



## **Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel**

### **Aktualisierte Stellungnahme der wafg**

#### **1. Einführung**

Die EU-Kommission hat am 30. Januar 2008 einen Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (LMIV – Interinstitutional File 2008/0028 [COD]<sup>1</sup>) vorgelegt. Ziel dieses Vorschlages ist es, zentrale Vorgaben des Europäischen Kennzeichnungsrechts zu konsolidieren und mit unmittelbarer Wirkung in den Mitgliedstaaten zur Geltung zu bringen.

Mit dieser neuen Verordnung soll zudem erreicht werden, dass der freie Warenverkehr mit sicheren und gesunden Lebensmitteln innerhalb des Binnenmarktes gewährleistet ist (vgl. Erwägungsgrund 2) und gleichzeitig größere Rechtssicherheit für Unternehmen und Verbraucher geschaffen wird (vgl. Erwägungsgrund 11). Insbesondere zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes der Verbraucher wird in der Fortschreibung des geltenden Rechts angestrebt, dass die Verbraucher in Bezug auf Lebensmittel in angemessenem Umfang und sachgerecht informiert werden.

Seit der Vorlage des EU-Kommissionsentwurfs wird dieser nicht nur auf nationaler Ebene, sondern natürlich auch auf europäischer Ebene sowohl durch das Europäische Parlament als auch durch den Rat der Europäischen Union diskutiert. Die zuständige Ratsarbeitsgruppe hat (zum Diskussionsstand vgl. das letzte veröffentlichte Dokument vom 16. Juni 2009 - Interinstitutional File 2008/028 [COD] – 11091/09 DENLEG 44 CODEC 852) den Kommissionsvorschlag intensiv erörtert und zu maßgeblichen Passagen Änderungsvorschläge vorgelegt. Gleichzeitig hat der „Umweltausschuss“ des Europäischen Parlamentes einen Entwurf für einen Bericht an das Europäische Parlament vorgelegt, der über 1.000 Änderungsanträge zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag beinhaltet.

---

<sup>1</sup> Dieser Kommissionsentwurf ist nachfolgend der Bezug für die Anmerkungen der wafg.

Auch wenn die eingangs dargelegten Zielsetzungen im Grundsatz ausdrücklich von der wafg unterstützt werden, besteht bei vielen Detailfragen noch weiterhin Diskussions- und Klärungsbedarf. Darauf haben bereits maßgebliche Verbände der Lebensmittelwirtschaft, namentlich der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) auf nationaler Ebene und die Confederation of the Food and Drink Industries in the EU (CIAA) auf europäischer Ebene, mehrfach nachdrücklich hingewiesen.

Nachfolgend stellt die wafg einige ausgewählte grundlegende Themen heraus, die auf der Grundlage des aktuellen Diskussionsstandes aus Sicht der Hersteller und Vertrieber von alkoholfreien Erfrischungsgetränken von besonderer Bedeutung sind.

## **2. Grundlegende Anmerkungen**

### **2.1. Nationale Kennzeichnungssysteme bedrohen den Binnenmarkt**

Die Europäische Kommission schlägt in Artikel 44 des oben bezeichneten Verordnungsentwurfs vor, dass die Mitgliedstaaten in sogenannten „national schemes“ über die gemeinschaftlichen Anforderungen hinaus nationale Kennzeichnungsstandards setzen können.

Möglicherweise erscheint ein solcher Ansatz auf den ersten Blick vielleicht sogar sinnvoll, um nationale Spielräume fortzuführen bzw. zu erweitern, zumal solche „nationalen Systeme“ keine gesetzliche bzw. zwingende Wirkung entfalten sollen. Dies wäre aber nur die halbe Wahrheit und zugleich ein Trugschluss. Denn unabhängig von einem formalen gesetzlichen Zwang besteht das realistische Szenario, dass solche (möglicherweise auch in den einzelnen Mitgliedstaaten stark divergierenden bzw. sogar widersprüchlichen) Vorgaben de facto für die jeweils in einem Mitgliedsland anbietenden Lebensmittelunternehmer verbindlich werden. Wenn einzelne Mitgliedsstaaten ihre „nationalen Systeme“ gezielt entwickeln und fördern, wird sich dem am Markt kein Unternehmen entziehen können.

