



Brüssel, den 4.8.2021
SWD(2021) 226 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

des

**EU-Rechtsrahmens für die Bestrahlung von Lebensmitteln (Richtlinien 1999/2/EG und
1999/3/EG)**

{SWD(2021) 225 final}

In dieser Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen werden die Ergebnisse der Ex-Post-Evaluierung der Rechtsvorschriften über die Bestrahlung von Lebensmitteln und Lebensmittelbestandteilen vorgelegt, die in den Richtlinien 1999/2/EG und 1999/3/EG (im Folgenden die „Richtlinien“) kodifiziert sind. Die Evaluierung basiert überwiegend auf einer externen Begleitstudie im Auftrag der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission (GD SANTE), die von ICF durchgeführt wurde.

Zweck und Anwendungsbereich

Die Richtlinien wurden vor über 20 Jahren erlassen. Sie wurden seitdem nicht nennenswert geändert, obwohl sich die Technik der ionisierenden Bestrahlung weiterentwickelt hat, 2002 ein neuer und umfassender EU-Rechtsrahmen für Lebensmittelsicherheit verabschiedet worden ist und es zu weiteren bedeutenden Entwicklungen gekommen ist, etwa einer zunehmenden Globalisierung des Lebensmittelhandels und einem wachsenden Umweltbewusstsein.

Ziel der Evaluierung war es, zu bewerten, ob die Zielsetzung und die Bestimmungen der Richtlinien noch immer ihren Zweck erfüllen. Es erwies sich als schwierig, einschlägige Rückmeldungen zu sammeln, weil die Lebensmittelindustrie und die NRO in der EU entweder über keine Sachkenntnis über die Bestrahlung von Lebensmitteln verfügten oder nicht bereit waren mitzuwirken, weil sie befürchteten, mit einer ihrer Auffassung nach umstrittenen Frage in Verbindung gebracht zu werden.

Wichtigste Feststellungen

Relevanz

Zwar sind alle erklärten Ziele der Richtlinien angesichts der Entwicklung der gesellschaftlichen Bedürfnisse und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen nach wie vor relevant, doch einige ihrer Anforderungen haben ihre Relevanz verloren, vor allem aufgrund neu entwickelter Bestrahlungstechnologien. Da keine Daten über die Bestrahlung von Lebensmitteln und ihre Alternativen vorliegen, konnte die Evaluierung keinen Aufschluss darüber geben, inwieweit die Richtlinien für die Erhaltung eines hohen Maßes an **Verbrauchergesundheit** und **Pflanzengesundheit** und für die Verwirklichung der **Umweltschutzziele** der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ maßgeblich waren.

Kohärenz

Die Bestimmungen der Richtlinien scheinen untereinander kohärent zu sein. Obwohl die Richtlinien vor Inkrafttreten des geltenden allgemeinen EU-Rechtsrahmens für die Lebensmittelhygiene („Allgemeines Lebensmittelrecht“ und „Hygienepaket“) erlassen worden waren, wurden keine größeren Widersprüche zwischen den Richtlinien und diesen Rechtsakten festgestellt. Darüber hinaus wurden keine Inkohärenzen zwischen den Richtlinien und anderen EU-Rechtsvorschriften festgestellt. Die Richtlinien wurden jedoch noch nicht vollständig an die jüngsten Aktualisierungen der Normen der Codex-Alimentarius-Kommission angepasst, insbesondere in Bezug auf das Konzept der absorbierten Dosis.

Wirksamkeit

Die Bewertung der Wirksamkeitskriterien ergab, dass die Bestimmungen der Richtlinien nicht alle gesetzten Ziele verwirklichen konnten. Insbesondere ist es nicht gelungen, mithilfe der Richtlinien die Rechtsvorschriften über Bestrahlung EU-weit zu harmonisieren, um so den **freien Warenverkehr aller bestrahlten Lebensmittel** im

Binnenmarkt zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten können weiterhin nationale Genehmigungen und Verbote für bestrahlte Lebensmittel außer „Kräutern und Gewürzen“ anwenden, da die erste EU-Liste und die nationalen Listen der zur Bestrahlung zugelassenen Lebensmittel nicht, wie in den Richtlinien vorgesehen, durch eine erweiterte EU-Liste der zur Bestrahlung zugelassenen Lebensmittel unter Ausschluss aller anderen Lebensmittel ersetzt wurden.

Effizienz

Im Hinblick auf die Gewährleistung **gleicher Wettbewerbsbedingungen** in der EU sowie zwischen Lebensmittelunternehmen aus der EU und ihren internationalen Wettbewerbern waren die Richtlinien größtenteils ineffizient. Die verbleibenden Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten führen bei den Interessenträgern zu Verwirrung, und es besteht keine Gleichwertigkeit zwischen dem EU-Rechtsrahmen und dem Rechtsrahmen in Drittländern.

