

Laien ausgebracht werden durften. Dies gilt unabhängig von der Klassifizierung der Verpackungsverordnung in schadstofffrei und schadstoffhaltig. Spuren dieser Stoffe finden sich aufgrund von Migration noch in den Wandungen der Verpackungen. Die Behälter sind folglich kein „normaler“ Hausmüll.

- Für die ordnungsgemäße stoffliche Verwertung von Pflanzenschutzmittel-Verpackungen ist es grundlegende Voraussetzung, dass sie restentleert und gespült sind. Deshalb ist das Spülen auch ein Teil der „Guten landwirtschaftlichen Praxis“ i. S. v. § 2 a Abs. 2 Pflanzenschutzgesetz i. V. m. der Bekanntmachung der Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz vom 30. 9. 1998⁷⁾. Die Sauberkeit ist vor der Einbringung in das System zwingend zu prüfen, was ein verbrauchernahes duales System nicht leisten kann.
- Ohne Kontrolle besteht die große Gefahr von Fehlwürfen, d. h. die Einbringung von ungespülten bzw. nicht vollständig entleerten Verpackungen in ein System. Die damit einhergehende Systemunverträglichkeit würde hohe Kosten wegen der erforderlichen Sonderabfallbeseitigung verursachen. Die Folge wäre, dass die gemäß Anhang I der VerpackV einzuhaltenden Quoten gefährdet wären.
- Ein eigenständiges duales System für Pflanzenschutzmittel-Verpackungen des agrargewerblichen Bereichs wäre nicht finanzierbar.

Eine Interpretation des Wortlauts von § 6 Abs. 1 letzter Satz VerpackV dahingehend, dass bei der fehlenden Möglichkeit der Beteiligung an einem dualen System nur die Verwertungsanforderungen nach Nummer 1 des Anhangs I entfallen und die sonstigen Pflichten des § 6 Abs. 1 VerpackV bestehen bleiben, verstieße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser besagt, Maßnahmen müssen nicht nur geeignet und erforderlich, sondern auch angemessen sein. Die permanente Rücknahme der Verpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe und zudem noch die Erstellung eines formalen sowie aufwendigen Mengenstromnachweises wären im Hinblick auf die zu erwartende Verpackungsmenge unangemessen. Der Gesetzgeber wollte auch mit der Verpackungsverordnung praktikable Branchensysteme nicht verhindern. Dafür spricht der Wortlaut des § 1 S. 1 VerpackV. Es wird als abfallwirtschaftliches Ziel hervorgehoben, die Verpackungsverordnung bezwecke, die Auswirkungen von Abfällen aus Verpackungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Dieses abfallwirtschaftliche Ziel erfüllt PAMIRA. PAMIRA führt die gesammelten Verpackungen einer Verwertung im Inland zu. Die Dokumentation der Ergebnisse seiner Tätigkeit wird jährlich von einem Wirtschaftsprüfer testiert.

Dies bedeutet für PAMIRA:

- Verpflichtung zur Erfüllung der Verwertungsanforderungen von §§ 4 Abs. 2 und 7 Abs. 2 VerpackV, d. h. (stoffliche) Verwertung für sämtliche Verkaufsverpackungen von Pflanzenschutzmitteln des agrargewerblichen Bereichs, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.
- Keine Verpflichtung zur Einrichtung zweier voneinander getrennter Entsorgungswege für agrargewerbliche Pflanzenschutzmittel-Verpackungen, d. h. kostenoptimale Sammlung und Verwertung sowie Vereinfachung für den Landwirt.
- Keine Verpflichtung zur Erfüllung der Anforderungen des Anhangs I Nr. 1 VerpackV, d. h. keine Pflicht zur Erfüllung von Sammel- und Verwertungsquoten.

- Keine Verpflichtung zur Erfüllung der Anforderungen des Anhangs I Nr. 2 VerpackV, d. h. keine Pflicht zur Vorlage eines formalisierten und umfangreichen Nachweises über die Erfüllung von Rücknahme- und Verwertungsanforderungen.
- Verpflichtung zur Schaffung unentgeltlicher Rückgabemöglichkeiten.
- Verpflichtung zur Einrichtung von Sammelstellen in zumutbaren Entfernungen.
- Keine Verpflichtung zu permanenten Sammlungen, d. h. sachdienliche Ausrichtung der Sammeltermine an den Sammelstellen nach den saisonalen Anwendungszeitpunkten für Pflanzenschutzmittel.

