

Sonderbericht

Chemische Gefahren in unseren Lebensmitteln: Politik der EU zur Lebensmittelsicherheit schützt uns, steht jedoch vor Herausforderungen

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

INHALT

	Ziffer
Begriffe und Abkürzungen	
Zusammenfassung	I-V
Einleitung	1 - 17
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	18 - 21
Bemerkungen	22 - 69
Das im Hinblick auf Chemikalien von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit gilt international als maßgebliche Referenz	22 - 38
Die Stärke des von der EU angewandten Modells beruht auf einer Reihe von Unterscheidungsmerkmalen	23 - 34
Aus Drittländern eingeführte Lebensmittel müssen EU-Standards erfüllen	35 - 38
Das Modell steht vor Herausforderungen	39 - 69
Einige Elemente der EU-Rechtsvorschriften bedürfen noch der Umsetzung oder weiterer Maßnahmen	40 - 41
Die Tragfähigkeit des von der EU angewandten Modells der Lebensmittelsicherheit steht auf dem Prüfstand	42 - 45
Beschränkungen des Kontrollsystems	46 - 69
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	70 - 76
Anhang I – Chemische Stoffe, die in den EU-Rechtsvorschriften zu Lebensmitteln und Futtermitteln reguliert sind	
Anhang II – Beispiele für Chemikalien und die damit verbundenen Folgen	
Anhang III – Beispiele für Elemente der EU-Rechtsvorschriften, bei denen die Umsetzung und weitere Maßnahmen noch ausstehen	
Antworten der Kommission	

BEGRIFFE UND ABKÜRZUNGEN

ADI:	<i>Acceptable Daily Intake</i> (Vertretbare Tagesdosis)
ARfD:	Akute Referenzdosis
Codex:	Der Codex Alimentarius oder "Lebensmittelkodex" ist eine Sammlung von Standards, Leitlinien und Verfahrensregeln (<i>Codes of Practice</i>), die von der Codex-Alimentarius-Kommission (CAC) erlassen wurden. Die CAC ist das zentrale Element des gemeinsamen Programms von FAO und WHO zur Aufstellung von Lebensmittelstandards und wurde von der FAO und der WHO gegründet, um die Gesundheit der Verbraucher zu schützen und für lautere Gepflogenheiten im Lebensmittelhandel zu sorgen.
EFSA:	<i>European Food Safety Authority</i> (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit)
Einfuhrtoleranz:	Bezeichnet einen für eingeführte Erzeugnisse festgelegten Rückstandshöchstgehalt, um den Erfordernissen des internationalen Handels gerecht zu werden, wenn – die Verwendung dieses Wirkstoffs in einem Pflanzenschutzmittel an einem bestimmten Erzeugnis in der Gemeinschaft aus anderen Gründen als dem Schutz der öffentlichen Gesundheit für das spezifische Erzeugnis und die spezifische Verwendung nicht zugelassen ist; oder – ein anderer Wert zweckmäßig ist, weil der geltende gemeinschaftliche Rückstandshöchstgehalt aus anderen Gründen als dem Schutz der öffentlichen Gesundheit für das spezifische Erzeugnis und die spezifische Verwendung festgelegt wurde.
EMA:	<i>European Medicines Agency</i> (Europäische Arzneimittel-Agentur)
Endokrine Disruptoren:	Chemikalien, die bei einer bestimmten Dosierung endokrine Systeme (d. h. Drüsen und die von diesen Drüsen produzierten Hormone) beeinträchtigen können. Diese Störungen können Krebstumore, Geburtsfehler sowie andere Entwicklungsstörungen verursachen.
FAO:	<i>Food and Agriculture Organisation of the United Nations</i> (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FDA:	<i>Food and Drug Administration</i> (Lebens- und Arzneimittelbehörde der Vereinigten Staaten)
GATT:	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen

GD SANTE:	Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
HACCP:	<i>Hazard Analysis and Critical Control Points</i> (Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte)
MRL:	<i>Maximum Residual Level</i> (Rückstandshöchstgehalt)
Pflanzliche Stoffe:	Aus Pflanzen, Algen, Pilzen oder Flechten gewonnene pflanzliche Stoffe sind in Form von Nahrungsergänzungsmitteln in immer größerem Umfang auf dem EU-Markt erhältlich. Beispiele hierfür sind Ginkgo, Knoblauch und Ginseng. Diese Produkte sind normalerweise als natürliche Lebensmittel gekennzeichnet. Sie können in Apotheken, Supermärkten und Fachgeschäften erworben und über das Internet bezogen werden.
Regulierte Lebensmittelzutaten:	Lebensmittelzutaten, bei denen derzeit eine Marktzulassung erforderlich ist. Dazu gehören chemische Stoffe, die als Lebensmittelzusatzstoffe verwendet werden, Lebensmittelenzyme, Aromen, Raucharomen und Quellen von Vitaminen und Mineralstoffen, die Lebensmitteln zugesetzt werden.
Risikobewertung:	Wissenschaftlich untermauerter Vorgang mit den vier Stufen Gefahrenidentifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung.
Risikokommunikation:	Im Rahmen der Risikoanalyse der interaktive 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.
Risikomanagement:	Der von der Risikobewertung unterschiedene Prozess der Abwägung strategischer Alternativen in Konsultation mit den Beteiligten unter Berücksichtigung der Risikobewertung und anderer berücksichtigenswerter Faktoren und gegebenenfalls der Wahl geeigneter Präventions- und Kontrollmöglichkeiten.

Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (<i>Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF</i>):	Mithilfe des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel können die Lebens- und Futtermittelkontrollbehörden der Mitgliedstaaten (die Behörden für Lebensmittelsicherheit der 28 EU-Mitgliedstaaten, die Kommission, die EFSA, die EFTA-Überwachungsbehörde, Norwegen, Liechtenstein, Island und die Schweiz) Informationen darüber austauschen, welche Maßnahmen als Reaktion auf festgestellte schwerwiegende Lebens- oder Futtermittelrisiken ergriffen wurden. Mit diesem Rund-um-die-Uhr-Service werden die kollektive und effiziente Übermittlung, Entgegennahme und Reaktion auf dringende Benachrichtigungen sichergestellt.
SPS-Übereinkommen:	Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen
WHO:	Weltgesundheitsorganisation
WTO:	Welthandelsorganisation

ZUSAMMENFASSUNG

I. Lebensmittelsicherheit hat für die EU eine hohe Priorität, sie betrifft alle Bürger und ist eng mit der Handelspolitik verknüpft. Die Lebensmittelsicherheitspolitik der EU zielt darauf ab, ein hohes Maß an Schutz für Leben und Gesundheit der Menschen zu gewährleisten und die Bürger der Union vor drei Arten von Gefahren bei Lebensmitteln zu schützen, nämlich vor physikalischen, biologischen und chemischen Gefahren.

II. Bei dieser Prüfung konzentrierte sich der Hof auf die chemischen Gefahren. Die Prüfungsfrage lautete: "**Beruhet das von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit auf einer soliden Grundlage und wird es adäquat umgesetzt, damit die in der EU konsumierten Erzeugnisse vor chemischen Gefahren geschützt sind?**" Der Hof stellte fest, dass das Modell **tatsächlich** auf einer soliden Grundlage basiert und weltweit beachtet wird. Er befand jedoch ebenfalls, dass das Modell derzeit überfrachtet ist, da weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten die Kapazität haben, es voll und ganz umzusetzen.

III. Das im Hinblick auf Chemikalien von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit gilt international als maßgebliche Referenz. Laut der Weltgesundheitsorganisation (WHO) genießen die Bürger in Europa mit dem höchsten Maß an Lebensmittelsicherheit weltweit. Die Stärke des von der EU angewandten Modells der Lebensmittelsicherheit basiert auf folgenden Faktoren:

- a) der Verwaltungsstruktur, bei der die Aufgaben auf die dezentralen EU-Agenturen und die Kommission verteilt sind, wodurch eine Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement erreicht wird;
- b) dem Ziel, die Sicherheit von Chemikalien zu bewerten, bevor sie in der Lebensmittelkette eingesetzt werden;
- c) der klaren Zuweisung von Zuständigkeiten zwischen dem Privatsektor und den öffentlichen Kontrollbehörden.

Darüber hinaus verlangt die EU von Drittländern die Einhaltung der EU-Standards, damit gewährleistet ist, dass in die EU eingeführte Lebensmittel die gleichen hohen Sicherheitsstandards erfüllen.

IV. Was die Umsetzung des Modells anbelangt, stellte der Hof jedoch fest, dass derzeit einige Herausforderungen bestehen. Im Einzelnen ergab die Prüfung folgendes Bild:

- a) Der rechtliche Rahmen der EU für Chemikalien in Lebensmitteln, Futtermitteln, Pflanzen und lebenden Tieren ist nach wie vor nicht vollendet und wird noch nicht in dem Maße umgesetzt, das im EU-Lebensmittelrecht angestrebt wird. Darüber hinaus ist die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die die Gestaltung von Rechtsvorschriften, Regelungen und die politische Entscheidungsfindung in der EU durch wissenschaftliche Beratung unterstützt, mit ihrer Arbeit im Rückstand, wovon auch der Bereich Chemikalien betroffen ist. Dies beeinträchtigt die ordnungsgemäße Funktionsweise von Teilen des Systems und die Tragfähigkeit des Modells als Ganzes. Außerdem können die öffentlichen Stellen nicht mehr als einen kleinen Anteil aller Kontrollen durchführen. Der Hof stellte fest, dass einige Mitgliedstaaten bestimmte Gruppen chemischer Stoffe häufiger kontrollieren als andere und dass der rechtliche Rahmen so umfassend ist, dass die Behörden allein Schwierigkeiten haben, alle ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Die fortgesetzte Glaubwürdigkeit des EU-Modells lässt sich am besten gewährleisten, indem öffentliche Kontrollsysteme durch Kontrollsysteme des privaten Sektors ergänzt werden. Mit der Auslotung von Synergien zwischen öffentlichen und privaten Kontrollsystemen wurde allerdings erst begonnen.
- b) Die EU will sicherstellen, dass eingeführte Lebensmittel die hohen europäischen Sicherheitsstandards erfüllen. Derzeit hat sie den Einsatz von Pestiziden auf der Grundlage von Gefahrenmerkmalen eingeschränkt. Dennoch können Rückstände solcher Pestizide in Waren, die in die EU eingeführt werden, toleriert werden, wenn eine Risikobewertung ergeben hat, dass sie keine Gefahr für Verbraucher darstellen.
- c) Das Kontrollsystem weist Beschränkungen auf, denn es bereitet den Mitgliedstaaten Schwierigkeiten zu bestimmen, welche Durchsetzungsmaßnahmen bei Verstößen zu

ergreifen sind. Außerdem erkundete die Kommission Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Verfahren für die Überwachung und Durchsetzung des Lebensmittelrechts.

- V. Ausgehend von diesen Feststellungen ermutigt der Hof die Kommission, den rechtlichen Rahmen so weiterzuentwickeln, dass die Bürger weiterhin vor chemischen Gefahren geschützt werden, gibt aber auch drei Empfehlungen ab. Die Kommission sollte
- a) im Zuge des laufenden Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) hinsichtlich des rechtlichen Rahmens für Lebensmittel, Futtermittel, lebende Tiere und Pflanzen mögliche Änderungen an den Rechtsvorschriften für chemische Gefahren prüfen. Hierbei sollte die Kapazität zur kohärenten Anwendung dieser Vorschriften im Auge behalten werden. Die Kommission sollte auf der bereits begonnenen Arbeit aufbauen, um die Komplementarität zu unterstützen. Dazu sollte sie das zukünftige Vorgehen aufzeigen, damit sich die Behörden der Mitgliedstaaten, sofern gerechtfertigt, stärker auf die vom Privatsektor durchgeführten Kontrollen stützen können. Dadurch könnten die Koordinierung und Effizienz dieser Kontrollen und die Tragfähigkeit des Modells der EU für Lebensmittelsicherheit verbessert werden.
 - b) Hinsichtlich der Pestizidrückstände in Lebensmitteln sollte die Kommission darlegen, welche Maßnahmen sie ergreifen wird, um das gleiche Maß an Sicherheit bei in der EU erzeugten und bei eingeführten Lebensmitteln aufrechtzuerhalten und gleichzeitig die WTO-Regeln einzuhalten.
 - c) Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten außerdem weitere Leitlinien über die Anwendung von Durchsetzungsmaßnahmen an die Hand geben. Außerdem sollte sie die von ihr ermittelten Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der EU-Lebensmittelvorschriften in die Tat umsetzen.

EINLEITUNG

1. Lebensmittelsicherheit hat für die EU und ihre Bürger eine hohe Priorität. Die diesbezügliche Politik der EU, die in erster Linie die privaten Unternehmer in die Pflicht nimmt¹, zielt darauf ab, die Bürger vor Krankheiten zu schützen, die durch die von ihnen verzehrten Lebensmittel verursacht werden. Lebensmittelsicherheit betrifft potenziell die Gesundheit aller Bürger und ist eng mit der Sicherstellung des freien Verkehrs von Lebens- und Futtermitteln innerhalb der Union und der Erleichterung des globalen Handels² mit sicheren Futtermitteln und sicheren, gesunden Lebensmitteln verknüpft. Das europäische Lebensmittelrecht verfolgt das Ziel "eines hohen Maßes an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen"³. Die Kommission hat die Bedeutung der Politik betont und erklärt, die Sicherstellung, dass in der EU verkaufte Lebensmittel auch in Zukunft sicher sind, bilde das Kernelement eines *schützenden Europas*⁴.
2. Laut den Schätzungen der WHO zur globalen Inzidenz lebensmittelbedingter Erkrankungen⁵ gehört Europa im Hinblick auf Lebensmittel zu den sichersten Orten der Welt.

¹ Die Unternehmer sind in erster Linie dafür verantwortlich, a) in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen die Einhaltung aller lebensmittelrechtlichen Anforderungen (darunter derjenigen für Lebensmittelsicherheit) der EU und der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, die für ihre Tätigkeiten relevant sind, und b) zu diesem Zweck selbst Kontrollen durchzuführen. Dies trägt wesentlich dazu bei, Lebensmittelkrisen, insbesondere im Zusammenhang mit Lebensmittelsicherheit, zu verhüten, da damit zahlreiche Kontrollpunkte entlang der Lebensmittelkette eingeführt werden.

² Der Welthandel unterliegt den Regeln der WTO. Sowohl die EU als auch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten sind Mitglieder der WTO.

³ Artikel 5 der 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 (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1) (Verordnung über das allgemeine Lebensmittelrecht).

⁴ Europäische Kommission, "Food safety EU budget for the future", 7. Juni 2018 (https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/principles_en).

⁵ Weltgesundheitsorganisation, "WHO estimates of the global burden of foodborne diseases – Foodborne Diseases Burden Epidemiology Reference Group 2007-2015", Abbildung 12, S. 80.

Welche chemischen Gefahren bergen Lebensmittel?

3. Das Modell der Lebensmittelsicherheit stellt darauf ab, drei Arten von Gefahren zu bekämpfen⁶: physikalische⁷, biologische⁸ und chemische. Bei dieser Prüfung konzentrierte sich der Hof auf die chemischen Gefahren.
4. Alle Lebensmittel enthalten Chemikalien. Chemische Gefahren sind Stoffe, welche die Gesundheit beeinträchtigen können und die entweder natürlich vorkommen oder bei der Erzeugung oder der Handhabung von Lebensmitteln hinzugefügt werden (siehe **Tabelle 1**). Dabei handelt es sich beispielsweise um einige Zusatzstoffe, Pestizide und bestimmte Metalle. Rückstände bestimmter Stoffe können zurückbleiben und sich in nachfolgenden Stufen der Lebensmittelversorgungskette oder bei verschiedenen Produktkategorien auswirken. Beispielsweise können Rückstände von Pestiziden, die beim Anbau von als Futtermittel dienenden Pflanzen zum Einsatz kamen, später in Lebensmitteln tierischen Ursprungs festgestellt werden. Aus diesem Grund verfolgt das von der EU verwendete Modell für Lebensmittelsicherheit einen integrierten Ansatz. Es umfasst Maßnahmen, die die gesamte Lebensmittelkette abdecken, von Tierfutter über Tiergesundheit, Pflanzenschutz und Lebensmittelerzeugung bis hin zu Verarbeitung, Lagerung, Transport, Einfuhr und Ausfuhr sowie Verkauf im Einzelhandel. Chemische Gefahren können bei allen Lebensmitteln auftreten, auch bei ökologisch erzeugten Lebensmitteln⁹.

-
- ⁶ Artikel 3 Absatz 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 definiert "Gefahr" als ein biologisches, chemisches oder physikalisches Agens in einem Lebensmittel oder Futtermittel oder einen Zustand eines Lebensmittels oder Futtermittels, das/der eine Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit verursachen kann.
- ⁷ Physikalische Gefahren sind Fremdkörper in Lebensmitteln, die bei Verzehr Verletzungen auslösen können. Die Ursachen für diese Gefahren sind in der Regel unsachgemäße Verfahren bei der Handhabung von Lebensmitteln oder eine unbeabsichtigte Verunreinigung.
- ⁸ Biologische Gefahren sind Keime, die Menschen krank machen können. Dazu gehören Parasiten, Viren und Bakterien. Biologische Gefahren lassen sich am besten durch die ordnungsgemäße Umsetzung eines HACCP-Systems verhindern.
- ⁹ Ökologisch erzeugte Lebensmittel sind Lebensmittel, bei denen bescheinigt wird, dass sie mit Methoden hergestellt wurden, die den Standards für ökologische Landwirtschaft entsprechen. Die Einhaltung dieser Standards bedeutet nicht, dass alle chemischen Gefahren wie Kontaminanten ausgeschlossen sind.

Tabelle 1 – Gruppen chemischer Gefahren, die einer EU-Regelung unterliegen und in den Rahmen dieser Prüfung fallen

Regulierte Lebensmittelzutaten	Lebensmittelzusatzstoffe Lebensmittelenzyme Lebensmittelaromen Nährstoffquellen (Nahrungsergänzungsmittel/pflanzliche Stoffe)
Rückstände in der Lebensmittelkette	Futtermittelzusatzstoffe Tierarzneimittel Pestizide
Kontaminanten	Umweltschadstoffe Natürliche Kontaminanten Prozesskontaminanten
Lebensmittelkontaktmaterialien	

5. Der Bestand an Rechtsvorschriften der Europäischen Union zur Regelung von Chemikalien im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit ist weit gefasst und fragmentiert. Die EU hat für jeden spezifischen Bereich (Lebensmittelzusatzstoffe, Aromen, Futtermittelzusatzstoffe, Pestizide usw.) eine Fülle von Rechtsvorschriften erlassen¹⁰, darunter Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen/Beschlüsse und Vereinbarungen. Insgesamt wird mit diesem umfangreichen Paket an Rechtsvorschriften der Einsatz von rund 8 000 chemischen Stoffen reguliert (siehe **Anhang I**).

¹⁰ Zu den wichtigsten Rechtsvorschriften, die sich nicht ausdrücklich auf chemische Gefahren, sondern vielmehr auf die Lebensmittelsicherheit insgesamt beziehen, gehören die drei folgenden Regelwerke:

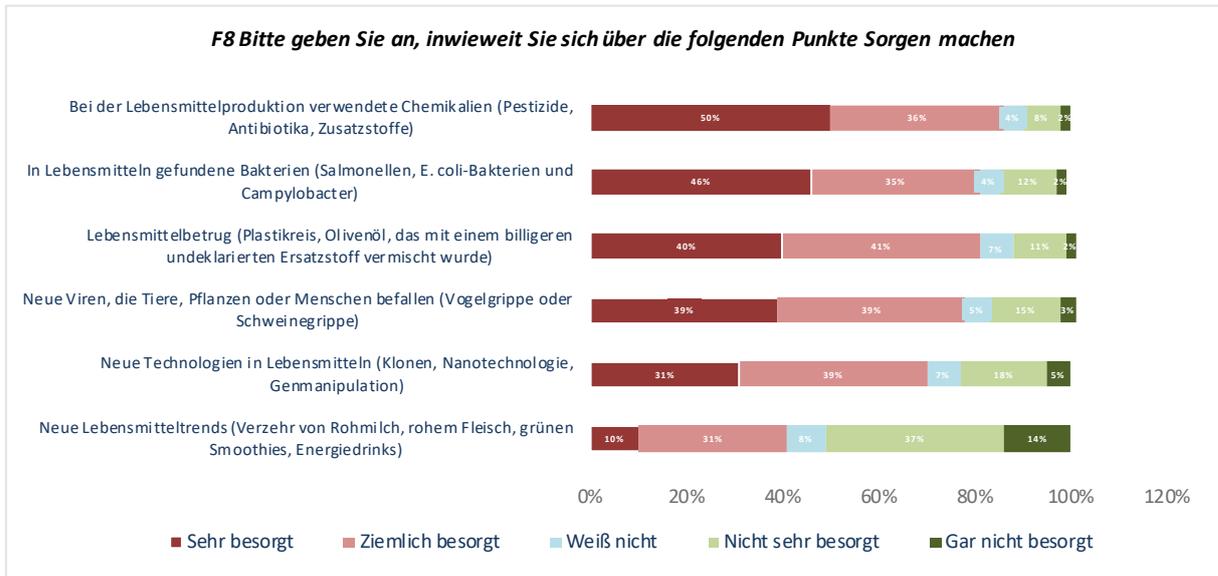
- Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bildet die Grundlage für die Lebensmittelsicherheitspolitik der EU, denn er ermächtigt die EU, in Fragen der öffentlichen Gesundheit und des Verbraucherschutzes tätig zu werden.
- Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 legt die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelrechts fest (Verordnung über das allgemeine Lebensmittelrecht). Sie schafft einen Rahmen für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zu Lebensmitteln und Futtermitteln sowohl auf Ebene der EU als auch der einzelnen Mitgliedstaaten und deckt alle Stufen der Herstellung und des Vertriebs von Lebensmitteln und Futtermitteln ab.
- 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 (ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1).

