konsequenzen eines schlechten Gesundheitszustands aufmerksam.

1.2 Der Vorschlag für eine Verordnung wird aber auch zu einem Zeitpunkt vorgelegt, da die Themen Ernährung, Diätetik und Gesundheitsbewusstsein in der Medienberichterstattung breiten Raum einnehmen und die Verbraucher mehr denn je genaue und nachprüfbar Angaben benötigen, um eine sachkundige Wahl treffen zu können. Verbraucherinformation und Verbraucherschutz sind nach Ansicht des EWSA von allergrößter Bedeutung.

1.3 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission als ersten Schritt — ergänzend zu der bestehenden Richtlinie 2000/13/EG (über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür) — die hier erörterte Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel vorgeschlagen, in der entsprechende Kriterien für diejenigen Hersteller festgelegt werden, die freiwillig derartige Angaben machen wollen. Hierdurch soll in einem Bereich, in dem die Bestimmungen von Land zu Land unterschiedlich ausgelegt werden, sowohl Einheitlichkeit geschaffen als auch die unvoreingenommene Information der Verbraucher sichergestellt werden; die Unklarheiten, die die bestehende Richtlinie über die Werbung für Lebensmittel in dieser Hinsicht lässt, werden damit teilweise ausgeräumt.

2. Wesentlicher Inhalt des Vorschlags

2.1 Gemäß der Richtlinie 2000/13/EG sind Angaben, die die Käufer täuschen oder einem Lebensmittel medizinische Eigenschaften zuschreiben, grundsätzlich verboten. In der neuen Verordnung sollen spezifischere Leitlinien für Nährwert- und

gesundheitsbezogene Angaben festgelegt werden. Dies hat sich aufgrund der steigenden Zahl dieser Angaben als notwendig erwiesen, die zum Teil zweifelhaft sind, da kein wissenschaftlicher Nachweis für ihre Richtigkeit vorliegt. Außerdem stiftet die derzeitige Kennzeichnung bei den Verbrauchern häufig Verwirrung⁽¹⁾.

2.2 Hauptziele des Vorschlags sind:

- ein hohes Maß an Verbraucherschutz, indem zusätzliche freiwillige Informationen über die durch EU-Recht vorgeschriebenen Informationen hinaus bereitgestellt werden;
- Verbesserung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt;
- höhere Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure;
- fairer Wettbewerb im Lebensmittelsektor;
- Förderung und Schutz von Innovationen im Lebensmittelsektor.

2.3 Gemäß Artikel 3 der vorgeschlagenen Verordnung darf die Verwendung Nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben nicht:

- a) falsch oder irreführend sein;
- b) Zweifel hinsichtlich der Sicherheit und/oder ernährungsphysiologischen Eignung anderer Lebensmittel wecken;
- c) erklären oder mittelbar zum Ausdruck bringen, dass eine ausgewogene und abwechslungsreiche Ernährung generell nicht die erforderlichen Mengen an Nährstoffen liefern kann;
- d) in unangemessener oder alarmierender Weise, entweder durch eine Textaussage oder durch Darstellungen in Form von Bildern, grafischen Elementen oder Symbolen, auf Veränderungen bei Körperfunktionen Bezug nehmen.

2.4 Artikel 4 legt Mindestanforderungen an die Nährwertprofile fest, die Lebensmittel aufweisen müssen, um Nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen. So dürfen z.B. alkoholische Getränke keine gesundheits- und nährwertbezogenen Angaben tragen mit Ausnahme solcher, die sich auf eine Reduzierung des Alkohol- oder Energiegehalts beziehen.

⁽¹⁾ Siehe Erhebung der Consumers' Association (UK) vom April 2000.

2.5 Die Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben ist nur zulässig, wenn eine positive ernährungsphysiologische Wirkung anhand allgemein anerkannter und entsprechend dem technischen Fortschritt aktualisierter wissenschaftlicher Daten nachgewiesen wird oder wenn es sich um eine signifikante Wirkung handelt und die Angabe für die Verbraucher verständlich ist.

2.6 Gesundheitsbezogene Angaben müssen durch weitere Informationen wie z.B. einen Hinweis auf die Bedeutung der Ernährung und der Lebensweise ergänzt werden.