Fazit

PAMIRA ist ein praktikables und zukunftsorientiertes Modell zur sicheren Rückführung und Verwertung von Pflanzenschutz-Verpackungen des agrargewerblichen Bereichs. Als Branchenlösung stellt das „geschlossene“ System die sicherste und kostenoptimale Lösung dar. In einigen EU-Mitgliedstaaten haben sich inzwischen in Anlehnung an die Erfahrungen in Deutschland ähnliche Systeme etabliert oder befinden sich im Aufbau, so in Frankreich, Belgien, Spanien und Italien. Es ist zu wünschen, dass sich PAMIRA entsprechend den Bedürfnissen in der Landwirtschaft fortentwickeln kann. Das Rücknahmesystem ist dabei insbesondere auf die Akzeptanz in der Landwirtschaft angewiesen.

Zur Veröffentlichung angenommen: 22. Januar 2001

Kontaktanschrift: Dr. Volker Kaus, Industrieverband Agrar e.V., Karlstraße 21, D-60329 Frankfurt am Main

MITTEILUNGEN

Das zukünftige europäische Lebensmittelrecht

Nach ihrer Ankündigung im Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit (KOM (1999) 719 endg., 12. Januar 2000) hat die Europäische Kommission am 8. November 2000 eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Erfordernisse des Lebensmittelrechts, zur Einrichtung der Europäischen Lebensmittelbehörde und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vorgelegt (KOM (2000) 716 endg.). Das Vorsorgeprinzip, das im Februar von der Kommission vorgestellt wurde, ist in dem vorliegenden Entwurf integriert. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über den Verordnungsentwurf gegeben werden.

Der Vorschlag der Kommission gliedert sich in fünf Titel mit insgesamt 66 Artikeln. Die fünf Titel befassen sich mit

- Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen
- Allgemeines Lebensmittelrecht
- Europäische Lebensmittelbehörde
- Schnellwarnsystem, Krisenmanagement und Notfälle
- Verfahren und Schlussbestimmungen

Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Die nachfolgend aufgeführten Ziele werden mit der Verordnung angestrebt:

⁷⁾ Bundesanzeiger Nr. 220 a vom 21. 11. 1998, S. 27

- Das Lebensmittelrecht soll für ein hohes Gesundheitsschutz-niveau sorgen.
- Das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für sichere Lebens- und Futtermittel soll sichergestellt werden.
- Klare Begriffsbestimmungen (einschließlich der Definition des Lebensmittelbegriffs) sollen zur Verbesserung der Konsistenz und Rechtssicherheit beitragen.

Lebensmittel werden in Artikel 2 folgendermaßen definiert: „Lebensmittelrechtlich sind Lebens- oder Nahrungsmittel alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen zu werden.“

Zu den Lebensmitteln sind auch Wasser, Getränke, Kaugummi und alle Stoffe, die dem Lebensmittel bei seiner Herstellung oder Ver- oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt werden, zu zählen (Art. 2 Abs. 2). Auch wird aufgeführt, dass Futtermittel, lebende Tiere, falls sie nicht für den menschlichen Verzehr zubereitet, verpackt und/oder tafelfertig gemacht werden (d. h., dass z. B. Austern zu den Lebensmitteln gehören), Pflanzen vor dem Ernten, Arzneimittel, kosmetische Mittel, Tabak und Tabakerzeugnisse und Betäubungsmittel und psychotrope Stoffe nicht zu den Lebensmitteln gerechnet werden (Art. 2 Abs. 3). Diese Klarstellungen sind auch für die spätere Abgrenzung von anderen Rechtsbereichen notwendig.

Durch weitere Begriffsbestimmungen (Art. 3) wird aber auch deutlich, wie weit der Begriff Lebensmittel letztendlich reicht. So werden Futtermittel, wenn sie dazu bestimmt sind, an Tiere, die der Nahrungsgewinnung dienen, verfüttert zu werden, von den Regelungen dieser Verordnung erfasst. Die Regelungen reichen letztendlich von der Primärproduktion (z. B. Landwirtschaft, Fischerei) bis zur Verteilung an den Endverbraucher (z. B. Läden, Restaurants).

