
Die EU- Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht

Eine Einführung in die allgemeinen
Grundsätze und die Eignungsprüfung



EINGEHENDE ANALYSE

In diesem Dokument wird ein Überblick über den Rechtsakt vermittelt, der den EU-Rechtsvorschriften zur Lebensmittelkette zugrunde liegt: die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht (Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Es enthält eine Beschreibung der Ziele und Grundsätze sowie der Verpflichtungen und Anforderungen, die in der Verordnung über das Lebensmittelrecht festgelegt sind. Darüber hinaus enthält es eine Untersuchung der eingesetzten Verfahren, wie des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel (RASFF) und des Notfall- und Krisenmanagements sowie der Arbeitsweise des Ausschusses, der zur Durchführung der Verordnung eingesetzt wurde, der Ständige Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (PAFF). Zudem beinhaltet es eine Beschreibung der Struktur und der Aufgaben der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die 2002 durch die Verordnung errichtet wurde. Das Dokument endet mit einer kurzen Beschreibung der bevorstehenden Eignungsprüfung der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht und einem kurzen Blick auf die Themen, die voraussichtlich in den nächsten Monaten diskutiert werden.

PE 595.906

ISBN 978-92-846-0557-6

doi:10.2861/064803

QA-04-17-083-DE-N

Das Originaldokument in englischer Sprache wurde im Januar 2017 fertiggestellt.
Übersetzung abgeschlossen: März 2017.

HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHT

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung zu nicht kommerziellen Zwecken mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Union, 2017.

Fotonachweise: © ggv / Shutterstock.com

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)

ZUSAMMENFASSUNG

Im Rahmen ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung finalisiert die Europäische Kommission derzeit die Eignungsprüfung für die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht (Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Die Überprüfung wird eine Bewertung der zentralen Elemente des Rechtsakts enthalten, der den geltenden EU-Rechtsvorschriften zur Lebensmittelkette zugrunde liegt, einschließlich seiner Grundsätze, den Bestimmungen zum Krisenmanagement und den Bestimmungen, die die Errichtung und die Arbeitsweise der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) regeln. Die Veröffentlichung einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den Ergebnissen der Eignungsprüfung wird im Laufe des Jahres 2017 erwartet.

Diese umfassende Analyse vermittelt einen Überblick über den Inhalt der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht, einschließlich ihrer Ziele und Leitlinien sowie Anforderungen und Verfahren in Zusammenhang mit Lebensmittelsicherheit und eventuellen Notfällen.

Die wesentlichen Ziele des EU-Lebensmittelrechts sind die Gewährleistung eines **hohen Maßes an Schutz für Leben und Gesundheit des Menschen** sowie der **Schutz der Verbraucherinteressen** bei gleichzeitiger Sicherstellung eines **freien Verkehrs** von Lebensmitteln und Futtermitteln im Binnenmarkt. Dem Ansatz „**vom Erzeuger zum Verbraucher**“ zufolge muss in der Politik der Lebensmittelsicherheit die gesamte Lebensmittelkette berücksichtigt werden. Die hauptsächliche Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit liegt bei den **Lebensmittelunternehmern**. Die **Mitgliedstaaten** sind dafür verantwortlich, durch ihr System **amtlicher Kontrollen** zu überprüfen, ob die Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittelunternehmern eingehalten werden.

Der Ständige Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (PAFF) unterstützt die Kommission bei der Vorbereitung von Maßnahmen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit. Ein Schnellwarnsystem (RASFF) sorgt für den schnellen grenzüberschreitenden Austausch von Informationen, wenn in der Lebensmittelkette ein Risiko für die öffentliche Gesundheit aufgedeckt wird.

Die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht bildet auch die Gründungsverordnung der **Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)**. Ihr Aufgabenbereich umfasst die **wissenschaftliche Beratung**, die Risikobewertung und die Identifizierung neu auftretender Risiken sowie die Erhebung von Daten, beispielsweise zu Ernährungsgewohnheiten, Kontaminanten und Rückständen in Lebensmitteln.

Zusätzlich zur Eignungsprüfung der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht sind weitere kontinuierliche und angekündigte Bewertungen und Initiativen in Vorbereitung, die in den nächsten Monaten voraussichtlich Diskussionen zu verschiedenen Aspekten des EU-Lebensmittelrechts anregen werden. Einige davon werden im letzten Kapitel kurz dargestellt.

INHALT

1. Hintergrund	4
2. Wesentliche Bestandteile der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht ..	5
2.1. Rechtsgrundlage	5
2.2. Ziele und Grundsätze der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht ..	5
2.2.1. Ziele	6
2.2.2. Grundsatz der Risikoanalyse	6
2.2.3. Vorsorgeprinzip	6
2.2.4. Schutz der Verbraucherinteressen.....	6
2.2.5. Grundsatz der Transparenz	7
2.3. Durch die Verordnung über das Lebensmittelrecht festgelegte Verpflichtungen und Anforderungen	8
2.3.1. Sicherheitsanforderungen.....	8
2.3.2. Zuständigkeiten der Unternehmen.....	8
2.3.3. Rückverfolgbarkeit	9
2.4. In der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht festgelegte Verfahren.....	10
2.4.1. Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF)	10
2.4.2. Ständiger Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (PAFF)	11
2.4.3. Sofortmaßnahmen	13
2.4.4. Krisenmanagement	13
2.4.5. Weitere Leitlinien.....	14
3. Struktur und Aufgaben der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit	14
3.1. Auftrag und Aufgaben	14
3.2. Organisationsstruktur der EFSA.....	16
3.2.1. Verwaltungsrat.....	16
3.2.2. Geschäftsführender Direktor	17
3.2.3. Beirat	17
3.2.4. Wissenschaftlicher Ausschuss und Wissenschaftliche Gremien.....	17
4. Eignungsprüfung der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht und weiterer Initiativen	18
4.1. Weitere laufende und angekündigte Initiativen für bessere Rechtsetzung	20
4.1.1. REFIT-Bewertung der Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu Lebensmitteln.....	20
4.1.2. Vorschlag für eine neue Maßnahme zu Bisphenol A (BPA) in Lebensmittelkontaktmaterialien.....	20
4.1.3. Initiative zur Begrenzung des Verzehrs von industriellen Transfettsäuren in der EU.....	20

4.1.4. REFIT-Bewertung der EU-Rechtsvorschriften über Pflanzenschutzmittel und Pestizid- rückstände (Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und Verordnung (EG) Nr. 396/2005).....	21
4.2. Voraussichtliche Themen in zukünftigen Diskussionen	21
5. Weitere Lektüre zum Thema	22

1. Hintergrund

Die Lebensmittelsicherheitsstandards der Europäischen Union (EU) zählen zu den höchsten weltweit, und die umfassenden EU-Rechtsvorschriften sollen die Sicherheit von Lebens- und Futtermitteln für Verbraucher gewährleisten. Viele dieser Rechtsvorschriften wurden in der Europäischen Union harmonisiert, um die Entstehung von Hemmnissen im Binnenmarkt zu vermeiden.

Die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht (Verordnung (EG) Nr. 178/2002) bildet den Rechtsakt, der den geltenden EU-Rechtsvorschriften zu Lebensmitteln und Futtermitteln zugrunde liegt. Sie definiert die allgemeinen Grundsätze, die Anforderungen und die Ziele des Lebensmittelrechts. Durch die Verordnung wurde auch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) errichtet, eine unabhängige Behörde, deren Aufgabe es ist, die Entscheidungsträger in Fragen der Lebensmittelsicherheit wissenschaftlich zu beraten. Darüber hinaus regelt die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht die wichtigsten Verfahren für das Notfall- und Krisenmanagement, einschließlich des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel (RASFF), ein Netz zum Austausch von Informationen, das geschaffen wurde, um rasch handeln zu können, wenn in der Lebensmittelkette ein Risiko für die öffentliche Gesundheit aufgedeckt wird.

Die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht wurde erlassen, nachdem es in den späten 1990er Jahren zu einer Reihe von Lebensmittelvorfällen in der EU gekommen war, wie dem Ausbruch von BSE (bovine spongiforme Enzephalopathie) und dem Dioxinskandal. Es stellte sich heraus, dass die BSE-Rinderseuche („Rinderwahnsinn“) entstanden war, weil Fleisch- und Knochenmehl von geschlachteten, mit BSE infizierten Rindern zu Rinderfuttermitteln verarbeitet worden war.¹ In der Folgezeit wurde eine neue Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit – eine tödlich verlaufende neurodegenerative Erkrankung beim Menschen – festgestellt, was die Befürchtung auslöste, dass sich BSE durch den Verzehr von BSE-verseuchtem Rindfleisch auf den Menschen übertragen könnte.² 1999 wurde Dioxin, ein hochgiftiger und krebserzeugender Stoff, in Eiern, Hühnerfleisch und Schweinefleisch gefunden. Man fand heraus, dass der Stoff aus verunreinigtem Fett stammte, das den Futtermitteln zugesetzt worden war.³ Diese Skandale machten deutlich, dass es erforderlich war, allgemeine Grundsätze und Anforderungen in Bezug auf das Lebensmittel- und Futtermittelrecht in der EU festzulegen, damit ein hohes Maß an Schutz für das Leben des Menschen und die Verbraucherinteressen gewährleistet wird.