Gesundheitsrisiken in Verbindung mit chemischen Gefahren in Lebensmitteln

6. Welche Auswirkungen Lebensmittel haben, die Chemikalien in toxischen Mengen enthalten, ist schwer genau zu beziffern. Studien zu lebensmittelbedingten Erkrankungen enthalten oft weniger Zahlen zu Krankheiten oder Todesfällen aufgrund von chemischen Gefahren¹¹ als zu lebensmittelbedingten Infektionen. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass sich die Schädlichkeit zahlreicher chemischer Gefahren erst langfristig zeigt und in einigen Fällen durch ihre Interaktion und ihre kumulative Wirkung auf den Körper entsteht.
7. Spontane Beschwerden über ein bestimmtes auf dem Markt verfügbares Produkt, bei dem die Toxizitätsgrenzen überschritten werden, sind daher relativ selten. Das von den Behörden eingesetzte Kontrollsystem (siehe **Ziffern 13-17**) spielt eine Schlüsselrolle beim Schutz der Verbraucher vor möglichen Risiken.
8. Chemikalien in Lebensmitteln – darunter auch natürlich vorkommende Stoffe – können Störungen des endokrinen Systems verursachen, und Tieren verabreichte Antibiotika können die Antibiotikaresistenz verstärken. In **Anhang II** werden Beispiele für nicht vernachlässigbare Gesundheitsrisiken in Verbindung mit Chemikalien in Lebensmitteln aufgeführt.
9. Bei einer Befragung zu einer begrenzten Anzahl von Themen im Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit stuften die Bürger den Einsatz von Pestiziden, Antibiotika und Zusatzstoffen in der Lebensmittelproduktion als das Thema ein, das sie am meisten beunruhigt. Bei einer unlängst von der EFSA in Auftrag gegebenen Studie gaben 86 % der Befragten an, sie seien sehr oder ziemlich beunruhigt über den Einsatz dieser Stoffe in der Lebensmittelproduktion (siehe **Abbildung 1**).

¹¹ Weltgesundheitsorganisation, "WHO estimates of the global burden of food-borne diseases: Food-borne disease burden epidemiology reference group 2007-2015", 3.12.2015. Dies ist die erste und derzeit umfassendste Studie der WHO mit Schätzungen zu lebensmittelbedingten Erkrankungen. Sie enthält Daten zu vier chemischen Stoffen (Aflatoxin, Cassava-Cyanid, Dioxin und Erdnuss-Allergene).

Abbildung 1 – Risikowahrnehmung zu verschiedenen Themen – EU-weit



Quelle: Etienne, J. et al., "EU Insights – Consumer perceptions of emerging risks in the food chain", EFSA, 18.4.2018, DOI:10.2903/sp.efsa.2018.EN-1394 ICF.

Warum Lebensmittel chemische Gefahren mit sich bringen

10. Lebensmittel können Chemikalien in toxischen Mengen auf unterschiedliche Weise ausgesetzt sein, beispielsweise aufgrund von landwirtschaftlichen Verfahren, industriellen Prozessen, unsachgemäßer Lagerung, Umweltverschmutzung und durch natürliche Toxine. Chemische Gefahren treten in jeder Stufe der Lebensmittelversorgungskette auf. Die folgende **Kaffeetasse 1** zeigt auf, welche chemischen Gefahren ein häufig konsumiertes Produkt enthalten kann. Der Hof hat zwei weitere Kaffeetassen in den Bericht integriert, die veranschaulichen, wie sich das von der EU verwendete Modell für Lebensmittelsicherheit auf eben dieses Produkt auswirkt.

Kaffeetasse 1



Quelle: *Europäischer Rechnungshof.*

Enthalten die Kaffeebohnen in Ihrem Kaffee eine chemische Gefahr?

Die gerösteten Kaffeebohnen, aus denen Sie Ihre tägliche Tasse Kaffee brühen, enthalten möglicherweise zum Beispiel

- Rückstände von Pestiziden, mit denen die Pflanze behandelt wurde und die in den Bohnen zurückbleiben (z. B. Heptachlor),
- Umweltkontaminanten wie Schwermetalle, die dadurch in die Bohnen gelangen, dass die Pflanze aus dem Boden Schwermetalle aufnimmt,
- Prozesskontaminanten, die beim Rösten entstehen (z. B. Acrylamid).

Die **Kaffeetasse 2** (Ziffer 34) zeigt, wie diese Gefahren kontrolliert werden.

11. Lebensmittelunternehmer haben zum Schutz ihres guten Rufs und aus ökonomischen Gründen ein großes Interesse daran, die Sicherheit der von ihnen verkauften Lebensmittel zu gewährleisten. Chemikalien wie Desinfektionsmittel und Konservierungsstoffe können dabei helfen. Daneben verfolgen Lebensmittelunternehmer ökonomische Interessen, was sie zum Einsatz von Chemikalien veranlassen kann, beispielsweise um die Kosten zu senken oder um neue Produkte, Texturen oder Geschmacksrichtungen anzubieten.

12. Die chemischen Stoffe, die dem EU-Lebensmittelrecht unterliegen, stellen nur einen Bruchteil aller auf dem Markt verfügbaren Chemikalien dar. Der genaue Anteil ist nicht bekannt. Die meisten der in Lebensmitteln verwendeten Chemikalien müssen vor dem Inverkehrbringen ein Zulassungsverfahren durchlaufen, um die Einhaltung der Anforderungen des EU-Lebensmittelrechts, u. a. der Lebensmittelsicherheit, sicherzustellen. Die Zahl der Zulassungsanträge für neue Stoffe steigt von Jahr zu Jahr¹². Die EU ist bei den Chemikalien im Bereich des Agrar- und Lebensmittelsektors traditionell ein führender Akteur auf dem Weltmarkt. Die EFSA ist die für die Risikobewertung in allen Belangen der Lebensmittelkette zuständige EU-Einrichtung.

¹² Festgestellt von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young in ihrer externen Überprüfung der EFSA aus dem Jahr 2012.

Funktionsweise des von der EU verwendeten Kontrollsystems für Lebensmittelsicherheit

13. Die Rechtsvorschriften zur Lebensmittelsicherheit werden überwiegend auf EU-Ebene festgelegt. Die Kommission schlägt unter Berücksichtigung der Ratschläge der spezialisierten EU-Agenturen vor, welche Regeln zu befolgen sind, damit die Sicherheit der in der EU verzehrten Lebensmittel gewährleistet werden kann. Die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) ist innerhalb der Kommission für diese Politik zuständig.

14. Den Behörden der Mitgliedstaaten obliegt die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Lebensmittelkette in ihrem Hoheitsgebiet. Die zuständigen Behörden richten in ihrem Hoheitsgebiet amtliche Kontrollsysteme ein, um zu überprüfen, ob die Tätigkeiten der Unternehmer und die auf den EU-Markt gebrachten Waren den einschlägigen Standards und Anforderungen entsprechen. Die Kommission ist für die Annahme von Maßnahmen in Bezug auf Drittländer (z. B. Streichung von Unternehmen von der Liste) sowie die Einleitung rechtlicher Schritte zuständig, wenn die Mitgliedstaaten ihre Aufgaben nicht wahrnehmen.

15. Die Verordnung über amtliche Kontrollen von Lebensmitteln und Futtermitteln (EG) Nr. 882/2004 bildet die Grundlage für die durchgeführten Überprüfungen. Mithilfe dieser Verordnung soll ein integrierter und einheitlicher Ansatz bei der Durchführung amtlicher Kontrollen entlang der Lebensmittelkette erreicht werden. Diese Verordnung bietet den zuständigen Behörden den Rahmen, um die Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts zu überprüfen und Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senken. Darin sind zudem spezifische Bestimmungen für amtliche Kontrollen von eingeführten Erzeugnissen festgelegt. Der Bereich der chemischen Gefahren wird außerdem in zahlreichen sektorbezogenen Rechtsinstrumenten reguliert.

16. Die EU ist der weltweit größte Importeur und Exporteur von Agrar- und Lebensmittelprodukten. Kontrollen von Einfuhren sollen sicherstellen, dass eingeführte Erzeugnisse den EU-Rechtsvorschriften in gleichem Maße entsprechen wie die in der EU

hergestellten Lebensmittel. Das zugrunde liegende Prinzip lautet, dass alle auf EU-Märkten verfügbaren Lebensmittelprodukte sicher sein müssen, unabhängig von ihrer Herkunft¹³.

17. In der Lebensmittelkette tätige Unternehmen tragen die Primärverantwortung für die Lebensmittelsicherheit und verfügen häufig über Qualitätssicherungssysteme, die sich bis zum Ort der Abgabe erstrecken.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

18. Der Hof untersuchte bei dieser Prüfung die Grundlage und die Funktionsweise des von der EU verwendeten Modells für Lebensmittelsicherheit im Hinblick auf chemische Gefahren. Bei der Bestimmung des Prüfungsumfangs wurden verschiedene Faktoren berücksichtigt: die Relevanz der Risiken auf dem Gebiet der chemischen Gefahren, die Relevanz der Verantwortung der EU im Hinblick auf Chemikalien, die hohe Relevanz und die potenziellen Auswirkungen einer Prüfung mit diesem Schwerpunkt sowie der Prüfungsumfang anderer, kürzlich abgeschlossener und laufender Prüfungen des Hofes. Die übergeordnete Prüfungsfrage lautete:

Beruhet das von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit auf einer soliden Grundlage und wird es adäquat umgesetzt, damit die in der EU konsumierten Erzeugnisse vor chemischen Gefahren geschützt sind?

19. Der Hof untersuchte insbesondere,

- ob das von der EU verwendete Modell der Lebensmittelsicherheit im Hinblick auf Chemikalien als konform mit international bewährten Verfahren angesehen wird;

¹³ Auf der Webseite der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit heißt es, die Europäische Kommission arbeite darauf hin, dass die Lebensmittelversorgung in der EU die sicherste der Welt ist und dieselben Standards für Lebensmittelsicherheit für alle Erzeugnisse unabhängig von ihrer Herkunft gelten (https://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade_en). Der Grundsatz kommt auch in der Verordnung über das allgemeine Lebensmittelrecht – Artikel 11 (eingeführte Lebensmittel und Futtermittel) und Artikel 14 (Lebensmittel müssen sicher sein) – zum Ausdruck.

- ob die EU über eine solide Rechtsgrundlage verfügt, die sicherstellt, dass die zentralen Anforderungen der EU im Hinblick auf Chemikalien in Lebensmitteln, Futtermitteln, lebenden Tieren und Pflanzen bei Einfuhren eingehalten werden;
- wie das Modell umgesetzt wird, insbesondere im Hinblick auf die Vollständigkeit des Rechtsrahmens, die Funktionsweise des Kontrollsystems und die mittelfristige Tragfähigkeit des Modells.

Ziel der Prüfung war es nicht, die wissenschaftlichen Bewertungen zu Fragen der Lebensmittelsicherheit neu zu beurteilen.

20. Bei der Bewertung der Funktionsweise der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten legte der Hof das Jahr zugrunde, für das zuletzt vollständige Planungs-, Umsetzungs- und Überwachungsunterlagen verfügbar waren (d. h. 2016).

21. Die Prüfung fand zwischen Dezember 2017 und Mai 2018 statt. Der Hof erlangte Prüfungsnachweise durch

- Aktenprüfungen und Gespräche mit der Kommission (Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit) und mit der EFSA, d. h. der EU-Behörde, die zusammen mit der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) wissenschaftliche Beratung zu Fragen der Lebensmittelsicherheit bietet¹⁴; außerdem prüfte und analysierte der Hof die Verfahren und Leitlinien der Kommission, ihren Schriftverkehr mit den Mitgliedstaaten und Sitzungsprotokolle sowie externe Bewertungen und Prüfungsberichte.
- Prüfbesuche in drei Mitgliedstaaten: Italien, Niederlande und Slowenien¹⁵. In diesen Mitgliedstaaten besuchte der Hof die zuständigen staatlichen Ministerien,

¹⁴ Die EFSA ist für die Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelsicherheit zuständig. Aufgabe der EMA ist die Bewertung von Arzneimitteln (einschließlich Tierarzneimitteln) in der EU.

¹⁵ Die drei Mitgliedstaaten wurden anhand der folgenden Kriterien ausgewählt: 1) ausgewogenes Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten mit einem hohen Einfuhrvolumen und Mitgliedstaaten mit einem deutlich geringeren Volumen, 2) Mitgliedstaaten, in denen unterschiedliche Stoffe Hauptursache für chemische Gefahren in Lebensmitteln sind, und 3) Standort der wichtigsten EU-Behörde in Fragen der wissenschaftlichen Beratung zu Chemikalien in Lebensmitteln (EFSA

Lebensmittelunternehmen sowie zentrale Stellen in den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten (beispielsweise Grenzkontrollstellen). Während der Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten überprüfte der Hof die Funktionsweise der Kontrollsysteme sowie die Übermittlung von Informationen zu den Ergebnissen der Kontrollen und von wissenschaftlichen Daten an die Kommission und die EFSA.

- Treffen mit Experten, die im Rahmen ihrer Arbeit in den Mitgliedstaaten oder für die EFSA in internationalen Foren tätig sind und Zugang zu aktuellen Informationen über chemische Gefahren und Lebensmittelsicherheit im Allgemeinen haben.

BEMERKUNGEN

Das im Hinblick auf Chemikalien von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit gilt international als maßgebliche Referenz

22. In diesem Abschnitt des Berichts werden die Elemente beschrieben, durch die das von der EU angewandte Modell international als maßgebliche Referenz gilt. Außerdem wird die Rechtsgrundlage der EU dargelegt, wonach Drittländer bei Ausfuhren in die EU die Standards der Union einhalten müssen, damit gewährleistet ist, dass in der EU hergestellte Erzeugnisse und eingeführte Erzeugnisse die gleichen hohen Sicherheitsstandards erfüllen.

Die Stärke des von der EU angewandten Modells beruht auf einer Reihe von Unterscheidungsmerkmalen

23. Im Kontext des Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)¹⁶ bescheinigen die jüngsten Ergebnisse des

in Parma). Bei der Auswahl der Länder wurde auch auf eine ausgewogene geografische Verteilung geachtet. In Italien führte der Hof in Anbetracht der regionalen Gliederung des Landes die meisten seiner Kontrollen in nur einer Region (Ligurien) durch.

¹⁶ Das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung ist Teil der Agenda der Kommission für bessere Rechtsetzung. Es zielt darauf ab, das EU-Recht einfach zu halten, unnötigen Aufwand abzuschaufen und die Vorschriften anzupassen, ohne die politischen Ziele zu gefährden.

Eignungstests im Bereich des allgemeinen Lebensmittelrechts¹⁷, des Kernstücks der für den Lebensmittelsektor geltenden EU-Rechtsvorschriften, dem von der EU angewandten Modell der Lebensmittelsicherheit eine Reihe positiver Eigenschaften. Die vom Hof untersuchten Studien und die Experten, mit denen der Hof sprach (siehe **Ziffer 21**), stuften das von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit ausnahmslos als maßgebliche Referenz ein^{18 19 20}. Obwohl das Modell der EU zu den am weitesten entwickelten der Welt gehört, entsprechen die Kosten, die Landwirten durch die Einhaltung der Rechtsvorschriften in der EU entstehen, im Großen und Ganzen denen von Landwirten in anderen Teilen der Welt²¹. Verschiedene Elemente gelten als unterscheidungskräftige und charakteristische Merkmale, die die Stärke des EU-Modells ausmachen. In diesem Abschnitt wird auf drei dieser Merkmale eingegangen.

Beim EU-Modell werden drei Einzelschritte der Risikoanalyse klar herausgestellt und unterschieden

24. Nach EU-Recht, und insbesondere nach dem allgemeinen Lebensmittelrecht (Verordnung (EG) Nr. 178/2002)²², werden auf EU-Ebene drei Einzelschritte der

¹⁷ SWD(2018) 38 final, "Fitness Check on the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002)".

¹⁸ Spiric, D. et al., "Convergence on EU and USA Food safety Regulation approach, regarding foodborne outbreaks", International 58th Meat Industry Conference "Meat Safety and Quality: Where it goes?", *Procedia Food Science* 5(2015) 266-269. Dem Bericht zufolge ist das EU-Lebensmittelrecht eine Referenzgröße für die USA.

¹⁹ Humphrey, J., "Food Safety, Private Standards Schemes and Trade: The Implications of the FDA Food Safety Modernization Act", IDS Working Paper Volume 2012 No 403, September 2012.

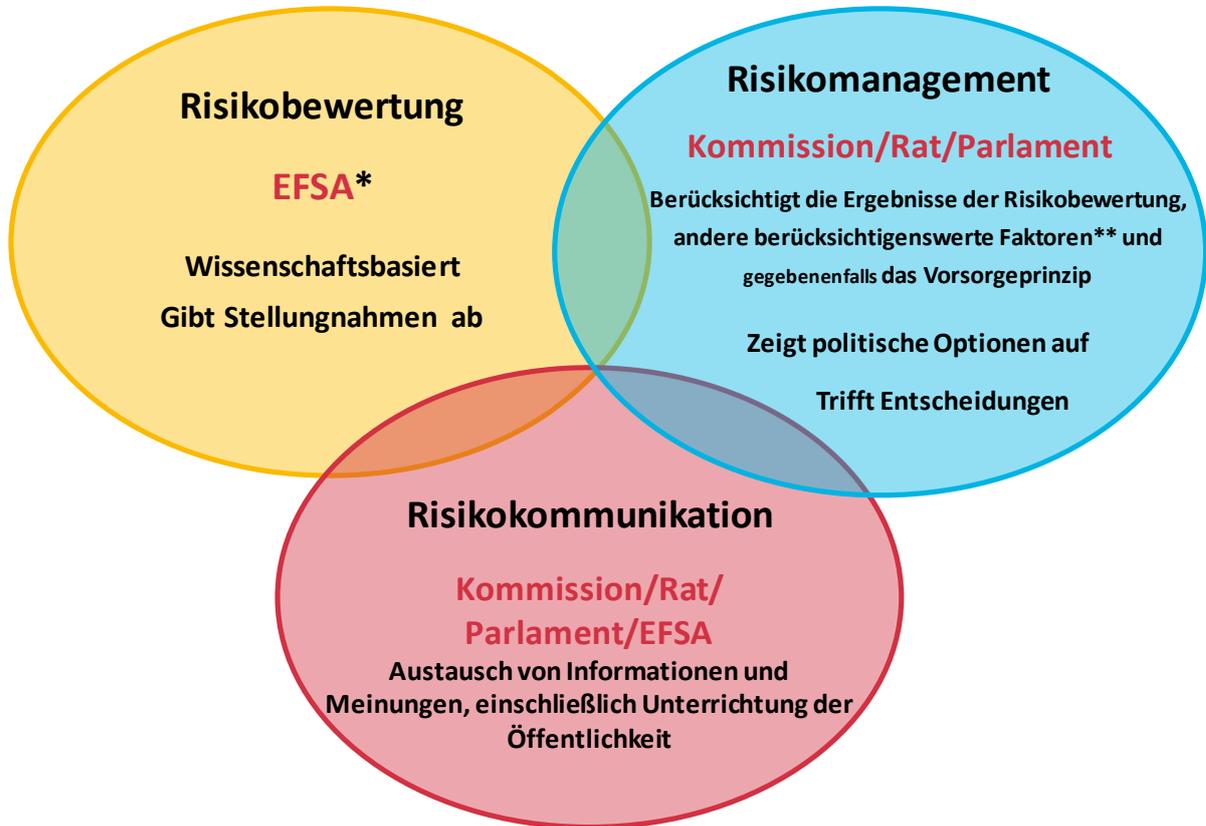
²⁰ EIoP: Text 2008-006 – "European governance still technocratic? New modes of governance for food safety regulation in the European Union", Robert Fischer, 2018. Dort heißt es, nach dem Vorbild der EU hätten zahlreiche Länder, darunter Frankreich und Deutschland, unabhängige Bewertungsagenturen gegründet und das Prinzip der organisatorischen Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement übernommen.

²¹ "Assessing farmers" cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety", CRPA im Auftrag der Europäischen Kommission, AGRI 2011-EVAL-08.

²² Siehe hierzu insbesondere Erwägungsgrund 17 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002: "Soweit das Lebensmittelrecht die Verringerung, Ausschaltung oder Vermeidung eines Gesundheitsrisikos anstrebt, ergibt sich aus den drei miteinander verbundenen Einzelschritten der Risikoanalyse, nämlich Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation, eine systematische

Risikoanalyse unterschieden: Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 2 – Die drei Einzelschritte der Risikoanalyse auf EU-Ebene



* Die EMA ist in der EU für die Risikobewertung von Arzneimitteln (insbesondere Tierarzneimitteln) zuständig.

