



Agrarsoziale Gesellschaft e.V.

# Tagungsmappe

**Lebensmittelqualität und Wettbewerb:  
Welche Weichen stellt die EU-Agrarpolitik?**



**ASG-Tagung in Cottbus  
9. bis 12. Mai 2006**

Schirmherrschaft: Matthias Platzeck,  
Ministerpräsident des Landes Brandenburg

Gefördert durch:



LAND BRANDENBURG



Bundesministerium für  
Ernährung, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz



Europäische Kommission  
Generaldirektion Landwirtschaft

ASG-Tagung in Cottbus  
9. bis 12. Mai 2006

## **Lebensmittelqualität und Wettbewerb: Welche Weichen stellt die EU-Agrarpolitik?**

Inhaltsverzeichnis der Tagungsmappe – allgemeiner Teil:

EU-Agrarpolitik und die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse	3
Vorrangige Pflichten der Lebens- mittel- und Futtermittelunternehmer	5
Pressemitteilung der Generaldirektion Landwirtschaft: Rat erlässt verbesserte Vorschriften für landwirtschaftliche Qualitätserzeugnisse	6
Codex Alimentarius: Begriffsbestimmung, Arbeitsweise und Bedeutung	7
The proposed Regulation on health & nutrition claims: Myths and Misunderstandings	12

## EU-Agrarpolitik und die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die Versorgung der Verbraucherinnen und Verbraucher mit qualitativ hochwertigen und sicheren Lebensmitteln ist ein wichtiges Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Während der Beitrittsverhandlungen mit den zehn neuen Mitgliedsländern wurde viel über die Umsetzung der GAP verhandelt, die geltenden EU-Vorgaben hinsichtlich der Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln waren jedoch zu keinem Zeitpunkt verhandelbar. In der Folge ergibt sich für die Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte folgende Situation:

- ◇ Für die Produktion gelten z. T. mehrjährige Übergangsregelungen, bis die Einzelheiten der GAP umgesetzt werden müssen.
- ◇ Für die Vermarktung gilt, dass die Produkte, die den EU-Normen entsprechen, im gemeinsamen Markt verkauft werden dürfen; alle anderen Produkte dürfen für eine Übergangszeit nur im jeweiligen Inland vermarktet werden. Die Beitrittsländer haben sich verpflichtet, dass nach Ablauf dieser Frist bis 2006/07 die Produkte, die diese Normen nicht erreichen, vom Markt genommen werden müssen<sup>1</sup>.
- ◇ Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind aufgefordert, ihre Vorstellungen von Lebensmittelqualität zu artikulieren damit klar wird, warum eine informierte Kaufentscheidung getroffen werden kann.

### Qualitätsstandards

Auf der Angebotsseite stehen Nahrungsmittel mit unterschiedlichsten Angaben zu Qualität und Sicherheit zur Verfügung. Diese Angaben reichen von nicht geschützten Werbeaussagen bis zu Prüfsiegeln der ökologischen Anbauverbände. Die Nachfrage rangiert zwischen Massenprodukten, bei denen ausschließlich der Preis das Kaufkriterium ist, und Qualitätsprodukten im Hochpreissektor. Anforderungen an Lebensmittel müssen für all diese Produkte – und zwar unabhängig von ihren Vermarktungswegen – gelten, das ist das Ziel der europäischen Agrar- und Verbraucherschutzpolitik.

### Eine Frage der Definition

Was bedeutet ‚Qualität‘ bei Lebensmitteln, lautet die Eingangsfrage auf einer Internetseite der Europäischen Kommission.<sup>2</sup> Dort wird zwischen „objektiven“ Qualitäts- und Sicherheitsmerkmalen“, Umwelt- und Tierschutzstandards sowie subjektiven Qualitätsmerkmalen unterschieden. Für die erste Kategorie gibt es einen gesellschaftlichen Konsens, der in Vorschriften umgesetzt ist. Beispiele hierfür sind Höchstwerte für die Belastung der Nahrungsmittel mit Schadstoffen oder bindende Umwelt- und Tierschutzverordnungen. Verordnungen bezüglich Inhaltsstoffen und Nährwerten und Höchstgrenzen für gesundheitsgefährdende Inhalte werden auf nationaler genauso wie auf europäischer und internationaler Ebene verabschiedet (siehe Standards des Codex Alimentarius). Nach der Neuregelung der GAP werden Direktzahlungen an die Erzeuger nur dann getätigt, wenn diese europäischen Vorschriften auch eingehalten werden (*Cross Compliance*).