In ihrem **Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit**⁴ kündigte die Europäische Kommission an, Vorschläge für einen neuen Rechtsrahmen vorzulegen. Die Kommission entwarf ein einheitliches Konzept „vom Erzeuger zum Verbraucher“ für die Lebensmittelsicherheit, das sämtliche Glieder der Lebensmittelherstellungskette, wie die

¹ [Causes of BSE \(Ursachen von BSE\)](#), archivierter Webinhalt des Ministeriums für Umwelt, Ernährung und Angelegenheiten des ländlichen Raums, Webarchiv der Regierung des Vereinigten Königreichs.

² A. Diack et al., „[Variant CJD, 18 years of research and surveillance](#)“ (Variante CJK, 18 Jahre Forschung und Überwachung), *Prion*, Bd. 8, Ausg. 4, 2014.

³ A. Covaci et al., „[The Belgian PCB/dioxin crisis – 8 years later: An overview](#)“ (Die belgische PCB-/Dioxinkrise – 8 Jahre danach: Ein Überblick), *Environmental Toxicology and Pharmacology*, Bd. 25, Ausg. 2, 2008, S. 164-170.

⁴ [Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit](#), Europäische Kommission, 12. Januar 2000.

Futtermittelerzeugung, Primärproduktion, Lebensmittelverarbeitung und Lagerung sowie den Transport und Einzelhandel einschloss. Sie schlug auch die Einrichtung einer unabhängigen Europäischen Lebensmittelbehörde vor, die die Kommission mit wissenschaftlicher Beratung unterstützen sollte, um ein hohes Maß an Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten.

Der Gesetzesvorschlag wurde im November 2000 veröffentlicht, und die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, in der die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts festgelegt und die Einrichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit beschlossen wurde (bezeichnet als die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht), wurde 2002 erlassen.⁵

2. Wesentliche Bestandteile der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht

2.1. Rechtsgrundlage

Die Artikel 43 (gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik), 114 (Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten), 168 (Schutz der Gesundheit der Bevölkerung) und 169 (Verbraucherschutz) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bilden die Rechtsgrundlage für das Allgemeine Lebensmittelrecht der EU. Des Weiteren gelten die Artikel 191 (Umweltschutz und Grundsatz der Vorsorge) sowie 207 (gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen) als wichtige primärrechtliche Bestimmungen in Bezug auf das Lebensmittelrecht.⁶

Die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht (Verordnung (EG) Nr. 178/2002)⁷ bildet die Grundlage für die EU-Rechtsvorschriften zu Lebensmitteln und Futtermitteln. In ihr sind die allgemeinen **Grundsätze, Anforderungen** und **Verfahren** für die Entscheidungsfindung in Fragen der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit festgelegt, und sie umfasst **sämtliche Stufen der Lebensmittelherstellungskette**, von der Herstellung und Verarbeitung bis zum Transport und Vertrieb. Sie gilt auch für **Futtermittel**, die für **der Lebensmittelgewinnung dienende Tiere** hergestellt oder an sie verfüttert werden. Sie gilt jedoch nicht für die Herstellung von Lebensmitteln zum Eigenverbrauch oder für den Umgang mit Lebensmitteln im privaten Bereich.

2.2. Ziele und Grundsätze der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht

Die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht enthält gemeinsame **Definitionen** von Grundbegriffen (wie „Lebensmittel“, „Futtermittel“ und „Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer“)⁸ und legt übergeordnete **Leitlinien und Ziele** fest, mit denen ein hohes Maß an Gesundheitsschutz sowie das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes sichergestellt werden sollen. Sie unterstreicht das

⁵ Verfahrensdokument [2000/0286\(COD\)](#).

⁶ [Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#).

⁷ [Verordnung \(EG\) Nr. 178/2002](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.

⁸ Artikel 1 bis 3 der Verordnung.

Konzept „**vom Erzeuger zum Verbraucher**“ (oder „vom Feld bis auf den Teller“) und betont, dass ein einheitliches Konzept für die Lebensmittelsicherheit erforderlich ist, das alle Akteure in der Lebensmittelherstellungskette einbezieht.

2.2.1. Ziele

Die allgemeinen **Ziele**⁹ des EU-Lebensmittelrechts sind:

- die Gewährleistung eines **hohen Maßes an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen** sowie des **Schutzes der Verbraucherinteressen**, einschließlich lauterer Handelsgepflogenheiten im Lebensmittelhandel, gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Schutzes der Tiergesundheit, des Tierschutzes, des Pflanzenschutzes und der Umwelt;
- die Sicherstellung eines **freien Verkehrs mit Lebensmitteln und Futtermitteln**, die in der EU hergestellt und in Verkehr gebracht werden; und
- die **Erleichterung des weltweiten Handels** unter Berücksichtigung internationaler Normen und Abkommen bei der Entwicklung des Lebensmittelrechts – sofern diese dem von der EU angestrebten hohen Maß an Schutz nicht zuwiderlaufen.

2.2.2. Grundsatz der Risikoanalyse

In den Artikeln 6 bis 10 der Verordnung sind die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts festgelegt. Gemäß Artikel 6 der Verordnung ist das Lebensmittelrecht **auf Risikoanalysen zu stützen**. Risikoanalyse wird als ein Prozess definiert, der aus drei miteinander verbundenen Einzelschritten besteht: Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation. **Die Risikobewertung** beruht auf den verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und ist in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Art und Weise vorzunehmen. Die Rolle des Risikobewerter wird von der EFSA übernommen, deren Aufgabe darin besteht, wissenschaftliche und technische Bewertungen durchzuführen. **Die Risikomanager** (die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten) haben den Ergebnissen der Risikobewertung, insbesondere den Gutachten der EFSA, Rechnung zu tragen.

2.2.3. Vorsorgeprinzip

Das **Vorsorgeprinzip**¹⁰ ist eines der wesentlichen Prinzipien, die dem Lebensmittel- und Futtermittelrecht zugrunde liegen. Gemäß Artikel 7 der Verordnung können in bestimmten Fällen, in denen nach einer Auswertung der verfügbaren Informationen die Möglichkeit gesundheitsschädlicher Auswirkungen festgestellt wird, wissenschaftlich aber noch Unsicherheit besteht, vorläufige Risikomanagementmaßnahmen zur Sicherstellung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus getroffen werden, bis weitere wissenschaftliche Informationen für eine umfassendere Risikobewertung vorliegen. Vorsorgemaßnahmen, die getroffen werden, müssen „verhältnismäßig sein und dürfen den Handel nicht stärker beeinträchtigen“ als dies zur Erreichung des Gesundheitsschutzniveaus notwendig ist.

2.2.4. Schutz der Verbraucherinteressen

Das Lebensmittelrecht hat den **Schutz der Verbraucherinteressen** zum Ziel und muss den Verbrauchern die Möglichkeit bieten, in Bezug auf die Lebensmittel, die sie

⁹ Artikel 5 der Verordnung.

¹⁰ Eine umfassendere Analyse findet sich unter „[Das Vorsorgeprinzip](#)“, EPRS, Dezember 2015. Im Jahr 2000 veröffentlichte die Kommission eine [Mitteilung](#), mit der sie allgemeine Leitlinien für die Anwendung des Vorsorgeprinzips festlegte.

verzehren, eine sachkundige Wahl zu treffen. Dabei müssen Praktiken des Betrugs, die Verfälschung von Lebensmitteln und alle sonstigen Praktiken, die den Verbraucher irreführen können, verhindert werden (Artikel 8 der Verordnung).

2.2.5. Grundsatz der Transparenz

Gemäß dem **Grundsatz der Transparenz**, der in den Artikeln 9 und 10 der Verordnung definiert wird, ist bei der Erarbeitung, Bewertung und Überprüfung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts unmittelbar oder über Vertretungsgremien **in offener Weise eine Konsultation der Öffentlichkeit** durchzuführen. Besteht ein „hinreichender Verdacht, dass ein Lebensmittel oder Futtermittel ein Risiko“ für die Gesundheit von Mensch oder Tier mit sich bringen kann, müssen die Behörden die Öffentlichkeit über die Art des Gesundheitsrisikos aufklären.

Um die Forderung nach einer Konsultation der Öffentlichkeit zu erfüllen, wurde mit dem Beschluss 2004/613/EG der Kommission eine **Beratende Gruppe** für die Lebensmittelkette sowie für Tier- und Pflanzengesundheit eingesetzt.¹¹ Die Beratende Gruppe setzt sich aus 45 repräsentativen Organisationen von Verbrauchern, Landwirten, der Lebensmittelindustrie und Einzelhändlern zusammen. Sie prüft die politischen Vorschläge der Kommission in ihren regelmäßigen Sitzungen: Allgemeinpolitische Fragen werden in zweimal jährlich stattfindenden Plenarsitzungen und eher technische Fragen in Ad-hoc-Arbeitsgruppen erörtert. Gegenstand ihrer letzten Plenarsitzung¹² vom 25. November 2016 waren, unter anderem, die Strategie der Kommission zur Bekämpfung von Antibiotikaresistenzen, der EU-Aktionsplan zur Kontrolle von Lebens- und Futtermitteln, die über E-Commerce vertrieben werden, sowie die Aktualisierung der Kriterien zur Identifizierung endokriner Disruptoren.¹³

Seit dem 1. Juli 2015 gibt es einen neuen, zusätzlichen **Feedback-Mechanismus**, der Interessenträgern und der Öffentlichkeit zur Verfügung steht: Sie sind aufgefordert, Stellung zu nehmen zu von der Kommission geplanten neuen Initiativen mithilfe sogenannter Fahrpläne („Roadmaps“), Folgenabschätzungen in der Anfangsphase („Inception impact assessments“) und Fahrplänen zur Bewertung („Evaluation roadmaps“) sowie zu neuen Gesetzesvorschlägen der Kommission, nachdem diese von der Kommission angenommen wurden.¹⁴ Der neue Feedback-Mechanismus ist Teil der Agenda der Kommission für bessere Rechtsetzung.¹⁵

¹¹ [Beschluss 2004/613/EG der Kommission](#) über die Einsetzung einer Beratenden Gruppe für die Lebensmittelkette sowie für Tier- und Pflanzengesundheit.

