

FÜR MEHR VERTRAUEN IN DAS EU-LEBENSMITTELRECHT

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands
zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Ver-
ordnung zur Veränderung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002

2. Juli 2018

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Lebensmittel*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

lebensmittel@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
EXECUTIVE SUMMARY	5
II. ALLGEMEINE EINORDNUNG DES VERORDNUNGSVORSCHLAGS	6
III. ZU DEN REGELUNGEN IM EINZELNEN	7
1. Mehr Transparenz in der Risikobewertung	7
1.1 Vertraulichkeit.....	7
1.2 Unionsregister	8
1.3 Konsultation Dritter	8
1.4 Allgemeine Beratung vor Beantragung auf Zulassung	8
2. Risikokommunikation.....	9
2.1 Allgemeiner Plan für Risikokommunikation	9
2.2 Mehr Verständnis und Vertrauen als Ziel der Risikokommunikation.....	10
3. Organisation der EFSA.....	11
4. Erkenntnisse des REFIT-Prozesses	12
4.1 Gesunde und nachhaltige Ernährung als Priorität	12
4.2 Verbesserte Krisenkommunikation	13
4.3 Harmonisierung des Lebensmittelrechts	13
4.4 Einheitlicher und effektiver Vollzug des Allgemeinen Lebensmittelrechts.....	14

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der vzbv begrüßt die Initiative der EU-Kommission zur Verbesserung der Transparenz der Risikobewertung der EFSA sowie zur Stärkung der Risikokommunikation als wichtige Schritte zur Stärkung des Vertrauens der Verbraucherinnen und Verbraucher¹ in den regulatorischen Rahmen der Lebensmittelproduktion. Der Verordnungsvorschlag ist jedoch stärker am Verbraucherinteresse auszurichten. Zudem vermisst der vzbv Antworten auf wesentliche Ergebnisse des dem Verordnungsvorschlag zugrunde liegenden Berichts der EU-Kommission zur Evaluierung des Allgemeinen Lebensmittelrechts (REFIT-Bericht).

Der vzbv begrüßt,

- dass die öffentliche Debatte um die Risikobewertung von Stoffen und Produkten (zum Beispiel Glyphosat) von der EU-Kommission proaktiv aufgenommen wird und Maßnahmen für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit ergriffen werden;
- dass die Prozesse der wissenschaftlichen Bewertung durch die EFSA in Zukunft transparenter gestaltet und alle beteiligten Kreise einbezogen werden sollen;
- dass die EU-Kommission beabsichtigt, die Risikokommunikation effektiver zu gestalten.

Der vzbv fordert jedoch,

- dass bei der Beurteilung der Vertraulichkeit von Daten und Studien die öffentliche Gesundheit stets Vorrang vor kommerziellen Interessen von Unternehmen hat. Keinerlei sicherheitsrelevante Information darf der Öffentlichkeit vorenthalten werden;
- dass es unabhängigen Wissenschaftlern möglich ist, Daten der EFSA wiederzuverwenden, ohne zuvor um Erlaubnis fragen zu müssen;
- dass, falls eine „Allgemeine Beratung“ für Antragsteller aus der Wirtschaft eingeführt wird, die damit betrauten EFSA-Mitarbeiter in keinerlei Tätigkeiten zur Erarbeitung der Stellungnahmen zu den Produkten der Unternehmen involviert sind;
- dass die geplanten organisatorischen Veränderungen der EFSA in keinem Fall die eindeutige Trennung von Risikobewertung und -management gefährden dürfen;
- dass der geplante „Allgemeine Plan für Risikokommunikation“ die unterschiedlichen Ressourcen der am politischen Willensbildungsprozess beteiligten Gruppen berücksichtigt und diese auszugleichen versucht;
- dass der „Allgemeine Plan für Risikokommunikation“ auch für die Krisenkommunikation gilt, indem er klare Regeln zur Information der Öffentlichkeit durch die zuständigen Behörden im Falle einer Lebensmittel-(Betrugs- oder Sicherheits-)Krise festschreibt;
- dass der „Allgemeine Plan für Risikokommunikation“ sicherstellt, dass Risikomanager ihre politischen Entscheidungen sowie die dahinterliegenden Abwägungen einschließlich eventueller Vor- und Nachteile gegenüber der Öffentlichkeit besser erklären.