1 MEMO/03/88, 5.12.2003, EU-Erweiterung: Fragen und Antworten zum Thema Lebensmittelsicherheit, Presseerklärung der EU-Kommission

2 Quelle: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/foodqual/quali1\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/foodqual/quali1_de.htm)

Für die „weichen“ Qualitätsmerkmale wie Geschmack, Aussehen der Lebensmittel oder beispielsweise Produktionsweise gibt es keine einheitlichen Vorschriften; denn solange die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht gefährdet ist, obliegt die Bewertung dieser Qualitätsmerkmale der persönlichen Kaufentscheidung. An dieser Stelle kommt den unterschiedlichen Güte- oder Qualitätssiegeln eine große Bedeutung zu. Mit diesen Siegeln präsentieren die Produzenten *ihren* Verbraucherzielgruppen bestimmte Eigenschaften.

## Europäische Qualitätssiegel



Geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.)

Die **geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.)** besagt, dass Erzeugung, Verarbeitung und Herstellung eines Erzeugnisses in einem bestimmten geographischen Gebiet nach einem anerkannten und festgelegten Verfahren erfolgen müssen.



Geschützte geographische Angabe (g.g.A.)

Bei der **geschützten geographischen Angabe (g.g.A.)** besteht eine Verbindung zwischen mindestens einer der Produktionsstufen, der Erzeugung, Verarbeitung oder Herstellung und dem Herkunftsgebiet oder es kann sich um ein Erzeugnis mit besonderem Renommee handeln.



Garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.)

Die **garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.)** bezieht sich nicht auf einen geographischen Ursprung, sondern hebt die traditionelle Zusammensetzung des Produkts oder ein traditionelles Herstellungs- und/oder Verarbeitungsverfahren hervor.

Europaweit sind derzeit über 700 Produkte als g.U. oder g.g.A. anerkannt, 36 davon in Deutschland.



Diese qualitätsbezogenen Siegel werden auf EU-Ebene durch zwei Labels „**Biologische Landwirtschaft**“ bzw. „**ökologischer Landbau**“ ergänzt. Diese Siegel beziehen sich im Unterschied zu den oben genannte auf die Produktionsweise und nicht direkt auf die Beschaffenheit des Lebensmittels bezieht.

## VORRANGIGE PFLICHTEN DER LEBENSMITTEL- UND FUTTERMITTELUNTERNEHMER

### **Sicherheit**

Die Unternehmer dürfen keine nicht sicheren Lebens- oder Futtermittel in den Verkehr bringen

### **Verantwortung**

Die Unternehmer sind für die Sicherheit der Lebens- und Futtermittel, die sie erzeugen, befördern, lagern oder verkaufen, verantwortlich

### **Rückverfolgbarkeit**

Die Unternehmer müssen in der Lage sein, alle Lieferanten oder Empfänger rasch festzustellen

### **Transparenz**

Die Unternehmer unterrichten unverzüglich die zuständigen Behörden, wenn sie Grund zu der Annahme haben, dass ihre Lebens- oder Futtermittel nicht sicher sind

### **Sofortmaßnahmen**

Die Unternehmer nehmen Lebens- oder Futtermittel unverzüglich vom Markt, wenn sie Grund zu der Annahme haben, dass diese nicht sicher sind

### **Prävention**

Die Unternehmer identifizieren und überprüfen regelmäßig die kritischen Punkte in ihren Verfahren und stellen sicher, dass an diesen Punkten Kontrollen durchgeführt werden

### **Zusammenarbeit**

Die Unternehmer arbeiten bei Maßnahmen, die der Verringerung von Risiken dienen, mit den zuständigen Behörden zusammen

Diese Pflichten gehen aus den EU-Rechtsvorschriften zur Lebensmittelsicherheit hervor.

Weitere Informationen im Internet unter:

[http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/foodsafety.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/foodsafety.htm)

## Rat erlässt verbesserte Vorschriften für landwirtschaftliche Qualitätserzeugnisse

Der Agrarrat hat heute zwei Verordnungen erlassen, mit denen die Vorschriften für die Eintragung von geschützten geografischen Angaben (g.g.A.), geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und garantiert traditionellen Spezialitäten klarer gefasst und vereinfacht werden. Mit der ersten Verordnung, die geschützte geografische Angaben und Ursprungsbezeichnungen betrifft, wird zugleich die unlängst ergangene Entscheidung eines WTO-Panels umgesetzt.