** Gesellschaftliche, wirtschaftliche und ethische Gesichtspunkte, Traditionen und Umwelterwägungen sowie die Frage der Kontrollierbarkeit.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Methodik zur Ermittlung effektiver, angemessener und gezielter Maßnahmen oder sonstiger Aktionen des Gesundheitsschutzes." Erwägungsgrund 19 derselben Verordnung lautet wie folgt: "Es wird allgemein anerkannt, dass die wissenschaftliche Risikobewertung allein in manchen Fällen nicht alle Informationen liefert, auf die sich eine Risikomanagemententscheidung gründen sollte, und dass auch noch andere für den jeweils zu prüfenden Sachverhalt relevante Faktoren wie beispielsweise gesellschaftliche, wirtschaftliche und ethische Gesichtspunkte, Traditionen und Umwelterwägungen wie auch die Frage der Kontrollierbarkeit zu berücksichtigen sind." In Artikel 3 werden die Definitionen dieser drei Einzelschritte aufgeführt.

25. Um die Trennung dieser drei Einzelschritte sicherzustellen, wurde mit dem allgemeinen Lebensmittelrecht 2002 eine unabhängige europäische Agentur, die EFSA²³, ins Leben gerufen. Ihre Aufgabe ist es, wissenschaftliche Risikobewertungen zu Fragen der Lebensmittelsicherheit bereitzustellen. Die Gründung dieser Agentur ermöglicht es den für Lebensmittelsicherheit zuständigen politischen Entscheidungsträgern in der EU nicht nur auf Krisen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu reagieren, sondern auch ein umfassendes System der Lebensmittelsicherheit einzurichten, das Standards und Mechanismen umfasst, welche sicherstellen, dass diese Standards eingehalten werden. Laut dem allgemeinen Lebensmittelrecht soll diese Einrichtung mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet werden, um die Grundlagen für ein wissenschaftlich basiertes Modell der Lebensmittelsicherheit zu schaffen.

Beim EU-Ansatz für Lebensmittelsicherheit kommt bei Bedarf das Vorsorgeprinzip zum Tragen

26. Das "Vorsorgeprinzip" ist ein im allgemeinen Lebensmittelrecht der EU²⁴ anerkanntes Risikomanagementinstrument (siehe **Kasten 1**). Besteht berechtigter Anlass zur Sorge und anhaltende wissenschaftliche Unsicherheit, kann das Prinzip beim Risikomanagement angewandt und mit der gebotenen Vorsicht vorgegangen werden.

²³ Die EMA wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 726/2004 geschaffen, bestand aber bereits seit 1995 auf der Grundlage älterer Richtlinien. Sie ist in der EU für die Risikobewertung von Arzneimitteln zuständig.

²⁴ Erwägungsgrund 21 und Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

Kasten 1 – Das Vorsorgeprinzip gemäß der Definition im allgemeinen Lebensmittelrecht

Das Vorsorgeprinzip bezieht sich auf bestimmte Situationen, in denen

- hinreichender Grund zur Sorge besteht, dass ein inakzeptables Gesundheitsrisiko vorliegt,
- die verfügbaren Informationen und Daten nicht vollständig genug sind, um eine umfassende Risikobewertung zu ermöglichen.

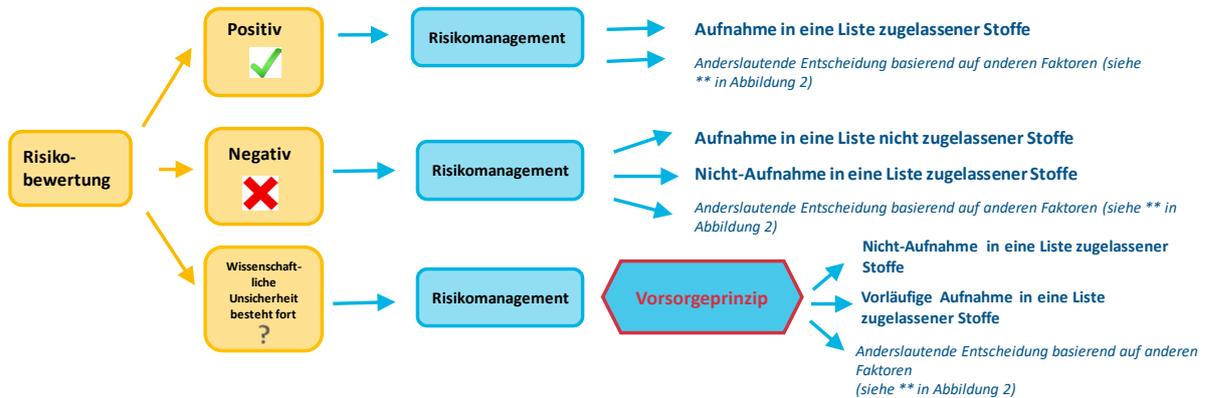
In diesen speziellen Fällen können Entscheidungsträger oder Risikomanager auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips entsprechende Maßnahmen oder andere Schritte ergreifen, während sie versuchen, umfassendere wissenschaftliche und andere Daten zu erhalten. Diese Maßnahmen müssen mit den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen und sollten vorläufig sein, bis umfassendere Informationen über das Risiko eingeholt und analysiert werden können.

27. In ihrer Mitteilung zum Vorsorgeprinzip aus dem Jahr 2000 legte die Kommission fest, dass die Anwendung dieses Prinzips einer Reihe von Beschränkungen unterliegen sollte²⁵. Das Prinzip kann angewandt werden, wenn eine Risikobewertung durchgeführt und dabei festgestellt wurde, dass trotz Vorliegens eines konkreten Risikos weitere wissenschaftliche Daten erforderlich sind, um das genaue Ausmaß des Risikos zu bestimmen (siehe **Abbildung 3**). "Auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips [können] auch dann Entscheidungen getroffen werden, wenn die Wissenschaft keine klaren Antworten geben kann²⁶". Dadurch können Risikomanager vorläufige Maßnahmen treffen, während sie auf weitere wissenschaftliche Daten warten, die sie für eine umfassende Risikobewertung benötigen.

²⁵ Laut der Mitteilung der Kommission zur Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips (KOM(2000) 1 endg. vom 2.2.2000) müssen die in Anwendung des Vorsorgeprinzips getroffenen Maßnahmen "verhältnismäßig sein, also dem angestrebten Schutzniveau entsprechen; diskriminierungsfrei anwendbar sein; auf bereits getroffene ähnliche Maßnahmen abgestimmt sein; daraufhin geprüft worden sein, welche Kosten und welcher Nutzen mit einem Tätigwerden bzw. Nichttätigwerden verbunden sind (diese Prüfung sollte – sofern dies zweckmäßig und möglich ist – eine wirtschaftliche Kosten-/Nutzen-Analyse umfassen); überprüft werden, sobald neue wissenschaftliche Daten vorliegen, eine Bestimmung derjenigen ermöglichen, die die für eine umfassendere Risikobewertung erforderlichen wissenschaftlichen Beweise beibringen müssen".

²⁶ Europäische Kommission – Pressemitteilung – Die Kommission verabschiedet eine Mitteilung zum Vorsorgeprinzip.

Abbildung 3 – Die Anwendung des Vorsorgeprinzips



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission.

28. Das Vorsorgeprinzip hat sowohl Gegner als auch Befürworter. Die Befürworter halten es für ein gutes Instrument zum Schutz der Öffentlichkeit vor potenziellem Schaden (in diesem Fall vor chemischen Gefahren). Die Gegner befürchten, dass die Anwendung des Prinzips die Innovationskraft hemmt und unnötige Kosten verursacht. In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2000 versuchte die Kommission, die "Freiheiten und Rechte von Einzelpersonen, Unternehmen und Verbänden einerseits und die Notwendigkeit einer Verringerung der Gefahr negativer Folgen für Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen andererseits gegeneinander abzuwägen".

29. Im Rahmen des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (das "SPS-Übereinkommen")²⁷ verpflichten sich die WTO-Mitglieder, ihre Gesundheitsstandards ausgehend von risikobasierten Kriterien zu entwickeln²⁸. Damit sind für die EU als großen Lebensmittelexporteur wichtige Vorteile verbunden. Der derzeitige Rechtsrahmen der EU kombiniert zwei Arten von Kriterien:

²⁷ Das WTO-Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (das "SPS-Übereinkommen") trat mit der Gründung der Welthandelsorganisation am 1. Januar 1995 in Kraft. Es legt die Regeln fest, die WTO-Mitglieder befolgen müssen, wenn sie Vorschriften im Hinblick auf Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit erlassen.

²⁸ Artikel 5 des SPS-Übereinkommens.

risikobasierte (in den meisten Fällen) und gefahrenbasierte Ausschlusskriterien in den Rechtsvorschriften über die Vermarktung und den Einsatz von Pestiziden (siehe **Kasten 2**). Bei risikobasierten Kriterien muss ein bestimmter Stoff zur Ermittlung seiner Sicherheitsgrenzwerte den gesamten Risikobewertungsprozess durchlaufen²⁹. Bei gefahrenbasierten Kriterien werden bestimmte Stoffe³⁰ dagegen ausschließlich deswegen verboten, weil sie als potenziell gefährlich (z. B. krebserregend) gelten, eine vollständige Risikobewertung ist nicht erforderlich.

²⁹ Eine vollständige Risikobewertung umfasst vier Stufen: Gefahrenidentifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1).

Kasten 2 – Unterschied zwischen Gefahr und Risiko

Der EU-Rechtsrahmen unterscheidet zwischen gefahrenbasierten und risikobasierten Kriterien.

Pestizide, welche die gefahrenbasierten Ausschlusskriterien nicht erfüllen, dürfen in der EU weder vermarktet noch eingesetzt werden. Dennoch können Rückstände solcher Pestizide in Waren, die in die EU eingeführt werden, toleriert werden, wenn eine Risikobewertung ergeben hat, dass sie keine Gefahr für Verbraucher darstellen.



Quelle: EFSA.

30. Gemäß den WTO-Regeln dürfen Einfuhrländer nicht ausschließlich gefahrenbasierte Kriterien als Grundlage für den Ausschluss potenzieller Importe heranziehen³¹. Die Kommission führte vor Kurzem Gespräche mit den Mitgliedstaaten, die Anträge auf Einfuhrtoleranzen bewerten (siehe [Ziffer 38](#)). In diesen Gesprächen ging es darum, wie sie die in den beiden EU-Verordnungen über die Zulassung von Pestiziden und

³¹ WTO ANALYTICAL INDEX, SPS-Übereinkommen – Präambel (Rechtsprechung), Punkt 1.5.2 "Relationship of the precautionary principle with the SPS Agreement", Januar 2018.

Pestizidrückstände³² festgelegten rechtlichen Anforderungen und gleichzeitig ihre Verpflichtungen im Rahmen des SPS-Übereinkommens³³ erfüllen können.

EU-Recht weist Lebensmittelunternehmen die Primärverantwortung für Lebensmittelsicherheit zu

31. Zu Lebens- und Futtermittelunternehmern gehören beispielsweise Landwirte, Fischer, verarbeitende Unternehmen, Importeure und Einzelhändler. Sie alle unterliegen allgemeinen und spezifischen rechtlichen Anforderungen³⁴. Laut EU-Lebensmittelrecht liegt die Verantwortung für die Einhaltung dieser Rechtsvorschriften, und insbesondere für die Sicherheit von Lebensmitteln, in erster Linie bei den Lebensmittel- oder (Futtermittel)unternehmern³⁵. Zur Ergänzung und Unterstützung dieses Grundsatzes müssen die Behörden der Mitgliedstaaten angemessene und wirksame Kontrollen sicherstellen, und die Kommission muss den Gesamtrahmen überwachen, um seine ordnungsgemäße Funktionsweise zu gewährleisten (siehe **Abbildung 4**).

³² Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und Verordnung (EG) Nr. 396/2005.

³³ Zusammenfassender Bericht über die Sitzung des Ständigen Ausschusses für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel vom 16. und 17. Februar 2017 in Brüssel: In diesem Bericht heißt es, die Mitgliedstaaten hätten auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die dies auf internationaler Ebene schaffen könne (Codex Alimentarius), sowie auf die Frage der Verantwortung für derartige politische Entscheidungen auf ihrer Ebene, da sie bei der Bearbeitung von Anträgen auf Einfuhrtoleranzen die Erstbewertung vornehmen. Siehe auch den Zusammenfassenden Bericht über die Sitzung des Ständigen Ausschusses für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel vom 13. und 14. Juni 2018 in Brüssel, Tagesordnungspunkt A.14.

³⁴ Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer müssen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen sicherstellen, dass die Lebensmittel oder Futtermittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen, die für ihre Tätigkeit gelten, und die Einhaltung dieser Anforderungen überprüfen.

³⁵ In den Ergebnissen des Eignungstests im Bereich des allgemeinen Lebensmittelrechts wird die klare Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Lebens- oder Futtermittelunternehmern und Behörden entlang der Lebensmittelkette als Effizienzgewinn gewürdigt.

Abbildung 4 – Struktur privater und öffentlicher Überprüfungen der Lebensmittelsicherheit



Hinweis: Lebensmittelunternehmer könnten auch zusätzlichen Kontrollen im Rahmen privater Zertifizierungssysteme unterworfen werden und diese Kontrollen in die Struktur der Überprüfungen der Lebensmittelsicherheit einbeziehen. Diese Kontrollen unterliegen jedoch nicht den amtlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten oder der Überwachung durch die Kommission.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

32. Angesichts der erheblichen Menge an Lebensmitteln, Futtermitteln, lebenden Tieren und Pflanzen, die EU-Rechtsvorschriften über (chemische) Lebensmittelsicherheit unterliegen, müssen private³⁶ und öffentliche Überprüfungen gut koordiniert werden, um die Ressourcen effizient einzusetzen. Ein Beispiel für die Anzahl der Prüfungen³⁷: 2016 analysierten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten 84 657 Proben auf Pestizidrückstände (darunter auch von Island und Norwegen untersuchte Proben) und 706 764 Proben auf Stoffe und Rückstände, die unter die Richtlinie 96/23/EG fallen³⁸.

³⁶ Gemäß Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

³⁷ Zahlen basierend auf EFSA-Berichten.

³⁸ Richtlinie 96/23/EG des Rates vom 29. April 1996 über Kontrollmaßnahmen hinsichtlich bestimmter Stoffe und ihrer Rückstände in lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen (ABl. L 125 vom 23.5.1996, S. 10).

33. 2016 untersuchte die Kommission, ob die Mitgliedstaaten ihre amtlichen Kontrollen von Futtermitteln auf der Grundlage der vom privaten Sektor durchgeführten Überprüfungen planen könnten³⁹, und 2017 lotete sie mögliche Synergien zwischen amtlichen Kontrollen, den internen Kontrollen von Lebensmittelunternehmern und privaten Zertifizierungssystemen aus⁴⁰. Die 2016 von der Kommission durchgeführte Untersuchung zu Futtermitteln ergab, dass eine engere Verknüpfung des Systems zur amtlichen Kontrolle von Futtermitteln mit privaten Zertifizierungssystemen potenzielle Vorteile und Herausforderungen bietet.

34. Obwohl die Behörden der Mitgliedstaaten zustimmten, dass die ordnungsgemäße Überwachung der Qualität derartiger privater Systeme und der internen Kontrollen der Lebensmittelunternehmer wichtig ist, zeigten sich die Behörden von mindestens zwei Mitgliedstaaten besorgt über diese Entwicklungen⁴¹. Ein Grund zur Besorgnis sei die Tatsache, dass eine finanzielle Beziehung zwischen Lebensmittelunternehmern und Zertifizierungsstellen bestehe und Prüfungen im Rahmen von Zertifizierungssystemen meistens angekündigt würden, da sich eine Vorabinformation negativ auf die Verlässlichkeit der Daten auswirken könne. Ein weiterer Grund sei, dass bestimmten rechtlichen Anforderungen, z. B. Rückstandshöchstwerten, in den Systemen für Lebensmittelsicherheitsstandards des Privatsektors nicht exakt entsprochen werde.

³⁹ Laut dem zusammenfassenden Bericht "Interaktion zwischen dem System zur amtlichen Kontrolle von Futtermitteln und privaten Zertifizierungssystemen" der GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (2016-8975) ergeben sich einige Vorteile, wenn die zuständigen Behörden mit privaten Zertifizierungssystemen interagieren (http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/).

⁴⁰ "Health and Food Audits and Analysis Programme 2017", Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit.

⁴¹ Beispielsweise GD SANTE 2017-6072. Abschlussbericht aufgrund eines vom 28. November bis 6. Dezember 2017 durchgeführten Informationsbesuchs in Deutschland, bei dem Informationen zu Synergien zwischen amtlichen Kontrollen und Eigenkontrollen von Lebensmittelunternehmern sowie Zertifizierungssystemen Dritter erhoben wurden (http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/). Die Niederlande äußerten bei dem vom Hof im Rahmen dieser Prüfung durchgeführten Prüfbesuch ähnliche Bedenken.

Kaffeetasse 2



Wie überprüft das Kaffeunternehmen Ihren Kaffee?

Die für Ihren Kaffee verwendeten Kaffeebohnen sind höchstwahrscheinlich importiert und wurden möglicherweise von einem Lebensmittelunternehmer in der EU verarbeitet.

Dieser Lebensmittelunternehmer ermittelt mithilfe eines HACCP-Systems unter anderem mögliche chemische Gefahren in Verbindung mit seinem Unternehmen. Die Unternehmer richten spezifische Verfahren ein, beispielsweise die regelmäßige Reinigung der Anlagen (um Umweltkontaminanten zu verhindern), Labortests jeder Rohstofflieferung bei Wareneingang, computergestützte Systeme zur Steuerung der maximalen Hitze während des Röstvorgangs (zur Kontrolle der Entstehung von Acrylamid) und vieles mehr.

Außerdem führen die Unternehmer auf speziellen Wunsch ihrer Direktkunden in der Regel noch zusätzliche Tests durch, etwa, um das Nichtvorhandensein eines bestimmten Stoffs zu gewährleisten.

Was die Behörden prüfen, erfahren Sie bei **Kaffeetasse 3** (Ziffer 61).

Aus Drittländern eingeführte Lebensmittel müssen EU-Standards erfüllen

35. Rund 13 % der in der EU konsumierten Erzeugnisse sind importiert⁴². Die außerhalb der EU geltenden Standards für Lebensmittelsicherheit können von den in der EU geltenden Standards abweichen. Zusammen mit 188 Ländern arbeitet die EU an der Entwicklung des Codex Alimentarius, einer Sammlung von Standards, Leitlinien und Verfahrensregeln. Der Codex bietet einen grundlegenden Rahmen, in dem viele Fragen im Bereich

⁴² Geschätzter Verbrauch = Erzeugung in der EU + Einfuhren - Ausfuhren. Daten zur Erzeugung in der EU – 734 Millionen Tonnen (Quelle: Volumen der landwirtschaftlichen Erzeugung in der EU im Jahr 2013 in Millionen Tonnen, Faostat). Daten zu den Einfuhren – fast 93 Millionen Tonnen im Jahr 2016, und zu den Ausfuhren – 91 Millionen Tonnen (Quelle: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171016-1?inheritRedirect=true>).

Lebensmittelstandards aufeinander abgestimmt werden. Doch obwohl eine Reihe von Ländern die im Codex vereinbarten Standards anwendet, kann er doch nur in begrenztem Umfang eine Standardisierung herbeiführen⁴³. Angaben der Kommission zufolge war beispielsweise rund die Hälfte der in den letzten Jahren festgesetzten Höchstgehalte an Pestizidrückständen im Codex und in der EU gleich.

36. Auf der Website und in den öffentlichen Mitteilungen der Kommission heißt es, strenge Einfuhrbestimmungen im Hinblick auf Lebensmittel- und Futtermittelhygiene, Verbrauchersicherheit und Tiergesundheit sollen sicherstellen, dass alle Einfuhren die gleichen hohen Standards erfüllen wie Produkte aus der EU selbst⁴⁴. Dem aktuellen Jahresbericht der EFSA über Pestizidrückstände ist zu entnehmen, dass eingeführte Erzeugnisse doppelt so oft überprüft werden wie inländische Erzeugnisse. Darin kommt die Anwendung eines Risikomodells für Lebensmittelsicherheit zum Ausdruck⁴⁵.

37. Die EU pflegt auf zwei unterschiedliche Arten Handelsbeziehungen zu Drittländern: 1) über bilaterale Vereinbarungen und 2) ohne spezifische bilaterale Vereinbarungen. In beiden Fällen müssen Drittländer bei Ausfuhren in die EU die EU-Standards einhalten.

38. In begründeten Fällen können Drittländer die EU um Änderung bestimmter Grenzwerte (z. B. Rückstandshöchstgehalte für ein bestimmtes Pestizid oder ein bestimmtes Lebensmittelerzeugnis) ersuchen. Dieser Mechanismus wird als "Einfuhrtoleranz" bezeichnet. Ein benannter Mitgliedstaat bewertet zunächst den Antrag des Drittlands und die zugehörigen übermittelten Unterlagen. Auf der Grundlage der Risikobewertung des

⁴³ So können die Listen der in den CODEX aufgenommenen chemischen Stoffe unvollständig sein, oder in den Mitgliedsländern können nach wie vor andere gesetzliche Grenzwerte für einen bestimmten Stoff gelten (z. B. ein anderer MRL).

⁴⁴ https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/imports_en.