¹ Die im Folgenden gewählte männliche Version bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

Zudem kritisiert der vzbv, dass zentrale Fragen der Lebensmittelkennzeichnung und Ernährungspolitik nicht aufgegriffen werden, obwohl sie in der REFIT-Evaluierung als Mangel bezeichnet werden. Hier gilt es, regulatorische Lücken zu schließen und die effektive und harmonisierte Umsetzung geltenden Rechts zu gewährleisten, um den Verbraucherschutz zu stärken und gesunde wie nachhaltige Entscheidungen zu erleichtern.

EXECUTIVE SUMMARY

On 11 April 2018, the European Commission put forward a proposal for a regulation revising the General Food Law (GFL) to increase the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain.

vzbv welcomes the Commission's initiative to make EFSA's scientific assessments more transparent and improve risk communication around food safety issues as a first positive step towards restoring consumer confidence in their food and the way the EU regulates it. Nevertheless, the proposal needs to be strengthened in order to live up to consumers' expectations.

vzbv suggests the following changes and clarifications:

- ❖ The proposal must better ensure that public health prevails over commercial considerations when examining industry confidentiality requests. No important piece of safety-related information should be hidden away from the public;
- ❖ It must allow independent scientists to quote or re-use the data disclosed by EFSA without having to ask for industry's permission;
- ❖ If pre-submission meetings between EFSA staff and industry applicants are introduced, the proposal must guarantee that they are held in full transparency and that they do not lead to any shift in the allocation of EFSA internal resources, at the expense of other activities of public interest;
- ❖ The changes proposed to the governance of EFSA must not jeopardise the clear separation between risk assessment and risk management;
- ❖ The foreseen "General Plan for Risk Communication" must consider that stakeholders have different resources and capacity to contribute to the policy-making process. It should strive to compensate for this imbalance;
- ❖ The "General Plan for Risk Communication" must also apply to communication at times of crisis, by laying down rules on how consumers and the public need to be informed by competent authorities in the event of a food (safety or fraud) crisis;
- ❖ Ensure that EU risk-managers better explain to the public the political choices (including possible trade-offs) behind any policy decision about food.

Furthermore, to rebuild consumer trust in the EU food regulatory system in the long run, **vzbv urges EU decision-makers to take good note of the other key findings of the General Food Law fitness check** and follow-up on them within the best delays. This includes making healthy and sustainable food choices a higher priority, filling the regulatory gaps for increased consumer protection and choice, and ensuring an effective and harmonised enforcement of EU food law.

II. ALLGEMEINE EINORDNUNG DES VERORDNUNGSVORSCHLAGS

Die Verordnung (EG) 178/2002, im Folgenden Lebensmittel-Basis-Verordnung (VO), genannt, bildet seit ihrer Verabschiedung die Basis des gesundheitlichen Verbraucherschutzes der EU. Sie hat dazu beigetragen, dass die EU weltweit eine Vorreiterrolle in der Lebensmittelsicherheit eingenommen und so für mehr Sicherheit von Verbraucherinnen und Verbraucher² gesorgt hat.

Dennoch haben die öffentlichkeitswirksamen Auseinandersetzungen der jüngsten Vergangenheit über die Sicherheit von bestimmten Produkten und Stoffen in der Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion (zum Beispiel Glyphosat, Bisphenol A, Aspartam) zu erheblicher Verunsicherung bei Verbrauchern geführt. Die Tatsache, dass die Sicherheitsbewertung der Europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde (EFSA) im Rahmen der Zulassung von regulierten Produkten, wie Pflanzenschutzmitteln auf wissenschaftlichen Studien der Industrie basieren, führt zu erheblichem Misstrauen bei Verbrauchern. Zwar ist es richtig, dass nicht Steuergelder verwendet werden sollen, um Unternehmen zu helfen, ihre Produkte auf den Markt zu bringen. Dennoch wird der berechnete Ruf nach mehr Transparenz im Risikobewertungsprozess lauter.

Auch widersprüchliche wissenschaftliche Bewertungen der Lebensmittelsicherheitsbehörden der EU und auf nationaler oder internationaler Ebene sind für Verbraucher nicht nachvollziehbar. Wie vorliegende Daten und Studien gewichtet werden, und welche Abwägungen letztlich zu den Maßnahmen des Risikomanagements führen, das ist nach wie vor zu undurchschaubar. Vor allem vor dem Hintergrund, dass sich Verbraucher zunehmend dafür interessieren, wie ihr Essen produziert wird und das kritisch hinterfragen.

Im Rahmen des REFIT-Prozesses der EU-Kommission wurde das allgemeine Lebensmittelrecht hinsichtlich seiner Wirksamkeit und Effektivität zur Erreichung der beabsichtigten Ziele überprüft. Im Januar 2018 veröffentlichte die EU-Kommission den abschließenden Bericht.