„Mit dieser neuen Verordnung hat die EU das Eintragungsverfahren für g.U und g.g.A. effizienter und in vollem Umfang WTO-konform gestaltet“, erklärte die für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständige Kommissarin Mariann Fischer Boel. „Ich freue mich besonders, dass wir mit dem Erlass der neuen Verordnung über geografische Angaben und Ursprungsbezeichnungen die von der WTO gesetzte Frist des 3. April einhalten konnten. Dem Parlament, das am letzten Donnerstag seine Stellungnahme abgegeben hat, sowie dem Präsidenten und den Mitgliedern des Rates gebührt hierfür unser Dank.“

Seit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik gewinnt die Qualitätspolitik mehr und mehr an Gewicht. Mittlerweile sind 727 Bezeichnungen von regionalen Erzeugnissen und von Spezialitäten (ohne Wein und Spirituosen) im Rahmen von EU-Qualitätsregelungen eingetragen, und die Zahl der Eintragungen steigt weiter an. Um das Eintragungsverfahren zu verbessern und effizienter zu gestalten, werden die Verfahrensabläufe mit den neuen Verordnungen vereinfacht und die Rolle der Mitgliedstaaten klargestellt. Sobald die heute erlassenen Verordnungen in Kraft sind, will die Kommission die Qualitätspolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse überprüfen, um insbesondere auf die zahlreichen Vorschläge des Parlaments, der Mitgliedstaaten und anderer Akteure für eine Reform dieser Politik einzugehen.

## Hintergrund

Mit geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen wird kenntlich gemacht, dass ein Erzeugnis aus einem bestimmten Gebiet stammt, und ein Zusammenhang zwischen der Qualität, dem Renommee oder den Besonderheiten des Erzeugnisses und seinem geografischen Ursprung hergestellt.

Die landwirtschaftliche Qualitätspolitik der EU unterstützt die Erzeugung von Qualitätsprodukten und fördert die Entwicklung des ländlichen Raums. Mit den EU-Regelungen werden die Verbraucher vor irreführenden Angaben und die Erzeuger vor unlauterem Wettbewerb geschützt.

1992 wurde mit der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates ein EU-weites System für die Eintragung und den Schutz von geografischen Angaben für andere Erzeugnisse als Wein und Spirituosen eingeführt.

Die WTO hat 2004 mit einer Panel-Entscheidung die Lauterkeit des EU-Systems der geografischen Angaben bestätigt und die meisten Forderungen der Vereinigten Staaten von Amerika und Australiens abgewiesen. Mit den zwei Verordnungen wird das System nun in den beiden Bereichen, zu denen Kritik geäußert wurde, mit den WTO-Regeln in Einklang gebracht. Zum Einen wurde die Auflage, dass das Drittland auf gegenseitiger und gleichwertiger Grundlage einen vergleichbaren Schutz bieten muss, förmlich gestrichen, und zum Anderen wurde es den Wirtschaftsteilnehmern aus Drittländern ermöglicht, direkt und ohne Einschaltung der Behörden ihres Landes bei der Kommission Anträge einzureichen. Die WTO-Entscheidung muss bis zum 3. April 2006 umgesetzt werden.

Weitere Informationen:

[http://europa.eu.int/comm/agriculture/foodqual/quali1\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/foodqual/quali1_de.htm)



# Codex Alimentarius: Begriffsbestimmung, Arbeitsweise und Bedeutung

## Hintergrund

Der freie Warenverkehr innerhalb des wachsenden europäischen Binnenmarktes wächst und der internationale Handel mit Nahrungs- und Futtermittel nimmt seit Jahren zu. Das weltweite Angebot ist in den vergangenen Jahren vielfältiger geworden, auch die Nachfrage in unterschiedlichen Teilen der Welt hat sich diversifiziert. „Functional Food“ und „Convenience Food“ beispielsweise sind Lebensmittel mit einer höheren Verarbeitungsstufe, die neue Herausforderungen an die nationalen Gesetzgeber stellen. Die Wirkung von Lebensmittelzusätzen muss genauso festgelegt sein wie ihre gesamte Zusammensetzung. Durch Lebensmittelkandale der vergangenen Jahre ist gleichzeitig die Sorge der Verbraucherinnen und Verbraucher bezüglich der Lebensmittelsicherheit gestiegen.

## Was ist der Codex Alimentarius?

Der Codex Alimentarius ist ein offizielles Gremium der Lebensmittel- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization - WHO). Derzeit sind 168 Staaten durch ihre Regierungen in diesem Gremium vertreten. Darüber hinaus nehmen zahlreiche Nichtregierungsorganisationen an den Sitzungen des Codex Alimentarius mit Beobachterstatus teil.

