

# IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN VERSORGUNGSSICHERHEIT UND LEBENSMITTELÜBERWACHUNG

Dr. Friedrich Klapdor, BJV

[www.mediaserver.hamburg.de](http://www.mediaserver.hamburg.de) / Maxim Schulz

# AUSGANGSITUATION

- **Corona**
- **Ukrainekrieg**
- **Lieferengpässe**
- **Explodierende Kosten**
- **Ausblick?**

# AUS DER SICHT DER UNTERNEHMEN

- **Lieferketten**
- **Kann die Rezeptur „gehalten“ werden?**
- **Wenn ja, zu welchem Preis?**
- **Kennzeichnung**

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG

- **Gesundheitsschutz**
- **Kennzeichnung  
/Täuschungsschutz**

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG GESUNDHEITSSCHUTZ

- **Beispiele**
  - Ersatz durch unzulässige Zutaten
  - Ersatz durch gesundheitsschädliche Zutaten
  - Nicht gekennzeichnete Allergene
- **Bei Verstößen:**
  - Art. 138 OCR
  - §§ 58 ff. LFGB

**Keine Kompromisse!**

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG KENNZEICHNUNG

- **Beispiele**
  - Zutatenverzeichnis
  - Nährwerttabelle
  - Täuschungsschutz
    - Wertbildende Zutaten
      - Reduzierte Anteile
      - Andere Herkunft
      - Bio
- **Bei Verstößen:**
  - Art. 138 OCR
  - §§ 58 ff. LFGB

VIELEN DANK !



[www.mediaserver.hamburg.de](http://www.mediaserver.hamburg.de) / Kai-Uwe Gundlach



Hamburg

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Leitbild des deutschen Verwaltungsrechts**
  - **Abwägung der Rechtsgüter**
- **Aber!**
  - **(höherrangiges) EU-Recht sieht das nicht vor**
  - **OCR/LMIV/BasisVO**
  - **Straf- und Bußgeldvorschriften**

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT EU-RECHT

Most of the Member States' national competent authorities have reported difficulties in the enforcement of certain provisions of Regulation (EU) No 1169/2011 on food information to consumers. Building on the experience gained in the context of the recent Covid-19 crisis, national authorities have already taken action to deal with the situation on a case-by-case basis. Some flexibility in the implementation of certain labelling requirements has been allowed in order to ensure food availability while guaranteeing the safety of food placed on the EU market.

The Commission understands the need for flexibility in the enforcement of relevant food labelling provisions, provided that it is temporary, justified and proportionate. Therefore, any decision on a possible flexibility caused by the current situation will have to be taken by the competent authorities on a case-by-case basis and ensuring that food safety is not compromised. In particular, the information on allergens must always be available. The competent authorities should be pragmatic and use common sense when accepting certain deviations from the legal requirements. For example, the use of stickers to update the food information appears a good compromise.

As national competent authority, you are the best placed to assess the risks of implementing the above flexibilities. I count on you to ensure that any decisions taken will continue to ensure the safety of food placed on the EU market.

- **Keine Ausnahmen legislativ vorgesehen**
- **Aber!**
  - Schreiben der EU-KOM aus März 2022

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT EU-RECHT

Most of the Member States' national competent authorities have reported difficulties in the enforcement of certain provisions of Regulation (EU) No 1169/2011 on food information to consumers. Building on the experience gained in the context of the recent

Zudem finden diese Regelungen auf EU-rechtliche Vorschriften nur dann Anwendung, wenn das EU-Recht dies ausdrücklich vorsieht. Bei den lebensmittelkennzeichnungsrechtlichen EU-Vorschriften ist dies jedoch regelmäßig nicht der Fall. Änderungen der Kennzeichnungsvorschriften kann nur der EU-Gesetzgeber vornehmen. Diesbezügliche Pläne seitens der EU-Kommission sehe ich derzeit nicht.

Die Unternehmen sollten auf die Erfahrungen während der Corona-Pandemie zurückgreifen, Spielräume nutzen, die der bestehende Rechtsrahmen für Änderungen der Etikettierung bietet, und gemeinschaftlich nach innovativen und kooperativen Lösungen suchen, z. B. durch gegenseitige Unterstützung bei der Rohstoffversorgung oder durch Korrekturen an Etiketten, etwa durch Überkleben nicht (mehr) zutreffender Angaben.

Es müssen alle zumutbaren Maßnahmen zur Information der Verbraucher ausgeschöpft werden. Gleichwohl können wie auch schon während der Corona-Pandemie die Unternehmen zu dem durch die Nutzung der den Ländern gegebenen Ermessensspielräume bei der Sanktionierung von kriegsbedingten Kennzeichnungsproblemen unterstützt werden.