2.7 Verboten sind Angaben, die sich auf psychische Funktionen oder Verhaltensfunktionen beziehen, auf schlankmachende oder gewichtskontrollierende Eigenschaften verweisen oder sich auf Fachleute im Gesundheitssektor oder karitative Einrichtungen berufen, und es darf auch nicht der Eindruck erweckt werden, dass durch den Verzicht auf das Lebensmittel die Gesundheit beeinträchtigt werden könnte. Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos müssen von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) zugelassen und durch eine Erklärung dahingehend ergänzt werden, dass Krankheiten durch mehrere Risikofaktoren bedingt sind.

2.8 Im Anhang sind nährwertbezogene Angaben und Bedingungen für ihre Verwendung aufgeführt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag für einen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen, der sowohl im Interesse des Verbraucherschutzes als auch der Harmonisierung im Binnenmarkt liegt. Er sieht ein, dass im Hinblick auf die unterschiedlichen nationalen Regelungen, die sich gegenwärtig in Form von nationalen Verhaltenskodizes zur Selbstregulierung äußern, etwas getan werden muss. Mit der neuen Verordnung wird das Rechtsetzungsinstrument geschaffen, das erforderlich ist, um zu gewährleisten, dass die gewünschte Wirkung einheitlich und unmittelbar in sämtlichen Mitgliedstaaten erzielt wird.

3.2 Möglicherweise könnte bei importierten Produkten gegen die Bestimmungen der Verordnung hinsichtlich der Angaben und der Kennzeichnung verstoßen werden, wenn diese nur in Nicht-EU-Sprachen erfolgen. Auch Produkte, die über das Internet von Anbietern außerhalb der EU bezogen werden, geben Anlass zur Sorge.

3.3 Der EWSA betont, dass die Rechtsvorschriften nicht nur verhältnismäßig und vorhersehbar sein und ordnungsgemäß durchgesetzt werden müssen — sie müssen vor allem auch praktikabel sein; er befürchtet, dass einige der Vorschriften für die Beibringung von Belegen möglicherweise unnötig kompliziert, ja umständlich sind. Es müssen praktikable Verfahrensways mit klaren Fristen festgelegt werden, um unnötige Verzögerungen des Zulassungsverfahrens zu vermeiden. Nach Auffassung des EWSA stellt sich außerdem die Frage, ob die Arbeitsbelastung für die EBLS nicht zu hoch sein wird.

3.4 Der EWSA weist darauf hin, dass die Rechtsvorschriften mit einer kontinuierlichen Verbrauchererziehung für alle Altersgruppen Hand in Hand gehen müssen, wozu auch gehört, die Bereitschaft zur Übernahme persönlicher Verantwortung zu wecken. Da heutzutage die Fettleibigkeit sogar bei Kleinkindern rapide zunimmt, muss die Wichtigkeit einer ausgewogenen Ernährung herausgestellt werden — ohne jedoch den Menschen die Freude an gutem Essen und Trinken zu verderben. Gleich-

zeitig ist aber auch körperliche Bewegung wichtig. Der Ausschuss ist sich dabei durchaus der Schwierigkeit bewusst, den Verbrauchern dieses wesentliche Konzept von Ausgewogenheit, Mäßigung und Vermeidung von Exzessen zu vermitteln.

3.5 Allerdings müssen seines Erachtens alle Beteiligten — Hersteller, Vertrieber und Einzelhändler, Vollzugsbehörden wie z.B. die über die Einhaltung der Handelsnormen wachenden Behörden, Regierungsstellen sowie die betreffenden Berufsorganisationen, sozialen Einrichtungen und Verbraucherorganisationen — Verantwortung übernehmen und sich dabei so weit wie möglich untereinander abstimmen. Dabei ist die Unterstützung durch die Massenmedien sehr wichtig, damit die Botschaft bei der Bevölkerung auch ankommt.

