



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN

019087/EU XXIII.GP
Eingelangt am 14/08/07

Brüssel, den 14.8.2007
KOM(2007) 469 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die in den Mitgliedstaaten und auf Gemeinschaftsebene geltenden
Rechtvorschriften, Systeme und Gepflogenheiten hinsichtlich der Haftung im Lebens-
und Futtermittelsektor und über die auf Gemeinschaftsebene anwendbaren Systeme für
Finanzgarantien im Futtermittelsektor im Einklang mit Artikel 8 der Verordnung (EG)
Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Januar 2005 mit
Vorschriften für die Futtermittelhygiene**

{SEC(2007)1066}

ZUSAMMENFASSUNG

Im Falle von Vorkommnissen großen Ausmaßes hat die Gesellschaft die Kosten für die Rücknahme, den Transport, die Lagerung und die Beseitigung von Lebens- und Futtermitteln sowie Tieren zu tragen, ebenso wie die Kosten der Untersuchung und des sonstigen Verwaltungsaufwands. Wer also soll das bezahlen?

Der Grundsatz, dass die Futtermittelunternehmer für etwaige Verstöße gegen die einschlägigen Rechtsvorschriften über die Futtermittelsicherheit und für die direkten Folgen der Marktrücknahme, der Behandlung und/oder Beseitigung von Futtermitteln, Tieren und daraus hergestellten Lebensmitteln haftbar sind, ist in Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 183/2005¹ mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene niedergelegt. Hingegen hat der Gesetzgeber hinsichtlich der Finanzgarantien im Futtermittelsektor beschlossen, in der Verordnung finanzielle Vorkehrungen nicht zu treffen. Die Kommission hat jedoch dem Europäischen Parlament und dem Rat gegebenenfalls einen diesbezüglichen Legislativvorschlag zu unterbreiten. Mit diesem Bericht soll folglich ein wirksames System mit Finanzgarantien für Futtermittelunternehmer vorbereitet werden. **Die vollständige Fassung dieses Berichts ist in englischer Sprache im Anhang enthalten.**

Erstens werden in dem Bericht die geltenden Rechtsvorschriften, Systeme und Gepflogenheiten hinsichtlich der **Haftung** und der **Finanzgarantien** im Futtermittelsektor und in verwandten Sektoren auf Gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene untersucht. Zweitens wird darin ein anwendbares und praxisgerechtes System finanzieller Garantien auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen. In dem Bericht werden die verschiedenen Möglichkeiten für Finanzgarantien untersucht; daher ist nicht auszuschließen, dass die Untersuchung weiter gefasst ist, als nach Artikel 8 vorgesehen ist.

Finanzgarantien im Futtermittelsektor stellen eine fachlich durchführbare Möglichkeit dar, sofern der Anwendungsbereich und ein Auslösemechanismus klar festgelegt werden. Die finanziellen Auswirkungen für die Futtermittelunternehmer wären unterschiedlich, würden jedoch im Wesentlichen vom Anwendungsbereich insgesamt abhängen. Jedoch wäre die Einführung zwingender Finanzgarantien unter den Futtermittelunternehmern nicht eine beliebte Maßnahme. Außerdem kann der Versicherungssektor keine Produkte vorweisen, die den Bedarf an Finanzgarantien befriedigen würde, sofern diese sofort zwingend würden.

¹ Verordnung (EG) Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Januar 2005 mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene, ABl. L 35 vom 8.2.2005, S. 1.

Aufgrund des komplexen Sachverhalts und der Schwierigkeit, ein solches System unverzüglich zu schaffen, schlägt die Kommission vor, eine breit angelegte öffentliche Aussprache über die verschiedenen Möglichkeiten einzuleiten und binnen zwei Jahren nach Bekanntgabe dieses Berichts zum Abschluss zu bringen, gefolgt von einer weiteren Untersuchung der Kosten der Finanzgarantien und der Bewertung der möglichen Ergebnisse einer solchen Maßnahme. Bis dahin wird von den Mitgliedstaaten nicht erwartet, dass sie von den Futtermittelunternehmern den Nachweis von Finanzgarantien verlangen. Auf der Grundlage der in den kommenden Jahren gewonnenen Erfahrungen kann es erforderlich werden, unvorhergesehenen Aspekten und/oder neuen politischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Die Kommission würde dann erwägen, ob Legislativvorschläge erforderlich sind, um diese Aspekte anzugehen, und zwar im Wege des Mitentscheidungsverfahrens, in das der Rat und das Europäische Parlament eingebunden sind.