Aufgabe dieses 1962 gegründeten Gremiums ist die Erarbeitung weltweiter Standards, Richtlinien und Empfehlungen für Lebensmittel. Dabei werden alle wichtigen Regelungsbereiche erfasst, die auch im nationalen und europäischen Lebensmittelrecht Bedeutung haben. Um diese Ziele erreichen zu können, beschäftigt sich der Codex Alimentarius mit einzelnen Lebensmitteln, mit Produktgruppen sowie mit übergeordneten Fragestellungen, die von allgemeiner Bedeutung für die Lebensmittelsicherheit und den Lebensmittelhandel sind. Dieses internationale Gremium spricht vor allem vier Gruppen an:

- Produzenten
- Verarbeitungs- und Handelsbetriebe
- Verbraucherinnen und Verbraucher
- Expertinnen und Experten aus Agrar- und Gesundheitswissenschaft

Arbeitsgrundlage ist, dass unter aktiver Mitwirkung möglichst aller Mitgliedsländer der betreffenden UN-Unterorganisationen sowie von Interessenvertretungen auf einer wissenschaftlich abgesicherten Basis weltweit gültige Vereinbarungen getroffen werden können. Diese Vereinbarungen – vor allem in Form von Lebensmittelstandards – haben nach ihrer Verabschiedung für die nationale Gesetzgebung einen Vorbildcharakter, zu dessen Umsetzung sich die teilnehmenden Mitgliedsländer verpflichten.

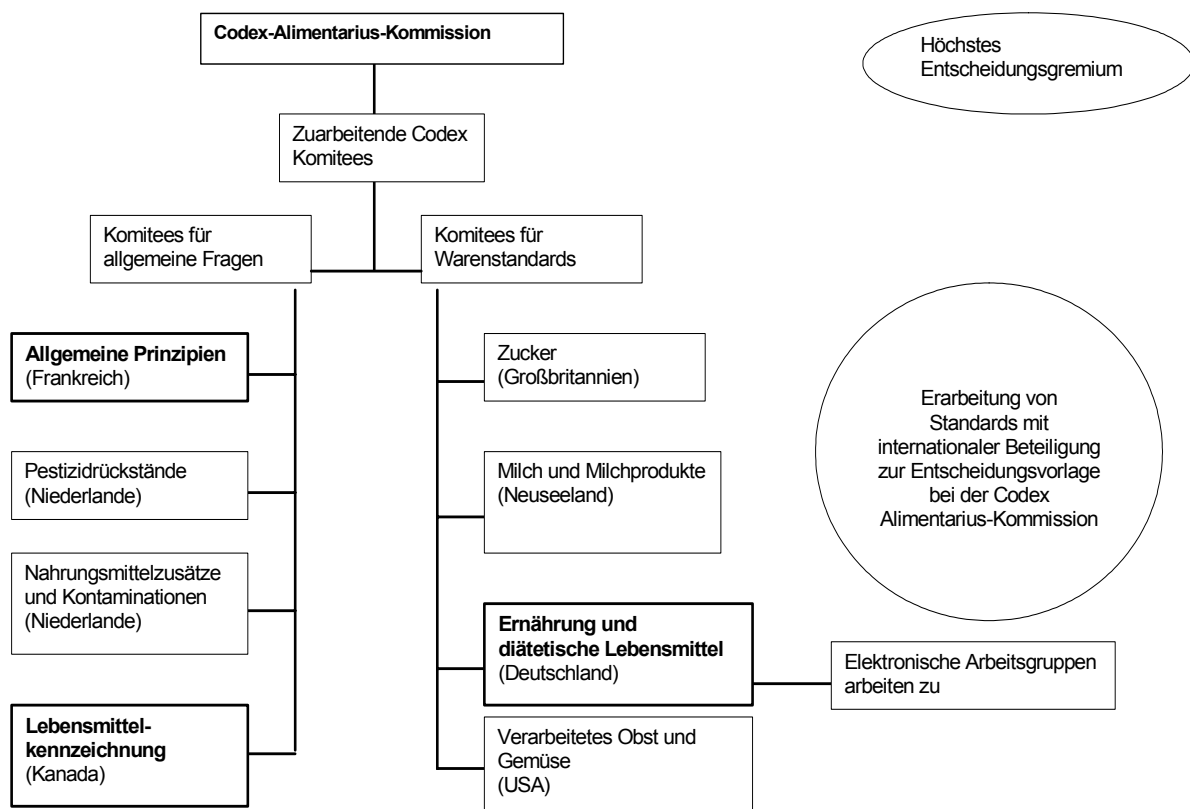
## Die Arbeitsstruktur des Codex Alimentarius

Das höchste beschlussfähige Organ ist die Codex-Alimentarius-Kommission, die alle zwei Jahre abwechselnd in Rom oder in Genf einberufen wird. Neben den Regierungsvertretungen nehmen

auch Interessenvertretungen an diesen Sitzungen teil. Die Kommission entscheidet über die Annahme einzelner Lebensmittelstandards und über die Einrichtung von zusätzlichen Gremien, und beschließt einen Arbeitsplan des Sekretariats und anderer untergeordneter Gremien. Prinzipiell sollen alle Entscheidungen im Konsens gefasst werden, stimmberechtigt sind nur nationale Delegationen. Beobachterinnen und Beobachter haben auf Codex-Veranstaltungen ein Rederecht. Der Exekutivausschuss nimmt die Aufgaben der Kommission zwischen den Kommissionssitzungen wahr, der in kleinerer Besetzung mit Repräsentantinnen und Repräsentanten der Mitgliedsstaaten tagt. Die finanzielle Ausstattung des Codex besteht aus Haushaltsmitteln der FAO (zzt. etwa 80 %) und der WHO (20 %).

