

Entwurf einer vorläufigen Verordnung zur Ergänzung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend die Information der Verbraucher über die Art und Weise der Kennzeichnung von Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei unverpackten Lebensmitteln (Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung – VorILMIEV)

Vorblatt

A. Problem und Ziel

Die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel gilt grundsätzlich ab dem 13.12.2014. Artikel 44 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 ermächtigt die Mitgliedstaaten zum Erlass nationaler Regelungen zur Art und Weise der nach der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 vorgesehenen Pflichtkennzeichnung von in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei nicht vorverpackten Lebensmitteln (sog. lose Ware). Ziel des nationalen Verordnungsentwurfs ist es, in diesem Bereich ergänzende nationale Vorschriften zu den lebensmittelrechtlichen Vorschriften der Europäischen Union zu schaffen.

B. Lösung

Mit der vorläufigen Verordnung zur Ergänzung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend die Information der Verbraucher über die Art und Weise der Kennzeichnung von in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei unverpackten Lebensmitteln (Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung - VorILMIEV) wird von der in Artikel 44 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 eingeräumten mitgliedstaatlichen Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht, nationale Bestimmungen zur Art und Weise der Pflichtkennzeichnung von Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei Lebensmitteln, die nicht vorverpackt an die Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung abgegeben werden, vorzusehen.

C. Alternativen

Ohne eine nationale Ausgestaltung der Allergen Kennzeichnung loser Ware würde stets das Schriftlichkeitserfordernis, das in der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 für vorverpackte Lebensmittel gilt, auch auf lose Ware Anwendung finden, mündliche Informationen allein würden nicht ausreichen. Für die Zulassung mündlicher Auskunftsmöglichkeiten unter bestimmten Bedingungen als Ersatz für schriftliche Allergeninformationen gibt es somit keine Alternative zum nationalen Verordnungsentwurf.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Bund: Keine.

Länder und Kommunen: Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft werden keine neuen Informationspflichten im Vergleich zum bisher geltenden Lebensmittelkennzeichnungsrecht eingeführt; neue Informationspflichten sind auf die unmittelbar anwendbare Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 zurückzuführen. Im Vergleich zum Schriftlichkeitserfordernis der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 stellt die Zulässigkeit mündlicher Auskunftsmöglichkeiten gegenüber den Verbrauchern bei der Allergenkennzeichnung loser Ware eine Erleichterung für die Wirtschaft dar.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Kosten ggf. erhöhter Kontrolltätigkeit der Lebensmittelüberwachung in den Ländern sind auf die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 zurückzuführen.

F. Weitere Kosten

Den Unternehmen werden ggf. Kosten für die Schulung des Personals für die Allergenkennzeichnung loser Ware entstehen; diese Kosten sind auf die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 zurückzuführen. Auswirkungen auf Einzelpreise können in geringem Umfang nicht gänzlich ausgeschlossen werden; Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind aber nicht zu erwarten.

Entwurf

Vorläufige Verordnung zur Ergänzung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend die Information der Verbraucher über die Art und Weise der Kennzeichnung von Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei unverpackten Lebensmitteln (Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung – VorILMIEV)

Vom...

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft verordnet, jeweils in Verbindung mit § 1 Absatz 2 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3165) und mit dem Organisationserlass vom 17. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4310), auf Grund

- des § 35 Nummer 1 in Verbindung mit § 4 Absatz 2 Nummer 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und
- des § 24 Absatz 3 Nummer 4 des Weingesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2011 (BGBl. I S. 66), § 24 Absatz 3 geändert durch Artikel 1 Nummer 21 des Gesetzes vom 2. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1586):

§ 1 Anwendungsbereich

(1) Diese Verordnung ergänzt die Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18), die zuletzt durch die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 78/2014 vom 22. November 2013 (ABl. L 27 vom 30.01.2014, S. 7) geändert worden ist, über die Art und Weise der Kennzeichnung von in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei Lebensmitteln und Erzeugnissen im Sinne des § 2 Nummer 1 des Weingesetzes, die zur Abgabe an

1. Endverbraucher im Sinne des Artikel 3 Nummer 18 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, die zuletzt durch die Verordnung

(EG) 202/2002 (ABl. Nr. L 60 vom 4.3.2008 S. 17) und Verordnung (EG Nr. 569/2009 (ABl. Nr. L 188 vom 18.6.2009, S. 14) geändert wurde oder

2. Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011

bestimmt sind.