RECHTSGRUNDLAGE

Nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Januar 2005 mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene hat die Kommission „... dem Europäischen Parlament und dem Rat [...] einen Bericht über Finanzgarantien im Futtermittelsektor [vorzulegen]. Neben einer Untersuchung der geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, Systeme und Gepflogenheiten hinsichtlich der Haftung im Futtermittelsektor und in verwandten Sektoren umfasst dieser gegebenenfalls auch Legislativvorschläge. Diese Garantien sollten die gesamten Kosten decken, für die Unternehmer als direkte Folge einer Marktrücknahme, der Behandlung und/oder Beseitigung von Futtermitteln, Tieren und daraus hergestellten Lebensmitteln haftbar gemacht werden könnten.“

VORSTUDIEN UND AUSSPRACHEN

Um der Kommission bei der Erstellung dieses Berichts zu helfen, wurde ein externer Berater mit der Durchführung einer Studie über Finanzgarantien im Futtermittelsektor mit folgenden Schwerpunkten beauftragt:

- Kostenanalyse vorhergehender Vorfälle, welche die Rücknahme von Futtermitteln, zur Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren und daraus hergestellten Lebensmitteln vom Markt zur Folge hatten;
- Sichtung der geltenden Rechtsvorschriften, Systeme und Gepflogenheiten auf Gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene (in den EU-25 und in einem nicht zur EU gehörenden EWR-Mitgliedstaat²) hinsichtlich der Haftung und der Finanzgarantien, und zwar hauptsächlich im Lebens- und Futtermittelsektor;
- Schätzung der Kosten und Bewertung der Durchführbarkeit der verschiedenen Möglichkeiten für Finanzgarantien im Futtermittelsektor und ihrer Auswirkungen.

² Es gingen Antworten von 24 zuständigen Behörden aus allen EU-25-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Griechenland und Malta sowie aus Norwegen zu, dem einzigen der drei nicht zur EU gehörigen EWR-Mitgliedstaaten, der an dieser Untersuchung teilnahm.

Für die Zwecke dieser Studie wurden die beteiligten Kreise im Jahr 2005 umfassend konsultiert; dies geschah in Form von Zusammenkünften und schriftlich zu beantwortenden Fragebögen. Es wurden Zusammenkünfte mit Vertretern europäischer Organisationen der Futtermittelunternehmer und der Versicherungswirtschaft abgehalten. Die Fragebögen wurden den europäischen und nationalen Organisationen der Futtermittelunternehmer und den zuständigen nationalen Behörden übermittelt.

Zusätzlich zu dieser Studie gingen der Kommission Stellungnahmen mehrerer europäischer und nationaler Organisationen der Futtermittelunternehmer und sonstiger interessierter Kreise zu, welche in erster Linie die Futter- und Lebensmittelhersteller, die Nutztierhalter, die genossenschaftlichen Futtermittelunternehmen, die Hersteller von Futtermittelzusatzstoffen, Vormischungen und Mischfuttermitteln, Getreidemühlen, Lagerbetreiber, Transportunternehmen und die Versicherungswirtschaft vertraten.

DAS KONZEPT DER HAFTUNG IM GEMEINSCHAFTSRECHT

In den **Verträgen** ist eine ausdrückliche Rechtsgrundlage, nach der die Gemeinschaft befugt wäre, die Haftung zu regulieren, nicht vorhanden. In Ermangelung einschlägiger Rechtsvorschriften beruhen die Gemeinschaftsregelungen bezüglich der Haftung gegebenenfalls auf den **sektoralen Zuständigkeiten**, etwa in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Umwelt, Landwirtschaft und Verkehr.

FORMEN DER FINANZGARANTIEN UND IHRE ANBIETER

Die in Frage kommenden Formen der Finanzgarantien sind untersucht worden: Versicherungen, entweder auf freiwilliger oder auf zwingender Grundlage, Bankgarantien und Sparguthaben bei Finanzinstituten, sektorale „Pooling“-Systeme wie diejenigen, die sich in Form von Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit errichten lassen, und bestimmte Fonds, an denen die Öffentlichkeit beteiligt oder eine sonstige Form der Sicherheit gegeben ist. In allen Fällen ist es wichtig, dass die Bedingungen, unter denen der Markt in der Lage und bereit wäre, ein solches Produkt anzubieten, bekannt sind.

Im Falle von Lösungen auf zwingender Grundlage muss dafür gesorgt werden, dass alle Futtermittelunternehmer, die sich an diese Anforderung halten müssen, dies auch tatsächlich tun. Daher würde die Durchsetzung den zuständigen Behörden im Rahmen des Registrierungsverfahrens oder sonstiger amtlicher Kontrollen obliegen.

