



LEBENSMITTELSICHERHEIT

Mit ihrer Politik im Bereich Lebensmittelsicherheit verfolgt die EU zweierlei Ziele, nämlich den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen einerseits und die Förderung eines reibungslos funktionierenden europäischen Binnenmarkts andererseits. So sorgt sie dafür, dass entsprechende Kontrollnormen für die Bereiche Lebens- und Futtermittelhygiene, Tiergesundheit, Pflanzenschutz und Vermeidung von Lebensmittelkontaminierung durch Fremdstoffe eingeführt und eingehalten werden. Außerdem regelt die Union die Kennzeichnung für Lebens- und Futtermittelprodukte.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 43, 114, 168 Absatz 4 und Artikel 169 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

HINTERGRUND

Infolge mehrerer Lebens- und Futtermittelkrisen (etwa des BSE-Ausbruchs oder der Dioxin-Krise) wurde die Politik der EU im Bereich Lebensmittelsicherheit Anfang der 2000er-Jahre einer weitreichenden Reform unterzogen. Damals wurde das Konzept „Vom Hof auf den Tisch“ entwickelt, mit dem für alle Lebensmittelerzeugnisse, die in der EU vermarktet werden, in allen Phasen der Herstellungs- und Vertriebsabläufe ein hohes Sicherheitsniveau gewährleistet wird, und zwar unabhängig davon, ob sie in der EU produziert oder aus Drittländern eingeführt werden. Dieses Regelwerk bildet ein komplexes und integriertes System von Vorschriften, die die gesamte Lebensmittelkette erfassen, von Futtermitteln und Tiergesundheit über Pflanzenschutz und Lebensmittelerzeugung bis hin zu Verarbeitung, Lagerung, Transport, Ein- und Ausfuhr sowie Einzelhandel.

ERFOLGE

A. Allgemeine Gesetzgebung

In einer Rahmenverordnung sind unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips ([2.5.1](#)) die [allgemeinen Grundsätze und Anforderungen](#) des Lebens- und Futtermittelrechts der EU sowie ein Ansatz der Risikobewertung und allgemeine Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln festgelegt. Mit der Verordnung wurde ein Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF) eingeführt, über das die Mitgliedstaaten und die Kommission schnell Informationen austauschen und ihre Maßnahmen gegen von Lebens- oder Futtermitteln ausgehende



Gesundheitsgefahren koordinieren können. Außerdem wurde im Wege dieser Verordnung die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) errichtet, die die Aufgabe hat, alle im Zusammenhang mit der Lebensmittelkette bestehenden Gefahren zu beurteilen und darüber zu informieren. Nach Durchführung einer Eignungsprüfung und als Reaktion auf die Europäische Bürgerinitiative zum Verbot von Glyphosat hat die EU ihr allgemeines Lebensmittelrecht überarbeitet, um die Transparenz der Risikobewertungen der EFSA zu erhöhen und die Unabhängigkeit der zugrundeliegenden wissenschaftlichen Studien sowie die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung von Sachverständigen und Daten zu verbessern. Andere wichtige Rechtsakte in den Bereichen neuartige Lebensmittel, genetisch veränderte Organismen, Pestizide, Lebensmittelkontaktmaterialien und Lebensmittelzusatzstoffe sollen ebenfalls überarbeitet werden. Ziel ist es, sie mit der Überarbeitung des allgemeinen Lebensmittelrechts in Einklang zu bringen und die Transparenz zu erhöhen.

B. Lebensmittelhygiene

Im April 2004 wurde im Rahmen des Konzepts „Vom Hof auf den Tisch“ ein neuer Rechtsrahmen beschlossen, der als „Hygienepaket“ bekannt ist und mit dem die [Lebensmittelhygiene](#) in Angriff genommen wurde und [spezifische Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs](#) und eine gemeinschaftliche Rahmenregelung für die [amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs](#) vorgesehen wurden, in der wiederum besondere Regelungen für Frischfleisch, Muscheln, Milch und Milchprodukte festgelegt sind. Mit dem Paket wird die Verantwortung für die Lebensmittelhygiene den verschiedenen Akteuren in der Lebensmittelkette direkt zugewiesen. Dabei kommt ein Eigenkontrollsystem nach der HACCP-Methode (Hazard Analysis and Critical Control Points – Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte) zum Tragen, das durch amtliche Kontrollen überwacht wird, welche von den zuständigen Behörden durchzuführen sind.