Die Verwendung eines Etiketts in mehreren Ländern gleichzeitig wird bei einem solchen Ansatz erschwert, wenn nicht sogar ausgeschlossen. Letztlich erfordern individuelle Kennzeichnungssysteme in einzelnen Mitgliedstaaten für betroffene Unternehmen in der betrieblichen Umsetzung gesonderte bzw. individuell gestaltete Etiketten für jeden Mitgliedstaat.

Dies stellt für die europäische Distribution von Lebensmitteln eine signifikante finanzielle und logistische Belastung dar, die insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen in besonderer Weise im gemeinsamen Markt behindern dürfte. Faktisch wird zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen in den einzelnen Ländern jeder Lebensmittelproduzent dazu angehalten sein, die eigentlich „freiwillige“ zusätzliche Kennzeichnung umzusetzen.

Dies konterkariert aber eines der zentralen Verordnungsziele, denn eigentlich soll über die Harmonisierung im europäischen Binnenmarkt eine nationale „Kennzeichnungsfragmentierung“ aufgehoben werden. Nationale Kennzeichnungssysteme stehen somit schon im Grundsatz im Widerspruch zum Anspruch der LMIV, den freien Warenverkehr zu fördern.

Dem Ziel einer Vereinheitlichung und Vereinfachung des Europäischen Kennzeichnungsrechts wird daher durch das Konzept von „national schemes“ entgegengewirkt. Dies bedeutet eine potenzielle Bedrohung für den gemeinsamen Binnenmarkt und stellt langfristig sogar den bewährten gemeinschaftlichen Besitzstand der harmonisierten Regeln bei der Lebensmittelkennzeichnung in Frage.

## **2.2. Nährwertkennzeichnung sachgerecht gestalten**

Die wafg begrüßt die Unterstützung der EU-Kommission für die Nährwertkennzeichnung auf der Grundlage des unter maßgeblicher Mitwirkung der europäischen Lebensmittelwirtschaft entwickelten und zwischenzeitlich vielfältig in der Praxis angewandten Konzepts der sogenannten „Guideline Daily Amounts (GDAs)“ bzw. Richtwerten für die Tageszufuhr von Kalorien sowie zentralen Nährstoffen wie etwa Fett oder Zucker. Die wafg befürwortet grundsätzlich eine sachgerechte, verständliche und einheitliche Nährwertkennzeichnung für den gesamten europäischen Binnenmarkt, denn fundierte Nährwertangaben sollen und können wichtige Sachinformationen für die individuelle Ausgestaltung einer ausgewogenen Ernährung liefern.

### *a) Kriterien für eine sachgerechte Ausgestaltung*

Für eine sachgerechte Ausgestaltung der verbindlichen Nährwertkennzeichnung gilt eine ganze Reihe von Maßgaben:

- Die wafg unterstützt nachdrücklich die Zielrichtung, eine obligatorische Nährwertkennzeichnung wahlweise auf 100 ml/100 g *oder* auf eine Portion zu beziehen.
- Für die Verbraucher ist der Kaloriengehalt von Lebensmitteln (auch bei Getränken) eine zentrale Nährwertinformation, die auch über das Etikett kommuniziert wird.

Maßgebliche Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft, gerade aus dem Bereich der Erfrischungsgetränkeindustrie bringen schon heute freiwillig die Energieangabe auf der Vorderseite an. Zudem werden weitere Nährwertangaben über das Etikett bzw. die Verpackung bereitgestellt, wozu aber regelmäßig – im Kontext der Pflichtkennzeichnungselemente (z.B. dem Zutatenverzeichnis) – die Rückseite der Verpackung genutzt wird.

Aus Platz- und Praktikabilitätsgründen sollte daher die verpflichtende Kennzeichnung auf der Vorderseite der Verpackung auf den Kaloriengehalt begrenzt werden.