Im Falle eines Systems der Pflichtversicherung wäre die Frage zu beantworten, wie man auch im Falle derjenigen Unternehmer, deren Risiko als zu hoch eingeschätzt wird, um von einer Versicherung oder einem sonstigen Garantianbieter akzeptiert zu werden, für Finanzgarantien sorgen kann.

Lösungen in Form einer Versicherung

Lassen sich Rücknahmen versichern?

Mit einer Versicherung könnte man das Risiko abdecken, sofern die Grundsätze der Vorhersehbarkeit, Unabhängigkeit, Stabilität und Seltenheit erfüllt sind. Vorhersehbarkeit bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit einer Rücknahme im Laufe der Zeit und bezogen auf die zu versichernde Gesamtpopulation berechnet werden kann. Dies wäre offenbar der Fall: Es gibt zumindest Statistiken über große Rücknahmeaktionen und die Gründe hierfür. Hingegen würden Folgewirkungen wie weitere Rücknahmen aufgrund der Rücknahme einer Zutat aufgrund ihrer großen Unvorhersehbarkeit ausgeschlossen werden und eher im Rahmen der Versicherungen in Frage kommen, die Unternehmer im nachgelagerten Bereich schließen. Unabhängigkeit bedeutet, dass der Antragsteller nicht in der Lage sein darf, die Rücknahme selbst zu veranlassen. Dies stellt eine größere Schwierigkeit dar: Diejenigen Rücknahmen, die eindeutig auf die Fahrlässigkeit des Antragstellers oder sonstige, ihm zuzurechnende Gründe zurückzuführen sind, müssten von der Versicherung ausgeschlossen werden. Stabilität bedeutet, dass die Zahl der Rücknahmen und ihr durchschnittlicher Wert einigermaßen stabil bleiben oder dass sich die Veränderungen im Laufe der Zeit schätzen lassen müssen. Seltenheit bedeutet, dass zumindest sehr große Rücknahmeaktionen die Ausnahme sind und kaum vorkommen. Die Rücknahmen müssten offenbar sowohl das Kriterium der Stabilität als auch der Seltenheit erfüllen.

Zwingende oder freiwillige Versicherung?

Die Versicherung kann zwingend sein, was bedeutet, dass sich alle Beteiligten versichern lassen müssen, um die betreffenden Risiken zu decken. Eine zwingende Versicherung ist im Regelfall erheblich preiswerter als eine freiwillige, da sich das Risiko auf alle Versicherten verteilt.

Eine freiwillige Versicherung bringt häufig das schwierige Problem der Vorauswahl mit sich: Diejenigen, die davon ausgehen, dass sie des Versicherungsschutzes bedürfen, d. h. diejenigen, die von Produktrücknahmen ausgehen, würden sich versichern lassen. Dies bedeutet, dass das Risiko für die Versicherten im Regelfall höher ist und somit höhere Versicherungsprämien zu zahlen sind. Außerdem stellt sich bezüglich der Finanzgarantien die Frage, was eine auf Freiwilligkeit beruhende Lösung für diejenigen bedeutet, die sich gegen einen Versicherungsschutz entscheiden – welche Finanzgarantien würden für sie in Frage kommen?

Selbstbehalt, Rückversicherung, Risikomanagement

Im Regelfall beinhaltet eine Versicherung einen Selbstbehalt, entweder als prozentualer oder absoluter Anteil oder einer Kombination hiervon. Dies bedeutet, dass der Antragsteller Aufwendungen bis zu einer bestimmten Höhe selbst trägt und dass das Versicherungsunternehmen für die restlichen Aufwendungen aufkommt. Im Regelfall ist der Anteil, den die Versicherung trägt, nach oben nicht begrenzt. Im Hinblick auf sehr hohe Forderungen sind die Versicherungen im Regelfall bei Rückversicherungsunternehmen rückversichert; sie übernehmen diese Forderungen für den Erstversicherer. Der Versicherungsschutz muss sehr genau und klar bestimmt werden; etwaige Risiken, die sich auf die Schadenersatzforderungen der Antragsteller auswirken könnten, sollten dem Grundsatz der Unabhängigkeit gemäß ausgeschlossen werden. Häufig lassen sich Risiken durch vorbeugende Maßnahmen und ein gutes Risikomanagement der Versicherten eindämmen. Dies spiegelt sich wiederum häufig in der Höhe der Prämien wider und kann ein ermutigender Faktor sein, um das Risiko von Rücknahmen zu mindern. Bleibt noch anzumerken, dass Versicherungsprodukte manchmal das Recht auf Auszahlung zusätzlicher Prämien vorsehen, um außergewöhnliche Verluste zu decken. Dies würde im Regelfall bedeuten, dass die Prämien nach einem Jahr mit umfangreichen Schadenersatzforderungen angepasst würden, um das neue Risikoniveau zu decken, aber auch, dass zusätzliche Zahlungen erhoben würden, um dafür zu sorgen, dass Antragsteller mit großen Verlusten einen Ausgleich erhalten.