Zwar findet dieser REFIT-Bericht die Verordnung als grundsätzlich geeignet, die beabsichtigten Ziele zu erreichen. Gleichzeitig identifiziert er aber klare Mängel, wie etwa eine mangelnde Transparenz im Rahmen der EFSA-Risikobewertung sowie die unterschiedliche Interpretation und Umsetzung der Verordnung auf Ebene der Mitgliedstaaten. Zudem kommt der Bericht zum Schluss, dass nach wie vor regulatorische Lücken im Lebensmittelrecht bestehen und bei Aspekten der gesunden Ernährung und irreführender Kennzeichnung zu geringe Aktivität auf EU-Ebene besteht.

Am 11. April 2018 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag einer Verordnung zur Überarbeitung der EU-Lebensmittel-Basis VO (EG) 178/2002 vorgelegt. Der vorliegende Verordnungsvorschlag enthält im Wesentlichen Regelungen zur Verbesserung der Transparenz der Risikobewertung der EFSA sowie zur Stärkung der Risikokommunikation.

² Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

III. ZU DEN REGELUNGEN IM EINZELNEN

1. MEHR TRANSPARENZ IN DER RISIKOBEWERTUNG

Trotz der in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen, um die Arbeit der EFSA transparenter zu gestalten, ist dieses Ziel noch nicht erreicht.

So basieren die wissenschaftlichen Bewertungen der EFSA zum Großteil auf unveröffentlichten Studien und Daten der Industrie. Wie zuletzt im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative „Stop Glyphosate“ deutlich wurde, führt das zu Misstrauen und Sorge bei vielen Verbrauchern.

1.1 Vertraulichkeit

Die wissenschaftliche Basis, auf deren Grundlage die EFSA ihre Risikoentscheidungen fällt, muss öffentlich gemacht werden, um Misstrauen zu mindern und die Legitimation der EFSA zu stärken. Deshalb ist es zu begrüßen, dass der vorliegende Verordnungsvorschlag die automatische Veröffentlichung einer nicht-vertraulichen Version aller Produktzulassungsanträge vorsieht (Artikel 39b neu).

Bei der Entscheidung darüber, welche Informationen und Daten als vertraulich einzustufen sind, müssen Gesundheitsinteressen der Öffentlichkeit immer Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen haben. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips darf nicht vor dem Schlagwort der „Innovation“ Halt machen. Alle Informationen und Daten, die als Grundlage für Notfallmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Verbrauchern dienen, sind immer zu veröffentlichen, unabhängig von der Bedeutung für das jeweilige Geschäftsmodell.

Auch der Vorschlag der EU-Kommission, dass Antragsteller nachweisen müssen, dass die Veröffentlichung einer bestimmten Information den Unternehmensinteressen „erheblich schaden“ würde, ist zu begrüßen. Gleichzeitig ermöglicht eben dieser Begriff („erheblich schaden“) durch seine rechtliche Unbestimmtheit einen Auslegungsspielraum, der zu unzureichender Umsetzung im Sinne der Verbraucher führen kann. Die Positivliste potentiell als vertraulich zu behandelnder Informationen in Artikel 39 (neu) muss daher auf ein absolutes Minimum gekürzt werden. Gleichzeitig ist in jedem Fall sicherzustellen, dass keine zusätzlichen Informationen „aus Sicherheitsgründen“ unveröffentlicht bleiben.

Es muss möglich sein, EFSA-Bewertungen durch andere Wissenschaftler auf Basis der wiederverwendbaren nicht vertraulichen Studien-Daten zu reproduzieren und neue wissenschaftliche Veröffentlichung mit diesen Daten vorzunehmen. Das bedeutet, dass ein maschinen-lesbares Format vorliegen muss. Der Satz im vorgeschlagenen *Artikel 38 (1)* „Die einschlägigen Unterlagen können in einem elektronischen Format heruntergeladen ausgedruckt und durchsucht werden.“ ist dahingehend nicht deutlich genug. Zudem lässt der Verordnungsvorschlag annehmen, dass Wissenschaftler vor Verwendung von veröffentlichten Daten die Erlaubnis der Industrie einzuholen haben. Dies wertet der vzbv als Hürde, die zu Lasten einer unabhängigen wissenschaftlichen Prüfung von EFSA-Befunden geht.

Der vzbv fordert, dass keinerlei sicherheitsrelevante Information der Öffentlichkeit vorenthalten werden darf. Zudem muss es unabhängigen Wissenschaftlern möglich

sein, Daten der EFSA wiederzuverwenden, ohne zuvor um Erlaubnis fragen zu müssen.