Zwischen den Kommissionssitzungen arbeiten die verschiedenen Ausschüsse oder Komitees an einzelnen Standards oder allgemeinen Fragestellungen. Diese Komitees sind in horizontale Komitees und Warenkomitees aufgeteilt. Die horizontalen Komitees befassen sich mit übergeordneten Fragestellungen, die für alle Standards von Belang sind. Dazu gehören allgemeine Verfahrensfragen innerhalb des Codex Alimentarius, die im Komitee für allgemeine Prinzipien vorbereitet werden. Die horizontalen Komitees für Lebensmittelkennzeichnung, Pestizidrückstände oder für Nahrungsmittelhygiene erarbeiten allgemeingültige Standards, die in den einzelnen Warenkomitees zu berücksichtigen sind. Ergänzend dazu sind von der Kommission noch weitere Gremien eingesetzt

## Gemeinsames FAO/WHO Programm für Lebensmittelstandards — Die Arbeitsstruktur von Codex Alimentarius im Überblick



Die hier aufgeführten Komitees sind eine Auswahl von insgesamt acht Komitees für allgemeine Fragen und 14 Warenkomitees. Der Ländername unter dem Komiteetitel gibt das Land an, das dem jeweiligen Komitee vorsitzt und wo die jährlichen Sitzungen stattfinden. Die hervorgehobenen Komitees sind für die Arbeit in Bezug auf Säuglings- und Kleinkindernahrung besonders wichtig.

Quelle: In Anlehnung an „This is Codex Alimentarius“, FAO, 2. Ausgabe, S. 19; bearbeitet von Thomas König, AGB, 2002



wie z. B. das Expertengremium für Nahrungsmittelzusätze (JECFA, Joint Expert Consultation on Food Additives). Mit der Einrichtung solcher Gremien reagiert der Codex Alimentarius auf neue Entwicklungen im Lebensmittelangebot.

Die Warenkomitees arbeiten zu einzelnen Produktgruppen wie verarbeitetes Obst und Gemüse, Wasser, Fisch oder Zucker. Das Komitee für Ernährung und diätetische Lebensmittel befasst sich mit Produktgruppen, die eine besondere diätetische Qualität aufweisen und besondere ernährungsphysiologische Anforderungen erfüllen müssen. Dazu gehören Säuglingsnahrung und Beikost sowie vitamin- und mineralstoffreiche Nahrungsergänzungsmittel.

## Das Stufenverfahren: Die einheitliche Arbeitsweise im Codex Alimentarius

Stufe 1:	Annahme der Aufgabe durch die Kommission, Entscheidung welches Komitee diese Aufgabe bearbeitet
Stufe 2:	Erarbeitung eines Vorentwurfes unter Einbeziehung der wissenschaftlichen Expertengremien von FAO und WHO
Stufe 3:	Bearbeitung durch ein Komitee, offen für Kommentare aller Komiteemitglieder einschließlich Beobachter
Stufe 4:	Behandlung des Standards auf Komiteesitzungen
Stufe 5:	Prüfung des Standardentwurfes durch das Sekretariat auf eine mögliche Annahme hin; Einbeziehung aller allgemeinen und horizontalen Komitees z. B. zu Fragen der Etikettierung ist bindend
Stufe 6:	Behandlung des Standards auf Komiteesitzungen, Einholen weiterer Fachkommentare
Stufe 7:	Überarbeitung des Standardentwurfes durch das zuständige Komitee; bei Zustimmung im Konsens, Weiterleiten an das Sekretariat zur Vorlage auf der nächsten Sitzung der Codex-Alimentarius-Kommission
Stufe 8:	Abschließende Behandlung bei der Kommission. Bei Annahme hat der Standard weltweite Geltung. Bei Ablehnung wird er an das zuständige Komitee zurückverwiesen.