Versicherungsprämie

Im Regelfall wird die Versicherungsprämie unter Beachtung der Faktoren, die sich auf das Risiko auswirken, berechnet: In einigen Wirtschaftssparten kann die Wahrscheinlichkeit von Rücknahmen höher sein, ferner liegt es auf der Hand, dass große Unternehmen gegebenenfalls auch größere Risiken und Verluste haben und dass sich auch der Standort auswirken kann. Jahre, in denen die Versicherung nicht in Anspruch genommen wird, können niedrigere Prämien bedeuten, und auch Maßnahmen zur Vermeidung des Risikos können sich entsprechend auswirken. Natürlich kann sich die Höhe des Selbstbehalts erheblich auf die Aufwendungen des Versicherungsunternehmens und somit auf die Prämien auswirken. Der Selbstbehalt dürfte im Regelfall so festgesetzt sein, dass die Aufwendungen wegen Rücknahmen geringer sind als der Fall wäre, wenn der Unternehmer die Kosten unter normalen Umständen selbst tragen würde.

Wie viel würde eine Versicherung kosten?

Für gewöhnlich tragen die Futtermittelunternehmer die Kosten geringfügiger Rücknahmeaktionen selbst und offenbar gibt es keinen besonderen Grund, um dieses Verfahren zu ändern. Hingegen wären ihre finanziellen Mittel im Falle umfangreicher Rücknahmen mit großem Anwendungsbereich und schwerwiegenden Folgen nicht ausreichend. Dies legt nahe, dass eine Versicherung mit einem relativ hohen Selbstbehalt eine zweckdienliche Lösung darstellen könnte.

Derzeit werden die Kosten einer Versicherung von den Futtermittelunternehmern als Wettbewerbsnachteil erachtet, denn sie befürchten sehr hohe Aufwendungen. Wenn man jedoch die Versicherung zur Gewährleistung der Finanzgarantien auf sehr hohe Risiken beschränken würde, könnten die Versicherungsprämien sehr wahrscheinlich recht angemessen sein. Wenn beispielsweise der Selbstbehalt dem Jahreseinkommen oder –umsatz eines solchen Unternehmers entspräche, d. h. nur sehr geringe Verluste infolge von Rücknahmen hierdurch aufgefangen würden, wäre die Versicherungsprämie nicht besonders hoch. Wie bekannt ist, belaufen sich die Aufwendungen aufgrund weniger, großer Rücknahmeaktionen auf etwa 3 Milliarden EUR, bezogen auf die letzten fünf bis zehn Jahre und auf etwa 5 Millionen Unternehmer sowie einen Nutztiermarkt, in dem im Jahr 2005 in den EU-25 ein Umsatz in Höhe von etwa 129 Milliarden EUR erzielt wurden. Es handelt sich hierbei um eine überschlägige Berechnung – und es ist anzumerken, dass sie lediglich als sehr grobe und ungenaue Angabe der Höhe der anfallenden Aufwendungen erachtet werden sollte; dennoch bedeutet sie, dass sich die tatsächlichen Aufwendungen im Falle umfangreicher Rücknahmen pro Unternehmer und Jahr auf lediglich 60 bis 120 EUR belaufen würden.

Wie könnte eine anwendbare Versicherungslösung aussehen?

Da die Unternehmer bislang in der Lage waren, kleinere Risiken selbst zu tragen, wäre es vorstellbar, dass sie dies auch in Zukunft tun. Jedoch benötigten sie im Hinblick auf die Aufwendungen und Folgen großer, umfangreicher Rücknahmen die Sicherheit von Finanzgarantien. Eine anwendbare Lösung bestände darin, im Falle der Versicherungsvariante Finanzgarantien auf der Grundlage einer zwingenden Versicherung vorzusehen, die sich auf alle Unternehmer erstreckt und einen hohen Selbstbehalt hat. Diese Lösung bedürfte jedoch der Annahme durch die Versicherungswirtschaft und die Rückversicherer – es müsste Versicherer geben, welche die Produkte in allen in Frage kommenden Ländern anbieten. In einigen EU-Mitgliedstaaten gibt es solche Lösungen bereits in Form von Produkthaftungsversicherungen, die jedoch in keinem Fall zwingend sind. Diese Versicherungen könnten sich auch auf die Futtermittelrücknahmen erstrecken bzw. hierauf ausgeweitet werden.