C. Lebensmittelkontaminierung

Lebensmittelkontaminierung kann natürlich vorkommen oder das Ergebnis von Anbaumethoden oder Herstellungsverfahren sein. Um die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, werden Höchstwerte für Kontaminanten – wie etwa Nitrate, Schwermetalle und Dioxine – in Lebensmitteln festgelegt und regelmäßig überprüft. Eine weitere Ursache für Rückstände in Lebensmitteln könnten der Lebensmittelgewinnung dienende Tiere sein, die tiermedizinisch behandelt oder Pestiziden oder Bioziden ausgesetzt wurden. Die Rückstandshöchstmengen werden regelmäßig festgelegt und aktualisiert. In der EU dürfen keine Lebensmittel vermarktet werden, die eine inakzeptable Menge an Schadstoffen enthalten.

Für Lebensmittelkontaktmaterialien wie Materialien für den Transport oder die Verarbeitung von Lebensmitteln sowie für Verpackungsmaterialien und Geschirr gelten darüber hinaus eigene Vorschriften. In einer [Rahmenverordnung](#) sind die allgemeinen Anforderungen für alle betroffenen Materialien und Gegenstände festgelegt; auf diese Weise wird ausgeschlossen, dass deren Bestandteile in gesundheitsgefährdenden Mengen in Lebensmittel übergehen, wobei für die in Anhang I der Rahmenverordnung aufgeführten 17 Lebensmittelkontaktmaterialien und -gegenstände Einzelmaßnahmen



der EU mit ausführlicheren Bestimmungen erlassen werden können. So wird zum Beispiel im Fall von Kunststoff die Verwendung von Bisphenol A in Säuglingsflaschen aus Kunststoff eingeschränkt.

D. Lebensmittelkennzeichnung

Der rechtliche Rahmen für die Lebensmittelkennzeichnung soll den Zugang der Verbraucher zu klaren, verständlichen und zuverlässigen Informationen über Inhalt und Zusammensetzung der Produkte sicherstellen und so ihre Gesundheit und ihre Interessen schützen. So muss auf der Verpackung zum Beispiel deutlich auf Allergene wie Soja, Gluten oder Laktose hingewiesen werden. Die wichtigste Neuerung, die die seit Dezember 2016 geltende neue Verordnung über die [Information der Verbraucher](#) über Lebensmittel gebracht hat, besteht darin, dass die Erzeuger Angaben zur Herkunft von unverarbeitetem Fleisch (bei bestimmten anderen Arten von Fleisch als Rindfleisch, für das bereits eine Herkunftsbezeichnungspflicht besteht) sowie dazu machen müssen, ob unverpackte Lebensmittel, beispielsweise in Restaurants und Kantinen, Allergene enthalten und ob Lebensmittelimitate wie pflanzliche Erzeugnisse, die als Käse- oder Fleischersatz dienen, verwendet wurden. In spezifischen Bestimmungen über die [Ursprungsangabe](#) werden die Einzelheiten festgelegt und – mit einigen Ausnahmen – die Angabe des Aufzucht- und des Schlachtorts von frischem, gekühltem und gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch in Fertigpackungen verbindlich vorgeschrieben.

Durch die Kennzeichnung, Aufmachung und Bewerbung von Lebensmitteln dürfen Verbraucher nicht irreführt werden. Für zugelassene nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (wie beispielsweise „fettarm“, „hoher Ballaststoffgehalt“ oder Hinweise auf die Verbindung zwischen einem Lebensmittel und der Gesundheit) gelten eindeutige Vorschriften. Diese Angaben müssen sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen und sind in einem öffentlichen Register der EU einsehbar.

In einer neuen Verordnung über [Lebensmittel für besondere Gruppen](#) wird die weit gefasste Kategorie der diätetischen Lebensmittel zugunsten einzelner Vorschriften für spezielle gefährdete Gruppen von Verbrauchern aufgegeben. Zu diesen Gruppen zählen Säuglinge und Kleinkinder, Menschen mit besonderen Erkrankungen und Menschen, die sich zwecks Gewichtskontrolle kalorienarm ernähren.

E. Lebensmittelzusatzstoffe

Lebensmittelzusätze, -enzyme oder -aromen – auch als Stoffe zur Verbesserung von Lebensmitteln bekannt – sind Stoffe, die normalerweise nicht um ihrer selbst willen konsumiert werden, sondern Lebensmitteln absichtlich zugesetzt werden, um bestimmte Wirkungen zu erzielen. So dienen diese Stoffe zum Beispiel dazu, Lebensmittel zu färben, zu süßen oder zu konservieren. Für das Zulassungsverfahren, die Verwendungsbedingungen und die Kennzeichnung dieser Stoffe gelten eigene Vorschriften. Dasselbe gilt für Nahrungsergänzungsmittel wie Vitamine und Mineralien, die, sofern sie in speziellen Listen der zugelassenen Stoffe und deren zugelassener Quellen aufgeführt sind, Lebensmitteln zugesetzt werden dürfen, um diese anzureichern oder ihren besonderen Charakter hervorzuheben.