1.2 Unionsregister

Der vzbv begrüßt die im Verordnungsentwurf geplante Einführung eines „Unionsregisters der Studien, die von Unternehmen im Zusammenhang mit der Beantragung einer Zulassung unter dem Lebensmittelrecht der Union in Auftrag gegeben wurden“ (Artikel 32b neu).

Studien³ zeigen, dass von der Industrie finanzierte Forschung oftmals die Interessen der Geldgeber bevorzugt, sei es im Studiendesign oder durch sogenannte „publication bias“, also die Nichtveröffentlichung ganzer Studien oder Teilen davon im Falle von unvorteilhaften Ergebnissen. Das geplante Unionsregister kann sicherstellen, dass für die Industrie unvorteilhafte Studienergebnisse nicht in der Schublade verschwinden, sofern diese nicht schon im Laborstadium gestoppt werden.

Das Unionsregister kann seine Wirkung jedoch nur dann entfalten, wenn Unternehmen sich an die Vorgabe der Notifizierung ihrer Studien halten. Um dies sicherzustellen, sollten deutliche Sanktionen für die Nichteinhaltung vorgesehen werden. Interne Regeln der EFSA, wie im Verordnungsvorschlag vorgesehen, sind aus Sicht des vzbv daher nicht ausreichend.

Der vzbv fordert deshalb, dass die EU-Kommission im Rahmen eines delegierten Rechtsakts die Konsequenzen im Falle einer Nichteinhaltung der Notifizierungspflicht festlegt.

1.3 Konsultation Dritter

Der vzbv begrüßt grundsätzlich, dass der Verordnungsvorschlag in Artikel 32c für den Prozess der Zulassungserneuerung eine Konsultation der „Interessenträger und der Öffentlichkeit“ zu den Studien zur Stützung von Zulassungsanträgen vorsieht. Es ist jedoch fraglich, ob in der Praxis alle Interessenträger auch die ausreichenden Ressourcen haben werden, um die neue Möglichkeit zur Einbringung auch zu nutzen.

Der vzbv empfiehlt daher, das jetzt vorgeschlagene System mittelfristig auf seine Praxistauglichkeit hinsichtlich einer ausgewogenen Einbeziehung aller Beteiligten zu überprüfen.

1.4 Allgemeine Beratung vor Beantragung auf Zulassung

Der vzbv lehnt direkte Treffen einzelner Antragsteller mit der EFSA seit langem ab, da daraus potenziell ein erhöhter Druck auf die wissenschaftlichen Experten im Rahmen ihrer Arbeit resultieren kann und solche Treffen eine zusätzliche Belastung für Mitarbeiter der EFSA bedeuten. Stattdessen sollte die EFSA sich auf eine Verbesserung im Anmeldeprozess konzentrieren und Gruppentreffen für Antragsteller organisieren, in denen diese die von der EFSA benötigten Informationen im Rahmen der wissenschaftlichen Bewertung erhalten.

³ Lesser, L.I., C.B. Ebbeling, M. Goozner, D. Wypij, and D.S. Ludwig. 2007. 'Relationship between funding source and conclusion among nutrition-related scientific articles'. *Public Library of Science Medicine* 4:41-46.

Der vorliegende Verordnungsvorschlag sieht nun aber eine „allgemeine Beratung“ für Antragsteller vor, um sie bezüglich der einschlägigen Bestimmungen und der erforderlichen Angaben im Zulassungsantrag zu beraten (Artikel 32e neu). Zwar sollen keine Mitarbeiter der wissenschaftlichen Gremien in diese Beratung einbezogen sein. Dennoch ist in Kombination mit den geplanten Regelungen im neuen Artikel 28 (5f), der vorsieht, dass Mitarbeiter der EFSA die wissenschaftlichen Gremien unterstützt, Vorsicht geboten. Zu der Unterstützung gehört unter anderem „die Schaffung einer Grundlage für die Ausarbeitung wissenschaftlicher Stellungnahmen, die die Gremien einem Peer-Review unterziehen bevor sie diese genehmigen“.

Falls Treffen zur „allgemeinen Beratung“ eingeführt werden, muss sichergestellt sein, dass

- Mitarbeiter, die den Antragstellern allgemeine Beratung zur Antragsstellung geben, in keinerlei Tätigkeiten zur Erarbeitung der Stellungnahmen zu den Produkten der Unternehmen involviert sind;
- die EFSA eine Liste der Unternehmen veröffentlicht, die diese Beratung erhalten haben.