Quelle: Codex Alimentarius Commission, Practical Manual, 12. Auflage, Rom, 2001, Übersetzung Aktionsgruppe Babynahrung, 2002, entnommen aus: Raising Awareness, Fakten und Meinungen 2002, Sonderausgabe Codex Alimentarius, Hrsg.: Aktionsgruppe Babynahrung, Göttingen, 2002

Die Arbeit der Komitees beginnt, sobald die Codex Kommission einen Arbeitsbereich für ein Komitee beschlossen hat. Dies kann auf Anfrage eines bestehenden Komitees geschehen oder auf Vorschlag und Beschluss der Kommission selbst. Zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise ist ein Stufenverfahren festgelegt (siehe Kasten: „Das Stufenverfahren“). Die Einreichung eines Themas kennzeichnet die Stufe 1, der Abschluss die Stufe 8 (beides liegt im Entscheidungsbereich der Kommission). Oft verweilt ein Standard mehrere Jahre auf der Stufe 3 bis ein inhaltlicher Durchbruch gelungen ist. Während des laufenden Verfahrens wird immer von einem „revised draft standard“ – einem überarbeiteten Standardvorentwurf – gesprochen. Zur jährlichen Komiteesitzung wird dieser Entwurf auf Stufe 4 gehoben. Das Komitee entscheidet in seiner Sitzung darüber, ob der betreffende Standard auf Stufe 3 zurückverwiesen oder auf Stufe 5 angehoben wird.

Wichtig für die Arbeitsschritte ist, dass bei allen Formulierungen eines Standards die wissenschaftliche Beweisbarkeit gewährleistet ist. Dazu werden Stellungnahmen der FAO- und WHO-Expertengremien angefordert. Das unterscheidet die Qualität dieser Standards wesentlich von den Aussagen politischer Positionspapiere.

## Aufbau eines Warenstandards

- Titel
- Geltungsbereich
- Beschreibung
- Wesentliche Zusammensetzung und Qualitätsmerkmale
- Nahrungsmittelzusätze
- Kontamination
- Hygiene
- Gewichte und Maßeinheiten

Quelle: Codex Alimentarius Commission, Practical Manual, 12. Auflage, Rom, 2001, Übersetzung Aktionsgruppe Babynahrung, 2002, entnommen aus: Raising Awareness, Fakten und Meinungen 2002, Sonderausgabe Codex Alimentarius, Hrsg.: Aktionsgruppe Babynahrung, Göttingen, 2002

## Die Bedeutung des Codex Alimentarius' für den Welthandel

Die Codex-Standards erfuhren durch die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) eine starke Aufwertung. Dazu war es gekommen, nachdem 117 Länder unter der Schirmherrschaft des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ihre siebenjährigen Bemühungen zur Verbesserung des Welthandels zum Abschluss gebracht hatten und in einer Schlussakte der Uruguay-Runde, die formell am 15. April 1994 in Marrakesch angenommen wurde, den Grundstein für die WTO legten. Die WTO (siehe Homepage [www.wto.org](http://www.wto.org)) überwacht die Umsetzung von mehr als 20 Handelsabkommen, wobei der Lebensmittelhandel konkret von zwei Abkommen betroffen wird.

1. Das Abkommen über die Anwendung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (SPS-Abkommen) ([www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsund\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm)). In diesem Abkommen haben sich die WTO-Mitgliedsländer auf Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen geeinigt. So sind darin z. B. die Zulässigkeit bzw. die Höchstmengen von Zusätzen, Verunreinigungen, Toxinen oder krankheitsverursachenden Organismen in Nahrungsmitteln oder Getränken festgelegt. Bei der Erarbeitung des Abkommens stellten relevanten Codex-Standards das Referenzsystem dar.
2. Das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) ([www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsund\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm)) soll verhindern, dass bei der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von zwingenden und nicht zwingenden technischen Anforderungen („technische Vorschriften“ und „Normen“) unnötige Hemmnisse für den internationalen Handel geschaffen werden. Das TBT-Abkommen gilt nicht für die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen des SPS-Übereinkommens. Weitergehende Verbraucherschützende Maßnahmen des Lebensmittelbereiches (z. B. Schutz vor Täuschung bei Lebensmitteln, qualitative Anforderungen) fallen jedoch unter das TBT-Abkommen. In diesem Rahmen sind die Standards, Richtlinien und Empfehlungen der Codex-Alimentarius-Kommission als internationale Normen von Bedeutung.

Das grundlegende Ziel des **SPS-Abkommens** besteht darin, die Hoheitsrechte jedes WTO-Mitgliedstaates zu wahren, den von ihm für angemessen erachteten Grad an Gesundheitsschutz zu sichern, aber andererseits zu gewährleisten, dass diese Hoheitsrechte nicht zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden und zu unnötigen Hemmnissen im internationalen Handel führen. Das Abkommen legt fest, dass handelsbeschränkende Maßnahmen nur ergriffen werden dürfen, soweit dies für den Gesundheitsschutz erforderlich ist. Art. 3 Abs. 3 eröffnet dem einzelnen Mitgliedsstaat die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen strengere Regelungen als die in den Codex-Standards vorgesehenen zu treffen.