¹² [Entwurf der Tagesordnung](#) der Plenarsitzung der Beratenden Gruppe für die Lebensmittelkette sowie für Tier- und Pflanzengesundheit.

¹³ Weitere Informationen sowie eine Liste der Mitglieder der Beratenden Gruppe finden sich auf der Website [Advisory Group – Food Chain and Animal and Plant Health](#) (Beratende Gruppe – Lebensmittelkette sowie Tier- und Pflanzengesundheit).

¹⁴ Weitere Informationen finden sich auf der Website der GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission unter [Consultations](#) (Konsultationen) sowie auf der allgemeinen Website der Kommission [„Ihre Meinung zählt“](#), auf der die neuen Entwürfe veröffentlicht werden.

¹⁵ Weitere Informationen finden sich auf der Website der Kommission über [„Bessere Rechtsetzung: warum und wie“](#).

2.3. Durch die Verordnung über das Lebensmittelrecht festgelegte Verpflichtungen und Anforderungen

2.3.1. Sicherheitsanforderungen

In den Artikeln 11 bis 13 der Verordnung sind die allgemeinen **Verpflichtungen für den Lebensmittelhandel** festgelegt. Gemäß diesen Bestimmungen müssen Lebensmittel und Futtermittel, die **in die EU eingeführt werden**, sowie Lebensmittel und Futtermittel, **die aus der EU ausgeführt werden**, die entsprechenden Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen.

Die Anforderungen an die Lebensmittel- und die Futtermittelsicherheit sind in den Artikeln 14 und 15 der Verordnung geregelt. Damit wird festgelegt, dass Lebensmittel oder Futtermittel, die nicht sicher sind, nicht in Verkehr gebracht werden dürfen – d. h. wenn davon auszugehen ist, dass sie

- gesundheitsschädlich sind oder die Gesundheit von Mensch oder Tier beeinträchtigen können,
- für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind oder
- bewirken, dass die Lebensmittel, die aus den der Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren hergestellt werden, als nicht sicher für den Verzehr durch den Menschen anzusehen sind.

In den Sicherheitsanforderungen ist auch festgelegt, dass bei einem nicht sicheren Lebensmittel, das zu einer Charge gehört, davon auszugehen ist, dass sämtliche Lebensmittel in dieser Charge nicht sicher sind (es sei denn, bei einer eingehenden Prüfung wird kein Nachweis dafür gefunden).

2.3.2. Zuständigkeiten der Unternehmen

Gemäß der Verordnung tragen die **Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen die Verantwortung** dafür zu sorgen, dass ihre Produkte die Sicherheitsanforderungen und die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen. Sie sind verantwortlich für die Sicherheit der Lebens- und Futtermittel, die von ihnen hergestellt, transportiert, gelagert oder vertrieben werden.

Die **Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, zu überwachen und zu überprüfen**, dass die entsprechenden Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen eingehalten werden. Um dies sicherzustellen, sind sie verpflichtet, ein **System amtlicher Kontrollen** zu betreiben, das durch die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 geschaffen wurde.¹⁶ Mit dieser Verordnung über amtliche Kontrollen wird ein rechtlicher Rahmen für die Organisation von Kontrollen geschaffen und sichergestellt, dass die Vorschriften von den Mitgliedstaaten innerhalb der EU auf harmonisierte Weise durchgesetzt werden. Sie wird derzeit vom Europäischen Parlament und vom Rat überprüft.¹⁷

¹⁶ [Verordnung \(EG\) Nr. 882/2004](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.

¹⁷ [Verfahrensdokument 2013/0140/\(COD\)](#). Das Europäische Parlament und der Rat erzielten am 15. Juni 2016 eine politische Einigung über die neue Verordnung über amtliche Kontrollen. Die Abstimmung über den vereinbarten Text im EP-Plenum ist für März 2017 angesetzt. Die Verordnung könnte dann im zweiten Quartal 2017 in Kraft treten und bis 2020 gelten.

Stellt sich heraus, dass ein Lebensmittel oder Futtermittel nicht sicher ist, so ist der Unternehmer verpflichtet, es **vom Markt zu nehmen** oder es vom Verbraucher **zurückzurufen**. Der Unternehmer ist darüber hinaus auch verpflichtet, die zuständigen nationalen Behörden über die getroffenen Maßnahmen **zu unterrichten** und mit ihnen zusammenzuarbeiten, um Risiken für den Endverbraucher zu verhindern.

Die Generaldirektion (GD) für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission führt **Audits und Inspektionen**¹⁸ durch, mit denen sie überprüft, ob die EU-Rechtsvorschriften zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit ordnungsgemäß in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, und konzentriert sich dabei hauptsächlich auf das Kontrollsystem, das die Mitgliedstaaten – und auch die Nichtmitgliedstaaten – eingerichtet haben.

2.3.3. Rückverfolgbarkeit

Die Rückverfolgbarkeit ist von besonders hoher Bedeutung in Fällen, in denen es ein Problem mit der Sicherheit von Lebensmitteln oder Futtermitteln gibt. In Artikel 18 der Verordnung wird die Rückverfolgbarkeit in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen für alle Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer zwingend vorgeschrieben. Dadurch wird es Lebensmittelunternehmern und Behörden ermöglicht, Produkte vom Markt zu nehmen oder sie zurückzurufen und – in Fällen, in denen mögliche Risiken bestehen – die Quelle ausfindig zu machen.

Lebensmittelunternehmer müssen **Rückverfolgbarkeitssysteme** eingerichtet haben, um in der Lage zu sein, jeden Lieferanten feststellen zu können, von dem sie ein Lebensmittel, Futtermittel, ein der Lebensmittelgewinnung dienendes Tier oder einen Stoff, der dazu bestimmt ist, dass er in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet wird, erhalten haben – sowie jedes Unternehmen feststellen zu können, an das sie ihre Erzeugnisse liefern („**ein Schritt zurück und ein Schritt vor**“). **Importeure** sind ebenfalls dazu verpflichtet, feststellen zu können, von wem das Produkt im Ursprungsland exportiert wurde.

Ergänzend zu dieser allgemeinen Verpflichtung gibt es sektorspezifische Rechtsvorschriften für bestimmte Kategorien von Lebensmitteln und Futtermitteln (wie Obst und Gemüse, Rindfleisch, Fisch, Honig, Olivenöl sowie genetisch veränderte Organismen (GVO)). In der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 931/2011 der Kommission sind die Einzelheiten zu den Rückverfolgbarkeitsanforderungen an Lebensmittel tierischen Ursprungs festgelegt.¹⁹ Die Halter von zur Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren müssen diese einzeln mit den Angaben über ihren Ursprung „markieren“ und sie vor der Schlachtung mit dem Rückverfolgbarkeitscode des Schlachthofs versehen.

Außerdem wurde, nach dem Ausbruch von enterohämorrhagischen *E. coli* (EHEC) im Mai 2011, eine Durchführungsverordnung²⁰ der Kommission erstellt, in der die

¹⁸ Weitere Informationen zu den Audits, Auditberichten und Arbeitsprogrammen finden sich auf der Website der Kommission „[Health and Food Audits and Analysis](#)“ (Audits und Analyse in den Bereichen Gesundheit und Lebensmittel).

¹⁹ [Durchführungsverordnung \(EU\) Nr. 931/2011 der Kommission](#) über die mit der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten Rückverfolgbarkeitsanforderungen an Lebensmittel tierischen Ursprungs.

²⁰ [Durchführungsverordnung \(EU\) Nr. 208/2013 der Kommission](#) über die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit von Sprossen und von Samen zur Erzeugung von Sprossen.

Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit von Sprossen und von Samen zur Erzeugung von Sprossen festgelegt sind.

Um die grenzüberschreitende Rückverfolgbarkeit von Tieren zu ermöglichen, wurde 2004 ein integriertes EDV-System für das Veterinärwesen (TRACES)²¹ eingerichtet. Hierbei handelt es sich um eine Datenbank, mit der die Transporte von Tieren, Sperma und Embryonen, Lebensmitteln, Futtermitteln und Pflanzen sowohl innerhalb der EU als auch aus Drittländern verfolgt werden können. Für alle Partien dieser Produkte müssen Veterinärbescheinigungen oder Handelsdokumente verfügbar sein. Die zuständigen nationalen Behörden werden durch das System vorab über die Ankunft einer Partie unterrichtet und können hierdurch ihre Kontrollen im Voraus planen.

2.4. In der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht festgelegte Verfahren

In Kapitel IV (Artikel 50 bis 57) der Verordnung sind die Verfahren für ein Schnellwarnsystem, das Krisenmanagement sowie für Notfälle festgelegt. In Artikel 58 wird die Einrichtung des Ständigen Ausschusses für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (PAFF) begründet, der die Kommission unterstützt und Stellungnahmen zu Maßnahmen abgibt, die sie zu beschließen gedenkt.