3.6 Der EWSA unterstreicht außerdem, dass die einzelnen Mitgliedstaaten dazu ermutigt werden müssen, Verbrauchererziehungsprogramme in den Schulen einzuführen und diese in die bestehenden Unterrichtsfächer wie z.B. den Sprach-, Hauswirtschafts- oder Staatsbürgerunterricht zu integrieren, und dies bereits in den untersten Klassen. Andere Bevölkerungsgruppen wie z.B. ältere Menschen, Behinderte und Angehörige ethnischer Minderheiten benötigen ebenfalls einschlägige Hilfestellung, die in ihrem Fall die örtlichen Sozialeinrichtungen leisten müssen. Beispiele für bewährte Praktiken könnten auf Gemeinschaftsebene gesammelt und verglichen werden.

3.6.1 Der EWSA fordert die Kommission auf, im Rahmen ihrer Programme im Bereich des Gesundheitswesens Gesundheits- und Ernährungskampagnen zu fördern.

3.7 Der EWSA plädiert dafür, die Vorzüge einer insgesamt ausgewogenen und maßvollen Ernährung hervorzuheben, statt bei der Einteilung von Lebensmitteln in „gut“ oder „schlecht“ über das Ziel hinauszuschießen. Die Kommission sollte in ihren Vorschlägen in Artikel 4 für die Nährwertprofile genauere Angaben machen, damit die Lebensmittelhersteller genau wissen, woran sie sind.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Artikel 1 Absatz 2: Der Ausschuss ist damit einverstanden, dass die Vorschriften über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auch für Lebensmittel gelten sollen, die für Gemeinschaftseinrichtungen wie Restaurants, Krankenhäuser und Schulen bestimmt sind, da es hier um sehr viele Verbraucher geht, die häufig besonders gefährdeten Gruppen angehören. Er ist jedoch nicht sicher, dass sich dieser Vorschlag auch tatsächlich umsetzen und durchsetzen lässt.

4.1.1 Artikel 1 Absatz 4: Der EWSA weist darauf hin, dass geeignete Lebensmittel für die speziellen Ernährungserfordernisse gefährdeter Verbrauchergruppen besonders wichtig sind.

4.2 Artikel 2 — Definitionen — Absatz 1: Der Ausschuss fragt sich, ob nicht die Gefahr besteht, dass Markennamen, die bestimmte ernährungsphysiologische oder medizinische Eigenschaften suggerieren, entwickelt werden, um die damit suggerierten Behauptungen nicht belegen zu müssen.

4.2.1 Artikel 2 Absatz 2: Unter den Nährstoffen wird hier (nur) Natrium genannt. Bemerkungen an anderer Stelle zu Salz/Natrium oder Kochsalz/Natrium sind deshalb verwirrend und bedürfen der Klärung.

4.2.2 Artikel 2 Absatz 3: Die angegebene Definition für „andere Substanz“ ist allgemein und schwer zu fassen. Deshalb müsste ausgeführt werden, dass damit alle Stoffe mit ernährungsphysiologischer Wirkung gemeint sind, auch probiotische Elemente sowie die in vielen Nahrungsmitteln wie Joghurt oder Honig enthaltenen Enzyme.

4.2.3 Artikel 2 Absatz 8: Der EWSA stellt fest, dass die Kommission ihre Definition des „durchschnittlichen Verbrauchers“ vom Europäischen Gerichtshof übernommen hat. Er befürchtet gleichwohl, dass es viele Verbraucher mit mangelnder Schulausbildung und damit geringer Lese- und Rechenkompetenz und geringen Kenntnissen im Ernährungsbereich gibt, die nicht in der Lage sind, die Bedeutung bestimmter Angaben, darunter vor allem Prozentangaben oder die entsprechende Kennzeichnung, zu verstehen.