(2) Diese Verordnung gilt nicht soweit in besonderen Rechtsvorschriften Kennzeichnungsvorschriften im Sinne des Absatzes 1 geregelt sind.

§ 2 Art und Weise der Kennzeichnung nicht vorverpackter Lebensmittel

(1) Lebensmittel, die

1. ohne Verpackung zum Verkauf angeboten werden,
2. auf Wunsch des Endverbrauchers oder des Anbieters von Gemeinschaftsverpflegung am Verkaufsort verpackt werden oder
3. im Hinblick auf ihren unmittelbaren Verkauf vorverpackt und nicht zur Selbstbedienung angeboten werden,

dürfen an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung auch dann abgegeben werden, wenn die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 bezeichneten Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen angegeben sind.

(2) Die in Absatz 1, zweiter Halbsatz, bezeichnete Angabe ist bezogen auf das jeweilige Lebensmittel, gut sichtbar, deutlich und gut lesbar

1. auf einem Schild auf dem Lebensmittel oder in der Nähe des Lebensmittels,
2. bei der Abgabe von Lebensmitteln durch Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung auf Speise- und Getränkekarten oder in Preisverzeichnissen,
3. durch einen Aushang in der Verkaufsstätte oder
4. durch sonstige schriftliche oder vom Lebensmittelunternehmer bereitgestellte elektronische Unterrichtung, die für Endverbraucher unmittelbar und leicht zugänglich ist,

so zu machen, dass der Endverbraucher oder der Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung vor Kaufabschluss und vor Abgabe des Lebensmittels davon Kenntnis nehmen kann. Im Falle des Satzes 1 Nummer 2 kann die Angabe auch in leicht verständlichen Fuß- oder Endnoten angebracht werden, wenn auf diese bei der Bezeichnung des Lebensmittels in hervorgehobener Weise hingewiesen wird. Im Falle des Satzes 1 Nummer 4 muss bei dem Lebensmittel oder in einem Aushang in der Verkaufsstätte darauf hingewiesen werden, wie die in Absatz 1 bezeichnete Angabe erfolgt. Die in Absatz 1, zweiter Halbsatz, bezeichnete Angabe und der in Satz 3 genannte Hinweis dürfen in keiner Weise durch andere Angaben oder Bildzeichen oder sonstiges eingefügtes Material verdeckt, undeutlich gemacht oder getrennt werden und der Blick darf nicht davon abgelenkt werden.

(3) Abweichend von Absatz 2 Satz 1 kann die in Absatz 1, zweiter Halbsatz, bezeichnete Angabe auch durch mündliche Auskunft des Lebensmittelunternehmers oder eines über die Verwendung der betreffenden Zutaten oder Verarbeitungshilfsstoffe hinreichend unterrichteten Mitarbeiters erfolgen, wenn

1. die in Absatz 1, zweiter Halbsatz, bezeichnete Angabe auf Nachfrage der Endverbraucher diesen unverzüglich vor Kaufabschluss und vor Abgabe des Lebensmittels mitgeteilt wird,

2. eine schriftliche Dokumentation der bei der Herstellung des jeweiligen Lebensmittels verwendeten Zutaten oder Verarbeitungshilfsstoffe im Sinne des Absatzes 1, zweiter Halbsatz, vorliegt und
3. die schriftliche Dokumentation für die zuständige Behörde auch für den Endverbraucher auf Nachfrage leicht zugänglich ist.