2.4.1. Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF)

Das Schnellwarnsystem, ein seit 1979 bestehendes Netz, wurde 2002 durch die Verordnung noch verstärkt (Artikel 50 bis 52). Der Zweck dieses Netzes ist der rasche grenzüberschreitende Austausch von Informationen, sobald in der Lebensmittelkette ein Risiko für die öffentliche Gesundheit festgestellt wird. Eine Meldung erfolgt auch, wenn eine zuständige Behörde einen Posten Lebensmittel oder Futtermittel, der in die EU eingeführt werden soll, an einer Grenzkontrollstelle zurückweist.²²

Mitglieder des Netzes sind die nationalen Lebensmittelsicherheitsbehörden der 28 Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission, die EFSA und die dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehörenden Länder Norwegen, Liechtenstein und Island sowie die Schweiz. Damit das System wirksam bleibt, wurde für jedes Mitglied eine Kontaktstelle benannt, die eine Online-Meldeplattform namens **IRASFF** zum Informationsaustausch nutzt. Die Kommission ist für die Verwaltung des Netzes zuständig.

Der letzte RASFF-Jahresbericht²³ vermittelt einen Überblick über die Arten von Meldungen, Produkten und Gefahren sowie über die Länder, die durch das RASFF-System im Jahr 2015 angezeigt wurden. Knapp die Hälfte aller Meldungen betraf Kontrollen an Grenzkontrollstellen, bei denen eine Ladung nicht zur Einfuhr zugelassen wurde. Die zweitgrößte Kategorie bildeten Meldungen bezüglich offizieller Kontrollen im Binnenmarkt, und eine kleine Zahl an Meldungen wurde durch eine offizielle Kontrolle in einem Nichtmitgliedstaat ausgelöst. Es gab einen starken Anstieg von

²¹ [TRACES: integriertes EDV-System für das Veterinärwesen.](#)

²² In [Verordnung \(EU\) Nr. 16/2011](#) sind die Durchführungsbestimmungen und die Verfahren genauer festgelegt. Es wird beispielsweise unterschieden zwischen Meldungen, die ein schnelles Tätigwerden erfordern (Warnmeldungen), und sonstigen Meldungen (Informationsmeldungen und Grenzzurückweisungsmeldungen).

²³ [„The Rapid Alert System for Food and Feed – 2015 annual report“](#) (Das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel – Jahresbericht 2015), Europäische Kommission, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2016.

Meldungen in Bezug auf Allergene – größtenteils Milch, Eier oder Sulfite –, die nicht auf dem Etikett angegeben waren. Die Zahl an Meldungen in Zusammenhang mit Mykotoxinen²⁴ (überwiegend Aflatoxine) in Lebensmitteln war ebenfalls signifikant.

Seit Juni 2014 werden auf dem RASFF-Verbraucherportal²⁵ aktuelle Informationen über Lebensmittelrückrufe und Warnmeldungen über Produkte, von denen ein Risiko für die menschliche Gesundheit ausgeht, für Bürger in einzelnen EU-Ländern zur Verfügung gestellt.

Neben dem RASFF nutzen die Mitgliedstaaten zum Informationsaustausch auch das **Netz zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug**, das seit November 2015 mit einer IT-Anwendung, dem „System für Amtshilfe und Zusammenarbeit“,²⁶ ausgestattet ist. Im Oktober 2016 brachte die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission (JRC) einen neuen monatlichen Bericht über Lebensmittelbetrug heraus,²⁷ der Artikel aus den Medien und dem RASFF enthielt.

2.4.2. Ständiger Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (PAFF)

In Artikel 58 der Verordnung wird die Einrichtung des Ständigen Ausschusses für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (PAFF) begründet. Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammen. Den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission.²⁸ Der Ständige Ausschuss wurde eingerichtet, um die Kommission bei der Vorbereitung von Maßnahmen zu unterstützen, und gibt Stellungnahmen zu den von der Kommission vorgeschlagenen Initiativen im Bereich Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzenschutz ab. Ferner kann er entweder auf Initiative des Vorsitzenden oder auf schriftlichen Antrag eines seiner Mitglieder jede Frage prüfen, die unter die genannten Vorschriften fällt.

Der Ständige Ausschuss ist in 14 Sektionen unterteilt:²⁹

- Allgemeines Lebensmittelrecht
- Biologische Sicherheit der Lebensmittelkette
- Toxikologische Sicherheit der Lebensmittelkette
- Kontrollen und Einfuhrbedingungen
- Tierernährung
- Tiergesundheit und Tierschutz
- Genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel und Umweltrisiko
- Pflanzliche Arzneimittel
- Pflanzengesundheit
- Vermehrungsmaterial von Zierpflanzen
- Vermehrungsmaterial und Pflanzen von Obstgattungen und -arten

²⁴ [Mykotoxine](#) sind giftige Verbindungen, die von verschiedenen Arten von Pilzen oder Schimmelpilzen gebildet werden.

²⁵ Weitere Informationen finden sich auf der Website der Kommission unter „[RASFF](#)“ und „[RASFF information for consumers](#)“ (Verbraucherinformationen zu RASFF).

²⁶ Weitere Informationen finden sich auf der Website der Kommission unter „[Food Fraud](#)“ (Lebensmittelbetrug).

²⁷ Siehe die Website der JRC „[New monthly report on food fraud and authenticity](#)“ (Neuer monatlicher Bericht über Lebensmittelbetrug und die Echtheit von Lebensmitteln).

²⁸ Weitere Informationen zum Ausschussverfahren finden sich auf der Website der Kommission „[Das Ausschussverfahren in Kürze](#)“.

²⁹ Die Tagesordnungen und Berichte der einzelnen Sektionen sind über die Website der Kommission abrufbar „[Standing Committees](#)“ (Ständige Ausschüsse).

- Landwirtschaftliches und gartenbauliches Saatgut und Vermehrungsmaterial
- Forstliches Vermehrungsgut
- Reben

Die Stellungnahmen des Ständigen Ausschusses können mehr oder weniger verbindlich für die Kommission sein. Dies richtet sich nach dem jeweiligen Verfahren, das im durchzuführenden Rechtsakt festgelegt ist. Die Bestimmungen zu den Verfahren sind in Verordnung (EU) Nr. 182/2011³⁰ (Verordnung über die Ausschussverfahren) genau festgelegt. In vielen Fällen im Bereich Lebensmittel- und Futtermittelrecht kann die Kommission den Durchführungsbeschluss nur erlassen, falls sie eine **befürwortende Stellungnahme** einer **qualifizierten Mehrheit** der im Ausschuss vertretenen Mitgliedstaaten erhält (das „Prüfverfahren“, Artikel 5 der Verordnung über die Ausschussverfahren). Gibt der Ständige Ausschuss eine **ablehnende Stellungnahme** ab, so kann die Kommission den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsrechtsakt nicht erlassen. Wird **keine Stellungnahme** abgegeben (weil keine qualifizierte Mehrheit für oder gegen den Vorschlag erzielt wurde), so kann der Vorsitz demselben Ausschuss innerhalb von zwei Monaten nach der Abstimmung eine geänderte Fassung des Entwurfs des Durchführungsrechtsakts unterbreiten oder den Entwurf des Durchführungsrechtsakts innerhalb eines Monats nach der Abstimmung dem Berufungsausschuss zur weiteren Beratung vorlegen.

Der **Berufungsausschuss** stellte eine Neuerung dar, die mit der Verordnung geschaffen wurde. Eingeführt wurde er, um eine zweite Kontrollebene zur Behandlung von Problemen zu schaffen, bei denen der Ausschuss keine Einigung erzielen konnte. Laut dem Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung über die Ausschussverfahren³¹ ist die Befassung des Berufungsausschusses ein eher außergewöhnlicher Schritt im Verfahren. Damit besteht die Möglichkeit, im Falle einer ablehnenden Stellungnahme oder Nichtabgabe einer Stellungnahme voranzukommen. Dem Bericht der Kommission zufolge wurde der Berufungsausschuss bislang hauptsächlich in Bezug auf einen Politikbereich einberufen, und zwar Gesundheit und Verbraucherschutz und speziell in Bezug auf genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel sowie Pflanzenschutzmittel. Es wird festgestellt, dass in diesen Fällen der Berufungsausschuss bisher die Ausschüsse in der Nichtabgabe einer Stellungnahme bestätigt hat. Wenn die Stellungnahme ausbleibt, obliegt eine Entscheidung der Kommission.

Hier sei angemerkt, dass sich Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2016³² dazu verpflichtet hat, die demokratische Legitimität der bestehenden Verfahren zu überprüfen. Dabei nahm er Bezug auf die Kontroversen um das Erneuerungsverfahren für die Genehmigung von Glyphosat im Frühling und

³⁰ [Verordnung \(EU\) Nr. 182/2011](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

³¹ [Bericht](#) der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 (COM(2016) 92 final).

³² [„Rede zur Lage der Union 2016“](#): Hin zu einem besseren Europa – Einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt“, Straßburg, 14. September 2016. „Es geht nicht an, dass die Kommission von Parlament und Rat zu einer Entscheidung gezwungen wird, wenn sich die EU-Länder untereinander nicht einigen können, ob sie die Verwendung von Glyphosat in Pflanzenschutzmitteln verbieten wollen oder nicht. Daher werden wir diese Regeln ändern – denn das ist keine Demokratie“, sagte Juncker in seiner Rede.