⁴⁵ Während 13 % der in der EU konsumierten Erzeugnisse importiert sind (siehe Fußnote 42), betrafen 26,4 % (22 345) der Gesamtzahl der Proben (84 657) Erzeugnisse, die aus Drittländern eingeführt worden waren, und 67 % (56 749) der Gesamtzahl stammten aus den Bericht erstattenden Ländern (EU, Island und Norwegen). Bericht 2016 der Europäischen Union über Pestizidrückstände in Lebensmitteln, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit.

Mitgliedstaats gibt die EFSA dann eine Stellungnahme ab. Ist diese Stellungnahme positiv und besteht ihr zufolge keine Gefahr für die Sicherheit der Verbraucher, kann die Kommission dem Antrag des Drittlands auf Einfuhrtoleranz stattgeben und den Rechtsrahmen der EU entsprechend ändern (z. B. durch Festsetzung eines spezifischen EU-MRL). Drittländer können auch Einfuhrtoleranzen für Lebensmittel beantragen, die Wirkstoffe enthalten, die in der EU nicht zugelassen sind⁴⁶. Daher hat die EU hinsichtlich der Einfuhrtoleranzen einen Rechtsrahmen entwickelt, wonach Drittländer, die in die EU exportieren, die gleichen Standards für Lebensmittelsicherheit erfüllen müssen wie sie für EU-Erzeugnisse gelten (siehe Ziffer 30).

Das Modell steht vor Herausforderungen

39. Dieser Teil des Berichts befasst sich mit den Herausforderungen, vor denen das von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit derzeit steht. In den folgenden Abschnitten legt der Hof dar, inwieweit der Rechtsrahmen vollständig ist, außerdem geht er auf verschiedene Elemente ein, die mittelfristig die Tragfähigkeit des Modells der Lebensmittelsicherheit gefährden, und beleuchtet die Beschränkungen des Kontrollsystems.

Einige Elemente der EU-Rechtsvorschriften bedürfen noch der Umsetzung oder weiterer Maßnahmen

40. In den Jahren seit der Verabschiedung des allgemeinen Lebensmittelrechts im Jahr 2002 sind verschiedene Verordnungen zu chemischen Gefahren in Lebensmitteln, Futtermitteln, lebenden Tieren und Pflanzen in Kraft getreten. Einige Elemente der EU-Rechtsvorschriften müssen noch umgesetzt werden und erfordern Maßnahmen seitens der Kommission (siehe Ziffer 53 und Anhang III). Daher wird ein Teil dieser Elemente durch nationale Maßnahmen abgedeckt. Der Hof kam zu dem Schluss, dass dies die Durchsetzbarkeit des Rechtsrahmens und die ordnungsgemäße Funktionsweise des Marktes beeinträchtigte und dem 2002 von den EU-Gesetzgebern angestrebten Schutzniveau vor chemischen Gefahren abträglich sein kann. Tabelle 2 sind Beispiele für Elemente der EU-Rechtsvorschriften zu entnehmen, die

⁴⁶ Wenn diese Stoffe beispielsweise aus anderen als Gesundheitsgründen nicht zugelassen wurden.

von der Kommission noch umgesetzt werden müssen oder zu denen sie Maßnahmen ergreifen muss.

Tabelle 2 – Elemente der EU-Rechtsvorschriften, bei denen die Umsetzung und weitere Maßnahmen noch ausstehen

Stofftyp	Elemente, bei denen Handlungsbedarf besteht
Lebensmittelzusatzstoffe	Vollständige Neubewertung Methode für die Messung der Aufnahme von Lebensmittelzusatzstoffen
Lebensmittelenzyme	Annahme der Liste zugelassener Lebensmittelenzyme
Lebensmittelaromen	Aktualisierung der Liste der Lebensmittelaromen Methode für die Messung der Aufnahme von Lebensmittelaromen
Nährstoffquellen (Nahrungsergänzungsmittel/pflanzliche Stoffe)	Festlegung von Höchst- und Mindestmengen für Vitamine und Mineralien
Pestizidrückstände	Harmonisierung der Verarbeitungsfaktoren Methode für die Festlegung des MRL-Werts für die kumulative Exposition

41. Der Hof kam zu dem Schluss, dass das EU-Recht derzeit einige Stoffgruppen (z. B. Rückstände von Pestiziden und Tierarzneimittel) ausführlicher abdeckt als andere (z. B. Enzyme und Lebensmittelkontaktmaterialien). Die Kommission hat keine bereichsübergreifende Risikobewertung durchgeführt oder in Auftrag gegeben, die diese Unterschiede rechtfertigen würde.

Die Tragfähigkeit des von der EU angewandten Modells der Lebensmittelsicherheit steht auf dem Prüfstand

42. Während sich bestimmte Elemente des Rechtsrahmens für Chemikalien in Lebensmitteln, Futtermitteln, Pflanzen und lebende Tiere noch in der Ausarbeitung befinden (siehe **Ziffer 40 und Anhang III**), wächst die chemische Industrie immer weiter. Es herrscht erheblicher Druck, neue Stoffe zuzulassen. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young stellte 2012 in ihrer externen Bewertung der EFSA fest, die Anzahl der zugelassenen Erzeugnisse habe seit 2006 ebenso wie die Anzahl der eingereichten und genehmigten

Anträge stetig zugenommen. In dem Bewertungsbericht heißt es weiter, die Anträge machten mehr als 60 % der Arbeit der EFSA aus, und mehr als ein Drittel dieser Anträge betrafen neue Erzeugnisse. Dadurch werden die Kapazitäten der EFSA überstrapaziert, und möglicherweise werden letztlich Ressourcen für Bewertungen verwendet, die von der Industrie beantragt wurden. Tatsächlich haben verschiedene EFSA-Abteilungen bestätigt, dass sie mit ihrer Arbeit erheblich im Rückstand sind, insbesondere im Bereich der regulierten Lebensmittelzutaten. Allerdings wurde der Arbeitsrückstand trotz Fortschritten in jüngster Zeit bisher noch nicht wirksam angegangen.

43. Die Mitgliedstaaten stellen nicht immer die für wissenschaftliche Bewertungen erforderlichen Daten bereit⁴⁷, obwohl sie gesetzlich dazu verpflichtet sind oder von der EFSA dazu aufgefordert wurden. Wenn sich wissenschaftliche Bewertungen, darunter auch solche der EFSA, verzögern, wird es für die Gesetzgeber schwieriger, neue Rechtsvorschriften zu verabschieden oder bestehende zu ändern. Solche Verzögerungen können auftreten, wenn die Ressourcen begrenzt sind oder wissenschaftliche Gremien Schwierigkeiten haben, ein hohes Niveau an wissenschaftlicher Expertise aufrechtzuerhalten, beispielsweise wegen eines Mangels an Sachverständigen.

44. Der Rechtsrahmen ist inzwischen so umfassend, dass die Behörden nicht in der Lage sind, alle regulierten Stoffen eingehend zu überprüfen (siehe **Ziffer 50 und Anhang I**).

45. Diese Faktoren bedrohen längerfristig die Tragfähigkeit des Modells, da die Erwartungen seine derzeitige Leistungsfähigkeit übersteigen. Die EFSA hat die Tragfähigkeit für die kommenden Jahre schon als einen Schwerpunktbereich identifiziert. Die Kommission setzt sich im Rahmen des REFIT-Programms und mehrerer sektorbezogener Bewertungen ebenfalls bereits mit diesem Thema auseinander.

⁴⁷ Wie Daten über das Vorkommen chemischer Stoffe oder Daten zum Lebensmittelverbrauch.

Beschränkungen des Kontrollsystems

Das Kontrollsystem für in der EU hergestellte oder angebaute Erzeugnisse

46. Die Mitgliedstaaten sind für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften verantwortlich, die nach dem Motto "vom Erzeuger zum Verbraucher" für die gesamte Lebensmittelkette gelten (siehe **Abbildung 5**). Nach EU-Recht führen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Kontrollen durch, um zu überprüfen, ob die Tätigkeiten der Unternehmer und die auf den EU-Markt gebrachten Waren den einschlägigen Standards und Anforderungen entsprechen. Sie sollten diese Überprüfungen in Abhängigkeit von dem jeweiligen Risiko regelmäßig und mit der gebotenen Häufigkeit durchführen⁴⁸.

⁴⁸ Im Prinzip können die Mitgliedstaaten selbst entscheiden, welche Anzahl an Überprüfungen angemessen ist, allerdings können EU-Vorschriften für bestimmte Erzeugnisse vorgeben, wie häufig Überprüfungen vorzunehmen sind. So sind etwa in Anhang IV der Richtlinie 96/23/EG des Rates "Umfang und Häufigkeit der Probenahmen" für lebende Tiere und tierische Erzeugnisse festgelegt.

Abbildung 5 – Kontrollsystem der Mitgliedstaaten für die Lebensmittelkette



Quelle: Europäische Kommission.

47. Der Hof stellte fest, dass die Behörden der Mitgliedstaaten die von den Lebensmittelunternehmern zur Verhütung chemischer Risiken eingesetzten Kontrollsysteme und die erzielten Ergebnisse überprüfen⁴⁹. Bei diesen Inspektionen können Schwachstellen bei der Verwendung von regulierten Lebensmittelzutaten oder von Pflanzenschutzmitteln und Tierarzneimitteln aufgedeckt werden, die dazu führen könnten, dass sich in Lebensmitteln übermäßige Rückstände dieser Stoffe oder Rückstände nicht zugelassener Stoffe bilden. Darüber hinaus können die Behörden der Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Kontrollplänen Proben für Laboranalysen nehmen.

⁴⁹ Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.



© Europäische Union 2014.

Bei den Überprüfungen von in der EU vermarkteten Lebensmitteln durch die Mitgliedstaaten werden einige Chemikaliengruppen häufiger analysiert als andere

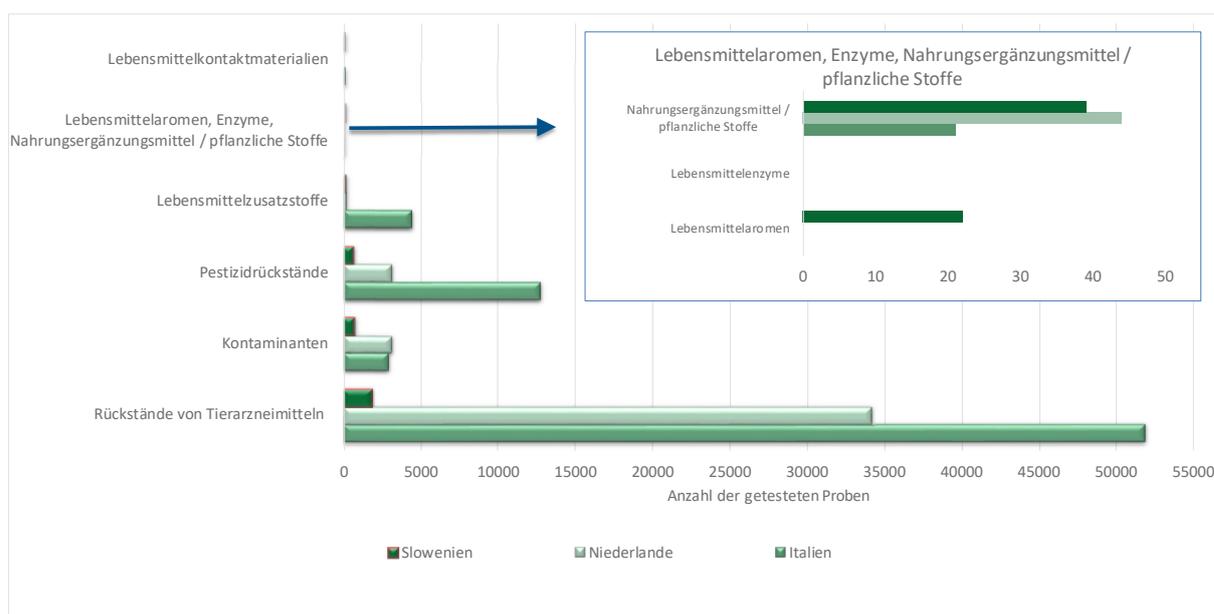
48. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, alle von der EU regulierten Stoffe in ihre Kontrollpläne einzubeziehen, sollten sich jedoch bei ihren Überprüfungen vom jeweiligen Risiko leiten lassen. Die drei Mitgliedstaaten, die der Hof besuchte, erstellen für jeden einzelnen Plan eine Risikoanalyse, d. h. in der Regel jeweils eine separate Risikoanalyse für die einzelnen Stoffgruppen. Allerdings hat keiner dieser Mitgliedstaaten eine bereichsübergreifende Risikobewertung durchgeführt, um die verschiedenen Gruppen chemischer Stoffe nach ihrem Risikograd einzustufen.

49. Der Hof überprüfte in den drei besuchten Mitgliedstaaten⁵⁰ Berichte über Laboranalysen der verschiedenen Gruppen chemischer Stoffe. Er stellte fest, dass diese

⁵⁰ Diese Angaben beziehen sich nur auf die drei im Rahmen der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten. Für regulierte Lebensmittelzutaten und Kontaminanten, die nicht von der Richtlinie 96/23/EG abgedeckt werden, existieren keine Berichte auf EU-Ebene. Für Rückstände von Pestiziden und Tierarzneimitteln erstellt die EFSA Jahresberichte über die Ergebnisse der Untersuchungen der Mitgliedstaaten.

Mitgliedstaaten einigen Stoffgruppen mehr Augenmerk widmen als anderen. Sie konzentrieren ihre Kontrollen auf Rückstände von Pestiziden, Tierarzneimitteln und Kontaminanten⁵¹, befassen sich aber nicht immer mit regulierten Lebensmittelzutaten wie Lebensmittelaromen oder Lebensmittelenzyme. **Abbildung 6** zeigt, wie viele Proben⁵² der unterschiedlichen Gruppen chemischer Stoffe 2016 in den drei besuchten Mitgliedstaaten analysiert wurden.

Abbildung 6 – Von den besuchten Mitgliedstaaten 2016 untersuchte Proben



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Kontrollberichte der Mitgliedstaaten.

50. Die geringe Zahl – und mitunter das Fehlen – von Kontrollen bei bestimmten Stoffen (z. B. Enzyme und Lebensmittelkontaktmaterialien, siehe **Abbildung 7**) lässt sich zum Teil mit der unvollständigen Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf EU-Ebene erklären (siehe **Ziffern 40-41**). Obwohl der bestehende EU-Rechtsrahmen den Mitgliedstaaten die Durchführung bestimmter Kontrollen bei Zusatzstoffen und Aromen gestattet, nehmen die Mitgliedstaaten bei diesen Stoffen nur sehr wenige Kontrollen vor. Dies ist darauf

⁵¹ Diese Untersuchungen behandeln jedoch nicht alle Aspekte der chemischen Risiken wie die Akkumulation von Pestiziden (siehe **Ziffer 7 in Anhang III**).

⁵² Eine Probe kann auf verschiedene Stoffe untersucht werden.

zurückzuführen, dass die Mitgliedstaaten über begrenzte Ressourcen verfügen und nicht alle Stoffe testen können⁵³. In **Tabelle 3** wird ein Überblick über die möglichen Risiken gegeben, die nicht abgedeckt sind, wenn Mitgliedstaaten bestimmte regulierte Lebensmittelzutaten aus ihren Überprüfungen ausschließen.

Tabelle 3 – Mögliche Risiken in Verbindung mit bestimmten Stoffen, die Lebensmitteln zugesetzt werden

Stoffgruppe	Risiken
Lebensmittel-zusatzstoffe	<ul style="list-style-type: none"> • Möglicherweise werden andere Zusatzstoffe als die zugelassenen verwendet • Die verwendeten Zusatzstoffe erfüllen möglicherweise nicht die Reinheitskriterien • Zugelassene Zusatzstoffe können in übermäßigen Mengen verwendet werden • Unzureichende Überprüfung der "quantum satis"-Mengenangabe (keine festgelegte Höchstmenge, zu verwenden im Einklang mit der guten Herstellungspraxis)
Lebensmittelaromen (einschließlich Raucharomen)	<ul style="list-style-type: none"> • Möglicherweise werden andere Aromen als die zugelassenen verwendet • Zugelassene Aromen können in übermäßigen Mengen verwendet werden
Lebensmittelenzyme	<ul style="list-style-type: none"> • Schädliche Enzyme können verwendet werden • Enzyme können in übermäßigen Mengen verwendet werden

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage einer Analyse der geltenden Rechtsvorschriften.

Weitere Leitlinien zum Umgang mit Verstößen

51. Wenn die Behörden der Mitgliedstaaten bei amtlichen Kontrollen einen Verstoß feststellen, müssen sie die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass unsichere Lebensmittel nicht auf den Markt gelangen und der Unternehmer Abhilfe schafft. Zu den möglichen Durchsetzungsmaßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten gehören die Vernichtung eines bestimmten Erzeugnisses oder die Anordnung der Rücknahme oder des Rückrufs vom Markt, die Betriebsaussetzung oder Schließung des betreffenden Unternehmens. Zudem müssen die Mitgliedstaaten eigene Regeln für Sanktionen bei

⁵³ Die Verwendungsbedingungen in der Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Lebensmittelzusatzstoffe erstrecken sich über 314 Seiten (Anhänge 2-4).

Verstößen festlegen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein⁵⁴.

52. Der Hof untersuchte die nationalen Regeln und Durchsetzungsmaßnahmen, die von den besuchten Mitgliedstaaten angewandt werden. Er stellte fest, dass sie Regeln für Sanktionen bei Verstößen in Verbindung mit chemischen Gefahren festgelegt haben. Ergeben Labortests, dass eine Probe einen in EU-Rechtsvorschriften festgesetzten Grenzwert überschreitet, gehen die Mitgliedstaaten dem Verstoß nach und führen eine Sicherheitsbewertung durch. Wenn die Mitgliedstaaten das fragliche Erzeugnis als sicher bewerten, geben sie in der Regel zunächst eine Warnung heraus oder verstärken die Kontrollmaßnahmen. Ergibt sich aus der Sicherheitsbewertung ein Gesundheitsrisiko, verhängen sie Geldstrafen.

53. Der Hof stellte jedoch fest, dass es den Mitgliedstaaten bei Aufdeckung eines Verstoßes Schwierigkeiten bereitete, die im konkreten Fall zu ergreifende Durchsetzungsmaßnahme zu bestimmen. Die Mitgliedstaaten können nicht auf eine feste Vorgabe als Grundlage für die Bestimmung der bei Verstößen zu ergreifenden Durchsetzungsmaßnahmen zurückgreifen.

Die Kommission überprüft die von den Behörden der Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen

54. Die Kommission stattet den Mitgliedstaaten Besuche ab, um zu überprüfen, welche Maßnahmen die nationalen Behörden zur Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften ergreifen. Sie kann den nationalen Behörden Empfehlungen unterbreiten und verfolgt die Umsetzung dieser Empfehlungen weiter. Sie kann sich zur Ermittlung von Problemen bei der Anwendung von EU-Vorschriften auch andere Instrumente zunutze machen, etwa eingebrachte Beschwerden, Überwachung der Berichterstattung der Mitgliedstaaten, Mitteilungen über Entwürfe nationaler Rechtsvorschriften und Kontrollen der Umsetzung von Vorschriften in nationales Recht.

⁵⁴ Artikel 54 und 55 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

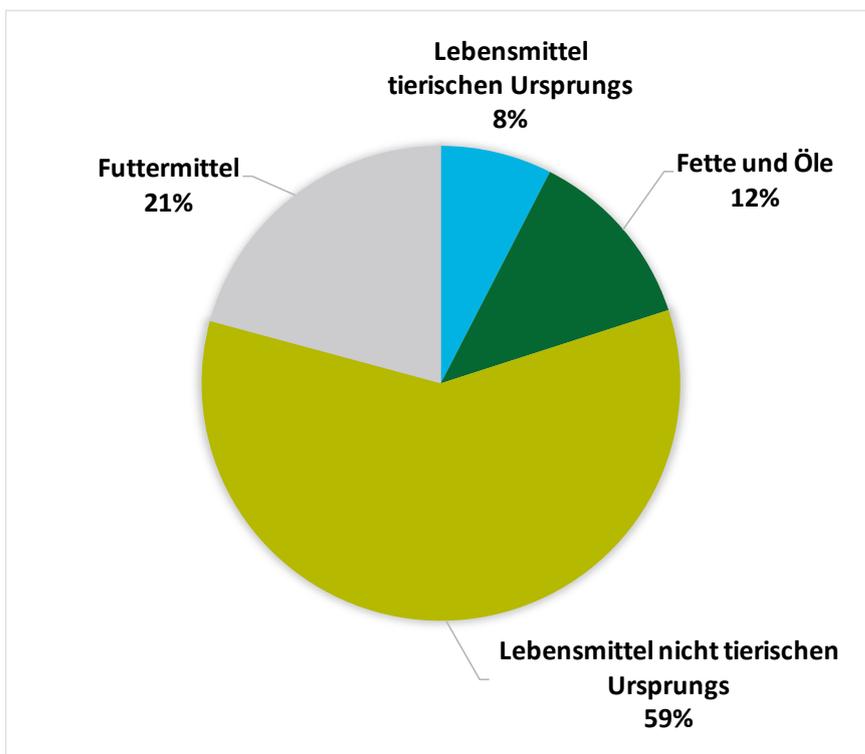
55. Stellt die Kommission fest, dass Vorschriften nicht eingehalten wurden, kann sie auf verschiedene Arten tätig werden, vom Dialog auf der jeweils angezeigten Ebene bis hin zu förmlichen Vertragsverletzungsverfahren. Sie kann Schreiben auf hochrangiger Ebene übermitteln, rechtliche Schritte einleiten sowie den Verkauf bestimmter Lebensmittel aussetzen oder an besondere Bedingungen knüpfen. Die Kommission muss derartige Maßnahmen ergreifen, wenn diese Lebensmittel wahrscheinlich ein schwerwiegendes Risiko für die menschliche Gesundheit darstellen und es Belege dafür gibt, dass die Kontrollsysteme eines Mitgliedstaates erheblich versagt haben. Bisher ist die Kommission in mindestens einem Fall entsprechend tätig geworden, als sie den Verkauf von Käse untersagte, der aus Milch hergestellt wurde, die Rückstände von Antibiotika enthielt.