- Der Umfang einer sachgerechten Pflichtkennzeichnung auf der Rückseite der Verpackung ist in der laufenden Debatte, insbesondere mit der Lebensmittelwirtschaft, weiterhin konstruktiv zu erörtern und in der Fortführung der geltenden Vorgaben zur Nährwertkennzeichnung in angemessenem Maß weiterzuentwickeln.
- Nicht alle Nährstoffe sind jedoch für alle Produkte (in gleicher Weise) relevant. Daher sollte für alkoholfreie Getränke als Option vorgesehen werden, bei der Nährwertkennzeichnung auch zukünftig die Bezugnahme auf „Salz“ (vgl. Art. 29 Nr. 1 lit. b des Entwurfs) durch „Natrium“ zu ersetzen und auf die Kennzeichnungspflicht von Fett und gesättigten Fettsäuren bei fehlender Produktrelevanz als Pflichtkennzeichnungselement zu verzichten.
- Unbeschadet hiervon müssen – je nach Produktrelevanz – zukünftig weiterhin andere sachgerechte Kennzeichnungselemente (z.B. zu einzelnen Nährstoffen) auf freiwilliger Basis verwendet werden können.

#### *b) Portionsbezug als wichtiges Element der Verbraucherinformation*

Insbesondere wird die Möglichkeit auf freiwilliger Basis ergänzende Nährwertangaben auch zukünftig allein auf Portionsbasis machen zu können (z.B. im Rahmen der GDA-Kennzeichnung) von der wafg und der Branche als sehr wichtig eingestuft. Die Auslobung von Energie und bestimmten Nährstoffen auf der Grundlage einer realistischen Portionsgröße erhöht die Transparenz und die Verständlichkeit der relevanten Information für den Verbraucher. Sie ist und bleibt daher als weitere Informationsquelle für den Verbraucher eine sinnvolle und wichtige Ergänzung zur obligatorischen Nährwertkennzeichnung im Bezug auf die 100 ml- bzw. 100 g-Basis.

Der europäische Dachverband der Erfrischungsgetränkeindustrie (UNESDA) hat bereits im Dezember 2006 in einem Leitfaden für die Anwendung der freiwilligen GDA-Kennzeichnung für Erfrischungsgetränke eine einheitliche Portionsgröße von 250 ml empfohlen. Diese Portionsgröße bildet das durchschnittliche Trinkverhalten (ein Glas als Portion) gut ab und ermöglicht dem Verbraucher, sich sachlich und an die Verzehrgeohnheiten angelehnt über die Energie- und Nährstoffaufnahme zu informieren. Daher tritt die wafg dafür ein, dass die Nährwertkennzeichnung auf Portionsbasis in den Artikeln 31 und 32 des Kommissionsentwurfs ausdrücklich als Option beibehalten wird.

#### *c) „Ampelkennzeichnung“ als Irrweg*

Die wafg lehnt nachdrücklich die auf nationaler Ebene von interessierten Kreisen immer wieder erhobene Forderung nach einer sogenannten „Ampelkennzeichnung“ ab, denn diese ist keine geeignete und hilfreiche Information für die Verbraucher.

Völlig zu Recht haben daher sowohl die EU-Kommission als auch das Europäische Parlament diese willkürliche und sachwidrige Bewertung von Lebensmitteln nicht aufgegriffen, die der Sache nach auf einer wissenschaftlich nicht zu rechtfertigenden Bewertung anhand einzelner Nährstoffe basiert. Diese Position steht zudem in Übereinstimmung mit der Bewertung maßgeblicher Experten, namentlich der Absage der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) an eine solche simplifizierende Kennzeichnung.

Der aktiv eingeschlagene Weg der Lebensmittelwirtschaft in Richtung erweiterter und objektiver Nährwertinformation ist insofern alternativlos. Dies bestätigen auch aktuelle Untersuchungen von EUFIC (European Food Information Council) und FLABEL (Food Labelling to Advance Better Education for Life). Diese belegen, dass Nährwertinformationen auf breiter Basis sowohl angeboten als auch verstanden werden.