4.3 Artikel 4 Absatz 1: Der EWSA versteht, dass dieser Artikel über Nährwertprofile im ursprünglichen Entwurf des Vorschlags nicht enthalten war. Während die WHO und die Mitgliedstaaten diesen Ansatz gutheißen, wird er von der Lebensmittelindustrie, die den Standpunkt vertritt, dass die Verbraucher die Verantwortung für ihre Ernährungsentscheidungen generell selbst tragen sollen, als nicht praktikabel und unnötig restriktiv abgelehnt. Der EWSA räumt jedoch ein, dass die Verbraucher durch die Behauptungen hinsichtlich der besonderen und nachweislichen Vorteile von z.B. angeblich fett-, zucker- oder salzarmen Lebensmitteln so stark beeinflusst werden, dass sie u.U. die Möglichkeit außer Acht lassen, dass derartige Lebensmittel auch reich an bestimmten anderen, unerwünschten Nährstoffen sein könnten (z.B. Eiskremdesserts, die gekauft werden, weil sie zu 98 % fettfrei sind, jedoch enorme Mengen Zucker enthalten, ohne dass der Verbraucher dies erkennt). In dem Kommissionsvorschlag wird darauf hingewiesen, dass die Betonung eines — nachweislichen — Vorzugs eines Produkts unter Verschweigung seiner sonstigen Nachteile zwar den Tatsachen entsprechen und durchaus korrekt sein mag, die Verbraucher aber dennoch irreführt.

4.3.1 Der EWSA fordert die Kommission daher dringend auf, ihre Vorschläge für die Nährwertprofile sehr viel präziser zu formulieren und in der Zwischenzeit als Kompromisslösung die Verwendung gesundheitsbezogener Angaben nur für Lebensmittel mit Zutaten einzuschränken, die leicht dazu verleiten, sie im Übermaß zu verzehren und die unerwünschte Auswirkungen auf die Gesundheit haben.

4.3.2 Der EWSA räumt ein, dass es Grauzonen geben wird, da einige Produkte (z.B. Fruchtsäfte und Vollmilch) Grenzfälle darstellen und einer besonderen Bewertung durch die EBLs bedürfen werden.

4.4 Artikel 6 Absatz 3: Auf die auch in Artikel 24 angesprochene Rolle der „zuständigen Behörden“ sollte ausführlicher eingegangen werden und ihre Beziehungen zur EBLs sollten definiert werden.

4.5 Kapitel 3: Der EWSA sieht ein, dass vergleichende Angaben notwendig sind, gibt jedoch zu bedenken, dass die Schriftgröße, in der eine vergleichende Angabe aufzudrucken ist (z.B. eine Kennzeichnung „30 % weniger Fett“ und dann in Kleinschrift „als handelsübliche Produkte“) leserlich sein sollte. Darüber hinaus sollte aus dem Vorschlag unmissverständlich

hervorgehen, dass die Hersteller keine Stoffe aufführen müssen, die nicht enthalten sind (sodass sich Hinweise wie „Dieses Produkt enthält kein Vitamin A oder C“ erübrigen).

4.6 Kapitel 4 Artikel 10: Der EWSA begrüßt die spezifischen Vorgaben für gesundheitsbezogene Angaben, da besondere Vorsicht geboten ist, wenn mit einer eher emotional motivierten Entscheidung für ein bestimmtes Produkt und einer größeren Unkenntnis der wissenschaftlichen Begriffe zu rechnen ist. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Kommission unbedingt gewährleisten, dass sich die Angaben auf das entsprechende Produkt beziehen und nicht auf ein anderes Produkt, mit dem zusammen es verzehrt wird — wie z.B. bei einigen Frühstückszerealien, die angeblich zur Erhaltung „gesunder Knochen“ beitragen, obwohl in Wirklichkeit die Milch, mit denen sie zubereitet werden, den Kalziumgehalt beisteuert.

4.7 Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d): Der EWSA anerkennt die Rolle bestimmter Berufsverbände und karitativer Einrichtungen bei der Förderung gesünder Ernährungsgewohnheiten zur Vorbeugung gegen bestimmte Krankheiten. Ihr Beitrag in Form von fachkundiger Beratung ist sehr willkommen. Es sollte jedoch überwacht werden, ob sie möglicherweise auf finanzielle Unterstützung oder Sponsoren angewiesen sind, da sie ihre Empfehlungen für bestimmte Lebensmittel womöglich einzig und allein auf Grund von Werbevereinbarungen abgeben, bei denen keine festgelegten Standards zugrundegelegt werden und Konkurrenzprodukte ausgeschlossen sind. Außerdem müssen klare Kriterien für die Zulässigkeit von Sponsoring festgelegt werden.