56. Der Hof überprüfte, welche Empfehlungen die Kommission aufgrund ihrer im Jahr 2016 durchgeführten Prüfungen unterbreitete. Er fand Prüfungsempfehlungen zu Pestiziden, Kontaminanten und Tierarzneimitteln vor. Im Zusammenhang mit regulierten Lebensmittelzutaten unterbreitete die Kommission keine Empfehlungen und ergriff auch keine Durchsetzungsmaßnahmen gegen Mitgliedstaaten.

Das Kontrollsystem für Erzeugnisse, die in der EU konsumiert, aber außerhalb der EU produziert oder angebaut werden

57. Grenzkontrollen sind wichtig, denn in dem Moment, in dem die Erzeugnisse aus Drittländern die EU erreichen, stehen diese zum ersten Mal für Überprüfungen durch die Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung. Sobald sich importierte Erzeugnisse innerhalb des Hoheitsgebiets der EU befinden, unterliegen sie dem gleichen Kontrollsystem wie Erzeugnisse inländischer Produktion. Die meisten der von der EU eingeführten Lebensmittel sind nicht tierischen Ursprungs, darunter Getreide, Obst und Gemüse, Kaffee, Tee und Gewürze (siehe **Abbildung 7**).

Abbildung 7 – Einfuhren unterschiedlicher Arten von Lebensmitteln und Futtermitteln im Jahr 2016



Hinweis: Fette und Öle können tierischen und nicht tierischen Ursprungs sein und für den menschlichen Verzehr bestimmt sein oder nicht.

Quelle: Europäischer Rechnungshof, laut Daten von Eurostat, ausgehend vom Gewicht.

58. Das EU-Kontrollsystem für Einfuhren basiert auf dem Risiko für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Mit größeren Risiken behaftete Einfuhren erfordern strengere Bedingungen für den Eintritt in die EU und damit auch ein höheres Kontrollniveau als Einfuhren, bei denen die Risiken geringer sind. Der Ansatz der EU beruht darauf, dass Lebensmittel tierischen Ursprungs mit größeren Risiken behaftet sind⁵⁵ als Lebensmittel nicht tierischen Ursprungs. Daher werden bei Einfuhren von Lebensmitteln nicht tierischen Ursprungs in der Regel weniger Überprüfungen durchgeführt als bei Lebensmitteln

⁵⁵ Eingeführte Erzeugnisse tierischen Ursprungs und lebende Tiere stellen ein hohes Risiko dar, da sie ernsthafte Erkrankungen bei Menschen und Tieren hervorrufen können. So heißt es auf der Webseite der GD SANTE:
https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/imports/animal_en.

tierischen Ursprungs, es sei denn, es handelt sich um ein Risiko, für das eine gesonderte Regelung gilt (siehe Ziffer 60).

59. Lebensmittel tierischen Ursprungs können in die EU eingeführt werden, nachdem die Kommission die Zulassung des Ursprungslandes⁵⁶ und der Betriebe in den Drittländern anhand von Listen, die von diesen Ländern vorgeschlagen wurden^{57 58}, erteilt hat.

60. Im Allgemeinen bleibt die Festlegung von Häufigkeit und Art der Kontrollen bei Einfuhren von Lebensmitteln nicht tierischen Ursprungs gemäß den EU-Rechtsvorschriften den Mitgliedstaaten überlassen. Kasten 3 enthält Informationen zu den Ausnahmen von dieser Grundregel und eine Zusammenfassung der besonderen Kontrollverfahren und Einfuhrbedingungen, die in diesen Fällen für Sendungen von Lebensmitteln nicht tierischen Ursprungs an den Außengrenzen der EU gelten.

⁵⁶ Gemäß Artikel 11 Absatz 4 der 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 (ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 206) überprüft die Kommission die öffentliche Gesundheit und die Tiergesundheit in dem betreffenden Drittland, indem sie entsprechende Unterlagen anfordert und prüft und das Land in der Regel auch besucht. Im Hinblick auf chemische Risiken deckt diese Überprüfung die Rechtsvorschriften des Drittlands ab, die für Erzeugnisse tierischen Ursprungs, den Einsatz von Tierarzneimitteln, die Zubereitung und Verwendung von Futtermitteln sowie die Genehmigung des Programms zur Überwachung von Rückständen gelten.

⁵⁷ Die Kommission kontrolliert bei Prüfungen in Drittländern eine Stichprobe dieser Betriebe. Sie hat den Hof außerdem davon in Kenntnis gesetzt, dass sie derzeit einen Bericht über den Ausgang ihrer Bewertung von Betrieben in einem Drittland erstellt, die die Zulassung für den Export in die EU erhalten haben.

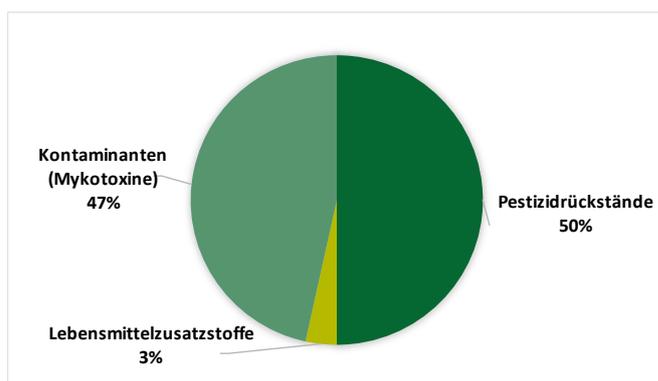
⁵⁸ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 und den Artikeln 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 müssen die Behörden in Drittländern überprüfen und gewährleisten, dass Betriebe hinsichtlich jeder Kategorie von Lebensmittelerzeugnissen die EU-Anforderungen erfüllen.

Kasten 3 – Ausnahmen in Bezug auf Erzeugnisse nicht tierischen Ursprungs

Die EU hat bei bestimmten Lebensmitteln und Futtermitteln nicht tierischen Ursprungs, die ein bekanntes oder neu aufkommendes Risiko darstellen, verstärkte Kontrollen verhängt⁵⁹. In

Abbildung 8 ist dargelegt, welche chemischen Gefahren diese verstärkten Kontrollen abdecken⁶⁰.

Abbildung 8 – Durch die verstärkten Kontrollen bei Lebensmitteln nicht tierischen Ursprungs abgedeckte chemische Risiken



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 669/2009.

Darüber hinaus hat die EU besondere Bedingungen für mit hohen Risiken behaftete Lebensmittel nicht tierischen Ursprungs festgelegt⁶¹. Gemäß diesen Bedingungen müssen Drittländer eine Gesundheitsbescheinigung sowie die Ergebnisse von Laboruntersuchungen vorlegen.

⁵⁹ Verordnung (EG) Nr. 669/2009 der Kommission vom 24. Juli 2009 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf verstärkte amtliche Kontrollen bei der Einfuhr bestimmter Futtermittel und Lebensmittel nicht tierischen Ursprungs und zur Änderung der Entscheidung 2006/504/EG (ABl. L 194 vom 25.7.2009, S. 11).

⁶⁰ Die Verordnung (EG) Nr. 669/2009 deckt derzeit 35 verschiedene Erzeugnisse und 24 Drittländer ab. Zu den gängigsten Erzeugnissen gehören Nüsse, Gemüse, Kräuter und Gewürze. Die Verordnung schreibt die Häufigkeit für Nämlichkeitskontrollen und Warenuntersuchungen einschließlich Labortests (5, 10, 20 oder 50 %) vor. Die Liste der Erzeugnisse und die Häufigkeit der Kontrollen wird halbjährlich auf der Grundlage der Ergebnisse der Kontrollen angepasst.

⁶¹ Laut der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 884/2014 der Kommission vom 13. August 2014 zur Festlegung besonderer Bedingungen für die Einfuhr bestimmter Futtermittel und Lebensmittel aus bestimmten Drittländern wegen des Risikos einer Aflatoxin-Kontamination und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1152/2009 (ABl. L 242 vom 14.8.2014, S. 4), der Durchführungsverordnung (EU) 2015/175 der Kommission vom 5. Februar 2015 zur Festlegung

61. Die Mitgliedstaaten sind für die Kontrollen an den Außengrenzen der EU zuständig. Sie führen Dokumentenprüfungen, Nämlichkeitskontrollen und Warenuntersuchungen durch, um festzustellen, ob die Erzeugnisse tierischen und nicht tierischen Ursprungs den Beschreibungen entsprechen und die Einfuhrbedingungen der EU erfüllen (siehe **Abbildung 9**).

Abbildung 9 – Die verschiedenen Arten von Überprüfungen

Dokumentenprüfungen	Nämlichkeitskontrollen	Warenuntersuchungen
<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung der Handelspapiere und der erforderlichen Dokumente wie z. B. Gesundheitsbescheinigungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Visuelle Überprüfung auf Übereinstimmung der die Sendung begleitenden Dokumente mit der Etikettierung und dem Inhalt der Sendung 	<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung des Lebensmittels selbst • Kann eine Probenahme für Analysen und Labortests beinhalten

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

von Sondervorschriften für die Einfuhr von Guarkernmehl, dessen Ursprung oder Herkunft Indien ist, wegen des Risikos einer Kontamination mit Pentachlorphenol und Dioxinen (ABl. L 30 vom 6.2.2015, S. 10), der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 885/2014 der Kommission vom 13. August 2014 zur Festlegung besonderer Bedingungen für die Einfuhr von Okra und Curryblättern aus Indien und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 91/2013 (ABl. L 242 vom 14.8.2014, S. 20) und der Durchführungsverordnung (EU) 2017/186 der Kommission vom 2. Februar 2017 zur Festlegung besonderer Bedingungen für die Einfuhr von Sendungen aus bestimmten Drittländern in die Union aufgrund von mikrobieller Kontamination (ABl. L 29 vom 3.2.2017, S. 24) hat die EU diese besonderen Bedingungen für bestimmte Erzeugnisse aus 12 Drittländern festgelegt, hauptsächlich wegen des Risikos von Kontaminanten in Nüssen und Trockenobst.

Kaffeetasse 3



Wie überprüfen die Behörden die Kaffeebohnen, aus denen Ihr Kaffee gebrüht wird?

Außerhalb der EU angebaute Kaffeebohnen können beispielsweise über einen Hafen eines Mitgliedstaates in die EU gelangen. Da das EU-Recht keine Kontrollen von Kaffee vorschreibt, können die Behörden der Mitgliedstaaten frei entscheiden, ob sie Kaffee an den Außengrenzen der EU überprüfen oder nicht.

Sobald sich die Kaffeebohnen in der EU befinden, unterliegen sie denselben amtlichen Kontrollen wie Erzeugnisse, die in der EU angebaut oder hergestellt wurden. Anhand ihrer sektorbezogenen Pläne (für Pestizide, Kontaminanten usw.) kontrollieren die Behörden die Räumlichkeiten von Lebensmittelunternehmern (Fabriken, Lagerräume, Supermärkte, Restaurants usw.) und prüfen deren Verfahren daraufhin, ob sie chemische Gefahren verhindern und aufdecken. Die Inspektoren können auch Proben nehmen und sie an ein Labor senden, um herauszufinden, ob Rohkaffee oder geröstete Kaffeebohnen schädliche Rückstände von Pestiziden, Kontaminanten und/oder nicht zugelassene regulierte Lebensmittelzutaten enthalten.

Kontrollen zur Ermittlung chemischer Gefahren werden in erster Linie von den Mitgliedstaaten beschlossen

62. Das EU-Recht enthält Vorgaben zur Häufigkeit von Warenuntersuchungen bei eingeführten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (siehe **Abbildung 10**) und bei bestimmten Erzeugnissen nicht tierischen Ursprungs (siehe **Abbildung 11**). Warenuntersuchungen umfassen Probennahmen für Labortests. Auf EU-Ebene ist jedoch nur für eine begrenzte Anzahl eingeführter Erzeugnisse eine Mindesthäufigkeit festgelegt⁶². Daher werden

⁶² Zusätzlich zu den in Kasten 3 genannten Vorschriften gelten: Entscheidung 2002/805/EG der Kommission vom 15. Oktober 2002 über Schutzmaßnahmen betreffend für die Tierernährung bestimmte und aus der Ukraine eingeführte Erzeugnisse tierischen Ursprungs (ABl. L 278 vom 16.10.2002, S. 24), Beschluss 2010/381/EU der Kommission vom 8. Juli 2010 über Sofortmaßnahmen für aus Indien eingeführte Sendungen mit zum menschlichen Verzehr

Labortests zur Aufdeckung chemischer Gefahren in erster Linie von den einzelnen Mitgliedstaaten beschlossen.

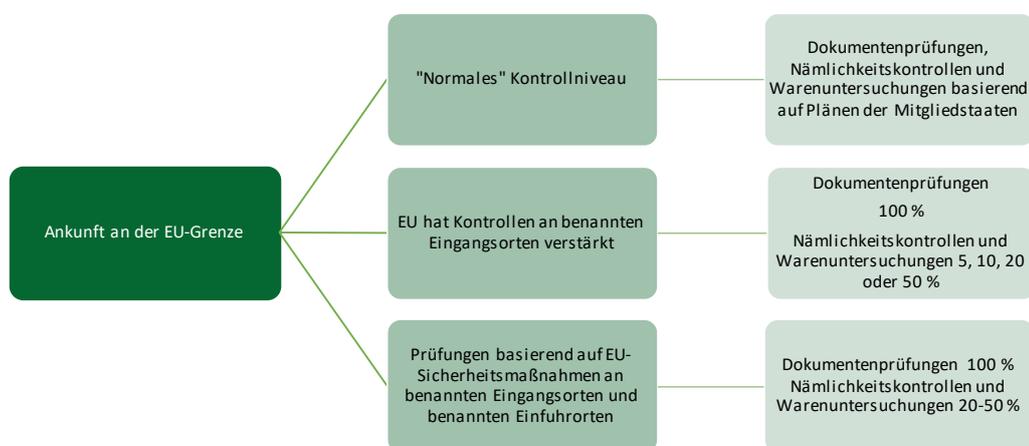
Abbildung 10 – Grenzkontrollen hinsichtlich der Sicherheit von Lebensmitteln tierischen Ursprungs



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Richtlinie 97/78/EG des Rates, der Entscheidung 94/360/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

bestimmten Aquakulturerzeugnissen (ABl. L 174 vom 9.7.2010, S. 51), Beschluss 2010/220/EU der Kommission vom 16. April 2010 über Sofortmaßnahmen für aus Indonesien eingeführte Sendungen mit zum menschlichen Verzehr bestimmten Zuchtfischereierzeugnissen (ABl. L 97 vom 17.4.2010, S. 17) und Entscheidung 2002/251/EG der Kommission vom 27. März 2002 über Schutzmaßnahmen betreffend Geflügelfleisch und bestimmte Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse aus Thailand, die für den menschlichen Verzehr bestimmt sind (ABl. L 84 vom 28.3.2002, S. 77).

Abbildung 11 – Grenzkontrollen hinsichtlich der Sicherheit von Lebensmitteln nicht tierischen Ursprungs



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EU-Vorschriften.

63. Das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF) ist ein von der EU eingeführtes Instrument für den raschen Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden über Gesundheitsrisiken in Verbindung mit Lebensmitteln und Futtermitteln. Der Hof stellte fest, dass das RASFF häufig als Informationsquelle für die Planung von Labortests in den drei besuchten Mitgliedstaaten verwendet wurde, da es wichtige Informationen über Risiken liefert.

64. Bei der Prüfung des Hofes zeigte sich, dass der Schwerpunkt der Kontrollverfahren der Kommission und der Mitgliedstaaten bei Erzeugnissen tierischen Ursprungs auf dem Aufdecken von Rückständen von Tierarzneimitteln, einigen Kontaminanten und Pestiziden liegt, basierend auf der Richtlinie 96/23/EG. Bei den Warenuntersuchungen von Einfuhren von Lebensmitteln nicht tierischen Ursprungs an den Außengrenzen der EU geht es vorrangig um Pestizidrückstände und Kontaminanten.

65. Außerdem stellte der Hof in den besuchten Mitgliedstaaten fest, dass insbesondere Kontrollen von Lebensmittelaromen, Lebensmittelenzymen und Nahrungsergänzungsmitteln fehlten, und zwar sowohl bei Erzeugnissen tierischen als auch bei Erzeugnissen nicht tierischen Ursprungs. Darüber hinaus werden Lebensmittel tierischen Ursprungs selten im Hinblick auf Zusatzstoffe und auf Pestizide und Kontaminanten überprüft, die in anderen Rechtsinstrumenten der EU als der Richtlinie 96/23/EG geregelt sind. **Kasten 4** enthält ein

Beispiel für einen Plan eines Mitgliedstaats, in dem nicht für alle Gruppen chemischer Gefahren Überprüfungen vorgesehen sind.

Kasten 4 – Beispiel für den Plan eines Mitgliedstaates, in dem in Bezug auf Erzeugnisse tierischen Ursprungs nicht für alle chemischen Gefahren Überprüfungen vorgesehen sind

Die Niederlande legen ihre Labortests in Bezug auf chemische Gefahren in ihrem Rückstandsüberwachungsplan fest. Der Plan für 2016 sah Überprüfungen von 1 % der eingeführten Sendungen auf Rückstände von Tierarzneimitteln, eine kleine Anzahl Kontaminanten und Rückstände von Pestiziden vor. Überprüfungen regulierter Lebensmittelzutaten oder Pestizide und Kontaminanten, die in anderen EU-Rechtsinstrumenten als der Richtlinie 96/23/EG geregelt sind, waren nicht geplant.

Durchsetzungsmaßnahmen werden nicht immer maximal ausgeschöpft

66. Der Hof prüfte die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen, wenn sie feststellen, dass eingeführte Lebensmittel nicht den EU-Anforderungen entsprechen. Die Behörden der Mitgliedstaaten bewerten die Sicherheit von eingeführten Lebensmittelerzeugnissen auf die gleiche Art und Weise wie dies für Erzeugnisse mit Ursprung in der EU gilt (**Ziffern 52-53**). Die Mitgliedstaaten weisen die Sendung entweder zurück oder nehmen die Erzeugnisse vom Markt und weisen die Importeure an, die Laborkosten zu tragen. Keiner der drei besuchten Mitgliedstaaten belegt die Importeure mit weiteren Sanktionen.

67. Die Kommission kann Mängel durch Prüfungsempfehlungen, Folgeprüfungen, Schreiben auf hochrangiger Ebene und Treffen mit Vertretern der betroffenen Drittländer angehen. Anders als die Mitgliedstaaten kann die Kommission Einfuhren aussetzen oder besondere Bedingungen dafür verhängen⁶³, und sie macht von diesen Instrumenten auch tatsächlich Gebrauch⁶⁴. Sie hat auch besondere Bedingungen festgelegt, wonach die Behörden in den

⁶³ Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

⁶⁴ Zum Beispiel: Durchführungsverordnung (EU) 2015/943 der Kommission vom 18. Juni 2015 über Sofortmaßnahmen zur Aussetzung der Einfuhr getrockneter Bohnen aus Nigeria und zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 669/2009 (ABl. L 154 vom 19.6.2015, S. 8).

Drittländern bestimmte Prüfungen vornehmen müssen, beispielsweise Laboranalysen, bevor Lebensmittelerzeugnisse ausgeführt werden dürfen⁶⁵.

68. Gemäß EU-Recht ist die Kommission auch befugt, in Drittländern ansässige Betriebe, die Lebensmittel tierischen Ursprungs herstellen, von der Liste zugelassener Betriebe zu streichen⁶⁶. Die Kommission stützt sich hinsichtlich der Aufnahme in und die Streichung von Betrieben von der Liste auf die Drittländer. Sie kann Betriebe jedoch von der Liste streichen, wenn die zuständigen Behörden des Drittlands keine ausreichenden Garantien in Bezug auf diese Betriebe abgeben. Bis vor Kurzem hat die Kommission dieses Vorrecht auf Streichung von der Liste nicht in Anspruch genommen⁶⁷. Die Dienststellen der Kommission haben darauf hingewiesen, dass das derzeit in den Rechtsvorschriften vorgesehene Verfahren für die Streichung eines Betriebs von der Liste überarbeitet werden sollte.