Allgemeines Lebensmittelrecht

Die durch das Lebensmittelrecht verfolgten allgemeinen Ziele sind in Artikel 5 definiert:

„Das Lebensmittelrecht verfolgt eines oder mehrere der allgemeinen Ziele des Schutzes des Lebens, der Gesundheit oder der Sicherheit des Menschen, des Schutzes der Verbraucherinteressen sowie andere geeignete Ziele einschließlich Umweltschutz, Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren und ihre artgerechte Haltung sowie Schutz von Gesundheit und Leben der Pflanzen.“

Diese Ziele sollen durch die dargestellten Anforderungen erreicht werden:

- Grundanforderung an das Lebensmittelrecht ist eine qualifizierte, transparente und unabhängige wissenschaftliche Beratung unter Berücksichtigung der drei miteinander verbundenen Einzelschritte der Risikoanalyse: Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation.
- Die Anwendung des Vorsorgeprinzips zur Erarbeitung vorläufiger Maßnahmen dort, wo ein unvertretbares Gesundheitsrisiko festgestellt worden ist, aber weitere wissenschaftliche Daten benötigt werden, um zu einer umfassenden Bewertung des Gesundheitsrisikos zu kommen.
- Schutz der Verbraucher vor Täuschung und Anspruch auf Zugang zu präzisen Informationen.
- Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln, von Inhaltsstoffen und von der Nahrungsgewinnung dienenden Tieren.
- Die Hauptverantwortung für sichere Lebens- und Futtermittel tragen die Lebensmittel- bzw. Futtermittelunternehmen.
- Die Mitgliedstaaten sind für die Durchsetzung des Lebensmittelrechts verantwortlich.

- Es muss gewährleistet sein, dass nur sichere Lebens- und Futtermittel in den Verkehr gelangen.
- Anerkennung der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft insbesondere beim Handel.
- Transparenz bei der Entwicklung des Lebensmittelrechts und beim Zugang zur Information in diesem Zusammenhang.
- Verantwortlichkeit der Futtermittelbetriebe, soweit deren Produkte oder Aktivitäten sich negativ auf die Lebensmittelsicherheit auswirken können.

Einige Punkte sollen noch einmal näher beleuchtet werden. Der Schutz der Gesundheit ist unmittelbar mit der Bewertung von Risiken verbunden. Die Risikobewertung soll transparent gemacht werden, wobei Unabhängigkeit und Objektivität anzustreben sind. Auch soll die Risikobewertung auf dem **neuesten** wissenschaftlichen Kenntnisstand beruhen.

Den Rahmen, welche Risiken zu akzeptieren sind, gibt der Artikel 12 vor: „Es dürfen nur Lebensmittel in Verkehr gebracht werden, die unter den normalen und vernünftigerweise vorhersehbaren Bedingungen ihres Verzehrs sicher sind.“

Lebensmittel gelten als unsicher, wenn sie

- potentiell gesundheitsschädlich sind,
- zum Verzehr durch den Menschen untauglich oder kontaminiert sind.“

Niemand wird beispielsweise den Verzehr von Kartoffeln untersagen, da vernünftigerweise die unterirdischen Knollen und nicht die oberirdischen Beeren verzehrt werden. Andererseits werden eine Reihe von Stoffen nicht auf Lebensmitteln vorhanden sein dürfen, wenn ihr Risikopotential nicht durch entsprechende Untersuchungen abgeklärt ist und wenn keine Höchstmengen o. ä. festgelegt sind.

Die Anforderungen, die für die Erzeugung von Lebensmitteln innerhalb der Gemeinschaft gelten, werden auch an ein- bzw. ausgeführte Lebensmittel und Futtermittel gestellt. Damit wird die Tatsache berücksichtigt, dass die Gemeinschaft weltweit der größte Importeur und Exporteur von Lebensmitteln ist und der Handel mit Ländern rund um den Globus eine immer größere Vielfalt von Lebensmitteln umfasst.