Die den Unternehmen und den zuständigen Behörden bei der Umsetzung der Richtlinien entstehenden direkten Kosten wurden als niedrig und verhältnismäßig angesehen und scheinen beim **Rückgang der Bestrahlung von Lebensmitteln in der EU** keine wesentliche Rolle gespielt zu haben. Dieser Rückgang liegt wohl darin begründet, dass die Lebensmittelindustrie befürchtet, die Verbraucherinnen und Verbraucher würden es ablehnen, Lebensmittel zu kaufen, die als bestrahlt gekennzeichnet sind, obwohl es dafür bislang keine Belege gibt. In Ermangelung direkter Daten über die Wahrnehmung der Verbraucherinnen und Verbraucher und ihr Verständnis der Etikettierung lässt sich nur schwer abschätzen, wie effizient die Kennzeichnungsanforderungen dabei sind, die Verbraucher im Interesse von größerer Auswahl und höherem Wohlergehen zu informieren,

Die **Durchsetzung** der Rechtsvorschriften über Bestrahlung war nur teilweise erfolgreich. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten führen zwar amtliche Kontrollen durch, ihre Strenge ist jedoch sehr unterschiedlich. Fast alle festgestellten Verstöße betrafen importierte Lebensmittel, was auf Lücken bei der Durchsetzung der Rechtsvorschriften über Bestrahlung bei der Einfuhr hindeutet, auch wenn sich das Ausmaß dieses Problems schwer einschätzen lässt.

Mehrwert durch EU-Maßnahmen

Trotz aller ermittelten Probleme erbrachte der Rechtsrahmen auf EU-Ebene insofern einen Mehrwert für die Bestrahlung von Lebensmitteln, als er innerhalb der EU ein gewisses Maß an Harmonisierung der Regulierungskonzepte – hauptsächlich bei der Kennzeichnung bestrahlter Lebensmittelbestandteile – bewirkt hat. Die Interessenträger, die im Rahmen der Konsultationen mitgewirkt haben (und die nur eine kleine Stichprobe aller potenziell interessierten Kreise aus der Lebensmittelindustrie und der Zivilgesellschaft repräsentieren), finden das Handeln auf EU-Ebene nach wie vor gerechtfertigt, da dies dem Binnenmarkt zugutekommt und den Lebensmittelunternehmen größere Rechtssicherheit bietet.

Würden die EU-Vorschriften schrittweise auslaufen, bestünden die historisch gewachsenen Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und ihrem Vorgehen in Sachen Bestrahlung weiter und könnten sich sogar vergrößern.

Erkenntnisse

Es bleibt unklar, in welchen Fällen die Bestrahlung von Lebensmitteln als geeignetste Behandlung im Hinblick auf die Gesundheit der Verbraucher, die Pflanzengesundheit

und die Umwelthygiene gelten kann, da aufgrund fehlender Daten eine vergleichende Bewertung nicht möglich war. Es fehlen insbesondere Daten über die Folgen einer Bestrahlung von Lebensmitteln für die Umwelt und die Biodiversität. Ein umfassenderes Wissen hierüber könnte zu fundierteren Entscheidungen über die Rechtsvorschriften für die Bestrahlung von Lebensmitteln beitragen.

Anhand der Ergebnisse der Bewertung kann keine der vier wichtigsten Optionen für die Zukunft der europäischen Rechtsvorschriften über die Bestrahlung von Lebensmitteln favorisiert oder ausgeschlossen werden: Status quo, Annahme einer europäischen Liste der zur Bestrahlung zugelassenen Lebensmittel unter Ausschluss aller anderen, Änderung der Richtlinien oder Aufhebung der Richtlinien.

Welche Option auch gewählt wird, auf die Entscheidung der Lebensmittelunternehmer für oder gegen Strategien und Behandlungen zur Gewährleistung der Sicherheit der Produkte, die sie auf dem EU-Markt in Verkehr bringen, dürfte dies keinen Einfluss haben, da die Hauptursache für den Rückgang der Bestrahlung von Lebensmitteln in der EU nicht die Regulierung ist. Solange die Lebensmittelindustrie der EU und/oder die Verbraucherinnen und Verbraucher in der EU Vorbehalte gegen bestrahlte Lebensmittel haben, werden Gesetzgebungsinitiativen nur geringfügige Auswirkungen auf den Einsatz dieser Technologie und folglich auf ihren Beitrag zur öffentlichen Gesundheit, Pflanzengesundheit und Umwelthygiene haben.