Der vzbv empfiehlt zudem, eine Überprüfungs Klausel in den Text aufzunehmen, um nach einem Jahr die Auswirkung einer solchen Beratung zu untersuchen.

2. RISIKOKOMMUNIKATION

Das Allgemeine Lebensmittelrecht definiert die Risikokommunikation im Rahmen der Risikoanalyse als „interaktiven Austausch von Informationen und Meinungen über Gefahren und Risiken, risikobezogene Faktoren und Risikowahrnehmung zwischen Risikobewertern, Risikomanagern, Verbrauchern, Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen, Wissenschaftlern und anderen interessierten Kreisen einschließlich der Erläuterung von Ergebnissen der Risikobewertung und der Grundlage für Risikomanagemententscheidungen.“ (Artikel 3, 13)

Wie bereits erläutert, zeigen Auseinandersetzungen um die Sicherheit von Stoffen wie Glyphosat, dass dieser Prozess Mängel aufweist. Es ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen, dass diese Mängel mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag adressiert werden sollen.

2.1 Allgemeiner Plan für Risikokommunikation

Der vzbv begrüßt die vorgesehene Erstellung eines Allgemeinen Plans für Risikokommunikation (Artikel 8c neu) unter Berücksichtigung der in den neuen Artikeln 8a und 8b genannten Ziele und allgemeinen Grundsätze der Risikokommunikation. Dadurch kann die Interaktion der Beteiligten während des Risikoanalyseprozesses gestrafft und gestärkt und der Prozess selber so hoffentlich ausreichend umfassend und ausgeglichen gestaltet werden.

Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass die verschiedenen Beteiligten über unterschiedliche Ressourcen verfügen, um ihre Interessen und Positionen entsprechend einzubringen.

Der Allgemeine Plan für Risikokommunikation muss unterschiedliche personelle wie finanzielle Ressourcen der beteiligten Gruppen berücksichtigen, und hierfür einen Ausgleich finden.

Die neuen Artikel 8a, 8b und 8c des vorliegenden Vorschlags beziehen sich wiederholt auf sogenannte „interessierte Kreise“, die während des Prozesses der Risikoanalyse einbezogen und Informationen erhalten sollen. Es wird jedoch an keiner Stelle deutlich, wer diese „interessierten Kreise“ sind. Damit bleibt unklar, ob darunter automatisch alle Beteiligten der Lebensmittel-Wertschöpfungskette zu verstehen sind oder, falls dem nicht so ist, wer entscheidet, welche Kreise „interessiert“ an einem bestimmten Sachverhalt innerhalb des Prozesses sind.

Das ist vor allem relevant für die Zulassung von regulierten Produkten, wie Zusatzstoffe oder neuartige Lebensmittel. Würde in solchen Fällen etwa lediglich der Antragsteller als interessierte Partei bezüglich des Evaluierungs- und Zulassungsprozesses gelten, so würde das die Absicht der EU-Kommission, mehr Vertrauen zu schaffen, verfehlen.

Der vzbv fordert deshalb, dass „Verbraucher“ oder „Verbraucherorganisationen“ im Verordnungstext explizit als einer der „interessierten Kreise“ genannt werden.

Darüber hinaus darf die zielgruppenorientierte Risikokommunikation in keinem Fall zu einem unterschiedlichen Niveau der Einbeziehung oder zu verkürzten Informationen führen.

Die EU-Kommission beabsichtigt, den neuen Rahmen zur Risikokommunikation sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten anzuwenden. Es ist jedoch zu beobachten, dass die Handhabung der Einbeziehung von Stakeholdern in den Prozess der Risikoanalyse von Land zu Land unterschiedlich ist. Der vzbv unterstützt daher die Absicht, einheitliche Transparenzstandards zu schaffen und diese auf nationaler Ebene umzusetzen.

Der REFIT-Bericht der EU-Kommission zum Allgemeinen Lebensmittelrecht weist zudem deutlich darauf hin, dass die nationalen Maßnahmen zur Risikokommunikation und Warenrücknahme in Fällen von Lebensmittelbetrug oder gefährdeter Lebensmittelsicherheit auseinandergelassen. Auch hier braucht es dringend ein EU-weit einheitliches Vorgehen, damit in Krisensituation das Vertrauen der Verbraucher nicht zusätzlich und unnötig verloren geht.

Der vzbv fordert, dass der im Verordnungsentwurf enthaltene Allgemeine Plan für Risikokommunikation auch für die Kommunikation in Krisensituationen gilt. Er sollte deshalb zusätzliche Regeln für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit enthalten, und darlegen, wie Verbraucher im Fall einer Lebensmittelkrise informiert werden müssen.