Ich bin überzeugt, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder bzw. die Staatsanwaltschaften die bestehenden gesetzlichen Spielräume verantwortungsvoll nutzen und diese bei der Ausübung des ihnen im Ordnungswidrigkeitenrecht obliegenden pflichtgemäßen Ermessens bzw. auch die eventuellen strafprozessualen Möglichkeiten sorgfältig prüfen werden.

Ich bitte Sie daher, den in Ihrer Zuständigkeit liegenden Beitrag zu leisten, um der betroffenen Wirtschaft bei der Anpassung an die neue Situation behilflich zu sein.

- **Keine Ausnahmen legislativ vorgesehen**
- **Aber!**
  - Schreiben der EU-KOM aus März 2022
  - Schreiben BMEL 16. März 2022
- **Tenor:**
  - **Ihr schafft das schon!**

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG VERHÄLTNISMÄßIGKEIT EU-RECHT

Most of the Member States' national competent authorities have reported difficulties in the enforcement of certain provisions of Regulation (EU) No 1169/2011 on food information to consumers. Building on the experience gained in the context of the recent

Zudem finden diese Regelungen auf EU-rechtliche Vorschriften nur dann Anwendung, wenn das EU-Recht dies ausdrücklich vorsieht. Bei den lebensmittelkennzeichnungsrechtlichen EU-Vorschriften ist dies jedoch regelmäßig nicht der Fall. Änderungen der Kennzeichnungsvorschriften kann nur der EU-Gesetzgeber vornehmen. Diesbezügliche Pläne seitens der EU-Kommission sehe ich derzeit nicht.

Die Unternehmen sollten auf die Erfahrungen während der Corona-Pandemie zurückgreifen, Spielräume nutzen, die der bestehende Rechtsrahmen für Änderungen der Etikettierung bietet, und gemeinschaftlich nach innovativen und kooperativen Lösungen suchen, z. B. durch gegenseitige Unterstützung bei der Rohstoffversorgung oder durch Korrekturen an Etiketten, etwa durch Überkleben nicht (mehr) zutreffender Angaben.

Es müssen alle zumutbaren Maßnahmen zur Information der Verbraucher ausgeschöpft werden. Gleichwohl können wie auch schon während der Corona-Pandemie die Unternehmen zudem durch die Nutzung der den Ländern gegebenen Ermessensspielräume bei der Sanktionierung von kriegsbedingten Kennzeichnungsproblemen unterstützt werden.

Ich bin überzeugt, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder bzw. die Staatsanwaltschaften die bestehenden gesetzlichen Spielräume verantwortungsvoll nutzen und diese bei der Ausübung des ihnen im Ordnungswidrigkeitenrecht obliegenden pflichtgemäßen Ermessens bzw. auch die eventuellen strafprozessualen Möglichkeiten sorgfältig prüfen werden.

Ich bitte Sie daher, den in Ihrer Zuständigkeit liegenden Beitrag zu leisten, um der betroffenen Wirtschaft bei der Anpassung an die neue Situation behilflich zu sein.

- Flexibilität, nur wie?
- Risiken unregelmäßiges Verfahren
- Uneinheitliche Anwendung
  - Verwaltungsrecht
  - Sanktionen
- Kein Schutz im Zivilrecht/Wettbewerbsrecht

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

Most of the Member States' national competent authorities have reported difficulties in the enforcement of certain provisions of Regulation (EU) No 1169/2011 on food information to consumers. Building on the experience gained in the context of the recent

Zudem finden diese Regelungen auf EU-rechtliche Vorschriften nur dann Anwendung, wenn das EU-Recht dies ausdrücklich vorsieht. Bei den lebensmittelkennzeichnungsrechtlichen EU-Vorschriften ist dies jedoch regelmäßig nicht der Fall. Änderungen der Kennzeichnungsvorschriften kann nur der EU-Gesetzgeber vornehmen. Diesbezügliche Pläne seitens der EU-Kommission sehe ich derzeit nicht.

Die Unternehmen sollten auf die Erfahrungen während der Corona-Pandemie zurückgreifen, Spielräume nutzen, die der bestehende Rechtsrahmen für Änderungen der Etikettierung bietet, und gemeinschaftlich nach innovativen und kooperativen Lösungen suchen, z. B. durch gegenseitige Unterstützung bei der Rohstoffversorgung oder durch Korrekturen an Etiketten, etwa durch Überkleben nicht (mehr) zutreffender Angaben.

Es müssen alle zumutbaren Maßnahmen zur Information der Verbraucher ausgeschöpft werden. Gleichwohl können wie auch schon während der Corona-Pandemie die Unternehmen zudem durch die Nutzung der den Ländern gegebenen Ermessensspielräume bei der Sanktionierung von kriegsbedingten Kennzeichnungsproblemen unterstützt werden.

Ich bin überzeugt, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder bzw. die Staatsanwaltschaften die bestehenden gesetzlichen Spielräume verantwortungsvoll nutzen und diese bei der Ausübung des ihnen im Ordnungswidrigkeitenrecht obliegenden pflichtgemäßen Ermessens bzw. auch die eventuellen strafprozessualen Möglichkeiten sorgfältig prüfen werden.