F. Tier- und Pflanzengesundheit

Um eine sichere Lebensmittelkette zu gewährleisten, enthalten die Vorschriften der EU allgemeine Bestimmungen über die Überwachung, Meldung und Behandlung von Infektionskrankheiten und ihrer Vektoren. Der [geltende Rechtsrahmen für die Durchführung amtlicher Kontrollen](#) wurde festgelegt, damit die Einhaltung des Lebensmittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz überprüft wird. Im Mai 2013 legte die Kommission ein neues Legislativpaket vor, das Vorschläge zur Tiergesundheit, zum Pflanzenschutz, zu pflanzlichem Vermehrungsgut und zu amtlichen Kontrollen enthält. Das Paket setzt auf einen stärker risikobasierten Ansatz für den Schutz der Tiergesundheit und soll für wirksamere amtliche Kontrollen sorgen, damit Lebensmittelkrisen und Betrugsfälle nach Möglichkeit verhindert werden. Das daraus hervorgegangene neue Tiergesundheitsrecht der EU (Verordnung zu [Tierseuchen](#)), das im März 2016 beschlossen wurde und ab April 2021 gilt, hat zum Ziel, Tierseuchen vorzubeugen und diese zu tilgen, indem die Zuständigkeiten eindeutiger geregelt werden und Sorge für die Früherkennung und die Bekämpfung getragen wird. Mit der neuen Pflanzenschutzregelung (Verordnung über [Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen](#)) sollen Kulturpflanzen, Obst, Gemüse und Wälder vor dem Eindringen oder der Ausbreitung von Pflanzenschädlingen oder -krankheiten geschützt werden. Sie gilt im Wesentlichen ab Dezember 2019, ebenso wie die [neue Verordnung über amtliche Kontrollen](#), die ab diesem Zeitpunkt auch die Pflanzengesundheit und tierische Nebenprodukte erfasst.

G. Rechtslage im Bereich Tierfutter und Futtermittelkennzeichnung

Futtermittelunternehmer müssen Sorge dafür tragen, dass alle Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs, die ihrer Kontrolle unterliegen, im Einklang mit den Vorschriften der EU für die [Futtermittelhygiene](#) stehen, und die lückenlose Rückverfolgbarkeit gewährleisten. Dies schließt die Einfuhr von Futtermitteln aus Drittländern und die Ausfuhr von Futtermitteln in Drittländer ein. Bei der Fütterung von der Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren müssen Landwirte das Risiko einer biologischen, chemischen und physikalischen Kontamination von Futtermitteln, Tieren und tierischen Erzeugnissen so niedrig wie vernünftigerweise vertretbar halten. Mit einer spezifischen Richtlinie wurden Höchstwerte für [unerwünschte Stoffe in der Tierernährung](#) wie Schwermetalle festgelegt und die Verdünnung kontaminierter Futtermittel-Ausgangserzeugnisse verboten. Um ein hohes Maß an Futtermittelsicherheit zu gewährleisten und letzten Endes die Gesundheit der Bevölkerung umfassend zu schützen und ausreichende Informationen für Nutzer und Verbraucher bereitzustellen, werden Vorschriften über die [Kennzeichnung und Vermarktung von Futtermitteln](#) festgelegt. Die Bestimmungen über [Tierarzneimittel](#) und [Arzneifuttermittel](#) wurden durch zwei neue Verordnungen (Verordnung (EU) [2019/6](#) bzw. [2019/4](#)) aktualisiert.