An den europäischen Gesetzgeber ist insofern zusammenfassend zu appellieren, dass er die bestehenden umfangreichen Initiativen der Industrie und des Handels in diesem Bereich nicht außer Acht lässt und auf dieser Grundlage sachgerechte Mindestanforderungen für die Pflichtkennzeichnung mit Augenmaß definiert.

### 2.3. Klarheit und Lesbarkeit von Etiketten erhalten

Nähere Vorgaben zur Darstellungsform der vorgeschriebenen Angaben enthält Artikel 14 des Kommissionsvorschlages. Dort ist für die Pflichtangaben, die sich nach Artikel 9 des Entwurfs definieren, eine Mindestschriftgröße von 3 mm vorgesehen. Die Vorgabe dieser Mindestschriftgröße hätte insbesondere für kleinere Getränkeverpackungen dramatische Konsequenzen und ist in der Praxis – im Hinblick auf die Fülle der Angaben, die dieser Bestimmung unterliegen sollen – keinesfalls für alle Lebensmittelverpackungen realisierbar.

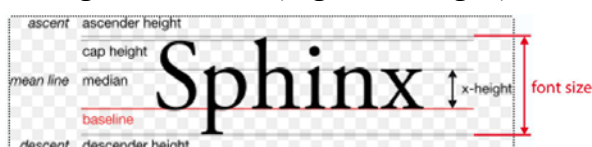
Die aktuellen Diskussionen im Europäischen Rat haben diesen Kritikpunkt erfreulicherweise im Grundsatz aufgegriffen. Dort steht derzeit eine sogenannte „Mindest-x-Höhe“<sup>2</sup> von 1,2 mm zur Debatte. Dies klingt zunächst nach einer deutlichen Erleichterung für die Wirtschaft. Diese Annahme hält aber einer vertieften Überprüfung der praktischen Konsequenzen nicht stand, denn auch diese Vorgabe läuft in der Praxis auf eine Mindestschriftgröße von bis zu ca. 2,7 mm hinaus.

Damit führt dieser Ansatz letztlich den Irrglauben fort, mit einer „Mindestgröße“ die bereits derzeit geltende Vorgabe der Kennzeichnungselemente in „gut sichtbarer und deutlich lesbarer“ Weise effektiver umzusetzen.

Dabei wird aber übersehen, dass eine vorgegebene Mindestschriftgröße allein keinesfalls die gute Lesbarkeit von Etiketten bedingt:

- Blickt man auf die Fakten, dann gewinnen eine Vielzahl von weiteren Merkmalen wie Kontrast, verwendete Schriftart, Farbe, Zeilenabstand etc. für diese Frage eine gleichfalls wichtige Rolle.

<sup>2</sup> Die sogenannte x-Höhe (englisch: „x-height“) ist wie folgt definiert:



Nach Berechnungen der wafg resultiert aus einer x-Höhe von 1,2 mm – je nach Schriftart – eine Gesamtschriftgröße von bis zu 2,7 mm.

- Die Vorgabe einer zu großen Pflicht-Schriftgröße kann zudem bei (insbesondere produktionstechnisch) begrenzter Größe von Etiketten dazu führen, die für den Verbraucher ebenso wichtige Erkennbarkeit und Abgrenzung der diversen Pflichtkennzeichnungselemente gegeneinander auf dem Etikett zu erschweren:

So ist die optisch auf den ersten Blick erkennbare und nachvollziehbare Differenzierung beispielsweise von „Zutatenverzeichnis“ und „Nährwertkennzeichnung“ für den Kunden ein wichtiges Kriterium, um sich schnell über die maßgeblichen Produkteigenschaften zu informieren.

Eine zu große Pflicht-Schriftgröße würde insofern die notwendigen Gestaltungsspielräume der Unternehmen beeinträchtigen.

Da zudem die Rechtsprechung klare Anforderungen an die Umsetzung entwickelt hat, stellt der von vielen (insbesondere älteren) Verbrauchern beklagte Mangel der verständlichen Lesbarkeit vor allem ein Vollzugsproblem bzw. -defizit dar.