Sommer 2016. Im Anschluss daran kündigte die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für 2017 eine **neue Gesetzesinitiative** an: „**Modernisierung der Ausschussverfahren**“, wird im ersten Quartal 2017 veröffentlicht.³³

2.4.3. Sofortmaßnahmen

Im Notfall, wenn ein Lebensmittel oder Futtermittel ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder für die Umwelt darstellt, kann die Kommission – von sich aus oder auf Verlangen eines Mitgliedstaats – **Schutzmaßnahmen** ergreifen. Hierzu gehören die Aussetzung des Inverkehrbringens eines Produkts, die Aussetzung der Einfuhr eines Produkts, die Festlegung besonderer Bedingungen für das fragliche Lebensmittel oder Futtermittel oder jede sonst geeignete vorläufige Maßnahme. Die Kommission muss vor dem Ergreifen solcher Maßnahmen den PAFF zurate ziehen (Artikel 53 der Verordnung).

Setzt hingegen ein Mitgliedstaat die Kommission von der Notwendigkeit in Kenntnis, Sofortmaßnahmen zu ergreifen, und die Kommission handelt nicht, so kann der betreffende Mitgliedstaat vorläufige Schutzmaßnahmen ergreifen. Er muss jedoch die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission darüber unterrichten. In diesem Fall muss die Kommission den Ständigen Ausschuss innerhalb von 10 Arbeitstagen mit der Frage der Verlängerung, der Änderung oder der Aufhebung der vorläufigen nationalen Schutzmaßnahmen befassen (Artikel 54 der Verordnung).

2.4.4. Krisenmanagement

Für Fälle, die nicht ausschließlich durch Anwendung der zuvor beschriebenen Sofortmaßnahmen oder anderer bestehender Verfahren angemessen bewältigt werden können, wurde in Übereinstimmung mit Artikel 55 der Verordnung und durch den Beschluss 2004/478/EG³⁴ ein **allgemeiner Plan für das Krisenmanagement** erstellt.

In einer Krisensituation, in der von einem Lebensmittel oder Futtermittel ein unmittelbares oder mittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit ausgeht, muss die Kommission einen **Krisenstab** einrichten. Die EFSA hat die Aufgabe, diesen Stab wissenschaftlich und technisch zu unterstützen. Der Krisenstab muss alle einschlägigen Informationen beschaffen und auswerten sowie die verfügbaren Optionen ermitteln, um so rasch wie möglich das Risiko für die menschliche Gesundheit zu verhüten, zu beseitigen oder zu verringern. Er informiert zudem laufend die Öffentlichkeit über die getroffenen Maßnahmen.

Gemäß dem allgemeinen Plan für das Krisenmanagement muss jeder Mitgliedstaat, die EFSA und die Kommission jeweils einen Krisenkoordinator ernennen. Für die Durchführung des allgemeinen Plans müssen die **Mitgliedstaaten** auch ihre eigenen operativen **Notfallpläne für Lebensmittel und Futtermittel** erstellen, in denen die im Notfall durchzuführenden Maßnahmen festgelegt sind (Artikel 13 der Verordnung über amtliche Kontrollen). In den nationalen Plänen müssen die am Krisenmanagement zu beteiligenden nationalen Verwaltungsbehörden, ihre Befugnisse und Zuständigkeiten sowie die Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Akteuren spezifiziert sein.

³³ [Anhang](#) der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Arbeitsprogramm der Kommission für 2017.

³⁴ [Beschluss 2004/478/EG der Kommission](#) vom 29. April 2004 zur Erstellung eines allgemeinen Plans für das Krisenmanagement im Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit.

Außerdem veröffentlichte die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz der Kommission (heute GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit) 2006 eine „Vorgehensweise zur Bewältigung von neuen Vorfällen im Bereich der Lebensmittelsicherheit“³⁵, auf die sie sich mit dem Ständigen Ausschuss (PAFF) geeinigt hat und die ein gemeinsames Konzept für die Bewältigung solcher Vorfälle bieten soll.

2.4.5. Weitere Leitlinien

Um Unternehmer im Bereich der Lebensmittelherstellung bei der ordnungsgemäßen Anwendung der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht zu unterstützen, hat die Kommission ein **Leitliniendokument**³⁶ veröffentlicht. Dieses bietet Lebensmittelunternehmern zusätzliche Informationen zu den wesentlichen Anforderungen des Lebensmittelrechts – einschließlich Sicherheitsanforderungen, Zuständigkeiten, Rückverfolgbarkeit, Rückrufe und Meldungen sowie Einfuhren und Ausfuhren.

Neben den durch die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht festgelegten Grundsätzen müssen alle Lebensmittelunternehmer eine **gute Hygienepraxis** einhalten sowie die Verfahren anwenden, die sich auf die **Grundsätze der Gefahrenanalyse und der Überwachung kritischer Kontrollpunkte (HACCP-Grundsätze)** stützen.³⁷ Im Juli 2016 veröffentlichte die Kommission neue Leitlinien³⁸ zu diesen Managementsystemen für Lebensmittelsicherheit.

3. Struktur und Aufgaben der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit

3.1. Auftrag und Aufgaben

Die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht bildet die Gründungsverordnung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA).³⁹ Diese nahm ihre Arbeit am 1. Januar 2002 auf und hat ihren Sitz in Parma, Italien. Sie ist eine unabhängige europäische Behörde, die aus dem EU-Haushalt finanziert wird und unabhängig von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedstaaten arbeitet.

³⁵ [Modus operandi for the management of new food safety incidents](#) (Vorgehensweise zum Umgang mit neuen Vorfällen im Bereich der Lebensmittelsicherheit), Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz, 2006.

³⁶ [Guidance on the implementation of Articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 and 20 of Regulation \(EC\) No 178/2002 on General Food Law](#) (Leitlinien zur Anwendung der Artikel 11, 12, 14, 17, 18, 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 über das Allgemeine Lebensmittelrecht). Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments hat die Kommission auch Leitlinien zur Gültigkeit der Rückverfolgbarkeitsanforderungen für [gemeinnützige Organisationen](#) herausgegeben.

³⁷ [Verordnung \(EG\) Nr. 852/2004](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene, [Verordnung \(EG\) Nr. 853/2004](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs sowie [Verordnung \(EG\) Nr. 854/2004](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (die „Hygieneverordnungen“).

³⁸ [Bekanntmachung der Kommission](#) zur Umsetzung von Managementsystemen für die Lebensmittelsicherheit unter Berücksichtigung von Präventivprogrammen (PRP) und auf die HACCP-Grundsätze gestützten Verfahren, einschließlich Vereinfachung und Flexibilisierung bei der Umsetzung in bestimmten Lebensmittelunternehmen.

³⁹ Kapitel III, Artikel 22 bis 49 der Verordnung.

Der Auftrag der EFSA ist die **wissenschaftliche Beratung** sowie die wissenschaftliche und technische Unterstützung für die Rechtsetzung und Politik der Gemeinschaft in allen Bereichen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit auswirken. Die von der EFSA erstellten wissenschaftlichen Gutachten dienen als wissenschaftliche Grundlage für die Ausarbeitung und den Erlass von EU-Maßnahmen (Artikel 22 der Verordnung).

Sie übernimmt ferner die Rolle des **Risikobewerters** für Rechtsvorschriften der Europäischen Union im Bereich der Lebensmittelsicherheit, wohingegen der Kommission, dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten die Rolle der Risikomanager zukommt.

Die Kernaufgabe der EFSA besteht darin, die Risikomanager der EU in Fragen mit Bezug auf die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, die Tiergesundheit und den Tierschutz, den Pflanzenschutz, die Ernährung sowie in den damit einhergehenden Umweltfragen in einer unabhängigen Art und Weise mit aktuellen Informationen wissenschaftlich zu beraten. Sie untersucht Lebensmittel und Futtermittel, die vor dem Inverkehrbringen auf dem EU-Markt einer **Sicherheitsbewertung** unterzogen werden müssen. Zu ihren Aufgaben zählt auch die **Erhebung von Daten** in allen Bereichen ihres Auftrags: Hierzu zählen insbesondere die Erhebung von Daten zu Ernährungsgewohnheiten und biologischen Risiken sowie zu Kontaminanten und Rückständen in Lebensmitteln und Futtermitteln (Artikel 33 der Verordnung). Sie ist auch für die **Risikokommunikation** mit den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten sowie den Interessenträgern und der Öffentlichkeit und für die Identifizierung **neu auftretender Risiken** zuständig.

Ein Großteil der Arbeit der EFSA erfolgt auf Ersuchen um wissenschaftliche Beratung durch die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten.⁴⁰ Daneben führt sie wissenschaftliche Arbeiten auch auf eigene Initiative durch, insbesondere zu neu auftretenden Problemen und neuen Gefahren.