4.8 Der EWSA wirft die Frage auf, ob einige auf den allgemeinen Gesundheitszustand oder das Wohlbefinden anspielende Angaben (z.B. „ohne Farbstoffe“) und einige Angaben, die eine schlankmachende Wirkung versprechen, zulässig sein könnten, wenn sie den festgelegten Bedingungen entsprechen.

4.9 Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c): Hier ist wie auch an anderer Stelle davon die Rede, dass Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Der Ausschuss begrüßt diese Publizität, hofft jedoch, dass Anstrengungen unternommen werden, um die breite Öffentlichkeit zu erreichen (siehe auch Artikel 15 Absatz 6 und Artikel 17 Absatz 2).

4.9.1 Artikel 14 Absatz 2: Der EWSA stellt sich die Frage, ob die von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren für die Zulassung nicht unnötig kompliziert sind. Frühere Zulassungsregelungen könnten modifiziert werden, und es könnte mehr Vertrauen in das Register der EBLs gesetzt werden. Er stellt sich außerdem die Frage, ob die Arbeitsabläufe bei der EBLs durch diese neuen Verfahren nicht verlangsamt werden. Der Wortlaut von Absatz 2 bedarf der Präzisierung und der EWSA schlägt vor, nur die Übersetzung der Angaben in die Amtssprachen der EU vorzuschreiben; außerdem müsste die Industrie die Übersetzung zu Marketingzwecken flexibel handhaben dürfen. Desgleichen erhebt sich für ihn hinsichtlich Artikel 15 die Frage, ob hier eine „Fristenregelung“ sinnvoll oder vielmehr zu zeitraubend wäre, weil sie die Zulassungsverfahren eher unnötig verzögern würde, da gemäß Absatz 1 und 2 die EBLs über die Festlegung und Einhaltung von Fristen zu bestimmen hat.

4.10 ANHANG: Der EWSA ist mit der Aufnahme des Anhangs, der der Klarstellung von Definitionen und als praktischer Leitfaden für die Hersteller dient, prinzipiell einverstanden. Er sieht ein, dass dieser Anhang angesichts der Globalisierung der Gesellschaft den Empfehlungen des Codex Alimentarius und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in vollem Umfang Rechnung tragen muss. Der Ausschuss fordert die Kommission außerdem auf, unverzüglich eine gründliche und fachlich fundierte Nachbesserung der einzelnen Bestimmungen (z.B. hinsichtlich der Verwendung des Begriffs „natürlich“) zu veranlassen, bevor die Verordnung verabschiedet wird und damit ihre endgültige Fassung erhält. Die Definition des Begriffs „leicht“ hält der Ausschuss für fragwürdig, da dieser von den Verbrauchern wohl eher im Sinne eines „niedrigen“ statt eines „reduzierten“ Gehalts an einem bestimmten Stoff interpretiert werden dürfte.

5. Fazit

5.1 Der Ausschuss sieht in dem hier erörterten Vorschlag einen wichtigen Fortschritt sowohl auf dem Gebiet des

Verbraucherschutzes als auch der Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt. Er würde Fortschritte auf dem Gebiet der Nährwertkennzeichnung begrüßen, räumt jedoch ein, dass sich dadurch allein die Kommunikationsprobleme mit den Verbrauchern nicht lösen lassen.

5.2 Der Ausschuss befürwortet die grundsätzlichen Ziele des erörterten Vorschlags, hält allerdings eine Vereinfachung der Verfahren und eine sorgfältige Prüfung der Fristenfrage für wünschenswert und notwendig. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, einige Kompromisse einzugehen, die sich als erforderlich erweisen könnten, um zwischen dem Bedarf der Verbraucher an besser belegten Angaben und dem Interesse der Ernährungswirtschaft an einem weniger durch überzogene Auflagen gegängelten Markt den goldenen Mittelweg zu finden. Er betont, dass die Verbrauchererziehung sehr wichtig ist und sich alle maßgeblichen Akteure daran beteiligen müssen.

Brüssel, den 26. Februar 2004

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses*

Roger BRIESCH