Schon heute hat die Amtliche Lebensmittelüberwachung alle Instrumente in der Hand, um die Vorgaben des Gesetzgebers zur Lesbarkeit umzusetzen. Eine Mindestschriftgröße ist jedenfalls kein geeigneter Weg, um diese Problematik zu lösen.

Die CIAA als europäischer Dachverband der Lebensmittelindustrie hat daher die dargelegten Aspekte in ihrer tatsächlichen und umfassenden Komplexität aufgegriffen und einen Leitfaden<sup>3</sup> erarbeitet, der – losgelöst von der Frage der Mindestschriftgröße – eine Vielzahl von Vorgaben und Empfehlungen enthält, welche die Gestaltung von deutlich lesbaren Etiketten erleichtern.

Die wafg unterstützt diesen Ansatz und fordert eine faktenorientierte Diskussion der damit angesprochenen Fragen. Eine einheitliche Mindestschriftgröße jedenfalls ist hier nicht zielführend.

### **3. Spezifische Aspekte von besonderem Interesse für die Alkoholfreie Getränkeindustrie**

#### **3.1. Doppelkettierung von Süßungsmitteln vermeiden (Artikel 10.1 i.V.m. Anhang III)**

Die Pflicht zur Doppelkettierung von Süßungsmitteln (zum einen expliziter Hinweis auf Süßungsmittel im Zutatenverzeichnis *und* zum anderen auch in der Verkehrsbezeichnung) ist nach der Überzeugung der wafg mittlerweile überholt, da die Verbraucher inzwischen gelernt haben, dass kalorienreduzierte oder -arme Erfrischungsgetränke Süßstoffe enthalten. Deren Verwendung wird jeweils eindeutig und deutlich in der Zutatenliste aufgeführt.

---

<sup>3</sup> „Guidelines for the Legibility of Labelling“, auf Anfrage in der wafg-Geschäftsstelle zu beziehen.

Das Zutatenverzeichnis sollte – in der Fortführung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und dem Leitbild des mündigen und aufgeklärten Verbrauchers – als zentraler Ort für die Information des Verbrauchers über die Zusammensetzung des Lebensmittels gestärkt werden.

Es besteht kein nachvollziehbarer logischer Grund dafür, warum diese Zutaten doppelt genannt werden müssen – quasi in der Form einer besonderen „Warnung“. Es ist insofern darauf zu hoffen, dass die EU-Kommission Ihren Standpunkt in dieser spezifischen Frage noch einmal überdenkt und die Absichtserklärung für eine stringendere Gestaltung der Rechtsvorgaben auch praktisch angeht.

### **3.2. Angemessene Übergangsregelungen für unauslöschlich und dauerhaft gekennzeichnete Flaschen (Artikel 17.1)**

Die wafg bewertet die Vorschläge für die Bestimmungen für unauslöschlich und dauerhaft gekennzeichnete Mehrweg-Glasflaschen mit Skepsis und Sorge.

Zu den zukünftig verbindlichen Angaben gehört dem Vorschlag der EU-Kommission zufolge etwa auch die obligatorische Nährwertkennzeichnung. Diese Pläne führen aus Sicht der wafg in der Praxis bei dieser spezifischen Gebindeart zu erheblichen Problemen. Gleiches gilt für die Flaschen, bei denen die bisher (begrenzten) Pflichtangaben, wie beispielsweise das Zutatenverzeichnis, über den Verschlussdeckel („Kronkorken“) rechtskonform kommuniziert werden.

Jede Ausweitung der Kennzeichnungspflicht – etwa auf weitere Informationen wie bei einer platzfordernden Nährwertkennzeichnung oder der Vorgabe einer verbindlichen Mindestschriftgröße – ist für die betroffenen dauerhaften Verpackungen nicht umsetzbar, wenn nicht zwangsläufig der komplette Flaschenbestand ausgetauscht wird. Insofern bedarf es sachgerechter Übergangsregelungen für eine wirtschaftlich wie ökologisch vertretbare Ausgestaltung.