Die EFSA koordiniert Arbeitsgruppen bestehend aus Wissenschaftlern der EFSA, externen Sachverständigen und Netzwerken mit Einrichtungen in den EU-Mitgliedstaaten, die über Fachwissen in bestimmten Wissenschaftsbereichen verfügen (z. B. neu auftretende Risiken, Überwachung von Pestizidrückständen usw.).⁴¹ In Übereinstimmung mit Artikel 36 der Verordnung gibt es ein Verzeichnis der von den Mitgliedstaaten benannten zuständigen Organisationen, die die EFSA bei der Erfüllung ihres Auftrags unterstützen können. Diese „Organisationen nach Artikel 36“ können im Auftrag der EFSA verschiedene Aufgaben wahrnehmen; hierzu zählen insbesondere vorbereitende Arbeiten für wissenschaftliche Gutachten, wissenschaftliche Unterstützung, Datenerhebung und Ermittlung neu auftretender Risiken. Für einige dieser Aufgaben kann finanzielle Unterstützung gewährt werden.⁴²

Bei der Risikobewertung von **in Pflanzenschutzmitteln enthaltenen Wirkstoffen** führt die EFSA eine unabhängige **wissenschaftliche Überprüfung** des vom

⁴⁰ Im Juni 2016 beispielsweise ersuchten die fünf nordischen Länder die EFSA um ein Gutachten zu der Frage, ob ein Nährstoffaufnahme-Referenzwert für Zucker festgelegt werden kann.

⁴¹ Website der EFSA über „[Arbeitsgruppen und Netzwerke](#)“.

⁴² Die Aufnahmekriterien für diese Organisationen sind in [Verordnung \(EG\) Nr. 2230/2004 der Kommission](#) festgelegt, und das [Verzeichnis der Organisationen nach Artikel 36](#) wird vom Verwaltungsrat der EFSA regelmäßig aktualisiert.

berichterstattenden Mitgliedstaat erstellten Bewertungsberichts durch. Diese Überprüfungen erfolgen in Zusammenarbeit mit allen Mitgliedstaaten.⁴³

In Artikel 39 der Verordnung wird die Vertraulichkeit behandelt, der die EFSA bei ihrem Auftrag verpflichtet ist. Gemäß dem Artikel „gibt die Behörde vertrauliche Informationen, die ihr mit der begründeten Bitte um vertrauliche Behandlung übermittelt wurden, nicht an Dritte weiter, es sei denn, es handelt sich um Informationen, die aus Gründen des Gesundheitsschutzes öffentlich bekannt gegeben werden müssen, wenn die Umstände dies erfordern“. Dies war in den letzten Monaten ein umstrittenes Thema und führte schließlich zu der Entscheidung der EFSA,⁴⁴ auf Antrag einer Gruppe von Abgeordneten des Europäischen Parlaments die Rohdaten aus Industriestudien, die sie für die Sicherheitsbewertung des Pestizids Glyphosat herangezogen hat, freizugeben.

3.2. Organisationsstruktur der EFSA

3.2.1. Verwaltungsrat

Die EFSA wird von einem Verwaltungsrat geleitet, der sich aus 14 Mitgliedern zusammensetzt. Er wird vom Rat der Europäischen Union nach Anhörung des Europäischen Parlaments ernannt – auf Grundlage einer Vorschlagsliste, die von der Europäischen Kommission erstellt wird. Vier der Mitglieder müssen aus dem Kreis der Organisationen stammen, welche die Verbraucherschaft und andere Interessen in der Lebensmittelkette vertreten. Darüber hinaus sitzt ein Vertreter der Kommission im Verwaltungsrat. Die Amtszeit der Mitglieder beträgt vier Jahre und kann einmal verlängert werden.

Die Verwaltungsratsmitglieder haben den Auftrag, unabhängig im öffentlichen Interesse zu handeln, und vertreten keine Regierung, Organisation oder Branche. Sie müssen jedes Jahr eine Verpflichtungserklärung sowie eine Interessenerklärung abgeben, aus der hervorgeht, dass keinerlei Interessen bestehen, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten. Ihre Ernennung erfolgt so, dass die höchste fachliche Qualifikation, ein breites Spektrum an einschlägigem Fachwissen und die größtmögliche geografische Streuung in der Union gewährleistet sind.

Der Verwaltungsrat erstellt den Haushalt der EFSA und verabschiedet das Jahresarbeitsprogramm sowie ein Mehrjahresprogramm. Seine derzeitige Vorsitzende, Jaana Husu-Kallio, wurde im Oktober 2016 für eine Amtszeit von zwei Jahren gewählt. Der Verwaltungsrat kommt viermal im Jahr zusammen und seine Sitzungen sind öffentlich zugänglich. Für die Beschlüsse des Verwaltungsrats ist die Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich. Der Verwaltungsrat ernennt den Geschäftsführenden Direktor sowie die Mitglieder des Wissenschaftlichen Ausschusses und der Wissenschaftlichen Gremien.⁴⁵

⁴³ Artikel 12 der [Verordnung \(EG\) Nr. 1107/2009](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates. Siehe auch [Decision of the Executive Director of EFSA concerning pesticide risk assessment peer review](#) (Beschluss des Geschäftsführenden Direktors der EFSA über die Überprüfung der Risikobewertung von Pflanzenschutzmitteln).

⁴⁴ „[Glyphosat: EFSA gibt Rohdaten frei](#)“, EFSA Nachrichten, 29. September 2016.

⁴⁵ Weitere Informationen finden sich unter [Rules of Procedure of the Management Board](#) (Geschäftsordnung des Verwaltungsrats). Eine Liste der Verwaltungsratsmitglieder und Informationen zu Sitzungen des Verwaltungsrats sind auf der Website der EFSA unter [„Führungsstrukturen“](#) abrufbar.

3.2.2. Geschäftsführender Direktor

Der Geschäftsführende Direktor ist der gesetzliche Vertreter der EFSA. Er trägt die Verantwortung für sämtliche operativen Belange und Personalangelegenheiten sowie für die Erstellung des Jahresarbeitsprogramms in Absprache mit der Kommission, dem Parlament und den Mitgliedstaaten. Der derzeitige Geschäftsführende Direktor, Bernhard Url, wurde im Juni 2014 für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt.

3.2.3. Beirat

Der Beirat setzt sich aus Vertretern der nationalen Lebensmittelsicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten sowie Islands und Norwegens zusammen. Den Vorsitz im Beirat führt der Geschäftsführende Direktor. Der Beirat tritt viermal im Jahr zusammen und tauscht Erfahrungen und Fachwissen in Fragen der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit aus. Seine Mitglieder beraten die EFSA zu wissenschaftlichen Angelegenheiten, ihrem Arbeitsprogramm und ihren Prioritäten und befassen sich so frühzeitig wie möglich mit neu auftretenden Risiken. Die Mitglieder koordinieren ihre Arbeitsprogramme mit der EFSA und untereinander, um Doppelarbeiten zu vermeiden und den Austausch wissenschaftlicher Informationen zu fördern. Vertreter der Kommission und des Parlaments können als Beobachter an den Plenarsitzungen teilnehmen.⁴⁶

Die Mitglieder des Beirats der EFSA unterzeichneten im September 2016 eine Verpflichtungserklärung⁴⁷ in Bratislava, in der sie vereinbart haben, die Beziehungen zwischen der EFSA und den für die Lebensmittelsicherheit zuständigen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten zu stärken, Informationen und Daten auszutauschen und wissenschaftliche Exzellenz und Vernetzung zu fördern.

3.2.4. Wissenschaftlicher Ausschuss und Wissenschaftliche Gremien

Der Wissenschaftliche Ausschuss und die Wissenschaftlichen Gremien sind in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich verantwortlich für die Erstellung der wissenschaftlichen Gutachten der EFSA. Sie können auch öffentliche Anhörungen veranstalten. Die Gremien und der Ausschuss setzen sich aus wissenschaftlichen Sachverständigen zusammen, die für eine Amtszeit von drei Jahren berufen werden.⁴⁸ Der nächste Aufruf zur Interessenbekundung für die Mitgliedschaft im Wissenschaftlichen Ausschuss und den Wissenschaftlichen Gremien wird im zweiten Quartal 2017 veröffentlicht werden.

Der Wissenschaftliche Ausschuss setzt sich aus den Vorsitzenden der Wissenschaftlichen Gremien sowie sechs unabhängigen Wissenschaftlern, die keinem der Wissenschaftlichen Gremien angehören, zusammen. Er ist für die allgemeine Koordinierung der Verfahren zur Erstellung der wissenschaftlichen Gutachten und die Harmonisierung der Arbeitsmethoden verantwortlich. Zudem gibt er Gutachten zu

⁴⁶ Weitere Informationen finden sich unter [Management Board decision concerning the operation of the Advisory Forum](#) (Verwaltungsratsbeschluss über die Tätigkeit des Beirats (vom 5. Oktober 2016)).

⁴⁷ [Declaration of Commitment](#) (Verpflichtungserklärung) der Beiratsmitglieder der EFSA.

⁴⁸ Weitere Einzelheiten finden sich unter [Decision of the Management Board concerning the establishment and operations of the Scientific Committee, Scientific Panels and of their Working groups](#) (Beschluss des Verwaltungsrats über die Einsetzung und die Tätigkeiten des Wissenschaftlichen Ausschusses, der Wissenschaftlichen Gremien und ihrer Arbeitsgruppen) (vom 15. März 2012)) und unter [Decision of the Executive Director concerning the selection of members of the Scientific Committee, the Scientific Panels, and the selection of external experts to assist EFSA with its scientific work](#) (Beschluss des Geschäftsführenden Direktors über die Auswahl der Mitglieder für den Wissenschaftlichen Ausschuss und die Wissenschaftlichen Gremien sowie über die Auswahl der Sachverständigen (vom 13. Mai 2016)).

interdisziplinären Fragen ab, die in die Zuständigkeit von mehr als einem Wissenschaftlichen Gremium fallen.