69. Die Dienststellen der Kommission haben Möglichkeiten erkundet, wie die Kommission Probleme von Drittländern bei der Erfüllung der Einfuhranforderungen der EU besser handhaben könnte. Dazu gehören eine stärkere Nutzung der bestehenden Prüfungs- und Weiterverfolgungstätigkeiten, um zur Einhaltung der Vorschriften anzuhalten und die ermittelten Probleme zu lösen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

70. Bei dieser Prüfung konzentrierte sich der Hof auf chemische Gefahren, deren schädliche Auswirkungen oft nicht unmittelbar ersichtlich sind, da sie langfristiger und kumulativer Natur sind. Die zentrale Prüfungsfrage lautete: "Beruht das von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit auf einer soliden Grundlage und wird es adäquat umgesetzt, damit die in der EU konsumierten Erzeugnisse vor chemischen Gefahren geschützt sind?"

⁶⁵ Zum Beispiel: Durchführungsverordnung (EU) 2015/175 der Kommission und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 885/2014 der Kommission.

⁶⁶ Artikel 12 Absatz 4 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 854/2004.

⁶⁷ Der erste Betrieb, den die Kommission auf eigene Initiative hin von der Liste strich, war ein Betrieb in Brasilien. Die Streichung erfolgte wegen Salmonellen und einer gefälschten Laborbescheinigung für Fleisch und Fleischerzeugnisse, die in die EU ausgeführt wurden.

Der Hof stellte fest, dass das Modell **tatsächlich** auf einer soliden Grundlage beruht, weltweit als maßgebliche Referenz angesehen wird und den Bürgern der EU ein hohes Maß an Lebensmittelsicherheit gewährleistet. Er befand jedoch ebenfalls, dass das Modell derzeit überfrachtet ist, da weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten die Kapazität haben, es voll und ganz umzusetzen.

71. Der Hof ermittelte eine Reihe von Unstimmigkeiten und Herausforderungen, die in Bezug auf das von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit derzeit bestehen.

72. Der rechtliche Rahmen für die Sicherheit von Chemikalien in Lebensmitteln, Futtermitteln, Pflanzen und lebenden Tieren ist nach wie vor nicht vollendet und wird noch nicht in dem Maße umgesetzt, das im EU-Lebensmittelrecht angestrebt wird (siehe **Ziffer 40**). Darüber hinaus sind die verschiedenen EFSA-Abteilungen, die Anträge auf den Einsatz von Chemikalien in Lebensmitteln bewerten und die Gestaltung von Rechtsvorschriften, Regelungen und die politische Entscheidungsfindung in der EU durch wissenschaftliche Beratung unterstützen, mit ihrer Arbeit stark im Rückstand (siehe **Ziffer 42**). Dies beeinträchtigt die ordnungsgemäße Funktionsweise von Teilen des Systems und die Kohärenz des Modells als Ganzes (siehe **Ziffern 46-69**).

73. Die öffentlichen Stellen können nicht mehr als einen kleinen Anteil aller Kontrollen durchführen. Der Hof stellte fest, dass einige Mitgliedstaaten bestimmte Gruppen chemischer Stoffe häufiger kontrollieren als andere (siehe **Ziffern 48-50 und 62-65**) und dass der rechtliche Rahmen so umfassend ist, dass die Behörden allein Schwierigkeiten haben, alle ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen (siehe **Ziffern 43-45**). Die fortgesetzte Glaubwürdigkeit des EU-Modells lässt sich am besten gewährleisten, indem öffentliche Kontrollsysteme durch Kontrollsysteme des privaten Sektors ergänzt werden. Mit der Auslotung von Synergien zwischen öffentlichen und privaten Kontrollsystemen wurde allerdings erst begonnen (siehe **Ziffern 32-34**). Daher spricht der Hof die folgende Empfehlung aus:

Empfehlung 1 – Überprüfung der Rechtsvorschriften und Verbesserung der Komplementarität zwischen privaten und öffentlichen Kontrollsystemen

a) Die Kommission sollte im Zuge des laufenden Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) hinsichtlich des rechtlichen Rahmens für Lebensmittel, Futtermittel, lebende Tiere und Pflanzen mögliche Änderungen an den Rechtsvorschriften für chemische Gefahren prüfen. Hierbei sollte die Kapazität zur kohärenten Anwendung dieser Vorschriften im Auge behalten werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2020.

b) Die Kommission sollte auf der bereits begonnenen Arbeit aufbauen, um diese Komplementarität zu unterstützen. Dazu sollte sie das zukünftige Vorgehen aufzeigen, damit sich die Behörden der Mitgliedstaaten, sofern gerechtfertigt, stärker auf die vom Privatsektor durchgeführten Kontrollen stützen können. Dadurch könnte die Effizienz der Kontrollen und die Tragfähigkeit des von der EU angewandten Modells der Lebensmittelsicherheit verbessert werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2020.

74. Eine Stärke des EU-Modells besteht darin, dass es gewährleisten soll, dass in der EU hergestellte Erzeugnisse und eingeführte Erzeugnisse die gleichen hohen Sicherheitsstandards erfüllen, sodass der Schutz der Verbraucher sichergestellt ist. Der Hof stellte fest, dass die Rechtsgrundlage und das Kontrollsystem der EU ausreichend sind, um sicherzustellen, dass Erzeugnisse unabhängig von ihrem Ursprungsland die EU-Standards erfüllen.

75. Außerdem stellte der Hof fest, dass in Bezug auf bestimmte Pestizidrückstände, sofern sie die Sicherheit der Verbraucher nicht gefährden, eine Risikobewertung vorgenommen und Einfuhrtoleranzen gewährt werden, um sicherzustellen, dass die EU-Sicherheitsstandards bei Lebensmitteleinfuhren eingehalten werden. Dadurch wird den spezifischen Bedingungen in Drittländern Rechnung getragen (siehe **Ziffern 29-30 und 38**). Daher spricht der Hof die folgende Empfehlung aus:

Empfehlung 2 – Aufrechterhaltung des gleichen Sicherheitsniveaus für in der EU hergestellte und für eingeführte Lebensmittel

Hinsichtlich der Pestizidrückstände in Lebensmitteln sollte die Kommission darlegen, welche Maßnahmen sie ergreifen wird, um das gleiche Maß an Sicherheit bei in der EU erzeugten und bei eingeführten Lebensmitteln aufrechtzuerhalten und gleichzeitig die WTO-Regeln einzuhalten.

Zieldatum für die Umsetzung: 2019.

76. Der Hof stellt fest, dass die Aufrechterhaltung eines hohen Maßes an Lebensmittelsicherheit im Interesse der Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer liegt, weist zugleich aber darauf hin, dass es den Behörden der Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bereitet, die bei Verstößen zu ergreifende Durchsetzungsmaßnahme zu bestimmen (siehe Ziffern 51-53 und 66). Die Kommission erkundete Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Verfahren für die Überwachung und Durchsetzung des Lebensmittelrechts (siehe Ziffern 54-56 und 67-69). Daher spricht der Hof die folgende Empfehlung aus:

Empfehlung 3 – Erleichterung der einheitlichen Anwendung des EU-Lebensmittelrechts

a) Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten weitere Leitlinien über die Anwendung von Durchsetzungsmaßnahmen an die Hand geben.

Zieldatum für die Umsetzung: 2020.

b) Die Kommission sollte die von ihr ermittelten Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Verfahren für die Überwachung der Einhaltung der EU-Lebensmittelvorschriften in die Tat umsetzen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2020.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Nikolaos MILIONIS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 14. November 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

ANHANG I

Chemische Stoffe, die in den EU-Rechtsvorschriften über Lebens- und Futtermittel reguliert sind

	Zugelassen	Nicht zugelassen
Lebensmittelzusatzstoffe	<p>334 E Lebensmittelzusatzstoffe <i>Quelle:</i> Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 vom 16. Dezember 2008 ANHANG II Unionsliste der für die Verwendung in Lebensmitteln zugelassenen Zusatzstoffe mit den Bedingungen für ihre Verwendung Teil B – Liste aller Zusatzstoffe</p>	
Lebensmittelaromen	<p>2549 als Lebensmittelaromen zugelassene Stoffe <i>Quelle:</i> Verordnung (EG) Nr. 1334/2008 vom 16. Dezember 2008 Anhang I Tabelle 1: Liste der zur Verwendung in und auf Lebensmitteln zugelassenen Aromen und Ausgangsstoffe 10 zugelassene Raucharomen <i>Quelle:</i> Verordnung (EU) Nr. 1321/2013 vom 10. Dezember 2013 – Liste zugelassener Primärprodukte für die Herstellung von Raucharomen zur Verwendung als solche in oder auf Lebensmitteln und/oder für die Produktion daraus hergestellter Raucharomen</p>	<p>15 Stoffe <i>Quelle:</i> Verordnung (EG) Nr. 1334/2008 vom 16. Dezember 2008 (konsolidierte Fassung), Anhang III Teil A Stoffe, die Lebensmitteln nicht als solche zugesetzt werden dürfen.</p>
Futtermittelzusatzstoffe	<p>1584 Futtermittelzusatzstoffe <i>Quelle:</i> Register der Futtermittelzusatzstoffe vom 11. Oktober 2017 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003, Anhang I: Liste der Zusatzstoffe 236 Zusatzstoffe, für die kein Antrag auf Neubewertung eingereicht wurde <i>Quelle:</i> Register der Futtermittelzusatzstoffe vom 11. Oktober 2017 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003, Anhang II – Liste der Zusatzstoffe, für die vor dem Stichtag 8. November 2010 kein Antrag auf Neubewertung eingereicht wurde Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 vom 22. September 2003/Art. 17: Die Kommission erstellt ein Gemeinschaftsregister der Futtermittelzusatzstoffe, das sie auf dem neuesten Stand hält.</p>	

<p>Lebensmittelkontaktmaterialien (<i>Food Contact Materials</i>, FCM)</p>	<p>885 zugelassene FCM-Stoffe <i>Quelle:</i> Verordnung (EU) Nr. 10/2011 vom 14. Januar 2011 (konsolidierte Fassung): Anhang I "Unionsliste der zugelassenen Monomere, sonstigen Ausgangsstoffe, durch mikrobielle Fermentation gewonnenen Makromoleküle, Zusatzstoffe und Hilfsstoffe bei der Herstellung von Kunststoffen", Tabelle 1 – Liste der zur Herstellung von Lebensmittelkontaktmaterialien aus Kunststoff zugelassenen Stoffe</p> <p>34 Gruppenbeschränkungen für FCM-Stoffe <i>Quelle:</i> Verordnung (EU) Nr. 10/2011 vom 14. Januar 2011, Anhang I/Tabelle 2 – Gruppenbeschränkung von FCM-Stoffen Art. 5 – Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 vom 27. Oktober 2004</p> <p>105 Stoffe oder Stoffgruppen <i>Quelle:</i> Richtlinie 2007/42/EG vom 29. Juni 2007, Anhang II – Verzeichnis der Stoffe oder Stoffgruppen, aus denen <u>Zellglasfolien</u> als Lebensmittelkontaktmaterialien hergestellt werden dürfen</p>	<p>3 nicht zugelassene Stoffe <i>Quelle:</i> Verordnung (EG) Nr. 1895/2005</p> <p>1 nicht zugelassener Stoff <i>Quelle:</i> Verordnung (EU) Nr. 10/2011 und Verordnung (EU) 2018/213</p>
<p>Pestizide</p>	<p>492 Wirkstoffe Teile A und B – Liste der zugelassenen Wirkstoffe 20 Teil C – Grundstoffe 13 Teil D – Wirkstoffe mit geringem Risiko 71 Teil E – Substitutionskandidaten <i>Quelle:</i> <u>EU-Pestiziddatenbank (Oktober 2018)</u></p>	<p>833 Wirkstoffe gemäß Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 nicht zugelassen 38 Stoffe Zulassung beantragt 20 Stoffe "Kein Pflanzenschutzmittel" <i>Quelle:</i> <u>EU-Pestiziddatenbank (Oktober 2018)</u></p>

Kontaminanten	<p>59 Kontaminanten/unerwünschte Stoffe</p> <ul style="list-style-type: none">– Anorganische Kontaminanten und Stickstoffverbindungen (einschließlich Metalle): 9 Stoffe– Mykotoxine: 9 Stoffe– Pflanzeigene Toxine: 7 Stoffe– Organische Chlorverbindungen (ausgenommen Dioxine und PCB): 10 Stoffe– Dioxine und PCB: 3 Stoffe– Prozesskontaminanten: 3 Stoffe– Schädliche botanische Verunreinigungen: 7 Stoffe– Zugelassene Futtermittelzusatzstoffe (Kokzidiostatika), die aufgrund unvermeidbarer Verschleppung in Futtermitteln für Nichtzieltierarten vorhanden sind: 11 Stoffe <p><i>Quelle:</i> Richtlinie 2002/32/EG vom 7. Mai 2002 (konsolidierte Fassung) Futtermittel: Empfehlung 2006/576/EG der Kommission vom 17. August 2006 (konsolidierte Fassung) Lebensmittel Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 vom 19. Dezember 2006 (konsolidierte Fassung)</p>	
---------------	---	--

<p>Tierarzneimittel (einschließlich Hormone)</p>	<p>666 Stoffe mit pharmakologischer Wirkung <i>Quelle:</i> Verordnung (EU) Nr. 37/2010 vom 22. Dezember 2009 Anhang Tabelle 1 – Zugelassene Stoffe 1 Stoffgruppe <i>Quelle:</i> Richtlinie 96/22/EG vom 29. April 1996 (konsolidierte Fassung), Anhang II: Nicht zugelassene Stoffe: Gruppe B: nicht zugelassene Stoffe, für die Ausnahmeregelungen bestehen</p>	<p>9 Stoffe <i>Quelle:</i> Verordnung (EU) Nr. 37/2010 vom 22. Dezember 2009 Anhang Tabelle 2 – Nicht zugelassene Stoffe 3 Stoffe oder Stoffgruppen <i>Quelle:</i> Richtlinie 96/22/EG vom 29. April 1996 (konsolidierte Fassung), Anhang II Nicht zugelassene Stoffe: Gruppe A: Nicht zugelassene Stoffe 1 Stoffgruppe <i>Quelle:</i> Richtlinie 96/22/EG vom 29. April 1996 Anhang III Vorläufig nicht zugelassene Stoffe ----- ----- 6 Stoffgruppen Gruppe A – Stoffe mit anaboler Wirkung und nicht zugelassene Stoffe 3 Stoffgruppen Gruppe B – Tierarzneimittel und Kontaminanten <i>Quelle:</i> Richtlinie 96/23/EG vom 29. April 1996, Anhang I</p>
--	--	--

ANHANG II**Beispiele für Chemikalien und die damit verbundenen Folgen**

Stoff	Beispiele für Produkte, in denen der Stoff vorkommen kann	Beispiele für damit verbundene Folgen
Pestizide (bei illegalem Einsatz)	Pflanzen (Getreide, Gemüse, Obst) Futtermittel, Tiere	Geringes Geburtsgewicht und Frühgeburten, verschiedene Geburtsfehler, zahlreiche Krebsarten, ischämische Herzerkrankung, zerebrovaskuläre Erkrankung
Nicht zugelassene Farbe Rot 2G (128)	Bestimmte Würste und Burger meat	Genotoxizität, Karzinogenität
Methylquecksilber	Fisch (Thunfisch, Marlin, Schwertfisch, Hecht)	Verminderte kognitive Entwicklung, Intelligenzminderung, Morbus Parkinson, Aufmerksamkeitsdefizitsyndrom, Minamata-Krankheit
Blei	Kontamination von Lebensmitteln/Wasser/Boden, Pflanzen	Verschiedene Geburtsfehler, Anämie, Methämoglobinämie, verminderte kognitive Entwicklung, Intelligenzminderung, Morbus Parkinson, Aufmerksamkeitsdefizitsyndrom, Minamata-Krankheit, Gehörschädigung, ischämische Herzerkrankung, zerebrovaskuläre Erkrankung, Nierensteine, chronisches Nierenleiden
Cadmium	Pflanzen (Reis und andere Getreideprodukte, Wurzelfrüchte, Gemüse)	Ischämische Herzerkrankung, zerebrovaskuläre Erkrankung, Nierensteine, chronisches Nierenleiden, Osteoporose, Gicht

Dioxine	Futtermittel, Erzeugnisse tierischen Ursprungs (Milcherzeugnisse, Fleisch, Eier)	Zahlreiche Krebsarten, darunter Lungenkrebs, Hautkrebs, Leberkrebs, Gehirntumor, Nierenkrebs, Prostatakrebs, Knochenmarkskrebs und Blasenkrebs
Aflatoxin	Pflanzen (bedingt durch Schimmelbefall auf Getreide, Ölsaaten, Gewürzen, Nüssen), Milcherzeugnisse	Zahlreiche Krebsarten, darunter Lungenkrebs, Hautkrebs, Leberkrebs, Gehirntumor, Nierenkrebs, Prostatakrebs, Knochenmarkskrebs und Blasenkrebs

Quelle: Tabelle in Anlehnung an Prüss-Ustün, A. et al., "Knowns and unknowns on burden of disease due to chemicals: a systematic review", "Table 1 – Examples of sources and pathways of human exposure to a few selected chemicals" und "Table 2 – Main disease groups with suspected or confirmed linkage to chemicals". Online veröffentlicht am 21.1.2011 DOI: [10.1186/1476-069X-10-9](https://doi.org/10.1186/1476-069X-10-9).

Beispiele für Elemente der EU-Rechtsvorschriften, bei denen die Umsetzung und weitere Maßnahmen noch ausstehen

1. Lebensmittelzusatzstoffe sind Substanzen, die Lebensmitteln zugesetzt werden, um bestimmte technologische Funktionen zu erfüllen, z. B. um Lebensmittel zu färben, zu süßen oder zu konservieren¹. Im Jahr 2011 stellte die EU eine Unionsliste von Zusatzstoffen auf, deren Verwendung in Lebensmitteln zulässig ist². Diese Liste ersetzt die in früheren Richtlinien über Lebensmittelzusatzstoffe enthaltenen Vorschriften. Derzeit enthält die Liste 334 Lebensmittelzusatzstoffe³. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 war jedoch für 316 dieser Zusatzstoffe eine obligatorische Neubewertung erforderlich, um zu entscheiden, ob sie weiter in der Liste geführt werden sollen. Bis August 2018 waren 175 Zusatzstoffe neu bewertet worden. Die Frist für den Abschluss des Neubewertungsprogramms ist in den Rechtsvorschriften mit Ende 2020 angegeben, könnte jedoch durch Verzögerungen bei der EFSA gefährdet sein.

2. Die Verordnung⁴ schreibt vor, dass die EU eine Liste der zugelassenen Lebensmittelenzyme erstellt. Allerdings hat die Kommission auch 10 Jahre nach Erlass der Verordnung noch keine entsprechende Liste erstellt. Grund hierfür ist, dass die Liste gemäß der Verordnung⁵ in einem Schritt aufgestellt werden sollte, was erst geschehen kann, wenn die EFSA alle Enzyme, die für eine Aufnahme in Betracht kommen, auf ihre Sicherheit hin

¹ <https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/food-additive-re-evaluations>.

² Verordnung (EU) Nr. 1129/2011 der Kommission vom 11. November 2011 zur Änderung des Anhangs II der Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf eine Liste der Lebensmittelzusatzstoffe der Europäischen Union (ABl. L 295 vom 12.11.2011, S. 1-177).

³ Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 enthält die EU-Liste der für die Verwendung in Lebensmitteln zugelassenen Zusatzstoffe mit den Bedingungen für ihre Verwendung.

⁴ Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1332/2008.

⁵ Erwägungsgrund 14 und Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1332/2008.

bewertet hat. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes hatte die EFSA jedoch erst für 13 Enzyme abschließende wissenschaftliche Bewertungen erstellt (und nur für 18 der 281 Enzyme, für die vollständige Anträge eingegangen waren, die Bewertungen abgeschlossen).

3. 318 der 2 546 zugelassenen Aromen⁶ in der EU-Liste waren im Mai 2018 mit Fußnoten gekennzeichnet⁷, das heißt, sie sind auf dem Markt zugelassen, aber ihre Bewertung ist noch nicht abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die EFSA die endgültige Bewertung für 117 dieser 318 Stoffe abgeschlossen.

4. Die Mitgliedstaaten müssen den Verzehr und die Verwendung von Lebensmittelzusatzstoffen und Aromastoffen überwachen. Diese Informationen helfen der EFSA bei der Bewertung von Lebensmittelaromen und der Neubewertung von Lebensmittelzusatzstoffen, und insbesondere bei der Durchführung von "Expositionsabschätzungen", eines der vier Elemente jeder Risikobewertung. Gemäß den EU-Rechtsvorschriften⁸ sollte die Kommission bis spätestens 20. Januar 2011 eine einheitliche Methode festlegen, nach der die Mitgliedstaaten die erforderlichen Daten zu den Aromen erheben (für die Lebensmittelzusatzstoffe wurde kein Stichtag festgesetzt). Allerdings war zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes noch keine entsprechende Methode festgelegt worden.

5. Im Bereich der Nahrungsergänzungsmittel schreibt die Richtlinie 2002/46/EG vor, dass die Kommission Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe festsetzt. Doch obwohl die EFSA 2006 die tolerierbaren maximalen Aufnahmemengen für Vitamine und Mineralstoffe veröffentlichte, hat die Kommission noch keine entsprechenden Grenzwerte festgesetzt. Somit gelten weiterhin die Grenzwerte der Mitgliedstaaten. Laut Kommission ruht das

⁶ Quelle: [Aromastoff-Datenbank der Kommission](#).