Bei dem Lebensmittel oder in einem Aushang in der Verkaufsstätte muss an gut sichtbarer Stelle und deutlich lesbar darauf hingewiesen werden, dass die in Absatz 1, zweiter Halbsatz, bezeichnete Angabe mündlich erfolgt und eine schriftliche Dokumentation auf Nachfrage zugänglich ist. Der Hinweis darf in keiner Weise durch andere Angaben oder Bildzeichen oder sonstiges eingefügtes Material verdeckt, undeutlich gemacht oder getrennt werden und der Blick darf nicht davon abgelenkt werden.

§ 3 Art und Weise der Kennzeichnung bei offenem Ausschank von Weinerzeugnissen

Im Falle des offenen Ausschankes von Erzeugnissen im Sinne des § 2 Nummer 1 des Weingesetzes gilt § 2 entsprechend.

§ 4 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Bonn, den

Der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Gründe

Diese Verordnung umfasst Vorschriften über die Art und Weise der Kennzeichnung von in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen. Mit der vorläufigen Verordnung zur Ergänzung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend die Information der Verbraucher über die Art und Weise der Kennzeichnung von in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei unverpackten Lebensmitteln (Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung - Vor-ILMIEV) wird von der in Artikel 44 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 eingeräumten mitgliedstaatlichen Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht, nationale Bestimmungen zur Art und Weise der Kennzeichnung von Lebensmitteln, die nicht vorverpackt an die Endverbraucher abgegeben werden (sog. lose Ware), vorzusehen.

Im Erwägungsgrund 48 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 wird erläutert, dass die meisten Fälle allergischer Reaktionen im Zusammenhang mit Lebensmitteln durch lose Ware ausgelöst werden. Allergische Reaktionen können zum anaphylaktischen Schock und in der Folge auch zum Tod führen. Vor diesem Hintergrund will der Unionsgesetzgeber mit der verpflichtenden Regelung der Kennzeichnung von Allergenen auch bei loser Ware ein hohes Schutzniveau sicherstellen. Zuverlässigkeit und Nachprüfbarkeit einer Allergeninformation müssen daher auch durch eine nationale Regelung gewährleistet sein. Dies wird durch schriftliche und elektronische Informationsmedien, die Verbrauchern gut zugänglich sein müssen, erfüllt. Weiterhin wird die Möglichkeit der mündlichen Information neben den vorgesehenen schriftlichen und elektronischen Informationsmöglichkeiten zugelassen. Eine nachprüfbare Dokumentation der verwendeten in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffe oder Erzeugnisse, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen muss bei mündlicher Information jedoch nicht nur den zuständigen Überwachungsbehörden, sondern auch Endverbrauchern auf Nachfrage leicht zugänglich gemacht werden. Unter Berücksichtigung des hohen Schutzbedürfnisses der Betroffenen wird Lebensmittelunternehmen damit mehr Flexibilität bei der Allergen Kennzeichnung ermöglicht.

II. Verordnungsgebungskompetenz

Die Verordnungsgebungskompetenz des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft ergibt sich aus den in der Eingangsformel genannten Verordnungsermächtigungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches, die auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 des Grundgesetzes gestützt sind.

III. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Die Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union ist gegeben, die Vorschriften sind von den in der Verordnung (EU) 1169/2011 vorgesehenen begrenzten mitgliedstaatlichen Regelungsbefugnissen gedeckt.

IV. Nachhaltigkeitsprüfung

Die Kennzeichnungsvorschriften unterstützen die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung indem sie durch aussagekräftige Informationen, die eine gezielte und bewusste Kaufentscheidung ermöglichen, Gefahren und Risiken für die menschliche Gesundheit minimieren.

V. Gleichstellungspolitische Bedeutung

Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung sind nicht zu erwarten, weil diese Verordnung keine Regelungen enthält, die auf die spezifische Lebenssituation von Frauen und Männern Einfluss nehmen.

VI. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand ergeben sich weder für den Bund noch für Länder und Kommunen.