H. Neuartige Lebensmittel

Neuartige Lebensmittel (d. h. Lebensmittel, die vor Mai 1997 in der EU noch nicht in nennenswertem Umfang für den Verzehr verwendet wurden) sind einer Sicherheitsprüfung zu unterziehen, bevor sie in der EU in Verkehr gebracht werden. Ab 2018 gilt eine [neue Verordnung](#), mit der der Zugang zu



innovativen Lebensmitteln bei gleichzeitiger Wahrung eines hohen Maßes an Lebensmittelsicherheit erleichtert wird. Mit ihr wird ein vereinfachtes, zentralisiertes EU-weites Online-Zulassungsverfahren für neuartige Lebensmittel und traditionelle Lebensmittel aus Drittländern (die in der EU als neuartige Lebensmittel betrachtet werden) eingeführt. Bevor ein Lebensmittel zugelassen wird, nimmt die EFSA eine zentralisierte wissenschaftliche Sicherheitsbewertung vor, bei der sie die Verwendungsbedingungen, die Bezeichnung als Lebensmittel und die Kennzeichnungsaufgaben festlegt. Alle zugelassenen neuartigen Lebensmittel werden auf einer Positivliste geführt. Solange noch keine eigenen Rechtsvorschriften für aus geklonten Tieren erzeugte Lebensmittel in Kraft sind, fallen solche Lebensmittel in den Geltungsbereich dieser Verordnung und sollten daher entsprechend gekennzeichnet werden.

I. Genetisch veränderte Organismen (GVO)

Ein genetisch veränderter Organismus (GVO) ist „ein Organismus mit Ausnahme des Menschen, dessen genetisches Material so verändert worden ist, wie es auf natürliche Weise durch Kreuzen und/oder natürliche Rekombination nicht möglich ist“^[1]. So können zum Beispiel Pflanzen mithilfe moderner Biotechnologie so verändert werden, dass sie gegen Krankheiten resistent sind oder mehr Ertrag bringen. Im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip hat die EU einen strengen Rechtsrahmen für den Anbau und die Vermarktung von GMO festgelegt, die in Lebens- oder Futtermitteln verwendet werden. Bevor ein GMO in den Verkehr gebracht werden kann, nimmt die EFSA gemeinsam mit den wissenschaftlichen Einrichtungen der Mitgliedstaaten eine wissenschaftliche Risikobewertung vor, um Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt auszuschließen. Nach Eingang der Stellungnahme der EFSA arbeitet die Kommission (die nicht an die Stellungnahme gebunden ist) einen Entwurf eines Beschlusses aus, mit dem sie die Zulassung erteilt oder verweigert und über den ein Sachverständigenausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit abstimmt. Wird keine Stellungnahme abgegeben, weil sich weder für noch gegen die Zulassung eine qualifizierte Mehrheit findet, liegt die endgültige Entscheidung bei der Kommission. Alle zugelassenen Lebens- oder Futtermittel, die aus GMO hergestellt wurden oder solche enthalten, müssen rückverfolgbar und eindeutig gekennzeichnet sein, damit die Verbraucher wohlinformiert entscheiden können. Den Mitgliedstaaten ist es gestattet, den Anbau von Kulturen mit GMO auf ihrem Hoheitsgebiet [einzuschränken oder zu verbieten](#), selbst wenn dieser auf EU-Ebene erlaubt ist.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Nach dem Pferdefleischskandal und anderen Fällen von Lebensmittelbetrug forderte das Parlament insbesondere für Fleisch, das als Zutat in verarbeiteten Lebensmitteln verwendet wird, eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung. Das Parlament und der Rat einigten sich auf neue Vorschriften zur Verschärfung amtlicher Lebensmittelkontrollen, mit denen die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln verbessert und Betrug bekämpft werden soll. Während der Verhandlungen gelang es

[1] Richtlinie 2001/18/EG (ABl. L 106 vom 17.4.2001).



dem Parlament, die Rechtsdurchsetzung im Zusammenhang mit betrügerischen oder irreführenden Praktiken zu stärken. Das Parlament ist außerdem besonders wachsam, wenn es um die Gefährdung der Verbrauchergesundheit durch geklonte Tiere und Nanomaterialien oder genetisch veränderte Organismen geht. Es prüft Entwürfe von Vorschlägen für die Zulassung oder die Verlängerung der Zulassung neuer genetisch veränderter Pflanzen wie Mais und Sojabohnen und spricht sich regelmäßig dagegen aus.

Nachdem Bedenken hinsichtlich der Risiken aufgekommen waren, die mit dem Einsatz des Unkrautvernichtungsmittels Glyphosat in der Landwirtschaft einhergehen, setzte das Parlament 2018 einen Sonderausschuss (PEST) zur Untersuchung des Genehmigungsverfahrens der EU für Pestizide ein. Während der Überarbeitung des allgemeinen Lebensmittelrechts, die auf mehr Transparenz in der gesamten Lebensmittelkette abzielte, setzte sich das Parlament dafür ein, dass Unbedenklichkeitsstudien veröffentlicht werden, bevor ein Produkt in Verkehr gebracht werden darf.

Tina Ohliger
05/2019