2.2 Mehr Verständnis und Vertrauen als Ziel der Risikokommunikation

Ziel des Verordnungsvorschlages ist es laut Erwägungsgrund 5 „nicht nur die Ergebnisse der Risikobewertung selbst auf kohärente, angemessene und zeitnahe Weise zu erläutern, sondern auch, wie diese dazu beitragen, Risikomanagemententscheidungen zu begründen, gegebenenfalls mit anderen berücksichtigenswerten Faktoren.“

Wenn Verbraucher dem regulatorischen System zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit vertrauen sollen, so müssen sie in der Lage sein, die Gründe nachzuvollziehen, wieso bestimmte politische Maßnahmen anderen zur Verfügung stehenden Optionen vorgezogen werden, um die in der Risikobewertung identifizierten Risiken zu ad-

ressieren. So muss etwa deutlich werden, wieso in bestimmten Situationen das Vorsorgeprinzip angewendet wird und in anderen nicht; wieso für einen Stoff ein Verbot ausgesprochen und für einen anderen lediglich ein Grenzwert festgelegt wird.

Aus diesem Grund begrüßt der vzbv den neuen Artikel 8a c), der folgendes als ein Ziel der Risikokommunikation definiert: „sie bereitet eine solide Grundlage für das Verständnis von Risikomanagemententscheidungen“.

Uneinigkeit über die Zulassung von Produkten oder Stoffen kann zudem durch die Berücksichtigung von Faktoren jenseits der wissenschaftlichen Risikobewertung entstehen, die als „andere legitime Faktoren“ im Risikomanagement dennoch zu berücksichtigen sind.

Aus Verbrauchersicht ist es sehr wichtig, auch diese „anderen legitimen Faktoren“ zu berücksichtigen. Aspekte, wie sozio-ökonomische, ethische und umweltrelevante Erwägungen sowie Verbraucherpräferenzen und Einstellungen bezüglich bestimmter Technologien (zum Beispiel Gentechnik, Klonen) müssen bei der Entscheidung für oder gegen eine bestimmte politische Maßnahme ebenso einbezogen werden.

Der Allgemeine Plan für Risikokommunikation muss deshalb sicherstellen, dass Risikomanager ihre politischen Maßnahmen und die dahinterliegenden Abwägungen einschließlich eventueller Vor- und Nachteile besser erklären.

Für eine wirkliche Transparenz der Risikomanagemententscheidungen müssen darüber hinaus die Abstimmungsergebnisse der Mitgliedstaaten im Rahmen der Komitologie-Verfahren öffentlich gemacht werden⁴.

Auch wenn die EU-Kommission hierzu einen separaten Verordnungsvorschlag „zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren“⁵, vorgelegt hat, ist an dieser Stelle dennoch darauf hinzuweisen, dass die Abstimmungsergebnisse nicht nur in den Berufungsausschüssen öffentlich gemacht werden sollten, sondern bereits in den ständigen Ausschüssen. Das würde eine erhebliche Verbesserung bei der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen bedeuten.

Der vzbv fordert, dass der Allgemeine Plan für Risikokommunikation sicherstellt, dass Risikomanager ihre politischen Entscheidungen und die dahinterliegenden Abwägungen einschließlich eventueller Vor- und Nachteile gegenüber der Öffentlichkeit besser erklären.

Zudem müssen die Abstimmungsergebnisse der Mitgliedstaaten im Rahmen der Komitologie-Verfahren öffentlich gemacht werden.

3. ORGANISATION DER EFSA

Der EU-Kommission plant mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf, der EFSA die bestmögliche wissenschaftliche Expertise zur Verfügung zu stellen. Das soll erreicht werden, indem Mitgliedstaaten potentielle Experten vorschlagen, die in den wissen-

⁴ Risikomanagemententscheidungen über die Zulassung von etwa neue Zusatzstoffen, neuartigen Lebensmitteln oder GVO werden im Rahmen von Komitologie-Verfahren getroffen.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0085&from=DE>

schaftlichen Gremien der EFSA sitzen sollen (Ergänzung zu Artikel 28). Zudem soll jeder Mitgliedstaat ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied für den Verwaltungsrat benennen (Ergänzung zu Artikel 25). Damit wäre die Zusammensetzung des EFSA-Verwaltungsrats an die von anderen EU-Agenturen wie der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) oder der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) angeglichen.