Private Lösungen

Sofern den Unternehmern zwingende Lösungen nicht auferlegt werden, könnten sie sich wie vorstehend beschrieben beispielsweise freiwillig versichern. Sie könnten sich aber auch ganz einfach durch Sparguthaben schützen.

Sparguthaben würden ökonomisch betrachtet jedoch bedeuten, dass für den Fall der Marktrücknahme größere Geldmengen auf Geldkonten ruhen oder anderweitig angelegt werden anstatt sie für andere Zwecke zu verwenden, was aus Sicht der Gesellschaft kaum eine effiziente Lösung darstellt. Außerdem kann man mit im normalen Geschäftsbetrieb erwirtschafteten Ersparnissen wohl kaum die Kosten umfangreicher Rücknahmen decken – zumindest erscheint dies sehr unwahrscheinlich. Solche Ersparnisse können als Finanzgarantie ausreichen, jedoch müsste man dann immer noch eine Lösung für Fälle finden, in denen die Aufwendungen für Rücknahmen die Ersparnisse übersteigen.

In Kombination mit einer Versicherung, welche die seltenen, umfangreichen Rücknahmen deckt, während die Ersparnisse für die „normalen“ Rücknahmen vorgesehen sind, könnte dies wahrscheinlich dennoch eine anwendbare Lösung darstellen.

Es liegt auf der Hand, dass eine freiwillige Versicherung als alleiniges Produkt und Lösung für die Finanzgarantien problematisch wäre: Erstens würde nicht jeder eine Versicherung abschließen. Wie sähen dann die Finanzgarantien für die übrigen Unternehmer aus? Zweitens wäre eine freiwillige Versicherung wahrscheinlich nicht gerade populär, da die Versicherungsprämie recht hoch ausfallen könnte. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass diejenigen, die eine Versicherung abschließen, häufig auch diejenigen sind, bei denen die Wahrscheinlichkeit einer Rücknahme hoch ist. Außerdem würde die Versicherungswirtschaft für ein solches Produkt einen ausreichend großen Markt voraussetzen.

Eine weitere anwendbare Kombination könnte so aussehen, dass eine zwingende Versicherung mit einem hohen Selbstbehalt durch eine freiwillige Versicherung zur Deckung der geringeren Risiken ergänzt würde. In diesem Fall würde der Unternehmer einen zusätzlichen Versicherungsschutz mit einem geringeren Selbstbehalt erwerben.

Bankgarantien

Die Bereitstellung einer Bankgarantie wäre eine andere Möglichkeit. Dies würde in der Praxis bedeuten, dass der Unternehmer von der Bank eine Garantie in Höhe eines vereinbarten Betrags erwirbt. Dieser Betrag würde dann in zuvor vom Unternehmer und der Bank festgelegten Fällen freigegeben. Im Regelfall sind solche Garantien teurer als die entsprechenden Versicherungsprodukte und auch die Verfügbarkeit könnte sich als problematisch erweisen, da die Banken eventuell nicht bereit sind, solche Garantien anzubieten.

Pooling

Die Frage lautet, ob die Zusammenfassung aller Futtermittelunternehmer oder derjenigen, die in einer bestimmten Branche auf derselben Stufe tätig sind, zum Zwecke der Deckung der Kosten von Futtermittelrücknahmen durch die Mitglieder des Pools eine geeignete Finanzgarantie im Sinne der vorgesehenen Verordnung wäre. Sofern eine umfassende Unterstützung für ein solches Projekt erreicht und seine Wirksamkeit gewährleistet werden könnte, ließe es sich auf unterschiedliche Weise durchführen, nämlich entweder als Alternative oder als Ergänzung zur zwingenden Versicherung im Markt. In der Praxis würde dies wahrscheinlich die Errichtung einer spezifischen Versicherungsgesellschaft auf Gegenseitigkeit zum Zwecke der Deckung des betreffenden Risikos in einer bestimmten Branche bedeuten. Mit einem Zusammenschluss von Unternehmern könnte man für die erforderlichen Garantiemittel (Anfangskapital) und für die entsprechenden Fachkenntnisse sorgen bzw. für die Beaufsichtigung dieses Pools oder der Versicherungsgesellschaft auf Gegenseitigkeit. Ein solcher Pool müsste wahrscheinlich europaweit ausgelegt sein, um eine Grundlage zu bieten, die groß genug ist, um für seine Solvenz zu sorgen. Die Prämien, welche die Mitglieder eines solchen Pools zahlen müssten, würden mehr oder weniger in ähnlicher Weise wie für andere Versicherungsprämien auch festgelegt werden. Ferner würde das Geld im Gegensatz zu Versicherungen mit Jahresprämien nicht verloren gehen, falls ein Rücknahmefall nicht eintritt, sondern für die Zukunft zur Verfügung stehen. Folglich könnten sie schließlich verringert werden. Im Rahmen eines Pools könnten die Mitglieder zudem verpflichtet werden, in Jahren mit sehr hohen Forderungen zusätzliche Einzahlungen zu leisten.