Europäische Lebensmittelbehörde

Der Auftrag der Europäischen Lebensmittelbehörde wird in Artikel 21 dargelegt. Er umfasst:

1. Beiträge

- zum Schutz von menschlichem Leben und menschlicher Gesundheit,
- zur Tiergesundheit und zum Tierschutz,
- zum Schutz von pflanzlichem Leben,
- zum Umweltschutz
- zum Gesundheitsschutz für Arbeitnehmer

2. Erleichterung des Funktionierens des Binnenmarktes durch die Schaffung eines einheitlichen und kohärenten Systems zur wissenschaftlichen und technischen Unterstützung für die Rechtsetzung und Politik der Gemeinschaft

3. Bereitstellung unabhängiger Informationen und Risikokommunikation

- in allen Bereichen, die sich direkt oder indirekt auf die Lebensmittelsicherheit auswirken,
- in den Bereichen Tiergesundheit, Tierschutz und Pflanzengesundheit,
- im Bereich der Ernährung,
- in allen Fragen, die sich auf genetisch veränderte Organismen im Sinne der Richtlinie 90/220/EG beziehen. Im Falle genetisch veränderter Organismen, bei denen es sich nicht um Lebens- oder Futtermittel handelt, beschränkt sich der Auftrag der Behörde auf die Erstellung wissenschaftlicher Gutachten.

4. Betrieb des Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel.

Die Europäische Lebensmittelbehörde wird diesem Auftrag u. a. durch Erstellung von wissenschaftlichen Gutachten, Datenerhebung und -analyse und Vergabe eigener Forschungsarbeiten gerecht. Dabei ist sie aufgefordert, mit den Behörden und Forschungseinrichtungen der EU und den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Allerdings bleiben die Aufgaben der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA) unberührt.

Die Behörde wird von einem Geschäftsführenden Direktor als gesetzlichem Vertreter geleitet. Ihm untersteht das für die Bewältigung der Aufgaben und die Unterstützung des Verwaltungsrates, des Beirates, des Wissenschaftlichen Ausschusses und der Wissenschaftlichen Gremien benötigte Personal.

Der Verwaltungsrat stellt sicher, dass die Behörde die ihr zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt und ihren Auftrag erfüllt. Er besteht aus 16 Mitgliedern. Vier Vertreter werden vom Ministerrat ernannt, vier Vertreter vom Europäischen Parlament benannt, 4 Vertreter entsendet die Kommission und vier Vertreter der Verbraucher und der Industrie werden von der Kommission benannt. Die Amtszeit beträgt 4 Jahre mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit.

Der Beirat berät den Geschäftsführenden Direktor und ist für die Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten zuständig. Daher entsendet jeder Mitgliedstaat einen Vertreter. Beiratsmitglieder dürfen nicht gleichzeitig im Verwaltungsrat tätig sein.

Die Arbeiten des Wissenschaftlichen Ausschusses bestehen hauptsächlich in der Koordination der Wissenschaftlichen Gremien und in der Festlegung und Harmonisierung der Arbeitsverfahren und -methoden dieser Gremien. Ihm gehören die Vorsitzenden der Wissenschaftlichen Gremien und sechs weitere unabhängige Wissenschaftler an.

Die Wissenschaftlichen Gremien (und der Wissenschaftliche Ausschuss) sind zuständig für die Erstellung der wissenschaftlichen Gutachten. Derzeit sind acht Gremien vorgesehen, die den derzeit eingesetzten Wissenschaftlichen Ausschüssen entsprechen. Die Zahl der Wissenschaftler in diesen Gremien ist nicht näher spezifiziert; er richtet sich nach dem Umfang der zu erstellenden Gutachten. Die Amtszeit beträgt drei Jahre mit Möglichkeit der Wiederernennung.

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Schätzung des Personals und des Haushaltsvolumens der Europäischen Lebensmittelbehörde wieder. Die Daten basieren auf einer Analyse vergleichbarer Einrichtungen.

Tab. 1.

Zeitpunkt	Personal	Haushalt (Mill. Euro)
im 1. Jahr		9
nach 3 Jahren	255 Mitarbeiter	44,4
nach 5 Jahren	339 Mitarbeiter	67,2

Die Sollstärke der Behörde soll nach 5 Jahren erreicht sein. Eine kleine Anzahl an Mitarbeitern kommt aus der Kommission; der Rest wird hauptsächlich über befristete, verlängerbare Verträge eingestellt. Die Finanzierung erfolgt über die Gemeinschaft.