Quellen: [www.verbraucherministerium.de](http://www.verbraucherministerium.de) > Lebensmittelsicherheit  
Sonderausgabe „Raising Awareness“ der Aktionsgruppe Babynahrung  
weiterführende Informationen: [www.codexalimentarius.net](http://www.codexalimentarius.net)

Brussels, 1<sup>st</sup> October 2003

## The proposed Regulation on health & nutrition claims: Myths & Misunderstandings

Following the European Commission's adoption of a proposed [Regulation on health and nutrition claims on 16 July 2003](#), a number of myths and misunderstandings about this Regulation have flourished in the press. Many of these concerns can be clarified right off since they refer to products that are not in fact covered by the Regulation. Other issues have been subject to misinterpretation and there is therefore a need to set the record straight.

### What is in the proposed Regulation?

The proposal covers nutrition claims (eg "rich in vitamin C" or "low in fat") and health claims (i.e. claims of a positive relationship between a specific food and improved health). It sets rules for making such claims and also allows health claims (including "reduction of disease risk" claims) that were previously prohibited. In the interest of consumer protection, it also includes certain restrictions. The Regulation will protect consumers, improve the free movement of goods, increase the legal security of operators and prevent abusive claims, thus ensuring fair competition. The proposal will result in a more liberal environment for claims in labelling and advertising. Disease-related messages, which were until now totally prohibited by EU legislation, will now be allowed if they can be scientifically substantiated and authorised at EU level.

It should be noted that the affected claims are **voluntarily** put on products by producers as a marketing tool. If positive claims cannot be established, the Regulation will certainly not oblige anyone to make negative claims. The proposed EU Regulation should result in an *adaptation* of nutrition and health claims in labelling and advertising in the EU rather than an overall reduction of such claims.

Before finalising the proposal, there was extensive consultation with stakeholders including consumers and industry. Consumer organisations have welcomed the proposed Regulation as an important step towards better informing consumers and preventing much of the misleading advertising found in the market today. On the industry side, many have also welcomed the proposal, since it will regulate a marketplace that until now was made difficult by very diverse national rules and it will prevent unfair competition from unscrupulous manufacturers. The rules for making a *nutrition* claim will be the same for all economic operators and only those *health* claims that are scientifically based and meaningful to the consumer will be allowed. Reports about outrage in the European Parliament are similarly unfounded – in fact the European Parliament has repeatedly asked the Commission to make a proposal to regulate claims.

### Slogans for non-food products will be banned – WRONG

Concerns have been expressed, primarily in the press, that popular advertising slogans for everything from cosmetics, medicine and pet food will be banned.

None of these slogans will be affected since the proposed Regulation only covers food products. Many of the misunderstandings can therefore be clarified right off since they concern products that are not in fact covered by the proposed Regulation.

For example, the following slogans will not be affected by the Regulation:

- "Gillette, the best a man can get"
- "The power of two hearts"
- "Cats would buy Whiskas"
- "If they're too strong, you're too weak"

### **My favourite advertising slogans on tasty treats will be banned – WRONG**

Other concerns have been expressed regarding popular advertising slogans for food products, drinks and sweets (such as "Haribo makes children happy" or "Red Bull gives you wings"). Many of these concerns can also be dismissed since they refer to advertising slogans that do not make health or nutrition claims and therefore will still be allowed.

Some examples: the following will not be affected since they are *neither nutrition nor health claims*:

- "Haribo makes children happy"
- "Red Bull gives you wings"
- "Quality is the best recipe"
- "Melitta makes coffee really enjoyable"
- "The tenderest invention since chocolate was invented"
- "As valuable as a small steak"

Other reports in the press have stated that the Regulation will "ban food advertising" or that some foods will be forbidden. Neither of these myths is true. The Regulation does not ban food advertising, it will merely **regulate** labelling and advertising that makes *health* and *nutrition* claims – in order to avoid misleading consumers on the important matter of their health. The Regulation does **not ban any food**. It proposes to limit the communication of nutritional or health benefits of certain food with an undesirable nutritional profile (eg foods high in fat or sugar). Such foods can be consumed in moderation as part of a healthy diet, but if they are advertised with health and nutrition claims many consumers that are currently eating them in moderation might consume them in greater quantities. The proposal does not call them "bad food" but merely prevents them from being marketed as "good food" with positive messages about health and nutritional benefits.