Sonderfonds

Die Situation stellt sich ziemlich anders dar, wenn man öffentliche Umverteilungssysteme in Betracht zieht, einschließlich der Mitwirkung der zuständigen Behörden, wie dies beispielsweise zur Deckung von Verlusten infolge der Tierseuchen in einigen Mitgliedstaaten der EU der Fall war. Öffentlich-private Partnerschaften können unterschiedliche Formen annehmen, angefangen von Sozialversicherungsträgern bis hin zu privat organisierten Fonds mit Zwangsmitgliedschaft und staatlicher Beaufsichtigung. Alle Probleme im Zusammenhang mit der Versicherbarkeit lassen sich leicht beseitigen, wenn der Staat die Zahlungen aus dem Fonds im Falle von Verlusten gewährleistet. Dies kann beispielsweise im Wege der staatlichen Beteiligung, mittels Subventionen in Form der teilweisen Übernahme der Verluste, mittels Vorfinanzierung im Falle großer Verluste, die später verrechnet werden, oder mittels anderer Garantieförmlichkeiten erfolgen.

Ein Problem im Zusammenhang mit Sonderfonds besteht darin, dass sie eine erhebliche staatliche Intervention darstellen, die den Grundsätzen der freien Marktwirtschaft zuwiderläuft, und dass sie klar begründet sein müssen, wie dies bei Naturkatastrophen oder Tierseuchen der Fall ist. Des Weiteren würde der Staat Defizite ausgleichen, indem er die nicht versicherbaren Risiken trägt und für übermäßig hohe Verluste eine Rückversicherung anbietet, was letztendlich bedeuten würde, dass öffentliche Mittel zur Wiedergutmachung von Schäden, die durch private Unternehmer verursacht wurden, verwendet werden.

MITTELFRISTIG ANGELEGTE NICHTLEGISLATIVE MASSNAHMEN

Da das Thema sehr komplex ist und da **ein System mit Finanzgarantien wohl kaum sofort geschaffen werden kann**, wird sich diesem Bericht eine breit angelegte öffentliche Aussprache anschließen. Daher schlägt die Kommission Folgendes vor:

- Eröffnung der Aussprache über die verschiedenen Möglichkeiten für Finanzgarantien mit den Unternehmern, der **Versicherungswirtschaft**, den Mitgliedstaaten und sonstigen Beteiligten sowie Ermutigung der **Anbieter von Finanzgarantien** zur **Entwicklung von Produkten**, mit denen auf eine zukünftige Zunahme des Bedarfs an Finanzgarantien reagiert werden kann, wobei die **Deckung** und der **Auslösemechanismus**, die in diesem Bericht vorgeschlagen werden, zu berücksichtigen sind;
- Eröffnung der Aussprache mit den **Mitgliedstaaten**, um Folgendes zu fördern:
- die Grundsätze der besten Praxis für das **Risikomanagement** hinsichtlich der Rücknahmen von Lebens- und Futtermitteln, insbesondere im Falle **umfangreicher Vorkommnisse**, mit dem Ziel, zu diesem Thema **Leitlinien** zu erarbeiten;
- **Klärung** des Aspekts der **Haftung** im Zusammenhang mit Rücknahmen von Lebens- und Futtermitteln.

Diese Zwischenschritte ließen sich innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nach Bekanntgabe dieses Berichts zum Abschluss bringen. Bis dahin wird von den Mitgliedstaaten nicht erwartet, dass sie von den Futtermittelunternehmern Nachweise über Finanzgarantien verlangen. Außerdem wird sich die Kommission eingehend mit den Kosten einer Finanzgarantieregung befassen und anschließend das mögliche Ergebnis entsprechender Maßnahmen bewerten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Lebens- und Futtermittelunternehmer auf allen Stufen der Herstellung, Verarbeitung und des Vertriebs in den ihnen unterstehenden Unternehmen müssen sicherstellen, dass die Futter- und Lebensmittel die für ihre Tätigkeit relevanten Vorschriften des Futter- und des Lebensmittelrechts erfüllen, und sie müssen nachweisen, dass sie diesen Vorschriften nachkommen. **Obwohl Haftungsregelungen für den Bereich des Lebensmittelrechts im Allgemeinen auf einzelstaatlicher Ebene zu erlassen sind, haften Futtermittelunternehmer nach dem Gemeinschaftsrecht für etwaige Verstöße gegen die einschlägigen Rechtsvorschriften über die Futtermittelsicherheit.** Bislang müssen sie jedoch keine Finanzgarantien nachweisen, um zu gewährleisten, dass sie die Kosten in Fällen, für die sie haftbar sind, tragen können.

