

Thesenpapier zur Basisverordnung des europäischen Lebensmittelrechts VO 178/2002 - Eine Bilanz von foodwatch nach 15 Jahren

Berlin, 23. November 2017

Die Verabschiedung der EU-Basisverordnung des Lebensmittelrechts (VO 178/2002) stellte einen Quantensprung im europäischen Lebensmittelrecht dar. Entstanden in Reaktion auf den in der BSE-Krise entstandenen massiven Vertrauensverlust der Bevölkerung verfolgt die VO 178/2002 das Ziel eines sehr hohen Schutzniveaus für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Ihre wesentlichen Elemente sind der Schutz der Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher unter Anwendung des Vorsorgeprinzips, der Schutz vor Täuschung, die Rückverfolgbarkeit der Produkte, Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher, die Schaffung einer europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) sowie die Integration des Futtermittelrechts in das Lebensmittelrecht. Schließlich sind gemäß VO 178/2002 die Unternehmen für die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben und damit für die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit verantwortlich.

Ein Produkt gilt gemäß VO 178/2002 schon dann als gesundheitsschädlich, wenn es geeignet ist die Gesundheit zu gefährden (Artikel 14); Irreführung (Täuschung) liegt bereits dann vor, wenn die Eignung zur Täuschung besteht (Artikel 8); die Rückverfolgbarkeit eines Produktes muss jederzeit über die gesamte Produktions- und Vertriebskette sichergestellt sein (Artikel 18).

Das fundamentale Prinzip der Verordnung ist das Prinzip der Prävention. Das heißt, Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften und Lebensmittelskandale sollen erst gar nicht passieren, der Verbraucher soll erst gar nicht gesundheitlich gefährdet oder irregeführt werden.

Dieser Geist und die ausformulierten Vorschriften der VO 178/2002 spiegeln sich jedoch weder in der nachgeordneten EU-Rechtssetzungspraxis noch in der Rechtsdurchsetzung wider. Es klaffen gravierende Lücken zwischen Anspruch und Wirklichkeit des europäischen Lebensmittelrechts. Die Realität des Lebensmittelmarktes und des Verbraucherschutzes in der EU weicht deshalb vielfach von den Vorgaben der VO 178/2002 ab.

Das ist ein Beleg dafür, dass es den Agrar- und Lebensmittelkonzernen mit ihrem massiven Einfluss auf die Gesetzgebung vielfach gelungen ist, ihre ökonomischen Interessen im EU-Lebensmittelrecht durchzusetzen. Denn wäre das Recht tatsächlich konsequent präventiv ausgerichtet, würde das die Unternehmen finanziell belasten.

Die gravierendsten Lücken zwischen Anspruch und Wirklichkeit des europäischen Lebensmittelrechts

1. Gesundheitlicher Verbraucherschutz - keine konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips!

Weder bei der Zulassung und Anwendung von Pestiziden, Zusatzstoffen und Tierarzneimitteln, noch bei Kontaminanten wie Dioxinen, Mineralölen, Schwermetallen, etwa Quecksilber in Fisch oder Acrylamid steht die Vorsorge (Artikel 7, Erwägungsgrund 21) an erster Stelle.

Immer wieder ereignen sich Lebensmittelskandale erheblichen Ausmaßes, die mit Täuschung der und Gesundheitsrisiken für die Verbraucherinnen und Verbraucher einhergehen – wie zum Beispiel beim Pferdefleisch-Skandal 2013 oder bei dem Skandal um Fipronil-belastete Eier 2017.

2. **Schutz vor Täuschung und Irreführung - funktioniert nicht!**

„Legale Täuschung“ durch Gesundheitswerbung auf unausgewogenen Lebensmitteln (Health Claims), irreführende oder fehlende Herkunftsangaben, das „Schönrechnen“ von Nährstoffen oder irreführende Werbung mit vermeintlichem Tierschutz sind an der Tagesordnung im Supermarkt.

3. **Rückverfolgbarkeit – bei weitem nicht „jederzeit sichergestellt“!**

Allen Skandalen zum Trotz ist diese eindeutige gesetzliche Vorgabe der Verordnung (Artikel 3, 15 und 18) weder auf der Ebene der Unternehmen noch bei den Überwachungsbehörden durchgesetzt. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die Lebensmittelskandale die großen Ausmaße erreichen. Das hat jüngst auch wieder der Fall um die Fipronil-belasteten Eier gezeigt.