Ich bitte Sie daher, den in Ihrer Zuständigkeit liegenden Beitrag zu leisten, um der betroffenen Wirtschaft bei der Anpassung an die neue Situation behilflich zu sein.

- Ansatz
- Ausnahmegenehmigung
  - § 68 Abs. 2 Nr. 4 LFGB?
  - Gilt nicht für EU-Recht!
  - § 68 Abs. 2 Nr. 4 LFGB analog
  - Planwidrige Regelungslücke
  - Vergleichbare Interessenlage

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

Most of the Member States' national competent authorities have reported difficulties in the enforcement of certain provisions of Regulation (EU) No 1169/2011 on food information to consumers. Building on the experience gained in the context of the recent

Zudem finden diese Regelungen auf EU-rechtliche Vorschriften nur dann Anwendung, wenn das EU-Recht dies ausdrücklich vorsieht. Bei den lebensmittelkennzeichnungsrechtlichen EU-Vorschriften ist dies jedoch regelmäßig nicht der Fall. Änderungen der Kennzeichnungsvorschriften kann nur der EU-Gesetzgeber vornehmen. Diesbezügliche Pläne seitens der EU-Kommission sehe ich derzeit nicht.

Die Unternehmen sollten auf die Erfahrungen während der Corona-Pandemie zurückgreifen, Spielräume nutzen, die der bestehende Rechtsrahmen für Änderungen der Etikettierung bietet, und gemeinschaftlich nach innovativen und kooperativen Lösungen suchen, z. B. durch gegenseitige Unterstützung bei der Rohstoffversorgung oder durch Korrekturen an Etiketten, etwa durch Überkleben nicht (mehr) zutreffender Angaben.

Es müssen alle zumutbaren Maßnahmen zur Information der Verbraucher ausgeschöpft werden. Gleichwohl können wie auch schon während der Corona-Pandemie die Unternehmen zudem durch die Nutzung der den Ländern gegebenen Ermessensspielräume bei der Sanktionierung von kriegsbedingten Kennzeichnungsproblemen unterstützt werden.

Ich bin überzeugt, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder bzw. die Staatsanwaltschaften die bestehenden gesetzlichen Spielräume verantwortungsvoll nutzen und diese bei der Ausübung des ihnen im Ordnungswidrigkeitenrecht obliegenden pflichtgemäßen Ermessens bzw. auch die eventuellen strafprozessualen Möglichkeiten sorgfältig prüfen werden.

Ich bitte Sie daher, den in Ihrer Zuständigkeit liegenden Beitrag zu leisten, um der betroffenen Wirtschaft bei der Anpassung an die neue Situation behilflich zu sein.

- Ansatz
- Ausnahmegenehmigung
- Vorteile
  - Einheitliche Rechtsanwendung
  - Transparenz (VIS-VL)
  - Rechtfertigungselement in anderen Rechtsbereichen

# AUS DER SICHT DER ÜBERWACHUNG VERHÄLTNISMÄßIGKEIT AUSNAHMEGENEHMIGUNG

- Darlegung, welche Zutaten substituiert werden und wie sich das auf die Pflichtkennzeichnung bzw. sonstige relevante Kennzeichnung (Täuschungsschutz, geografische Angaben) auswirken würde.
- Darlegung, dass die Substitution unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Zumutbarkeit, alternativlos ist.
- Darlegung, dass eine Anpassung der Kennzeichnung tatsächlich unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist.
- Feststellung, dass die Lebensmittelsicherheit im Hinblick auf den Gesundheitsschutz der Verbraucher vollumfänglich sichergestellt ist, insbesondere
- dass die Allergen Kennzeichnung weiterhin korrekt angegeben sein muss
- Festlegung einer Befristung, ggfs. Aufbrauch- und Abverkaufsfristen
- Bestimmung, dass andere zur Substitution vorgesehene Zutaten als die im Antrag dargelegten von der Ausnahmegenehmigung nicht umfasst sind.
- Interessenabwägung zwischen LMU und Verbraucherschutz (hier auch Täuschungsschutz)

- **Voraussetzungen**

## Antrag bei der BJV

### Grundsatz

- **Einzelfall (case by case)**
- **Befristet**
- **Gesundheitsschutz darf nicht beeinträchtigt sein (Bsp. Allergene)**

# ZUSAMMENFASSUNG

- **Krise stellt LMU und LMÜ vor Herausforderungen**
- **Ein grundsätzlicher legislativer Ansatz ist nicht zu erwarten**
- **Erhebliche Anstrengungen werden unternommen**
- **Im „Notfall“ besteht die Möglichkeit der Ausnahmegenehmigung**

VIELEN DANK !



[www.mediaserver.hamburg.de](http://www.mediaserver.hamburg.de) / Kai-Uwe Gundlach