Mit Ausnahme der Aufwendungen infolge **zusätzlicher amtlicher Kontrollen** ist im **Gemeinschaftsrecht** die Haftung im Lebensmittelsektor nicht im Einzelnen geregelt; stattdessen haben die Mitgliedstaaten selbst für entsprechende Maßnahmen zu sorgen. Was den **Futtermittelsektor** betrifft, so bestehen sehr wohl gemeinschaftsspezifische Gründe für eine Haftungsregelung im Bereich der Futtermittelhygiene, jedoch hängt ihre Ausführbarkeit von den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ab, in denen die rechtlichen Beziehungen und Verpflichtungen niedergelegt sind, welche die Haftung ausmachen, sowie die Fakten, Umstände und Bedingungen bestimmt sind, unter denen diese Beziehungen und Verpflichtungen gegeben sind. Die untersuchten **einzelstaatlichen Systeme** sind durch bestimmte Unterschiede hinsichtlich der Haftung gekennzeichnet. Außerdem beruhen die Rücknahmen, die von den zuständigen Behörden angeordnet werden, im Regelfall auf den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, der Risikobewertung und dem Ermessen der Verwaltung. Dies bedeutet folglich, dass das finanzielle Risiko eines Futtermittelunternehmers wegen Haftungsansprüchen aufgrund von möglichen Futtermittelrücknahmen und der Beseitigung der Futtermittel von Land zu Land unterschiedlich sein kann.

Finanzgarantien im Futtermittelsektor – etwa in Form von Versicherungen, Bankgarantien, Sparguthaben, Pools und Fonds – **stellen grundsätzlich eine fachlich durchführbare Möglichkeit dar.** Allerdings hängt der Grad, in dem Futtermittelunternehmer in der Praxis Deckung erhalten könnten, von der **Konzipierung** eines etwaigen Systems mit Finanzgarantien ab. Es besteht die Gefahr, dass ein System mit Finanzgarantien, das nicht ordnungsgemäß konzipiert wurde und nicht den **Kriterien der Versicherbarkeit** Rechnung trägt, zu einer Situation führt, in der eine Deckung im privaten Markt fast unmöglich oder nur zu übermäßig hohen Kosten zu erlangen wäre. **Die Deckungsbeschränkungen** und der **Auslösemechanismus für die Finanzgarantien** sollten klar bestimmt werden.

Zwar gibt es in einigen Mitgliedstaaten eine Produkthaftungsversicherung, jedoch hat man in der Praxis damit bislang wenig Erfahrung gesammelt, insbesondere was die **Rücknahmeversicherung im Futtermittelsektor** betrifft. Derzeit liegen genaue Kenntnisse darüber, in welcher Höhe die Prämien für eine solche Versicherung festzulegen wären, etwa wenn sie Vorkommnisse decken soll, in denen Futtermittelrücknahmen im großen Umfang erforderlich sind und die Futtermittel beseitigt werden müssen, nicht vor – in einem solchen Fall würde man den Selbstbehalt wohl relativ hoch ansetzen. Einige Regelungen sind jedoch entweder schon einsatzbereit oder in Vorbereitung befindlich, was den Mischfuttermittelsektor betrifft. Die meisten **Versicherer** sind derzeit nur sehr widerstrebend bereit, sich in dem Markt zu engagieren, wenn auch einige offenbar bereit sind, das Risiko unter sehr strikten Versicherungsbedingungen einzugehen. Daher lautet die Hauptfrage nicht, ob Futtermittelrücknahmen und die Futtermittelbeseitigung durch Versicherungen gedeckt werden (dies ist in einigen Ländern der Fall), sondern wie, wann und unter welchen Bedingungen die großen Versicherer in Europa bereit sind, diesen Markt zu erschließen.