Eine stärkere Einbeziehung der Mitgliedstaaten kann positive Auswirkungen haben, indem sie die wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EFSA und den nationalen Lebensmittelsicherheits-Behörden stärkt, oder die nationalen Behörden die EFSA mit entsprechenden Daten versorgen. Diese Einbeziehung der Mitgliedstaaten darf jedoch in keinem Fall die eindeutige Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement gefährden, die nach diversen Lebensmittelkrisen die Grundlage zur Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens in die Lebensmittelsicherheit in der EU war.

So ist etwa die Vorschrift des Verordnungsvorschlags, dass die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Wissenschaftlichen Gremien keinerlei Weisung aus dem jeweiligen Lande erhalten dürfen, in der Praxis kaum sicherzustellen. Daher sollte die EFSA neben den Kandidaten aus den Mitgliedstaaten weiterhin eine feste Anzahl an Sitzen in ihren Gremien über einen offenen Aufruf zur Bewerbung beibehalten.

Der vzbv ist zudem besorgt über die im Verordnungsvorschlag in Artikel 61 (neu) enthaltene Überprüfungs-klausel. Diese gibt aus Sicht des vzbv der EU-Kommission zu viel Einfluss auf die EFSA, indem sie die Behörde und ihre Arbeit evaluieren soll anstelle von bislang vorgesehenen externen Auditoren. Artikel 61 (3) (neu) sieht vor, dass die Kommission die Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verordnung vorschlagen kann, falls sie der Auffassung ist, „dass Ziele, Mandat und Aufgaben der Behörde deren Fortbestehen nicht länger rechtfertigen“. Der vzbv spricht sich deshalb dafür aus, diese Regelung zu streichen und zur aktuellen Regelung zurückzukehren, nach der nur der Verwaltungsrat der EFSA Änderungen hinsichtlich der Behörde und/oder ihrer Arbeitsabläufe machen kann.

Diejenigen, die Risiken bewerten, dürfen nicht in das Risikomanagement involviert sein. Eine stärkere Einbeziehung der Mitgliedstaaten in die Arbeit der EFSA darf diese Trennung nicht gefährden.

Die Unabhängigkeit der EFSA muss gewahrt bleiben, indem die geplante Neufassung der Überprüfungs-klausel gestrichen wird und die bisherige Regelung aus Artikel 61 (alt) bestehen bleibt.

4. ERKENNTNISSE DES REFIT-PROZESSES

Wie schon eingangs erwähnt, identifiziert der Bericht der EU-Kommission zur Evaluierung der Lebensmittel-Basis-Verordnung (REFIT-Bericht) neben der Notwendigkeit, die Transparenz im Risikobewertungsprozess zu stärken, weitere Handlungsfelder. Auf diese geht die EU-Kommission im vorliegenden Verordnungsvorschlag leider nicht ein.

4.1 Gesunde und nachhaltige Ernährung als Priorität

Der REFIT-Bericht kommt zum Schluss, dass ernährungsrelevante Aspekte durch das Allgemeine Lebensmittelrecht nicht im gleichen Maße gestärkt wurden wie die Lebensmittelsicherheit. So steht die Einführung eines gesetzlichen Grenzwerts für Transfette in Lebensmittel noch immer ebenso aus wie die Erarbeitung von Nährwertprofilen (die nun Gegenstand einer separaten REFIT-Evaluierung sind), und Initiativen zur Reformulierung von Lebensmitteln zur Reduktion von Zucker, Fett und Salz entwickeln sich nur

sehr langsam. Ohne leicht verständliche Nährwertkennzeichnung ist es für Verbraucher noch immer schwer zu erkennen, ob ein Lebensmittel verhältnismäßig viel oder wenig Zucker, Fett oder Salz enthält. Und Kinder sind immer noch Ziel von Marketing- und Werbemaßnahmen für Lebensmittel mit unausgewogenem Nährwertprofil.

Grundsätzlich hinkt der über Lebensmittelsicherheit hinausgehende Verbraucherschutz hinterher, und es muss mehr getan werden, um Lebensmittelbetrug und irreführende Praktiken, etwa im Bereich der Kennzeichnung, zu bekämpfen. Der REFIT-Bericht machte zudem deutlich, dass das Allgemeine Lebensmittelrecht nicht geeignet ist, um die Stärkung eines nachhaltigen Lebensmittelsystems und die Senkung von Lebensmittelabfällen zu adressieren.

Gesundes Essen, ehrliche Kennzeichnung, und nachhaltige Entscheidungen sind jedoch ganz entscheidende Themen für viele Verbraucher in der EU.