⁷ Teil A der EU-Liste umfasst vier verschiedene Fußnoten: 1) "Bewertung von der Behörde abzuschließen"; 2) "zusätzliche wissenschaftliche Daten sind bis zum 31. Dezember 2012 vorzulegen"; 3) "zusätzliche wissenschaftliche Daten sind bis zum 30. Juni 2013 vorzulegen"; und 4) "zusätzliche wissenschaftliche Daten sind bis zum 31. Dezember 2013 vorzulegen".

⁸ Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1334/2008.

Thema derzeit und für die nahe Zukunft sind keine Maßnahmen geplant. Die Behörden der Mitgliedstaaten, die der Hof im Zuge seiner Prüfung besuchte, vertraten die Auffassung, dass diese Werte auf EU-Ebene festgesetzt werden sollten, damit für die Lebensmittel- und Futtermittelindustrie klar ist, was erlaubt ist, und damit sichergestellt ist, dass alle auf dem EU-Markt agierenden Unternehmen gleich behandelt werden. Ferner führten sie aus, dass sich die aktuelle Situation, in der jeder Mitgliedstaat eigene oder gar keine Grenzwerte festlegt, auch negativ darauf auswirkt, wie die Verbraucher die Sicherheit dieser Erzeugnisse wahrnehmen.

6. Zu Lebensmittelkontaktmaterialien erklärt die EFSA: "Die Sicherheit von Materialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, muss bewertet werden, da chemische Stoffe von den Materialien in Lebensmittel übergehen können." Allerdings sind etliche spezifische Rechtsvorschriften, die die Herstellung von Lebensmittelkontaktmaterialien regeln, noch nicht EU-weit harmonisiert.

- Gemäß Artikel 4 der Richtlinie 84/500/EWG hatte die Kommission bis 1987 Zeit, um die in Artikel 2 festgelegten Grenzwerte für Keramikgegenstände neu zu prüfen. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes war diese Überprüfung jedoch weder abgeschlossen noch hatte sie zu einer Entscheidung geführt.
- Laut der Verordnung (EG) Nr. 450/2009 über aktive und intelligente Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, sollte die Kommission eine Unionsliste aktiver und intelligenter Lebensmittelkontaktmaterialien erstellen, nachdem die EFSA eine Stellungnahme zu den Anträgen abgegeben hat. Die EFSA hat 2013 die letzte Stellungnahme für die erste Gruppe von Anträgen abgegeben, aber die Kommission hat die EU-Liste noch nicht erstellt.
- Die EFSA erhielt zwischen 2008 und 2018 insgesamt 156 Anträge zu Recyclingverfahren für Materialien aus recyceltem Kunststoff. Der Sicherheitsbewertung der EFSA für jedes Recyclingverfahren sollte eine Risikomanagemententscheidung folgen, um zu bestimmen, ob es zugelassen werden soll. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes stand bei 138 Entscheidungen die Annahme noch aus. Als Verordnung (EG) Nr. 282/2008 in Kraft trat, führte die Kommission als Übergangsmaßnahme ein EU-Register ein, das diese gültigen

Anträge aufgeführt. Somit können alle in dem Register aufgeführten Recyclingverfahren derzeit weiterhin angewandt werden, unabhängig von der endgültigen Bewertung durch die EFSA.

7. Darüber hinaus enthält der rechtliche Rahmen der EU zwar bereits eine Reihe von Vorschriften zu Risiken in Verbindung mit einer kumulativen Exposition, beispielsweise zu Pestizidrückständen, die Methode selbst kann für MRL-Zwecke jedoch noch nicht angewandt werden.

8. Im Hinblick auf pflanzliche Stoffe stellte der Wissenschaftliche Ausschuss der EFSA ein "Kompendium pflanzlicher Materialien und Zubereitungen" zusammen, die Berichten zufolge toxische, suchterzeugende, psychotrope oder andere Substanzen von möglicherweise bedenklicher Wirkung enthalten⁹. Mit diesem Kompendium sollte die Aufmerksamkeit auf Aspekte gelenkt werden, die bei der Bewertung der Sicherheit pflanzlicher Stoffe berücksichtigt werden müssen. Auf EU-Ebene wurden jedoch noch keine Vorschriften erlassen, sodass die pflanzlichen Stoffe nach wie vor den Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten unterliegen. Ein bestehendes System der gegenseitigen Anerkennung ermöglicht es einem Unternehmen, das ein bestimmte pflanzliche Stoffe enthaltendes spezifisches Erzeugnis in einem Land vermarktet, die Zulassung zur Vermarktung desselben Erzeugnisses in einem anderen Land zu beantragen. Das Verfahren für den Erhalt dieser gegenseitigen Anerkennung ist jedoch langwierig und nicht frei von Risiken, da die Zulassung in dem zweiten Land letztlich auch verweigert werden kann. Angesichts dieser Situation haben sich einige Mitgliedstaaten zusammengetan und gemeinsame Listen pflanzlicher Stoffe erstellt, deren Verwendung in Nahrungsergänzungsmitteln erlaubt oder verboten ist. Das wichtigste Beispiel dafür ist das BelFrit-Projekt¹⁰, das gemeinsam von Belgien, Frankreich und Italien ins Leben gerufen wurde. Es diente als Grundlage für neue Vorschriften in Italien und Belgien.

⁹ EFSA Journal 2012;10(5):2663
(<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2012.2663>).

¹⁰ <https://effl.lexxion.eu/article/EFFL/2013/3/241>.

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS**

**„CHEMISCHE GEFAHREN IN UNSEREN LEBENSMITTELN:
LEBENSMITTELSICHERHEITSPOLITIK DER EU SCHÜTZT UNS, ABER ES
DROHEN HERAUSFORDERUNGEN“**

ZUSAMMENFASSUNG

I. Der Produktion und dem Konsum von Lebensmitteln kommt in der Wirtschaft der Europäischen Union eine zentrale Rolle zu. Die Kommission erkennt daher uneingeschränkt an, dass Lebensmittelsicherheit eine Angelegenheit von großem öffentlichen Interesse ist. Es ist für die Kommission stets eine hohe politische Priorität, in der EU im Bereich der Lebensmittelsicherheit höchste Standards zu gewährleisten. Diese Priorität spiegelt sich insbesondere in einem der Hauptziele der Allgemeinen Lebensmittelrechtsverordnung¹ wider, in der umfangreiche spezifische EU-Lebensmittelvorschriften im Jahr 2002 ihren Ausgangspunkt nahmen; gemeint ist das Ziel „eines hohen Maßes an Schutz“ der öffentlichen Gesundheit.

III. Insgesamt kam die Eignungsprüfung² zu dem Ergebnis, dass das Ziel eines hohen Maßes an Schutz der öffentlichen Gesundheit erreicht wurde. Das Schutzniveau der öffentlichen Gesundheit wurde insgesamt angehoben. Die aktuellen Grenzwerte für die Lebensmittelsicherheit sind günstiger im Vergleich zu 2002. Zudem wurde die wissenschaftliche Grundlage für EU-Maßnahmen erheblich verbessert. Zurückzuführen ist dies auf die Schaffung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), zuständig für die wissenschaftliche Beratung bei allen Fragen im Zusammenhang mit der Lebensmittelkette, sowie auf die strikte Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement auf EU-Ebene und die systematische Umsetzung des Grundsatzes der Risikoanalyse im EU-Lebensmittelrecht. Die Kommission weist darauf hin, dass bei der Anwendung des Grundsatzes der Risikoanalyse auf EU-Ebene keine systemischen Unstimmigkeiten festgestellt wurden.

Der Rahmen für die Lebensmittelsicherheit diente Nicht-EU-Ländern in einigen Fällen auch als Anregung für die Weiterentwicklung ihrer nationalen Gesetzgebung. Gleichmaßen zählen EU-Standards im Bereich der Lebensmittelkette zu den höchsten Standards weltweit. Dies ist größtenteils das Ergebnis der soliden, gründlichen und wissenschaftlich fundierten Risikobeurteilungen durch dezentrale Agenturen der EU.

IV.

a) Die Kommission räumt ein, dass bestimmte gesetzliche Bestimmungen noch nicht umgesetzt wurden (Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln) und bestimmte wissenschaftliche Methoden, wie z. B. die Methode zur Bewertung der kumulativen Exposition für Stoffe mit derselben Wirkung, aufgrund der wissenschaftlichen Komplexität noch nicht verfügbar sind.

¹ 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 (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1).

² Die Kommission hat im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) kürzlich eine umfassende, faktengestützte Politikevaluierung zur Allgemeinen Lebensmittelrechtsverordnung (Eignungsprüfung) für den gesamten Lebensmittelsektor abgeschlossen; Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „The REFIT Evaluation of the General Food Law“ (REFIT-Evaluierung zum allgemeinen Lebensmittelrecht) (Verordnung (EG) Nr.178/2002), („Eignungsprüfung“) SWD(2018)38 final vom 15. Januar 2018.

Laut Artikel 14 Absatz 9 des allgemeinen Lebensmittelrechts gelten Lebensmittel mangels spezifischer Bestimmungen der Union als sicher, wenn sie mit den entsprechenden Bestimmungen des nationalen Lebensmittelrechts des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet sie vermarktet werden, in Einklang stehen, unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Vertrags über den freien Warenverkehr. Daher wird in den Bereichen, in denen die Umsetzung noch aussteht, das Schutzniveau vor chemischen Gefahren nicht geschmälert.

Die Kommission stimmt darin überein, dass insbesondere im Bereich regulierter Lebensmittelzutaten ein Arbeitsrückstand besteht. Das REFIT-Programm für Rechtsvorschriften über Pestizide läuft momentan und der Legislativvorschlag der Kommission zur Änderung des allgemeinen Lebensmittelrechts befasst sich unter anderem mit der Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung in der Lebensmittelkette und insbesondere mit den wissenschaftlichen Kapazitäten der EFSA³.

Die Eignungsprüfung ergab, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Privatsektor und den öffentlichen Kontrollbehörden auch Effizienzgewinne ermöglicht hat. Der Privatsektor ist in erster Linie für die Einhaltung des Lebensmittelrechts und für die Durchführung „eigener Kontrollen“ zuständig. Die öffentlichen Kontrollbehörden sind für die Durchführung amtlicher Kontrollen zuständig. Diese Aufteilung hat es den öffentlichen Kontrollbehörden ermöglicht, einen zunehmend harmonisierten und zielgerichteten risikobasierten Ansatz für amtliche Kontrollen zu entwickeln und gleichzeitig die Kontrollen des Privatsektors, sofern sie zuverlässig sind, zu berücksichtigen.

b) Um auch in Sachen Lebensmittelsicherheit gleiche Ausgangsbedingungen zu gewährleisten, müssen in die EU eingeführte Lebensmittel die einschlägigen Anforderungen des EU-Rechts oder von der EU zumindest als gleichwertig anerkannte Bedingungen erfüllen. Die EU hat beträchtliche Anstrengungen unternommen, um das EU-Lebensmittelrecht an internationale Standards anzugleichen. Darüber hinaus hat die EU als wichtiger globaler Handelspartner für Lebens- und Futtermittel bei vielen Gelegenheiten einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung internationaler Standards auf der Grundlage von EU-Standards geleistet. In Fällen, in denen harmonisierte EU-Standards strenger sind als die auf internationaler Ebene festgelegten, liefert die EU Informationen über ihren Standpunkt auf transparente Weise, die es Ausfuhrern in die EU ermöglichen, entsprechende Vorbereitungen zu treffen, damit EU-Standards eingehalten werden.

c) Die Kommission wendet seit 2005 systematische Verfahren zur Folgeprüfung von Prüfungsempfehlungen an und bei fortbestehender Nichteinhaltung von EU-Vorschriften kann von zusätzlichen Durchsetzungsmaßnahmen Gebrauch gemacht werden.

Die Kommission arbeitet an der Verbesserung ihrer Verfahren zur Überwachung und Durchsetzung sämtlicher Rechtsvorschriften im Bereich Lebensmittel und Gesundheit; diese werden auch Folgeprüfungen von Empfehlungen, die im Rahmen von Prüfungen der Kommission abgegeben werden, abdecken.

V. Die Kommission nimmt alle Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs an.

a) Die Kommission setzt sich zur Ermittlung verbesserungswürdiger Bereiche durch ihr REFIT-Programm mit Nachdruck für eine fortlaufende Bewertung des EU-Rechts ein. Derzeit

³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [allgemeines Lebensmittelrecht], der Richtlinie 2001/18/EG [absichtliche Freisetzung von GVO in die Umwelt], der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 [genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel], der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 [Futtermittelzusatzstoffe], der Verordnung (EG) Nr. 2065/2003 [Raucharomen], der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 [Lebensmittelkontaktmaterialien], der Verordnung (EG) Nr. 1331/2008 [einheitliches Zulassungsverfahren für Lebensmittelzusatzstoffe, -enzyme und -aromen], der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 [Pflanzenschutzmittel] und der Verordnung (EU) Nr. 2015/2283 [neuartige Lebensmittel], COM/2018/ 179 final vom 11. April 2018.

werden im Bereich des Lebensmittelrechts einige sektorielle Bewertungen durchgeführt bzw. in naher Zukunft geplant.

Die Kommission hat kürzlich einen Legislativvorschlag zur Änderung des allgemeinen Lebensmittelrechts und acht weiterer sektoraler Rechtsakte angenommen, der die langfristige Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und insbesondere die wissenschaftlichen Kapazitäten der EFSA⁴ aufgreift.

Nach Ansicht der Kommission wird in den Bereichen, in denen die Umsetzung noch aussteht, das Schutzniveau vor chemischen Gefahren nicht geschmälert.

Die Kommission stellt fest, dass in der neuen Verordnung über amtliche Kontrollen (Verordnung (EU) 2017/625), die ab 14. Dezember 2019 in Kraft gesetzt wird, in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d präzisiert wird, dass die zuständigen Behörden bei der Durchführung amtlicher Kontrollen gegebenenfalls – unter anderem – private Qualitätssicherungsmechanismen berücksichtigen.

Die Kommission wird sich – im Rahmen ihres Mandats – bemühen, die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieser Bestimmung zu unterstützen. Bei der derzeitigen Ausarbeitung der tertiären Rechtsvorschriften werden die in der Verordnung zum Ausdruck gebrachten Erfordernissen berücksichtigt, insbesondere die Komplementarität der Aufgaben, die von den Behörden der Mitgliedstaaten und vom Privatsektor zu erfüllen sind.

b) Im Bereich der Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln sieht die EU-Verordnung über Höchstgehalte an Pestizidrückständen dasselbe Maß an Verbraucherschutz für alle Lebensmittel, unabhängig von ihrem Ursprungsort, vor, da es nur einen Satz von MRL-Werten für alle Produkte gibt. Momentan läuft eine REFIT-Bewertung im Zusammenhang mit dieser Verordnung. 2019 wird ein Bericht an das Europäische Parlament und den Rat in Bezug auf Schädlingsbekämpfungsmittel und ihre Rückstände erstellt. Generell wird der EU-Rahmen durch eine strenge Einhaltung der bereits festgelegten gesetzlichen Anforderungen kontinuierlich das gleiche Sicherheitsniveau für sowohl in der EU hergestellte als auch importierte Lebensmittel gewährleisten.

c) Die Kommission prüft gegebenenfalls die Bereitstellung solcher Leitlinien. Die Kommission hat den Einsatz bestehender Prüfungen und Folgeprüfungen als Mittel, um Drittländer zur Einhaltung von EU-Einfuhrvorschriften zu veranlassen, bereits gesteigert.

EINLEITUNG

1. Das Lebensmittelrecht, sowohl auf Unions- als auch auf nationaler Ebene, zielt jederzeit auf ein hohes Schutzniveau für das Leben und die Gesundheit des Menschen und das wirksame Funktionieren des Binnenmarktes. Hierzu wurden in der Allgemeinen Lebensmittelrechtsverordnung bestimmte allgemeine Grundsätze und Anforderungen festgelegt, die sowohl auf Unions- als auch auf nationaler Ebene gelten, z. B. der Grundsatz der Risikoanalyse, die primäre Verantwortung privater Unternehmen, die Einhaltung aller EU-Rechtsvorschriften bei Lebens- und Futtermitteln, die Nachverfolgbarkeit und die

⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [allgemeines Lebensmittelrecht], der Richtlinie 2001/18/EG [absichtliche Freisetzung von GVO in die Umwelt], der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 [genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel], der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 [Futtermittelzusatzstoffe], der Verordnung (EG) Nr. 2065/2003 [Raucharomen], der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 [Lebensmittelkontaktmaterialien], der Verordnung (EG) Nr. 1331/2008 [einheitliches Zulassungsverfahren für Lebensmittelzusatzstoffe, -enzyme und -aromen], der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 [Pflanzenschutzmittel] und der Verordnung (EU) Nr. 2015/2283 [neuartige Lebensmittel], COM/2018/ 179 final vom 11. April 2018.

Tatsache, dass ausschließlich sichere Lebens- und Futtermittel in der Union in Verkehr gebracht werden können⁵.

11. Lebensmittelunternehmer, einschließlich Importeure, sind nach dem Allgemeinen Lebensmittelrecht gesetzlich verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Lebensmittel, die in der Union in Verkehr gebracht werden, unabhängig von ihrem Ursprungsort, sicher sind und alle auf EU- und nationaler Ebene vorgegebenen Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen⁶.

13. Nach dem Grundsatz der Risikoanalyse obliegt es dem EU-/nationalen Risikomanager⁷ (je nachdem ob der Bereich harmonisiert ist oder nicht), auf der Grundlage der Risikobewertung durch die EFSA (wissenschaftliche Beratung) geeignete Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich im Bereich der Lebensmittelsicherheit, z. B. um ein Lebensmittel zuzulassen, Bedingungen hierfür festzulegen oder es zu verbieten.

Diese Maßnahmen tragen den Ergebnissen der Risikobewertung (und auf EU-Ebene insbesondere den Gutachten der EFSA) und allen anderen berücksichtigenswerten Faktoren⁸ sowie dem Vorsorgeprinzip Rechnung, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

BEMERKUNGEN

23. Die Eignungsprüfung des Allgemeinen Lebensmittelrechts ergab unter anderem, dass die aktuellen Grenzwerte für die Lebensmittelsicherheit günstiger sind als die vor 2002 geltenden Grenzwerte. Die wissenschaftliche Grundlage für EU-Maßnahmen wurde erheblich verbessert. Bei der Anwendung des Grundsatzes der Risikoanalyse auf EU-Ebene wurden keine systemischen Unstimmigkeiten festgestellt. Das Modell des EU-Lebensmittelrechts dient Nicht-EU-Ländern als Anregung für die Weiterentwicklung ihrer nationalen Gesetzgebung und hat dazu beigetragen, dass die EU-Produktsicherheit weltweit Anerkennung genießt. Darüber hinaus herrscht im EU-Lebensmittelrecht ein hoher Harmonisierungsgrad, der zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes beigetragen hat.

Kasten 1 – Das Vorsorgeprinzip gemäß der Definition im Allgemeinen Lebensmittelrecht

Gemäß dem Vorsorgeprinzip können EU- (aber auch nationale) Risikomanager vorläufige Risikomanagementmaßnahmen ergreifen, sofern nach Auswertung verfügbarer Informationen ein Risiko schädlicher Auswirkungen auf die Gesundheit festgestellt wird, wissenschaftlich aber noch Unsicherheit besteht.

Die Anwendung des Vorsorgeprinzips erfordert eine wissenschaftliche Bewertung sowie eine Bewertung und Abwägung der damit verbundenen Risiken, d. h. ob die festgestellten

⁵ 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 (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1.) (Allgemeine Lebensmittelrechtsverordnung).

⁶ Artikel 14 und Artikel 17 Absatz 1 der Allgemeinen Lebensmittelrechtsverordnung.

⁷ Risikomanager sind im Wesentlichen die Kommission mit Unterstützung der Vertreter der Mitgliedstaaten im Ständigen Ausschuss für Pflanzen, Tiergesundheit, Lebensmittel und Futtermittel (PAFF) sowie – je nach anwendbarem Verfahren – der Rat und das Europäische Parlament. Was die Kommission betrifft, ist die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) innerhalb der Kommission für das Risikomanagement im Lebensmittelbereich zuständig.

⁸ Das Allgemeine Lebensmittelrecht sieht in Erwägungsgrund (19) eine nicht erschöpfende Liste berücksichtigenswerter Faktoren vor, so z. B. „gesellschaftliche, wirtschaftliche und ethische Gesichtspunkte, Traditionen und Umwelterwägungen wie auch die Frage der Kontrollierbarkeit“. Die Verwendung berücksichtigenswerter Faktoren im Rahmen des EU-Entscheidungsprozesses ist nicht statisch zu sehen; welche Faktoren genau herangezogen werden und welches Gewicht ihnen jeweils beigemessen wird, ist von Fall zu Fall, je nach Gegenstand und in Frage stehender Maßnahme, unterschiedlich.

potentiellen Risiken die Schwelle dessen, was für die Gesellschaft zumutbar ist, sowie die Folgen des Nicht-Handelns seitens der EU-/nationalen Risikomanager überschreiten. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips stellt daher ein besonderes Instrument des Risikomanagements dar.

28. Gemäß den Ergebnissen der Eignungsprüfung haben die EU-Manager nur in ganz wenigen Fällen von der Anwendung des Vorsorgeprinzips Gebrauch gemacht. Es wurden keine Beweise dafür gefunden, dass sich diese Maßnahmen nachteilig auf Innovation und Handel auswirken.