Der Versicherungssektor ist gegen ein Zwangssystem von Finanzgarantien im Futtermittelsektor – in Großen und Ganzen würde sich die Versicherungswirtschaft sehr gegen die Einführung einer Zwangsversicherung aussprechen aufgrund der Probleme, die eine solche Lösung offensichtlich mit sich bringen würde. Die nationalen Versicherungsträger untersuchten diesen Ansatz vor einigen Jahren und warnten vor der Ausarbeitung einer Produktrücknahmeversicherung für den Futtermittelsektor. Ferner bezweifeln sie, dass ein solches System es den Futtermittelunternehmern ermöglichen würde, die Anforderungen hinsichtlich der Finanzgarantien zu erfüllen, oder dass hiermit die politischen Zielsetzungen der Übertragung der Kosten für die Rücknahme und Beseitigung vom privaten auf den öffentlichen Sektor verwirklicht werden könnten. Dennoch gibt es in einigen Mitgliedstaaten bereits Produkthaftungsversicherungen, und ihr Aufbau und ihr Anwendungsbereich sind nicht weit von der hier angestrebten Deckung entfernt.

Eine große Zahl von Vertretern der Futtermittelunternehmer sind ebenfalls gegen ein System von Finanzgarantien bzw. sind dafür, dass ein solches System, wenn es denn geschaffen würde, freiwillig wäre. Der Vorteil eines **freiwilligen Systems** besteht in der Möglichkeit, Verträge je nach spezifischem Bedarf und spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Unternehmer zu schließen, ohne dass Unternehmer, die nicht bereits oder willens sind, hieran teilzunehmen, aus dem Geschäft gedrängt würden. Die wichtigsten Nachteile dieser Möglichkeit bestehen darin, dass die Prämien wahrscheinlich hoch wären, und dass, sofern nicht eine zwingende Regelung vorgesehen würde, nur ein geringer Prozentsatz der Unternehmer versichert wäre, auch wegen der hohen Prämie. Wäre dies der Fall, so müssten Unternehmer, die im Falle eines Vorkommnisses haften, jedoch nicht auf Finanzgarantien zurückgreifen können, selbst die Mittel auftreiben, um die Rücknahme und die Beseitigung bezahlen zu können. Wenn sie sich dies nicht leisten können oder dies nicht bezahlen würden, wäre hierdurch letztlich das Ziel, die Ausgabe öffentlicher Mittel für Vorkommnisse im Bereich der Futtermittelsicherheit zu vermeiden, gefährdet. Daher ist es unwahrscheinlich, dass ein solches System die finanzielle Belastung der Behörden im Falle großer Krisen und den Druck, den staatliche Stellen haben, da von ihnen erwartet wird, dass sie die betroffenen Branchen unterstützen, verringern würde.

Einige **zuständige Behörden** sind für ein System von Finanzgarantien, andere könnten sich dies vorstellen, jedoch ist man uneins über die Frage, ob ein solches System zwingend sein sollte oder nicht.

In der überarbeiteten Lissabon-Strategie wurde die **Vereinfachung** zu einer der Prioritäten der EU erhoben. Diese Strategie ist auf die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung in Europa ausgerichtet; deshalb liegt ihr Schwerpunkt auf den Elementen des gemeinschaftlichen Besitzstands, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU betreffen. Oberstes Ziel der Strategie ist es, zu einem europäischen ordnungspolitischen Rahmen beizutragen, der den höchsten Standards der Rechtsetzung unter Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entspricht. In dieser Hinsicht soll die Vereinfachung **die Rechtsetzung sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf nationaler Ebene weniger aufwendig, leichter anwendbar und damit im Hinblick auf ihre Ziele wirksamer machen.**

Die Maßnahmen nach der Verordnung mit Vorschriften für die **Futtermittelhygiene**, etwa die Vorschriften über die Beschaffung von Futtermitteln, die Rückverfolgbarkeit, die Hygiene, die HACCP-Grundsätze und die Registrierung sowie die sonstigen **futtermittelrechtlichen Vorschriften**, sind wichtige Schritte, die ergriffen wurden, um die Risiken zu verringern und Vorkommnissen vorzubeugen. **Die vollständige Anwendung aller dieser Maßnahmen durch die Futtermittelunternehmer dürfte dazu beitragen, die Wahrscheinlichkeit großer Lebens- und Futtermittelskandale ähnlich denjenigen, die in den vergangenen Jahren zu verzeichnen waren, zu verringern.** Der neue Rahmen für die **amtlichen Kontrollen**, der derzeit von den zuständigen Behörden angewandt wird, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die Futtermittelunternehmer zu überprüfen, könnte zu einem weiteren wirksamen Instrument werden, um die **Lebens- und Futtermittelsicherheit zu stärken.**