Für die Beschlüsse des Wissenschaftlichen Ausschusses und der Wissenschaftlichen Gremien ist die Mehrheit ihrer Mitglieder erforderlich. Minderheitsansichten einzelner Mitglieder müssen in den Gutachten dieser beiden Organe beinhaltet sein.⁴⁹

Die Anzahl und die Bezeichnungen der Wissenschaftlichen Gremien können von der Kommission auf Antrag der EFSA an die technische und wissenschaftliche Entwicklung angepasst werden. Derzeit gibt es zehn wissenschaftliche Gremien:⁵⁰

- Gremium für Tiergesundheit und Tierschutz (AHAW),
- Gremium für Lebensmittelzusatzstoffe und Lebensmitteln zugesetzte Nährstoffquellen (ANS),
- Gremium für biologische Gefahren (BIOHAZ),
- Gremium für Materialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, Enzyme, Aromastoffe und Verarbeitungshilfsstoffe (CEF),
- Gremium für Kontaminanten in der Lebensmittelkette (CONTAM),
- Gremium für Zusatzstoffe, Erzeugnisse und Stoffe in der Tierernährung (FEEDAP),
- Gremium für genetisch veränderte Organismen (GMO),
- Gremium für diätetische Produkte, Ernährung und Allergien (NDA),
- Gremium für Pflanzengesundheit (PLH) und
- Gremium für Pflanzenschutzmittel und ihre Rückstände (PPR).

4. Eignungsprüfung der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht und weiterer Initiativen

Im Rahmen ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung und ihres Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) – einer kontinuierlichen Überprüfung der EU-Rechtsvorschriften zur Ermittlung von Verbesserungsmöglichkeiten – finalisiert die Europäische Kommission derzeit die Eignungsprüfung für die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht.⁵¹ Die im April 2014 eingeleitete Überprüfung wird eine Bewertung der zentralen Elemente dieser Verordnung, einschließlich ihrer Grundsätze, den Bestimmungen zum Krisenmanagement und den Bestimmungen zur Errichtung und Arbeitsweise der EFSA, vornehmen. Ziel der Überprüfung ist zu bewerten, ob die Rechtsvorschrift „ihren Zweck erfüllt“; d. h. ob die EU-Maßnahmen den angestrebten Zielen angemessen sind und ihre Ziele erreicht haben. Die Veröffentlichung der Arbeitsunterlage der

⁴⁹ Artikel 16 der [Decision of the Management Board concerning the establishment and operations of the Scientific Committee, Scientific Panels and of their Working groups](#) (Beschluss des Verwaltungsrats über die Einsetzung und die Tätigkeiten des Wissenschaftlichen Ausschusses, der Wissenschaftlichen Gremien und ihrer Arbeitsgruppen). Beispielsweise findet sich eine Minderheitsansicht als Anlage im [Scientific Opinion](#) (Wissenschaftlichen Gutachten) des Gremiums der EFSA für genetisch veränderte Organismen von August 2016.

⁵⁰ Die Entwürfe der Tagesordnungen und die Sitzungsprotokolle der einzelnen Gremien sowie Listen ihrer Mitglieder finden sich auf der Website der EFSA unter „[Wissenschaftlicher Ausschuss und Wissenschaftliche Gremien](#)“.

⁵¹ Siehe die Website der Kommission zu [Fitness check of the General Food Law Regulation](#) (Eignungsprüfung der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht).

Kommissionsdienststellen zu den Ergebnissen der Eignungsprüfung war zunächst für das erste Halbjahr 2016 geplant, hat sich jedoch verzögert und wird nun für Anfang 2017 erwartet.⁵²

Die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht wurde 2002 erlassen und trat 2005 in Kraft. Die bestehenden lebensmittelrechtlichen Grundsätze und Verfahren der Mitgliedstaaten und der EU mussten spätestens bis Januar 2007 so angepasst werden, dass sie mit den allgemeinen Grundsätzen (Artikel 5 bis 10) der Verordnung in Einklang standen. Seitdem wurde die Verordnung keiner umfassenden Bewertung unterzogen.

Gemäß Artikel 61 der Verordnung ist die EFSA verpflichtet, alle sechs Jahre eine externe Bewertung in Auftrag zu geben. Die Ergebnisse der letzten Bewertung, die 2012⁵³ veröffentlicht wurde, fließen teilweise in die laufende Eignungsprüfung mit ein. Einige dieser Ergebnisse müssen aktualisiert und vervollständigt werden. Die nächste Bewertung der EFSA findet im Jahr 2017 statt.

In die Eignungsprüfung fließen frühere Bewertungen, die im Bereich Lebensmittel und Futtermittel vorgenommen wurden, sowie zwei externe Studien, die zur Unterstützung der Eignungsprüfung in Auftrag gegeben wurden, mit ein:

- eine externe Studie über den allgemeinen Teil der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht (Artikel 1 bis 21) und
- eine externe Studie über das RASFF und das Notfall- und Krisenmanagement (Artikel 50 bis 57).

Um Daten für die Bewertung zu erheben, wurde ein Online-Fragebogen an die zuständigen Behörden der 28 EU-Mitgliedstaaten sowie an die wichtigsten an der Lebensmittelkette beteiligten Interessenträger, einschließlich Lebensmittelunternehmer, internationaler Organisationen, einschlägiger Regierungsorgane in Drittländern und Verbraucherorganisationen, verschickt. Die Frist für die Einreichung der Antworten lief am 27. März 2015 aus.

Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) wurden von März bis Juni 2015 über das Enterprise Europe Network befragt und reichten 925 Antworten ein, die überwiegend von Verarbeitern oder Herstellern von Lebensmitteln stammten. Die Zusammenfassung dieser Ergebnisse ist auf der Website der Kommission⁵⁴ abrufbar.

Die Kommission hat angekündigt, dass sie, je nach den Ergebnissen der Eignungsprüfung, entscheiden wird, ob Folgemaßnahmen erforderlich sind.

⁵² [Commission staff working document – Regulatory Fitness and Performance Programme REFIT and the 10 Priorities of the Commission](#) (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) und die 10 Prioritäten der Kommission), 25. Oktober 2016.

⁵³ [10 Jahre EFSA – Unabhängiger Bericht bescheinigt der Behörde Produktivität auf allen Ebenen und formuliert Empfehlungen für weitere Fortschritte](#), EFSA Nachrichten, 5. September 2012.

⁵⁴ Website der Kommission unter [„Fitness Check of General Food Law“](#) (Eignungsprüfung des Allgemeinen Lebensmittelrechts), KMU-Umfrage, [„Summary of the results“](#) (Zusammenfassung der Ergebnisse).

4.1. Weitere laufende und angekündigte Initiativen für bessere Rechtsetzung

Neben der Eignungsprüfung der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht laufen zurzeit weitere Bewertungen und Initiativen im Bereich der Lebensmittelsicherheit, wie im Folgenden aufgeführt.

4.1.1. REFIT-Bewertung der Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu Lebensmitteln

Ein Fahrplan⁵⁵ mit einer Beschreibung des Bewertungsverfahrens wurde im Oktober 2015 veröffentlicht. Das Verfahren sollte ursprünglich im Juni 2017 abgeschlossen werden, neuesten Informationen zufolge wird es aber erst Anfang 2018 beendet sein.⁵⁶ Der Schwerpunkt der Bewertung liegt vornehmlich auf der Frage, ob „Nährwertprofile“ – die gemäß der Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu Lebensmitteln von der Kommission bis Januar 2009 festgelegt werden sollten, aber immer noch nicht beschlossen wurden – in der Verordnung festgelegt bleiben oder daraus entfernt werden sollten; und zweitens, wie botanische Angaben (gesundheitsbezogene Angaben zu Pflanzen und ihrer Zubereitung) bewertet werden sollten.

4.1.2. Vorschlag für eine neue Maßnahme zu Bisphenol A (BPA) in Lebensmittelkontaktmaterialien

Der Fahrplan⁵⁷ wurde im November 2015 angekündigt. Nachdem die EFSA nun ihre Bewertung⁵⁸ von zwei neuen Studien über die möglichen Auswirkungen von BPA auf das Immunsystem von Tieren abgeschlossen hat, wird der Vorschlag in den nächsten Monaten erwartet.

4.1.3. Initiative zur Begrenzung des Verzehrs von industriellen Transfettsäuren in der EU

Im Oktober 2016 wurde eine Folgenabschätzung in der Anfangsphase⁵⁹ veröffentlicht. Die Europäische Kommission hat im Dezember 2015 einen Bericht über Transfettsäuren in Lebensmitteln veröffentlicht und die Schlussfolgerung gezogen, dass eine gesetzliche Obergrenze für den Gehalt an industriellen Transfettsäuren die effizienteste Maßnahme sei, dass jedoch weitere Untersuchungen erforderlich seien. Entsprechend den Grundsätzen für eine bessere Rechtsetzung muss die Kommission eine

⁵⁵ [Evaluation and Fitness Check \(FC\) Roadmap](#) (Bewertung und Fahrplan zur Eignungsprüfung) – *Evaluation of a) Regulation (EC) No 1924/2006 on nutrition and health claims made on food with regard to nutrient profiles and health claims made on plants and their preparations and of b) the general regulatory framework for their use in foods* (Bewertung von a) Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu Lebensmitteln im Hinblick auf Nährwertprofile und gesundheitsbezogene Angaben zu Pflanzen und ihrer Zubereitung und b) den allgemeinen Rechtsrahmen für ihre Verwendung in Lebensmitteln).