Nach drei Jahren ist eine Überprüfung der Arbeit der Europäischen Lebensmittelbehörde und ihrer Auswirkungen vorgesehen. Zu diesem Zeitpunkt soll auch darüber entschieden werden, ob für bestimmte Arbeiten der Behörde Gebühren erhoben werden sollen.

Schnellwarnsystem, Krisenmanagement und Notfälle

Analog zum Schnellwarnsystem, das im Rahmen der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit eingeführt wurde, soll ein Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel eingerichtet werden. Mit diesem System sollen die Kommission und die Mitgliedstaaten über Probleme, die in einem Mitgliedstaat aufgetreten sind, schnell und möglichst umfassend informiert werden. Aus diesem Grunde hat die Europäische Lebensmittelbehörde die Möglichkeit, eingehende Meldungen mit weiteren Daten und Erkenntnissen zu hinterlegen, bevor diese Meldungen weitergeleitet werden. Das System kann für Nichtmitgliedstaaten und internationale Organisationen geöffnet werden.

Zu den neuen Instrumenten zählt auch ein Plan für das Krisenmanagement und die Möglichkeit der Kommission, erforderlichenfalls einen Krisenstab einzusetzen, an welchem die Europäische Lebensmittelbehörde beteiligt wird. Die Behörde soll den Krisenstab in wissenschaftlicher und technischer Hinsicht unterstützen.

Bei Notfällen können nunmehr auch Sofortmaßnahmen ergriffen werden.

Verfahren und Schlussbestimmungen

Es wird ein Ausschuss für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit eingerichtet, der die bisher tätigen Ständigen Ausschüsse (den Ständigen Lebensmittelausschuss, den Ständigen Futtermittelausschuss, den Ständigen Veterinärausschuss sowie den Ständigen Ausschuss für Pflanzenschutz) ersetzt.

Ein Regelungsverfahren und ein Vermittlungsverfahren für die anstehenden Tätigkeiten werden etabliert. Das bestehende Lebensmittelrecht gilt zunächst fort. Es ist allerdings zu überprüfen und an die Ausführungen dieser Verordnung anzupassen. Ein Zeitrahmen wird hier allerdings nicht vorgegeben.

Über den Sitz der Europäischen Lebensmittelbehörde wird erst später entschieden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es sich bei diesem Vorschlag um eine Rahmenverordnung handelt. Aus diesem Grunde sind ihr auch nur wenige konkrete Anforderungen zu den einzelnen betroffenen Rechtsbereichen zu entnehmen. Damit ist vorgegeben, dass alle nachgeordneten rechtlichen Regelungen in einem bestimmten zeitlichen Rahmen angepasst werden müssen. Hierbei ist darauf zu achten, dass der vorgegebene Rahmen sinnvoll mit Leben gefüllt wird.

K. HOHGARDT (Braunschweig)

Literatur

EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2000: Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. KOM (1999) 719 endg., 12. Januar 2000.

Über Internet: http://europa.eu.int/comm/food/whatsnew/index_en.html

27-Jan-00 White Paper on Food Safety

PDF-Format, (+/- 280 KB), in allen Amtssprachen

EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2000: Mitteilung der Kommission über die

Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM 2000 (1), 2. Februar 2000.

Über Internet: http://europa.eu.int/comm/food/whatsnew/index_en.html

14-Feb-00 Communication from the Commission on the precautionary

principle

PDF-Format, (+/- 110 KB) in Deutsch, Englisch, Französisch

EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2000: Verordnung des Europäischen Parla-

ments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und

Erfordernisse des Lebensmittelrechts, zur Einrichtung der Europäischen

Lebensmittelbehörde und zur Festlegung von Verfahren zur Lebens-

mittelsicherheit, KOM (2000) 716 endg., 8. November 2000.

Über Internet: http://europa.eu.int/comm/food/whatsnew/index_en.html

10-Nov-00: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of

the Council laying down the general principles and requirements of food

law, establishing the European Food Authority, and laying down proce-

dures in matters of food safety

PDF-Format, (+/- 250 KB) in Deutsch, Englisch, Französisch