VII. Erfüllungsaufwand

1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft werden keine neuen nationalen Kennzeichnungspflichten im Vergleich zum bisher geltenden Lebensmittelkennzeichnungsrecht eingeführt; die neue Kennzeichnungspflicht von in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei loser Ware ist auf die unmittelbar anwendbare Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 zurückzuführen. Im Vergleich zum Schriftlichkeitserfordernis der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 stellt die Zulässigkeit mündlicher Auskunftsmöglichkeiten gegenüber den Verbrauchern bei der Allergenkennzeichnung loser Ware eine Erleichterung für die Wirtschaft dar.

3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Kosten ggf. erhöhter Kontrolltätigkeit der Lebensmittelüberwachung in den Ländern sind auf die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 zurückzuführen.

VIII. Weitere Kosten

Für die Unternehmen werden ggf. Kosten für die Schulung des Personals für die Allergenkennzeichnung loser Ware entstehen; diese Kosten sind auf die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 zurückzuführen. Auswirkungen auf Einzelpreise können in geringem Umfang nicht gänzlich ausgeschlossen werden; Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind aber nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Artikel 1

Zu § 1

§ 1 beschreibt den Anwendungsbereich der Verordnung. Die Regelung in Absatz 1 geht auf Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 zurück. Für die Definition des Begriffs „Endverbraucher“ verweist die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 auf Artikel 3 Nummer 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit. Der Begriff „Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung“ ist in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 definiert.

Absatz 2 dient der Klarstellung, sofern sich Fragen des Verhältnisses zu weiteren Rechtsnormen stellen, insbesondere solchen, die spezielle Kennzeichnungsanforderungen für bestimmte Lebensmittel enthalten.

Zu § 2

Mit § 2 wird von der in Artikel 44 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 eingeräumten mitgliedstaatlichen Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht, nationale Bestimmungen zur Art und Weise der Pflichtkennzeichnung von in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei loser Ware vorzusehen.

Die Absätze 2 und 3 regeln die Art und Weise der Allergenkennzeichnung loser Ware. Dabei geht Absatz 2 zunächst vom Grundsatz der schriftlichen Angabe auf einem dem jeweiligen Lebensmittel zuzuordnenden Schild in den Menükarten oder Preisverzeichnissen aus. Der Kreis der zulässigen Informationsmedien wird jedoch erweitert; hiervon umfasst sind beispielsweise die in der Praxis bereits erprobte sog. Kladden-Lösung, elektronische Waagen-Systeme und computerbasierte Informationsmedien. In diesen Fällen muss in der Verkaufsstätte ein deutlicher Hinweis erfolgen, wo und wie Kunden die Allergeninformation erhalten können. Mit Absatz 3 wird die Möglichkeit der mündlichen Information zugelassen. Um die Zuverlässigkeit der mündlich erteilten Allergeninformation sicherzustellen und dem Kriterium der Nachprüfbarkeit gerecht zu werden, muss eine Information über die Verwendung von in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, immer schriftlich dokumentiert sein. An die Art der Dokumentation sind dabei keine hohen Anforderungen zu stellen; so kann die Dokumentation z. B. mithilfe einer Tabelle durch Ankreuzen des betreffenden Allergens erfolgen, das dem abgegebenen Lebensmittel eindeutig zugeordnet werden kann, oder der Ausdruck einer elektronisch vorgehaltenen Information (beispielsweise durch ein elektronisches Waagen-System). Die Dokumentation muss allerdings Kontrollzwecken der zuständigen Überwachungsbehörden genügen. Auf Verlangen ist die schriftliche Dokumentation nicht nur der zuständigen Überwachungsbehörde, sondern auch den Verbraucherinnen und Verbrauchern auf Nachfrage leicht zugänglich zu machen. Weiterhin ist in der Verkaufsstätte auf die mündliche Information und die Möglichkeit der Einsichtnahme der schriftlichen Dokumentation an gut sichtbarer Stelle und deutlich lesbar hinzuweisen.

Zu § 3

§ 3 sieht nationale Bestimmungen zur Art und Weise der Pflichtkennzeichnung von in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 aufgeführten Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, für den offenen Ausschank von Wein vor.

Zu § 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Verordnung.