Der gesundheitliche Verbraucherschutz und die Verbraucherinteressen sind bereits Kernelemente des Allgemeinen Lebensmittelrechts und müssen deshalb über Sekundärrecht effektiver und EU-weit einheitlich umgesetzt werden.

Für Bereiche, die das Allgemeine Lebensmittelrecht nicht regeln kann, müssen andere relevante regulatorische Rahmen, wie etwa die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU, verwendet werden.

4.2 Verbesserte Krisenkommunikation

Der Fipronilskandal im Sommer 2017 hat die unterschiedlichen nationalen Ansätze bei Lebensmittelrücknahmen und der Kommunikation mit der Öffentlichkeit deutlich gemacht. Während einige Mitgliedstaaten die Listen von zurückgenommenen fipronilbelasteten, aber nicht gesundheitsschädlichen Eiern und eihaltigen Produkten veröffentlichten, gaben andere Länder lediglich die direkt gesundheitsgefährlichen zurückgerufenen Produkte und Eier bekannt. Verbraucher wurden dadurch verunsichert, dass Produkte, die in einem Land auf der Liste der zurückgenommenen Produkte standen, im anderen Land noch im Supermarkt erhältlich waren.

In einem Binnenmarkt braucht es einen einheitlichen und transparenten Ansatz für Lebensmittelrücknahmen im Fall einer länderübergreifenden Lebensmittelkrise. Im Rahmen der Konferenz der Ernährungsminister im September 2017 wurde bereits eine Reihe an Maßnahmen zur Stärkung des Krisenmanagements beschlossen⁶. Kommission und Mitgliedstaaten sollten diese, vor allem im Hinblick auf die Verbesserung der Kommunikation mit der Öffentlichkeit, befolgen.

4.3 Harmonisierung des Lebensmittelrechts

Teile des EU-Lebensmittelrechts sind nach wie vor nicht harmonisiert. Dazu gehören etwa Nahrungsergänzungsmittel, die einem Flickenteppich von regulatorischen Maßnahmen unterliegen, was zu unterschiedlichen nationalen Regeln bei der Produktklassifizierung, in der Zulassung und bei Informationspflichten führt.

Solange keine EU-weit einheitlichen Regeln geschaffen werden, helfen einzelne Mitgliedstaaten sich zum Schutz ihrer Verbraucher mit nationalen Regeln. Während Her-

⁶ https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/rasff_fipronil-incident_conclusions_201709.pdf

steller diese Regeln oft als „Handelshemmnisse“ innerhalb des Binnenmarktes bezeichnen, stellen sie in der Realität wichtige Maßnahmen eines gesundheitlichen Verbraucherschutzes dar.

Der vzbv fordert die EU-Kommission deshalb auf, die bislang vollkommen unharmonisierten Bereiche auf EU-Ebene einheitlich zu regulieren. Das ist gleichermaßen im Sinne der Verbraucher wie der Industrie. Ein Anfang wäre hier etwa die Einführung von Höchstmengen für Vitamine und Mineralien in Nahrungsergänzungsmitteln.

4.4 Einheitlicher und effektiver Vollzug des Allgemeinen Lebensmittelrechts

Ebenfalls im REFIT-Bericht als Schwachstelle des Allgemeinen Lebensmittelrechts identifiziert wurden die zwischen Mitgliedstaaten abweichenden Interpretationen des geltenden Rechts, der unterschiedliche Vollzug der amtlichen Kontrollen sowie die uneinheitlichen Sanktionen. So belegt ein kürzlich gestellter Antrag auf Akteneinsicht, dass die Strafen für die Nichteinhaltung der EU Novel Foods Verordnung massiv voneinander abweichen⁷. Auch die Berichte des in der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (DG SANTE) ansässigen Auditierungsdienstes weisen regelmäßig auf nationale Unterschiede hin. Zwischenfälle von Verunreinigungen oder Produktion unter unhygienischen Bedingungen machen auch in Deutschland immer wieder deutlich, dass die amtlichen Kontrollen zu stärken sind.

Der vzbv fordert, dass die Mitgliedstaaten ihren Vollzugspflichten vollumfänglich und effektiv nachkommen. Im EU-Binnenmarkt müssen Abweichungen auf ein Minimum zurückgeführt werden.

Die Regierungen aller EU-Mitgliedstaaten müssen ausreichende Ressourcen für diese Kontrollen zur Verfügung stellen. Die EU-Kommission muss ihre Rolle wahrnehmen und Mitgliedstaaten bei der Interpretation und Umsetzung von EU-Recht unterstützen.

⁷ https://www.asktheeu.org/en/request/penalties_notification_regulatio