In den letzten Jahren haben Interessengruppen und insbesondere bestimmte NRO sowie bestimmte Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit politisch sensiblen Themen gemäß dem Vorsorgeprinzip ein totales Verbot von Chemikalien mit endokriner Wirkung, Pflanzenschutzprodukten oder GVO gefordert. Doch erfüllen diese Forderungen nicht die beiden Voraussetzungen für die Anwendung des Vorsorgeprinzips. Daher sind diese Ersuchen wohl eher Anträgen auf Prüfung anderer berücksichtigungswerter Faktoren als der Anwendung des Vorsorgeprinzips zuzuordnen.

Kasten 2 – Unterschied zwischen Gefahr und Risiko

Importierte Produkte werden einer Risikobewertung unterzogen, mit der nachgewiesen werden muss, dass Lebensmittel für Verbraucher sicher sind, bevor diese Stoffe in importierten Produkten toleriert werden können. Darüber hinaus müssen gesetzliche Grenzwerte (MRL) eingehalten werden.

30. Die Kommission wird auch in Zukunft sicherstellen, dass alle in der EU verkauften Lebensmittel, unabhängig von ihrem Ursprungsort, die gleichen Sicherheitsstandards erfüllen: Es gibt nur einen Satz von MRL-Werten, der für alle Produkte auf dem EU-Markt gilt, unabhängig von ihrem Ursprungsort. Wenn ein Stoff in der EU aus anderen Gründen als dem Schutz der öffentlichen Gesundheit (z. B. aus Umwelterwägungen) nicht zugelassen wird, können in gut begründeten Fällen Importtoleranzen festgelegt werden, jedoch nur, wenn sie vollständig durch Daten gestützt sind und für Verbraucher als sicher gelten.

33. Die Eignungsprüfung ergab ferner, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Privatsektor und den öffentlichen Kontrollbehörden auch Effizienzgewinne ermöglicht hat. Der Privatsektor ist in erster Linie für die Einhaltung des Lebensmittelrechts und für die Durchführung „eigener Kontrollen“ zuständig. Die öffentlichen Kontrollbehörden sind für die Durchführung amtlicher Kontrollen zuständig. Diese Aufteilung hat es den öffentlichen Kontrollbehörden ermöglicht, einen zunehmend harmonisierten und zielgerichteten risikobasierten Ansatz für amtliche Kontrollen zu entwickeln und gleichzeitig die Kontrollen des Privatsektors, sofern sie zuverlässig sind, zu berücksichtigen.

34. Die Eignungsprüfung des Allgemeinen Lebensmittelrechts ergab, dass nationale Unterschiede nicht systematisch, sondern vielmehr von Fall zu Fall auftreten. Die Kommission ist zum Ausgleich dieser nationalen Unterschiede bestrebt, entweder durch Gespräche innerhalb der aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Arbeitsgruppen oder im Rahmen der Tätigkeit der Prüfstellen (Audit- und Inspektionsdienste) der GD SANTE und schließlich gegebenenfalls durch Herausgabe/Aktualisierung allgemeiner Leitlinien.

35. Obgleich im WTO/SPS-Übereinkommen auf die Texte des Codex Alimentarius zur Lebensmittelsicherheit verwiesen wird, hindert dies WTO-Mitglieder nicht daran, unterschiedliche Standards einzuführen, vorausgesetzt, sie sind wissenschaftlich begründet.

40. In den Jahren nach der Einführung des Allgemeinen Lebensmittelrechts im Jahr 2002 hat im Bereich des Lebensmittelrechts⁹ ein hohes Maß an Harmonisierung stattgefunden.

Teilharmonisierung besteht weiterhin nur in einigen wenigen Bereichen des Lebensmittelrechts¹⁰. Besteht in diesem Bereich keine vollständige Harmonisierung, erfolgt die Risikoanalyse auf nationaler Ebene. Während das Schutzniveau in diesen Fällen nicht beeinträchtigt wird, da jede nationale Maßnahme gemäß dem Allgemeinen Lebensmittelrecht auf ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit des Menschen abzielt und nach dem Grundsatz der Risikoanalyse ergriffen werden muss, kann die Einführung solcher nationaler Maßnahmen zu Unterschieden führen, die sich nachteilig auf den Binnenmarkt auswirken¹¹. Diese Auswirkungen werden derzeit in einer Reihe sektorieller Bewertungen eingehend untersucht.

41. Die Kommission möchte die Sicherheit gewährleisten, ohne eine unnötige Belastung oder einen unnötigen Grad an Komplexität zu schaffen. Ebenfalls möchte sie die Sicherheit der endgültigen Anwendung der Stoffe in vollem Umfang gewährleisten. Sie erachtet es nicht für notwendig, eine bereichsübergreifende Risikobewertung vorzunehmen.

42. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 40.

Gemäß der Eignungsprüfung wurden die wissenschaftlichen Kapazitäten der EFSA schrittweise ausgebaut. Insgesamt konnte man dadurch der gestiegenen Nachfrage nach wissenschaftlichen Gutachten gerecht werden. Die EFSA hat im Laufe der Zeit ihren Arbeitsrückstand verringert und verfolgt dieses Ziel auch weiterhin durch die Ergreifung geeigneter Maßnahmen. Des Weiteren hat die Kommission kürzlich einen Legislativvorschlag angenommen, der unter anderem die langfristige Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette aufgreift¹².

43. Gemäß der Eignungsprüfung des Allgemeinen Lebensmittelrechts wurde nationales Lebensmittelrecht überwiegend auf der Grundlage einer Risikoanalyse verabschiedet. Entgegengesetzte Fälle sind, den konsultierten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zufolge, auf die Schwierigkeiten bei der Anwendung des Grundsatzes der Risikoanalyse zurückzuführen, wie z. B. die begrenzte Verfügbarkeit von Ressourcen. Das Ausmaß dieser Schwierigkeiten ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Es gibt auch einige Hinweise darauf, dass in Fällen, in denen nationale Maßnahmen nicht auf der Grundlage einer Risikoanalyse verabschiedet wurden, diese anschließend geändert oder aufgehoben wurden¹³.

⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „The REFIT Evaluation of the General Food Law“ (REFIT-Evaluierung zum allgemeinen Lebensmittelrecht) (Verordnung (EG) Nr. 178/2002), SWD(2018) 38 final vom 15. Januar 2018, („Eignungsprüfung“), S. 89.

¹⁰ Wie z. B. Lebensmittelkontaktmaterialien andere als Kunststoff, Nahrungsergänzungsmittel und Lebensmittel mit zugesetzten Vitaminen und Mineralstoffen, in Bezug auf die Festlegung des Höchstgehalts an Stoffen sowie der Mängel an der vollständigen Umsetzung auf EU-Ebene im Hinblick auf nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben bei pflanzlichen Stoffen (Botanicals).

¹¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „The REFIT Evaluation of the General Food Law“ (REFIT-Evaluierung zum allgemeinen Lebensmittelrecht) (Verordnung (EG) Nr. 178/2002), SWD(2018) 38 final vom 15. Januar 2018, („Eignungsprüfung“), S. 89.

¹² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [allgemeines Lebensmittelrecht], der Richtlinie 2001/18/EG [absichtliche Freisetzung von GVO in die Umwelt], der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 [genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel], der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 [Futtermittelzusatzstoffe], der Verordnung (EG) Nr. 2065/2003 [Raucharomen], der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 [Lebensmittelkontaktmaterialien], der Verordnung (EG) Nr. 1331/2008 [einheitliches Zulassungsverfahren für Lebensmittelzusatzstoffe, -enzyme und -aromen], der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 [Pflanzenschutzmittel] und der Verordnung (EU) Nr. 2015/2283 [neuartige Lebensmittel], COM/2018/ 179 final vom 11. April 2018.

¹³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „The REFIT Evaluation of the General Food Law“ (REFIT-Evaluierung zum allgemeinen Lebensmittelrecht) (Verordnung (EG) Nr. 178/2002), SWD(2018) 38 final vom 15. Januar 2018, („Eignungsprüfung“), S. 39.

44. In dem Rahmen, in dem die Mitgliedstaaten tätig werden – nämlich aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – ist im Gegensatz zu einer Überprüfung aller regulierter Stoffe das Konzept risikobasierter Kontrollen verankert.

45. Im Rahmen der Eignungsprüfung wurde ein Defizit bei der langfristigen Nachhaltigkeit ermittelt. Die EFSA arbeitet an Schulungsmaßnahmen zum Kapazitätsaufbau und die Kommission unterstützt ebenfalls Schulungsmaßnahmen im Bereich Risikobewertung im Rahmen der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“.

48. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 41.

49. In der Tat sollen alle Stoffgruppen amtlichen Kontrollen unterliegen. Zum Zeitpunkt der Durchsetzung ist es jedoch wichtig, nach einem risikobasierten Ansatz vorzugehen, der Intensität und Häufigkeit von Kontrollen für verschiedene Stoffgruppen verändern könnte.

50. In den wenigen teilharmonisierten Bereichen müssen alle ergriffenen nationalen Maßnahmen auf dem Grundsatz der Risikoanalyse basieren und ein hohes Maß an Schutz der öffentlichen Gesundheit garantieren. Die Kommission stimmt dem Rechnungshof zu, dass die Mitgliedstaaten regulierte Produkte nicht von ihren Kontrollen ausschließen sollten.

53. Gemäß Artikel 6 der Allgemeinen Lebensmittelrechtsverordnung muss sich das nationale Lebensmittelrecht auf den Grundsatz der Risikoanalyse stützen; daher wird die Lebensmittelsicherheit nicht beeinträchtigt.

56. Da im Bereich der regulierten Lebensmittelzutaten keine Prüfungen durchgeführt wurden, hatte die Kommission keine Gelegenheit, gegenüber den Mitgliedstaaten (gegebenfalls) Empfehlungen abzugeben. Allerdings führte die Kommission 2015 und 2016 eine Reihe von Erkundungsmissionen im Bereich Lebensmittelzusatzstoffe und Raucharomen durch. Erkundungsmissionen beinhalten ihrem Wesen nach keine Empfehlungen. Die Ergebnisse dieser Missionen gingen in einen zusammenfassenden Bericht ein, der 2017 veröffentlicht wurde. In diesem Bericht wurden einige Maßnahmen der Kommission erläutert, die im Zuge der Ergebnisse der Missionen ergriffen wurden, und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Durchführung amtlicher Kontrollen durch die Mitgliedstaaten aufgezeigt. Darüber hinaus startete die Kommission 2018 in sechs Mitgliedstaaten eine Reihe von Prüfungen zur Bewertung ihrer amtlichen Kontrollsysteme im Bereich von Stoffen zur Verbesserung von Lebensmitteln (Lebensmittelzusatzstoffe, (Rauch)Aromen und bestimmte Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften); deren Berichte enthalten Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.

58. Insgesamt wurde hinreichend nachgewiesen, dass Lebensmittel tierischen Ursprungs im Allgemeinen ein größeres Potenzial einer Gefährdung der Gesundheit von Mensch und Tier aufweisen (überwiegend auf mikrobiologischer Ebene) als Lebensmittel pflanzlichen Ursprungs.

60. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten führen regelmäßige amtliche Kontrollen der in die Union eingeführten Lebensmittel nicht-tierischen Ursprungs durch, und zwar an einem geeigneten Ort, einschließlich am Ort der Einfuhr der Waren in die Union, und auf der Grundlage nationaler Kontrollpläne unter Berücksichtigung der potenziellen Risiken. Die Kontrollen erstrecken sich auf alle Aspekte des Futtermittel- und Lebensmittelrechts (vgl. Artikel 15 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EG) 882/2004).

66. Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen, d. h. die Sendung zurückzuweisen und die Importeure anzuweisen, die Laborkosten zu tragen (zusätzlich zu der damit verbundenen verzögerten Einfuhr), sind nicht „kostenfrei“ und dienen als Abschreckung oder faktisch als Strafe. Sie können auch vertragliche Konsequenzen zwischen den betroffenen Unternehmern beinhalten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

72. Die Kommission räumt ein, dass bestimmte gesetzliche Bestimmungen noch nicht umgesetzt wurden (Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln) und bestimmte wissenschaftliche Methoden, wie z. B. die Methode zur Bewertung der kumulativen Exposition, aufgrund der wissenschaftlichen Komplexität noch nicht verfügbar sind. Laut Artikel 14 Absatz 9 des allgemeinen Lebensmittelrechts gelten Lebensmittel mangels spezifischer Bestimmungen der Union als sicher, wenn sie mit den entsprechenden Bestimmungen des nationalen Lebensmittelrechts des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet sie vermarktet werden, in Einklang stehen, unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Vertrags über den freien Warenverkehr. Daher wird in den Bereichen, in denen die Umsetzung noch aussteht, das Schutzniveau vor chemischen Gefahren nicht geschmälert.

Die Kommission stimmt darin überein, dass insbesondere im Bereich regulierter Lebensmittelzutaten ein Arbeitsrückstand besteht. Das REFIT-Programm für Rechtsvorschriften über Pestizide läuft momentan und der kürzlich verabschiedete Legislativvorschlag der Kommission zur Änderung des allgemeinen Lebensmittelrechts befasst sich unter anderem mit der Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung in der Lebensmittelkette und insbesondere mit den wissenschaftlichen Kapazitäten der EFSA¹⁴.

73. Die Eignungsprüfung ergab, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Privatsektor und den öffentlichen Kontrollbehörden auch Effizienzgewinne ermöglicht hat. Der Privatsektor ist in erster Linie für die Einhaltung des Lebensmittelrechts und für die Durchführung „eigener Kontrollen“ zuständig. Die öffentlichen Kontrollbehörden sind für die Durchführung amtlicher Kontrollen zuständig. Diese Aufteilung hat es den öffentlichen Kontrollbehörden ermöglicht, einen zunehmend harmonisierten und zielgerichteten risikobasierten Ansatz für amtliche Kontrollen zu entwickeln und gleichzeitig die Kontrollen des Privatsektors, sofern sie zuverlässig sind, zu berücksichtigen.

Empfehlung 1 – Prüfung der Rechtsvorschriften und Verbesserung der Komplementarität zwischen den privaten und den öffentlichen Kontrollsystemen

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission setzt sich zur Ermittlung verbesserungswürdiger Bereiche durch ihr REFIT-Programm mit Nachdruck für eine fortlaufende Bewertung des EU-Rechts ein. Derzeit werden im Bereich des Lebensmittelrechts einige sektorielle Bewertungen durchgeführt bzw. in naher Zukunft geplant.

Die Kommission hat kürzlich einen Legislativvorschlag zur Änderung des allgemeinen Lebensmittelrechts und acht weiterer sektoraler Rechtsakte angenommen, der unter anderem die langfristige Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und insbesondere die wissenschaftlichen Kapazitäten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) aufgreift¹⁵.

¹⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [allgemeines Lebensmittelrecht], der Richtlinie 2001/18/EG [absichtliche Freisetzung von GVO in die Umwelt], der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 [genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel], der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 [Futtermittelzusatzstoffe], der Verordnung (EG) Nr. 2065/2003 [Raucharomen], der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 [Lebensmittelkontaktmaterialien], der Verordnung (EG) Nr. 1331/2008 [einheitliches Zulassungsverfahren für Lebensmittelzusatzstoffe, -enzyme und -aromen], der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 [Pflanzenschutzmittel] und der Verordnung (EU) Nr. 2015/2283 [neuartige Lebensmittel], COM/2018/ 179 final vom 11. April 2018.

¹⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [allgemeines Lebensmittelrecht], der Richtlinie 2001/18/EG [absichtliche Freisetzung von GVO in die Umwelt], der

Nach Ansicht der Kommission wird in den Bereichen, in denen die Umsetzung noch aussteht, das Schutzniveau vor chemischen Gefahren nicht geschmälert.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission stellt fest, dass in der neuen Verordnung über amtliche Kontrollen (Verordnung (EU) 2017/625), die ab 14. Dezember 2019 in Kraft gesetzt wird, in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d präzisiert wird, dass die zuständigen Behörden bei der Durchführung amtlicher Kontrollen gegebenenfalls – unter anderem – private Qualitätssicherungsmechanismen berücksichtigen.

Die Kommission wird sich – im Rahmen ihres Mandats – bemühen, die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieser Bestimmung zu unterstützen. Bei der derzeitigen Ausarbeitung der tertiären Rechtsvorschriften werden die in der Verordnung zum Ausdruck gebrachten Erfordernissen berücksichtigt, insbesondere die Komplementarität der Aufgaben, die von den Behörden der Mitgliedstaaten und vom Privatsektor zu erfüllen sind.

Empfehlung 2 – Kontinuierliche Gewährleistung des gleichen Sicherheitsniveaus für sowohl in der EU hergestellte als auch importierte Lebensmittel

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Bei den Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln sieht die EU-Verordnung über Höchstgehalte an Pestizidrückständen dasselbe Maß an Verbraucherschutz für alle Lebensmittel, unabhängig von ihrem Ursprungsort, vor, da es nur einen Satz von MRL-Werten für alle Produkte gibt. Momentan läuft eine REFIT-Bewertung im Zusammenhang mit dieser Verordnung. 2019 wird ein Bericht an das Europäische Parlament und den Rat in Bezug auf Schädlingsbekämpfungsmittel und ihre Rückstände erstellt. Generell wird der EU-Rahmen durch eine strenge Einhaltung der bereits festgelegten gesetzlichen Anforderungen kontinuierlich das gleiche Sicherheitsniveau für sowohl in der EU hergestellte als auch importierte Lebensmittel gewährleisten.

76. Die Kommission wendet seit 2005 systematische Verfahren zur Folgeprüfung von Prüfungsempfehlungen an und bei fortbestehender Nichteinhaltung von EU-Vorschriften kann von zusätzlichen Durchsetzungsmaßnahmen Gebrauch gemacht werden.

Die Kommission arbeitet an der Verbesserung ihrer Verfahren zur Überwachung und Durchsetzung sämtlicher Rechtsvorschriften im Bereich Lebensmittel und Gesundheit; diese werden auch Folgeprüfungen von Empfehlungen, die im Rahmen von Prüfungen der Kommission abgegeben werden, abdecken.

Empfehlung 3 – Erleichterung der einheitlichen Anwendung des EU-Lebensmittelrechts

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an und prüft gegebenenfalls die Bereitstellung solcher Leitlinien.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission hat den Einsatz bestehender Prüfungen und Folgeprüfungen als Mittel, um Drittländer zur Einhaltung von EU-Einfuhrvorschriften zu veranlassen, bereits gesteigert.

Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 [genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel], der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 [Futtermittelzusatzstoffe], der Verordnung (EG) Nr. 2065/2003 [Raucharomen], der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 [Lebensmittelkontaktmaterialien], der Verordnung (EG) Nr. 1331/2008 [einheitliches Zulassungsverfahren für Lebensmittelzusatzstoffe, -enzyme und -aromen], der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 [Pflanzenschutzmittel] und der Verordnung (EU) Nr. 2015/2283 [neuartige Lebensmittel], COM/2018/ 179 final vom 11. April 2018.

PRÜFUNGSTEAM

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Dieser Bericht wurde von Prüfungskammer I – Ausgabenbereich "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" – unter Vorsitz von Nikolaos Milionis, Mitglied des Hofes, angenommen. Die Prüfung stand unter der Leitung von Janusz Wojciechowski, Mitglied des Hofes. Herr Wojciechowski wurde unterstützt von Kinga Wisniewska-Danek, Kabinettschefin; Katarzyna Radecka-Moroz, Attachée; Michael Bain, Leitender Manager; Maria Eulàlia Reverté i Casas, Aufgabenleiterin; Päivi Piki, stellvertretende Aufgabenleiterin; Ioannis Papadakis, Manuel Dias Ferreira Martins und Ermira Vojka, Prüfer, sowie Terje Teppan-Niesen, Assistentin. Sprachliche Unterstützung leisteten Philippe Colmant, Vesna Marn und Michael Pyper.



Von links nach rechts: Eulàlia Reverté i Casas, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Michael Bain, Päivi Piki, Manuel Dias Ferreira Martins.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	29.11.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	27.9.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	14.11.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	6.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1559-6 doi:10.2865/274027 QJ-AB-18-032-DE-N

HTML ISBN 978-92-847-1540-4 doi:10.2865/475972 QJ-AB-18-032-DE-Q

Lebensmittelsicherheit hat für die EU eine hohe Priorität und betrifft alle Bürgerinnen und Bürger. Die EU will ihre Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren schützen, die sich in Lebensmitteln verbergen können. Der Hof prüfte, ob das von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit auf einer soliden Grundlage beruht und adäquat umgesetzt wird. Der Schwerpunkt dieser Prüfung lag auf den chemischen Gefahren. Er stellte fest, dass das Modell auf einer soliden Grundlage beruht und weltweit beachtet wird sowie dass die Bürgerinnen und Bürger der EU weltweit mit dem höchsten Maß an Lebensmittelsicherheit genießen. Der Hof gelangte jedoch auch zu der Einschätzung, dass das von der EU angewandte Modell der Lebensmittelsicherheit derzeit überfrachtet ist und vor einigen Herausforderungen steht. Er unterbreitet der Kommission Empfehlungen zur Bewältigung dieser Herausforderungen und zur Verbesserung der Funktionsweise des Modells für Lebensmittelsicherheit.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2019.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.