4. **Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher – noch lange nicht ausreichend!**

Informationspflichten von Unternehmen und Behörden sind unzureichend, Informationen über unsichere Produkte im europäischen Schnellwarnsystem RASFF oder dem Anti-Betrugs Warnsystem (AAC-FF) erfolgen lediglich anonymisiert.

5. **Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) - Bias zugunsten wirtschaftlicher Interessen!**

Die EFSA agiert bisher nicht hinreichend unabhängig von wirtschaftlichen Interessen und politischen Vorgaben.

Resümee: Der Präventionsgedanke der VO 178/2002 ist in der gesetzlichen Praxis nicht umgesetzt. Die wesentlichen Gründe:

- | | |
|----|---|
| a. | Die Vorschriften der VO 178/2002 werden nicht befolgt (z.B. konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips oder Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit) bzw. spiegeln sich nicht in den Detailgesetzen wider |
| b. | Bestehende Schwächen der VO 178/2002 sind nicht beseitigt worden: Unzureichende Informationspflichten von Behörden und Unternehmen |
| c. | Neuartigen, negativen Entwicklungen (z.B. internationaler Lebensmittelbetrug) wird nicht durch effektive gesetzliche Maßnahmen entgegengetreten. |

Wie die Verordnung 178/2002 Verbraucherinteressen dienen könnte - foodwatch fordert:

Das europäische Lebensmittelrecht muss endlich konsequent im Sinne des vorsorgenden Verbraucherschutzes umgesetzt und wo nötig, weiterentwickelt werden.

1. Konsequente Anwendung der VO 178/2002:

- a. Sichere Lebensmittel durch konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips (Artikel 7).
- b. Vollständige Rückverfolgbarkeit auf allen Ebenen der Lieferkette muss sichergestellt sein
- c. Schutz vor täuschenden Produktinformationen durch ehrliche Etiketten (Artikel 8 - sowie die Forderungen EU-Parlaments in seiner „Entschließung zur Nahrungsmittelkrise, Betrug in der Nahrungskette und die entsprechende Kontrolle“ vom 14. 01.2014¹)
- d. Die Arbeit der EFSA muss transparent und vollständig unabhängig von ökonomischen Interessen sein (Artikel 37, 38 und Erwägungsgründe 35, 47)

2. Konsequente Weiterentwicklung der VO 178/2002:

- a. Transparenz (Erweiterung/Verbesserung von Artikel 10):
 - i. Effektive Informationsfreiheitsgesetze für Verbraucher in allen Mitgliedstaaten; umfassende Informationspflichten von Unternehmen/Behörden in allen Mitgliedstaaten;
 - ii. Sanktionsbewehrte und unzweifelhafte Verpflichtung der Unternehmen zur unverzüglichen, automatischen Übermittlung aller ihnen vorliegenden Informationen über Täuschung und Gesundheitsgefährdung an die zuständigen Behörden;
 - iii. Unzweifelhafte Verpflichtung der Behörden Informationen über Betrug/Täuschung und unsichere Lebensmittel unverzüglich an die Öffentlichkeit weiterzugeben.
- b. Prävention von Lebensmittelbetrug (Food Fraud) und Lebensmittelskandalen durch die konsequente Implementierung von Artikel 8 und zusätzlichen Bestimmungen:
 - i. Haftung von Unternehmen durch effektive gesetzliche Verpflichtungen zur Selbstkontrolle
 - ii. Abschreckende Strafen bei Verstößen gegen das Lebensmittelrecht
 - iii. Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit
 - iv. Effektive Transparenzbestimmungen
- c. Klagerechte der Verbraucher gegen Verletzung gesetzlicher Pflichten durch Behörden bzw. gegen den Inhalt gesetzlicher Vorschriften
- d. Erleichterung einer ausgewogenen Ernährung und Prävention von „Non Communicable Diseases, NCD“ durch Anwendung des Vorsorgeprinzips (Artikel 7, Erwägungsgrund 21) durch
 - i. Verbraucherfreundlicher Nährwertkennzeichnung,

¹ European Parliament resolution of 14 January 2014 on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof (2013/2091(INI))

- ii. Regulierung der an Kinder gerichteten Werbung gemäß WHO-Nährwertprofilen und
- iii. Gesunde Lebensmittel müssen günstiger werden im Vergleich zu ungesunden Lebensmitteln durch Maßnahmen wie zum Beispiel Steuern, Abgaben und Subventionen