### **Some health and nutrition claims *will* be banned – CORRECT**

It follows from the proposal's new approach to health claims that any information about foods and their nutritional or health benefits used in labelling, marketing and advertising which is not clear, accurate and meaningful and cannot be substantiated will not be permitted. Furthermore, vague claims referring to general wellbeing (eg "*helps your body to resist stress*", "*preserves youth*") or claims making reference to psychological and behavioural functions (eg "*improves your memory*" or "*reduces stress and adds optimism*") will not be allowed. Slimming or weight control claims will not be allowed (eg "*halves/reduces your calories intake*").

Reference to and endorsement by doctors or health professionals will not be permitted as they might suggest that *not* eating the specified food might lead to health problems. Health claims on *alcoholic beverages above 1.2 %* will also not be allowed since alcohol is known to entail other health and social problems. Only claims referring to a reduction in alcohol or energy content will be allowed.

### **The Regulation will create complicated procedures to make “low fat” or “low calorie” claims – WRONG**

The proposed Regulation will establish conditions whereby products can claim to be low in fat or calories. This simple measure will prevent much of the misleading advertising that is present on the market today. Some press reports have said that the Regulation will require difficult and protracted laboratory tests in order to make low fat / low calorie claims – this is simply not true. The requirements to make such claims will be very straightforward – for example, to claim that something is low fat it must simply be less than 3g/100g or 1.5g/100ml. It will also be forbidden to make claims such as “90% fat free” since this means that the fat content (10%) is in fact rather high and so the claim is misleading in that it makes the consumer believe it is a low fat product. Again, there is nothing complicated, protracted or expensive about evaluating this situation.

### **It won’t be permitted to say that “fruit is healthy” – WRONG**

Claims such as “fruit is healthy” will not be banned, but rather the Regulation will ask that the nutritional and/or health benefits should be explained in order to show the benefits of this type of product. It is more informative for the consumer to learn why fruit is healthy than to simply read a generic claim stating it as fact.

### **The substantiation of claims will suffocate the industry – WRONG**

Scientific substantiation is the basis for ensuring truthful and meaningful information to consumers regarding the nutritional and health benefits of the food they buy. Some press reports have criticised the requirement for the substantiation of claims, claiming that this will stifle innovation and impede product development. They omit the fact that already today food industry researches intensively a food product on which a health claim is made. Specifically, complaints have been made about the authorisation process for health claims such as disease-risk reduction messages. In fact, such messages are currently totally prohibited by EU legislation. The purpose of the proposed Regulation is therefore to relax this prohibition and allow those health claims that can be substantiated. The substantiation required in the proposed Regulation is similar to the regime which has been in force in the US for years – where claims in labelling and food advertising are doing very well.

### **The claims proposal will establish a new agency – WRONG**

The proposal will not establish a new agency but it does give an important role to the European Food Safety Authority (EFSA) which will carry out the scientific evaluation of health claims. Of course it will be up to food business operators to propose the wording of the claim or claims that they want to make, thereby maintaining flexibility for manufacturers.



### **Why are “vague claims” not permitted?**

There is a risk of confusion between some specific function claims and generic wellbeing claims. This distinction should be made clearly and unambiguously. Numerous products – ranging from yoghurts to chocolate, from drinks to fromage frais – currently claim that they can “purify your organism”, “preserve youth”, “slow down the ageing process”, etc. All these claims are vague, meaningless and not verifiable. Subtle language use and play on words can be an important part of advertising in general, but on the important subject of health it is important to be vigilant and avoid making claims that do not inform consumers properly. What consumers should find on foods are claims that explain the specific health benefits of a food or food component. So if the yoghurt really purifies the organism, the consumer should be told why and how this is done.

### **We already have legislation on misleading advertising – is the claims proposal necessary?**

The existing legislation on misleading advertising requires adequate and effective means in all Member States to control misleading advertising. These means include legal provisions under which persons or organisations may take legal actions against such advertising and/or bring it before a competent administrative authority, which will either decide on the complaint or initiate legal proceedings. This legislation enables the general public or competitors to take action against advertising deemed misleading and covers all products and services. The proposed Regulation on claims aims to **prevent** misleading labelling and advertising regarding nutritional and health properties of foods, before it is used and then possibly contested.

## Impressum

Redaktion: Michael Busch  
Christine Elbel  
Ines Fahning  
Thomas König

Gestaltung und Satz: Karin Schäfer  
Elisabeth Wegerle

Titelbild: Michael Busch

Förderung: Diese Veröffentlichung wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und des Landes Brandenburg ermöglicht. Für den Inhalt ist ausschließlich die Agrarsoziale Gesellschaft e.V. verantwortlich.

Druck: Konrad Pachnicke, Göttingen