In Anbetracht des Wertes (etwa 60 Millionen Euro) und der durchschnittlichen Lebensdauer (8-12 Jahre) des derzeitigen Flaschenbestandes in der EU, hält die wafg für den Sondertatbestand der unauslöschlich und dauerhaft gekennzeichneten Mehrweg-Glasflaschen eine Übergangsphase von mindestens 10 Jahren für geboten und erforderlich.

### **3.3. „Signifikante Mengen“ für „Empfohlene Tagesmengen“ bei Vitaminen und Mineralien an Codex Alimentarius-Standard anpassen**

In Anhang XI Teil A wird die Bestimmung der „signifikanten Menge an Vitaminen und Mineralstoffen“ geregelt. Bei Erreichen der signifikanten Menge eines Vitamins oder eines Minerals kann der entsprechende Nährstoff nach Artikel 29 Absatz 2 (h) in der Nährwertdeklaration aufgeführt werden.

Flüssige Nahrungsmittel können in der Regel in größeren Mengen konsumiert werden als feste Nahrungsmittel. Daher sind nach Ansicht der wafg die von der EU-Kommission vorgeschlagenen 15 % der empfohlenen Tagesdosen (vgl. Anhang XI Teil A 1) als Kriterium bzw. Vorgabe zu hoch angesetzt, um als signifikante Menge für (Erfrischungs-)Getränke geeignet zu sein.

Die Einschränkung, dass die signifikante Menge nur pro Portion berechnet werden kann, sofern die Packung nur eine Portion enthält, ist aus Sicht der wafg ebenfalls nicht sachgerecht. Diese Bewertung beruht auf den Verständigungen im Codex Alimentarius, der als international akzeptierten Maßstab auf 7,5 % abstellt.

Die wafg schlägt daher als angemessenen Wert vor, für (Erfrischungs-)Getränke auf 7,5 % pro 100 ml oder pro Portion abzustellen - wie vom Codex Alimentarius empfohlen.

### **3.4. Referenzmengen für die Zufuhr von Energie und ausgewählten Nährstoffen, die keine Vitamine oder Mineralstoffe sind, an neue Ergebnisse anpassen (Anhang XI, Teil B)**

Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hat auf Anfrage der Kommission in einer Scientific Opinion<sup>4</sup> die im Anhang XI, Teil B des Kommissionsentwurfs bezeichneten Referenzmengen auf ihre Plausibilität hin überprüft.

Die von der EU-Kommission im Entwurf vorgeschlagenen bzw. herangezogenen Referenzmengen für Energie, Gesamtfett, gesättigte Fettsäuren, Zucker sowie Salz wurden von der EFSA als plausibel bestätigt. Für Kohlenhydrate jedoch hält die EFSA eine höhere Referenzmenge von 260 g pro Tag für den durchschnittlichen Konsumenten für konsistent mit den allgemeinen Ernährungsempfehlungen für die adäquate Kohlenhydratzufuhr.

Die wafg spricht sich daher nachdrücklich dafür aus, dass der entsprechende Referenzwert für Kohlenhydrate im Verordnungsentwurf von bisher 230 g auf die nunmehr von der EFSA wissenschaftlich bestätigten 260 g angehoben wird.

### **3.5. Klare Bezeichnung bestimmter Zutaten sichern (Anhang VI, Ziffer 11)**

Es gibt derzeit unterschiedliche Meinungen darüber, ob „Invertzucker“ von „Saccharose jeder Art“ erfasst wird oder nicht. Daher sollte zur Klarstellung dieser Frage Anhang VI, Ziffer 11 „Saccharose jeder Art“ in Klammern um „(auch/einschließlich Invertzucker)“ ergänzt werden.

Berlin, im August 2009

Nähere Informationen zur wafg: <http://www.wafg.de/>

---

<sup>4</sup> Scientific Opinion of the Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies on a request from the Commission related to the review of labelling reference intake values for selected nutritional elements; (Question No EFSA-Q-2008-772); Adopted on 13 March 2009.