⁵⁶ [Commission Staff Working Document – Regulatory Fitness and Performance Programme REFIT and the 10 Priorities of the Commission](#) (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) und die 10 Prioritäten der Kommission), 25. Oktober 2016.

⁵⁷ [Roadmap – Proposal for a new measure on bisphenol A \(BPA\) in food contact materials](#) (Fahrplan – Vorschlag für eine neue Maßnahme zu Bisphenol A (BPA) in Lebensmittelkontaktmaterialien).

⁵⁸ [„Bisphenol A: neue Erkenntnisse in Bezug auf Immunsystem nützlich, aber begrenzt“](#), EFSA Nachrichten, 13. Oktober 2016.

⁵⁹ [Inception Impact Assessment – Initiative to limit industrial trans fats intakes in the EU](#) (Folgenabschätzung in der Anfangsphase – Initiative zur Begrenzung des Verzehrs von industriellen Transfettsäuren in der EU).

Folgenabschätzung und eine öffentliche Konsultation durchführen, bevor sie weitere Maßnahmen ergreifen kann.

4.1.4. REFIT-Bewertung der EU-Rechtsvorschriften über Pflanzenschutzmittel und Pestizidrückstände (Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und Verordnung (EG) Nr. 396/2005)

Der Fahrplan⁶⁰ zur Eignungsprüfung und die Bewertung wurden im November 2016 veröffentlicht. Die Fertigstellung ist für November 2018 angesetzt.

4.2. Voraussichtliche Themen in zukünftigen Diskussionen

Eines der zentralen Themen, die im Zusammenhang mit der Eignungsprüfung der Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht diskutiert werden, wird die Bewertung des gegenwärtigen Zulassungsverfahrens für das Inverkehrbringen bestimmter Produkte, wie Pestizide, genetisch veränderte Organismen (GVO) und neuartige Lebensmittel sein. Wie oben (in Abschnitt 2.4.2.) erwähnt, hat die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für 2017 eine neue Gesetzesinitiative zur **Modernisierung der Ausschussverfahren** angekündigt.

Ein mit dem vorhergehenden Thema verknüpft Problem ist das wachsende Misstrauen der Bürger gegenüber den wissenschaftlich begründeten Systemen der EU, wie dem Zulassungssystem für das Inverkehrbringen, das zur Genehmigung bestimmter Produkte verwendet wird. Der Kommissar für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Vytenis Andriukaitis, wies unlängst in einer Rede darauf hin.⁶¹

Ein weiterer Aspekt sind die sich ändernden Erwartungen der EU-Bürger: die Tendenz zur Nachfrage nach gesünderen oder hochwertigeren Lebensmitteln, regionalen Produkten, Lebensmitteln, die auf eine umweltschonendere und nachhaltigere Weise hergestellt werden, die Beachtung des Tierwohls usw.

Der Rat der Europäischen Union verabschiedete auf seiner Sitzung im Juni 2016 Schlussfolgerungen⁶² zur Produktverbesserung von Lebensmitteln und verwies darauf, wie wichtig es ist, den Gehalt an Salz, gesättigten Fettsäuren, Transfettsäuren, den Zusatz von Zucker und den Brennwert zu verringern, da diese Faktoren eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung nicht übertragbarer Krankheiten sowie von Übergewicht und Adipositas spielen. Er rief die Mitgliedstaaten auf, bis Ende 2017 einen nationalen Plan zur Verbesserung der Produktqualität von Lebensmitteln zu erstellen.

Die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung⁶³ steht ganz oben auf der Agenda. Ende November 2016 wird die erste Sitzung der neu ins Leben gerufenen EU-Plattform für Lebensmittelverluste und Lebensmittelverschwendung in Brüssel abgehalten. Als

⁶⁰ [REFIT Evaluation of the EU legislation on plant protection products and pesticides residues \(Regulation \(EC\) No 1107/2009 and Regulation \(EC\) No 396/2005\)](#) (REFIT-Bewertung der EU-Rechtsvorschriften über Pflanzenschutzmittel und Pestizidrückstände (Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und Verordnung (EG) Nr. 396/2005)).

⁶¹ [Rede](#) von Kommissar Andriukaitis vom 15. November 2016 auf einer Konferenz zur „Zukunft des EU-Lebensmittelrechts“. „Wir müssen uns mit dem weit verbreiteten Argwohn, Misstrauen und sogar einer Feindseligkeit auseinandersetzen, die wissenschaftlich begründeten und evidenzbasierten Beschlüssen über neue Produkte, Stoffe sowie neue Methoden der Lebensmittelherstellung entgegengebracht wird“, sagte Andriukaitis in seiner Rede.

⁶² [Schlussfolgerungen des Rates zur Produktverbesserung von Lebensmitteln](#), 17. Juni 2016.

⁶³ Laufende Initiativen finden sich z. B. auf der Website der Kommission zu [EU-Maßnahmen gegen Lebensmittelverschwendung](#).

eine Priorität wurden neue Studien zur Angabe eines Mindesthaltbarkeitsdatums auf Lebensmitteln, wie „zu verbrauchen bis“ und „mindestens haltbar bis“ angekündigt, da diese meistens nicht von den Verbrauchern verstanden werden⁶⁴ und dazu führen können, dass noch bestens genießbare Produkte entsorgt werden. Ein weiteres Ziel ist die Entwicklung von EU-Leitlinien zu Lebensmittelspenden, um die Regeln und Zuständigkeiten zu erläutern, nach denen nicht verkaufte Lebensmittel an Wohltätigkeitsorganisationen oder Lebensmittelbanken gespendet werden können.

Die Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel werden auch im Zusammenhang mit jüngsten Ankündigungen einzelner Mitgliedstaaten diskutiert, eine verpflichtende Ursprungslandkennzeichnung für Milch- und Fleischprodukte einzuführen. Gemäß Artikel 39 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011⁶⁵ dürfen die Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen, zusätzliche verpflichtende Kennzeichnungsvorschriften erlassen, es gibt jedoch Bedenken, wie diese sich auf den Binnenmarkt auswirken werden.

Die Vorschläge der Kommission zur Identifizierung endokriner Disruptoren⁶⁶ sowie eine Verordnung der Kommission zur Verringerung des Gehalts an Acrylamid in Lebensmitteln werden weiterhin diskutiert und sollen bald veröffentlicht werden.

5. Weitere Lektüre zum Thema

Portal der Europäischen Kommission zur [Lebensmittelsicherheit](#).

Portal der [Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit](#).

Europäisches Parlament [Kurzdarstellungen zur Europäischen Union](#) – Lebensmittelsicherheit.

Mylona, K. et al., [Overview of the food chain system and the European regulatory framework in the fields of food safety and nutrition](#), Publications Office of the European Union (Überblick über das Lebensmittelsystem und den europäischen Rechtsrahmen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Ernährung, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2016).

[Zusammenfassungen der EU-Rechtsvorschriften: Sichere Lebens- und Futtermittel](#), EUR-Lex.

⁶⁴ Siehe das Briefing zu [„Best before“ date labels – Protecting consumers and limiting food waste](#) (Kennzeichnung des Mindesthaltbarkeitsdatums – Schutz der Verbraucher und Reduzierung der Lebensmittelverschwendung), EPRS, Februar 2015.

⁶⁵ [Verordnung \(EU\) Nr. 1169/2011](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel.

⁶⁶ Siehe das Briefing zu [„Commission proposals on identifying endocrine disruptors](#) (Vorschläge der Kommission zur Identifizierung endokriner Disruptoren)“, EPRS, Juli 2016. Die EFSA und die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) gaben vor Kurzem die [Nachricht](#) heraus, dass sie wissenschaftliche Leitlinien für die Identifizierung endokriner Disruptoren erarbeiten. Ein Entwurf des Leitliniendokuments soll in der ersten Jahreshälfte 2017 erarbeitet werden.

Die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht (Verordnung (EG) Nr. 178/2002) wurde erlassen, nachdem es in den späten 1990er Jahren zu einer Reihe von Lebensmittelvorfällen in der EU gekommen war, einschließlich des Ausbruchs von BSE (bovine spongiforme Enzephalopathie) und des Dioxinskandals. Sie bildet den Rechtsakt, der den EU-Rechtsvorschriften zu Lebensmitteln und Futtermitteln zugrunde liegt. Darin werden die allgemeinen Grundsätze, die Anforderungen und die Ziele des Lebensmittelrechts definiert.

Durch die Verordnung wurde auch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) errichtet, eine unabhängige Behörde, deren Aufgabe es ist, Entscheidungsträger in Fragen der Lebensmittelsicherheit wissenschaftlich zu beraten. Darüber hinaus regelt die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht die wichtigsten Verfahren für das Notfall- und Krisenmanagement, einschließlich des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel (RASFF), das geschaffen wurde, um rasch handeln zu können, wenn in der Lebensmittelkette ein Risiko für die öffentliche Gesundheit aufgedeckt wird.

Im Rahmen ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung finalisiert die Europäische Kommission derzeit die Eignungsprüfung für die Verordnung über das Allgemeine Lebensmittelrecht. Die Überprüfung wird eine Bewertung der zentralen Elemente dieses Rechtsakts beinhalten. Die Ergebnisse der Bewertung werden im Laufe des Jahres 2017 erwartet.

Veröffentlichung des
Wissenschaftlichen Dienstes für die Mitglieder

Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst, Europäisches Parlament



PE 595.906
ISBN 978-92-846-0557-6
doi:10.2861/064803

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt.