



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 15. Juni 2016
(OR. en)

10309/16

DENLEG 64
AGRI 346

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. Juni 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 402 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Lebensmittel für Sportler

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 402 final.

Anl.: COM(2016) 402 final



Brüssel, den 15.6.2016
COM(2016) 402 final

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

Lebensmittel für Sportler

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Der Markt für Sportlerlebensmittel	4
2.1.	Marktpräsenz der Produkte, Marktumfang, Marktwert und Preise.....	4
2.2.	Marktstruktur, Vertriebskanäle	5
2.3.	Vermarktung von Sportlerlebensmitteln	6
3.	Verbraucherverständnis und Verzehrgewohnheiten	6
4.	Überblick über die Rechtsvorschriften, die bis zum 20. Juli 2016 anwendbar sind	8
4.1.	Sportlerlebensmittel, welche als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind	8
4.2.	Sportlerlebensmittel, die als Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs eingestuft sind und den einschlägigen, horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts unterliegen	9
5.	Änderungen, die durch die Verordnung über Lebensmittel für spezielle Gruppen eingeführt wurden	10
6.	Zusammenfassung der wichtigsten Punkte in Bezug auf Sportlerlebensmittel nach dem 20. Juli 2016	11
6.1.	Aspekte der Lebensmittelsicherheit	11
6.2.	Aspekte der Information der Verbraucher	11
6.3.	Aspekte der Zusammensetzung	13
6.4.	Aspekte im Zusammenhang mit der vorgeschriebenen Notifizierung der zuständigen nationalen Behörden	14
6.5.	Weitere Aspekte.....	15
7.	Zusammenfassung der von den zuständigen nationalen Behörden und Interessenträgern vertretenen Standpunkte	15
8.	Fazit	17

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Lebensmittel für Sportler

1. EINLEITUNG

Mit diesem Bericht kommt die Kommission ihrer Verpflichtung nach Artikel 13 der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung (im Folgenden „Verordnung über Lebensmittel für spezielle Gruppen“)¹ nach, dem Europäischen Parlament und dem Rat nach Anhörung der Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) einen Bericht über die Frage vorzulegen, ob gegebenenfalls besondere Vorschriften für Lebensmittel für Sportler (im Folgenden „Sportlerlebensmittel“) erforderlich sind.

Die Anforderung dieses Berichts steht im Zusammenhang mit der Aufhebung des Rechtsrahmens² für Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, durch die Verordnung über Lebensmittel für spezielle Gruppen mit Wirkung ab dem 20. Juli 2016. Dieser Rechtsrahmen bestand in einer im Jahr 1989 erlassenen Ratsrichtlinie³ und wurde durch die neugefasste Richtlinie 2009/39/EG vervollständigt.

Sportlerlebensmittel lassen sich gegenwärtig entweder als „Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind“ nach der Richtlinie 2009/39/EG oder als Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs einstufen, die den einschlägigen, horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts unterliegen. Sportlerlebensmittel fallen nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung über Lebensmittel für spezielle Gruppen, da ihr Schwerpunkt auf Lebensmittel für bestimmte gefährdete Verbrauchergruppen liegt.

Da folglich die Einstufung von Sportlerlebensmitteln als Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, nicht länger verfügbar sein wird, fallen sie mit Wirkung ab dem 20. Juli 2016 ausschließlich unter die horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts.

In diesem Bericht werden die möglichen Folgen der Änderung des Status von Sportlerlebensmitteln betrachtet.

Er ist auf eine Marktstudie⁴ (FCEC-Studie) gestützt, die von Januar 2015 bis Juni 2015 von dem Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette (Food Chain

¹ ABl. L 181 vom 29.6.2013, S. 35.

² ABl. L 124 vom 20.5.2009, S. 21.

³ Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind (ABl. L 186 vom 30.6.1989, S. 27).

⁴ Studie über Lebensmittel für Sportler – Schlussbericht - Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette (Study on food intended for sportspeople – Final Report – Food Chain Evaluation

Evaluation Consortium, FCEC) durchgeführt wurde. Diese Studie enthält nähere Angaben zu den in diesem Bericht dargelegten Feststellungen. Im Rahmen der Erarbeitung dieses Berichts wurde eine Anhörung der zuständigen nationalen Behörden und anderer Interessenträger durchgeführt.

Die Europäische Kommission konsultierte die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die in Bezug auf Sportlerlebensmittel wissenschaftliche und technische Unterstützung leistete.⁵ Die EFSA stellte die vorhandenen wissenschaftlichen Empfehlungen auf dem Gebiet der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben und der Nährstoffaufnahme-Referenzwerte für Erwachsene zusammen, die für Sportler von Belang sind, und teilte der Kommission mit, dass sie in ihrem sodann erstellten Gutachten nicht von den Empfehlungen abweicht, die der Wissenschaftliche Ausschuss „Lebensmittel“ (Scientific Committee on Food, SCF) in seinem im Jahr 2001 angenommenen Bericht⁶ über die Zusammensetzung und die Merkmale von Lebensmitteln für intensive Muskelanstrengungen, vor allem für Sportler, erteilte.

2. DER MARKT FÜR SPORTLERLEBENSMITTEL

Sportlerlebensmittel sind im EU-Recht nicht definiert. Für die Zwecke dieses Berichts und unter Berücksichtigung der im Rahmen der FCEC-Studie durchgeführten Analyse wurden die folgenden Begriffsbestimmungen verwendet:

- **Sportlerlebensmittel:** alle Lebensmittelprodukte für die Zielgruppe der Sportler, ungeachtet der Frage, unter welchen Rechtsvorschriften der EU diese Produkte in Verkehr gebracht werden;
- **Sportler:** Personen, die mindestens einmal wöchentlich Sport treiben⁷;
- **Lifestyle-Teilnehmer:** Personen, die weniger als einmal wöchentlich oder gar keinen Sport treiben⁸.

2.1. Marktpräsenz der Produkte, Marktumfang, Marktwert und Preise

Verschiedene Interessenträger und wissenschaftliche Gremien haben über die Jahre hinweg Sportlerlebensmittel für ihre jeweiligen Zwecke in unterschiedliche

Consortium (FCEC) -

http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/special_groups_food/sportspeople/index_en.htm.

⁵ EFSA: Technical report on scientific and technical assistance on food intended for sportspeople (Im Rahmen der wissenschaftlichen und technischen Unterstützung erstellter Fachbericht zu Lebensmitteln für Sportler), angenommen am 24.9.2015 (<http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/871e>).

⁶ In dem Bericht des Wissenschaftlichen Ausschusses „Lebensmittel“ vom 28.2.2001 wird folgender Schluss gezogen: „Das Konzept einer ausgewogenen Ernährung entspricht dem grundlegenden Ernährungsbedürfnis von Athleten.“ Des Weiteren wird darin erklärt: „Unter Berücksichtigung der Aspekte intensiver Muskelanstrengungen (...) können besondere Lebensmittel und besondere Lebensmittelzutaten, die über die Empfehlungen in den Ernährungsrichtlinien für die Allgemeinbevölkerung hinausgehen, für einzelne Personen von Vorteil sein.“ Ferner werden darin Ratschläge in Bezug auf die Art und die wesentliche Zusammensetzung von Sportlerlebensmitteln erteilt (http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scf/out64_en.pdf).

⁷ Für die Zwecke der Verbraucherbefragung umfasste die Bestimmung des Begriffs „Sportler“ die Anforderung, dass ein Sportler im Vorjahr mindestens einmal ein Sportlerlebensmittel verzehrt haben musste (FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.1).

⁸ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.1.

Kategorien eingeteilt.⁹ Unter Berücksichtigung dieser Einteilung und der aktuellen Marktgegebenheiten wurden in der FCEC-Studie^{10 11} die folgenden drei Kategorien von Sportlerlebensmitteln genannt: 1) Sportlergetränke, 2) (proteinbasierte) Produkte für die Muskelkräftigung, den Muskelaufbau und die Regeneration nach dem Training und 3) energie- und leistungssteigernde Produkte und Produkte für die laufende Ergänzung der Nahrung von Sportlern.

Der Wert des EU-weiten Marktes für Sportlernahrung und -getränke betrug im Jahr 2014¹² (auf der Ebene des Einzelhandels) 3,07 Mrd. EUR.¹³ Der Markt für Sportlerlebensmittel auf EU-Ebene wuchs vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2014 um 11,2 %, was einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 2,2 % entspricht. Der Motor dieses Wachstums waren in erster Linie die Produkte auf Proteinbasis, deren Absatz in dem Zeitraum um 68 % zunahm. Der Absatz von energie- und leistungssteigernden Produkten nahm um 54 % zu, wohingegen der Absatz von Sportlergetränken um 8 % zurückging.¹⁴

Die Anzahl der auf dem Markt erhältlichen Sportlerlebensmittel lässt sich anhand der Innovationsrate auf EU-Ebene¹⁵ schätzen: Sie dürfte rund 20 000 bis 30 000 betragen, wobei der größte Teil dieser Produkte auf die Kategorie der proteinbasierten Sportlerlebensmittel entfällt.¹⁶

Bezogen auf den Marktwert der Sportlerlebensmittel in der EU entfallen 61 % dieser Lebensmittel auf die Kategorie der Sportlergetränke, 26 % auf die Kategorie der proteinbasierten Produkte und 13 % auf die Kategorie der energie- und leistungssteigernden Produkte.¹⁷

Der Einzelhandelspreis für Sportlerlebensmittel ist unabhängig von den unterschiedlichen Vertriebskanälen ziemlich gleich. Hingegen kann der Großhandelspreis, zu dem der Hersteller die Produkte über die verschiedenen Vertriebskanäle in Verkehr bringt, erheblich schwanken. In die teuerste Kategorie fallen eindeutig die (proteinbasierten) Produkte für die Muskelkräftigung, den Muskelaufbau und die Regeneration nach dem Training, gefolgt von den leistungssteigernden Produkten und den Produkten für die laufende Ergänzung der

⁹ FCEC-Studie, Abschnitt 3.1.1.1.

¹⁰ FCEC-Studie, Abschnitt 3.1.1.2, Tabelle 3.1.

¹¹ Es gibt bestimmte Fälle von Grenzprodukten, die von Sportlern verzehrt werden können und die möglicherweise den Eindruck erwecken, dass sie für Sportler von Interesse sind. Da ihre Zielgruppe jedoch die Allgemeinbevölkerung ist, wurden solche Grenzprodukte bei der Analyse des Marktes im Rahmen der FCEC-Studie nicht als Sportlerlebensmittel betrachtet (FCEC-Studie, Abschnitt 3.1.1.3).

¹² FCEC-Studie auf der Grundlage von Euromonitor-Daten, Abschnitt 3.2.1.1.

¹³ Die größten Märkte befanden sich in den folgenden Mitgliedstaaten: 1) im Vereinigten Königreich (732 Mio. EUR), 2) in Spanien (491 Mio. EUR), 3) in Deutschland (452 Mio. EUR), 4) in Italien (358 Mio. EUR), 5) in Schweden (185 Mio. EUR), 6) in den Niederlanden (153 Mio. EUR) und 7) in Frankreich (128 Mio. EUR) (FCEC-Studie auf der Grundlage von Euromonitor-Daten, Abschnitt 3.2.1.1).

¹⁴ FCEC-Studie, Abschnitt 3.2.1.1.

¹⁵ *Als am besten geeignete Methode zur Schätzung der Anzahl der Lebensmittel für Sportler im Markt wurde diejenige ermittelt, die auf die Innovation gestützt ist. Nach Angaben von Befragten der Branche entfielen auf neue Produkte (Innovation) bezogen auf die EU-Ebene zwischen 8 und 12 % der Produkte im Markt in einem bestimmten Jahr* (FCEC-Studie, Abschnitt 3.1.1.4).

¹⁶ FCEC-Studie, Abschnitt 3.1.1.4.

¹⁷ FCEC-Studie, Abschnitt 3.1.1.5, Tabelle 3.4.

Nahrung von Sportlern. Die preiswerteste Kategorie der Sportlerlebensmittel ist diejenige der Sportlergetränke.¹⁸

2.2. Marktstruktur, Vertriebskanäle

Aus den Feststellungen geht hervor, dass große multinationale Unternehmen den Markt für Sportlergetränke beherrschen, wohingegen sich die KMU¹⁹ vollständig oder überwiegend auf die Sportlernahrung konzentrieren.²⁰

Nach Ansicht von 61,2 % der Lifestyle-Teilnehmer und 44,3 % der Sportler sind Supermärkte und Universalmärkte die wichtigsten Vertriebskanäle für Sportlerlebensmittel, gefolgt von Supermärkten für die Sportbranche. Die Bedeutung des Vertriebs über Online-Kanäle und das Internet ist nach wie vor unerheblich, was den Kauf von Sportlerlebensmitteln betrifft, er wird aber von Lifestyle-Teilnehmern stärker genutzt als von Sportlern.²¹ Zu den weiteren Vertriebskanälen für Sportlerlebensmittel zählen Fachgeschäfte, Apotheken und Fitnesszentren.²²

2.3. Vermarktung von Sportlerlebensmitteln

Wie festgestellt wurde, stellen die Angaben auf dem Etikett eine der wichtigsten Vermarktungsmethoden der Branche dar.²³ Die Angaben auf dem Etikett können sich auf Folgendes beziehen: erstens auf die Verkaufsbezeichnung – eindeutige Beschreibung der Funktion des Produkts (z. B. „Energieriegel“), zweitens auf die Marke und die Verpackung (z. B. die Verwendung von Sportlerfotos), drittens auf die eindeutigen Anweisungen für die Verwendung (z. B. „während oder nach der körperlichen Betätigung“), viertens auf die Zusammensetzung und die Zutaten, fünftens auf die Verwendung solcher Angaben wie „energiereich“ oder „Glukosequelle“ und sechstens auf die Verwendung von Angaben, in denen darauf hingewiesen wird, dass bestimmte Eigenschaften des Produkts der Gesundheit von Sportlern förderlich sind.

Nach Angaben von Sportlern und Lifestyle-Teilnehmern sind die folgenden Elemente auf dem Etikett von Belang: die Liste der Zutaten, gefolgt von den erwarteten Ergebnissen oder Wirkungen und den Anweisungen für den Verzehr, sowie den Nebenwirkungen, den Warnhinweisen in Bezug auf eine mögliche Überdosierung und den Angaben zu natürlichen Zutaten und Verfahren bei der Herstellung.²⁴ Allerdings haben diese beiden Verbrauchergruppen leicht unterschiedliche Interessen, wie bei der Beurteilung des Stellenwerts der genannten

¹⁸ FCEC-Studie, Abschnitt 3.1.3.

¹⁹ Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36).

²⁰ FCEC-Studie, Abschnitt 3.2.1.4, Tabelle 3.13.

²¹ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.2, Abbildung 3-7.

²² FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.2.

²³ Weitere Vertriebsmethoden, die im Zusammenhang mit Sportlerlebensmitteln angewendet werden, sind das Sponsoring von Sportveranstaltungen, die Unterstützung durch berühmte Sportler, die Werbung in Fach- und den Massenmedien, die Mundpropaganda sowie die Internetwerbung und -kommunikation (FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.3).

²⁴ 28 % entfielen auf die Liste der Zutaten, 19 % auf die erwarteten Ergebnisse und Wirkungen, 18 % auf die Anweisungen für den Verzehr, 14 % auf die Nebenwirkungen, 13 % auf die Warnhinweise in Bezug auf eine mögliche Überdosierung und 9 % auf die Angaben zu natürlichen Zutaten und Verfahren bei der Herstellung (FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.3, Abbildung 3-8).

Angaben deutlich wird. Beispielsweise ist es für Sportler relevanter, Angaben zu den erwarteten Ergebnissen oder Wirkungen des Produkts zu erhalten, während Lifestyle-Teilnehmer eher an Angaben zu den Nebenwirkungen oder zur Verwendung natürlicher Zutaten interessiert sind.²⁵

3. VERBRAUCHERVERSTÄNDNIS UND VERZEHRGEWOHNHEITEN

Sportler und Lifestyle-Teilnehmer haben ein sehr unterschiedliches Verständnis der Ernährungsbedürfnisse im Zusammenhang mit sportlichen Tätigkeiten und eine sehr unterschiedliche Kenntnis der Produkte und ihrer Eigenschaften.²⁶ Je allgemeiner der Verwendungszweck eines Sportlerlebensmittels ist, desto weiter verbreitet ist sein Verzehr durch die verschiedenen Verbrauchergruppen.²⁷

Sportler verzehren mehr Sportlerlebensmittel im Zusammenhang mit dem Sport als mit anderen Tätigkeiten,²⁸ und sie sind bereit, mehr für solche Produkte auszugeben als Lifestyle-Teilnehmer.²⁹ Beim Verzehr von Produkten, der nicht im Zusammenhang mit sportlichen Tätigkeiten oder körperlichen Betätigungen steht, ist die Tendenz hingegen umgekehrt.³⁰ Im Zusammenhang mit einer anderen körperlichen Anstrengung als Sport verzehren weniger Sportler als Lifestyle-Teilnehmer Sportlerlebensmittel.³¹ Als Hauptgründe für den Verzehr von Sportlerlebensmitteln werden von beiden Verbrauchergruppen die Energiesteigerung und -lieferung angegeben.³²

Allerdings entsprechen die Gründe für den Verzehr nicht unbedingt dem Verwendungszweck der Sportlerlebensmittel; diese Feststellung trifft insbesondere auf Lifestyle-Teilnehmer zu.³³

Bei den Angaben zu den besonderen nutritiven Merkmalen von Sportlerlebensmitteln und dem gesundheitlichen Nutzen dieser Lebensmittel für Sportler kann es sich entweder um verpflichtende Anforderungen nach Maßgabe von Artikel 9 der

²⁵ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.3, Abbildung 3-9.

²⁶ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.1.

²⁷ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.1.1.

²⁸ 68 % der Sportler – hingegen nur 15,6 % Lifestyle-Teilnehmer - verzehren Sportlerlebensmittel im Zusammenhang mit sportlichen Tätigkeiten (FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.1.1, Abbildung 3-3).

²⁹ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.1.2.

³⁰ 57,7 % der Lifestyle-Teilnehmer - hingegen nur 16,1 % der Sportler - verzehren Sportlerlebensmittel weder im Zusammenhang mit einer sportlichen Tätigkeit noch einer körperlichen Betätigung (FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.1.1, Abbildung 3-3).

³¹ 15,9 % der Sportler, jedoch 26,7 % der Lifestyle-Teilnehmer gaben an, dass sie Sportlerlebensmittel im Zusammenhang mit einer anderen körperlichen Anstrengung als Sport verzehren (FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.1.1, Abbildung 3-3).

³² FCEC-Studie, Anhänge, Verbraucherbefragung, Abschnitt 6.5, Abbildung 6-9.

³³ 20 % der leistungssteigernden Produkte und 14,6 % der proteinbasierten Produkte werden von Lifestyle-Teilnehmern im Zusammenhang mit Wohlbefinden und Gesundheit verzehrt. Geschmacksvorlieben wurden von 24 % der Lifestyle-Teilnehmer und 9,4 % der Sportler als Hauptgrund für den Verzehr von Sportlergetränken angegeben; (diese Prozentsätze belegen, dass die Unternehmern ihre Anstrengungen zu Recht darauf konzentrieren, hauptsächlich bei Geschmack und Aromen für Innovation zu sorgen). Geschmacksvorlieben wurden von 11,5 % der Lifestyle-Teilnehmer als Grund für den Verzehr von Energieriegeln für Sportler angegeben, hingegen nur von 4,8 % der Sportler, denn sie verzehren diese Produkte hauptsächlich zur Energiesteigerung (27 %) und zur Energielieferung (24 %) (FCEC-Studie, Anhänge, Verbraucherbefragung, Abschnitt 6.5, Abbildung 6-9).

Richtlinie 2009/39/EG handeln, sofern die Sportlerlebensmittel als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, oder um zugelassene Angaben nach der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006³⁴, sofern die Sportlerlebensmittel als Lebensmittel für den allgemeinen Verzehr eingestuft sind und den horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts unterliegen. Folglich kann der Verbraucher in der Regel nicht feststellen, nach welchen Rechtsvorschriften solche Angaben gemacht werden und ob eine Angabe nach dem in der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 festgelegten Verfahren zugelassen wurde.³⁵ Wie aus der Verbraucherbefragung hervorgeht, vertrauen die Verbraucher den nicht zugelassenen Angaben nicht im geringeren Maße als den zugelassenen Angaben.³⁶ Obgleich die Angaben zu den erwarteten Ergebnissen oder Wirkungen der Sportlerlebensmittel für die Sportler wichtig waren,³⁷ wie die Verbraucherbefragung ergab, kann in Frage gestellt werden, ob das Vorhandensein einer solchen Angabe einen Einfluss auf den Kauf dieser Lebensmittel hat.³⁸

4. ÜBERBLICK ÜBER DIE RECHTSVORSCHRIFTEN, DIE BIS ZUM 20. JULI 2016 ANWENDBAR SIND

Sportlerlebensmittel müssen die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 178/2002³⁹ (das sogenannte allgemeine Lebensmittelrecht) erfüllen. Da Sportlerlebensmittel jedoch solange entweder nach der Richtlinie 2009/39/EG als „Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind“ eingestuft werden können, bis die genannte Richtlinie mit Wirkung ab dem 20. Juli 2016 aufgehoben wird, oder als Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs, die den einschlägigen, horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts unterliegen, ist die rechtliche Behandlung der Sportlerlebensmittel von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Einige Mitgliedstaaten schreiben vor, dass Sportlerlebensmittel, welche nach der Richtlinie 2009/39/EG als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, notifiziert werden müssen, und haben weitere, besondere Vorschriften (z B. über die Definition, die Zusammensetzung, die Kennzeichnung) festgelegt. Die Mitgliedstaaten können auf nationaler Ebene nach den Rechtsvorschriften über angereicherte Lebensmittel und Nahrungsergänzungsmittel die Notifizierung von Sportlerlebensmitteln vorschreiben, welche nicht als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, sondern den horizontalen Vorschriften unterliegen.⁴⁰

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 9).

³⁵ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.3.

³⁶ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.3, FCEC-Studie, Anhänge, Verbraucherbefragung, Abschnitt 6.10, Tabelle 6.3.

³⁷ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.3, Abbildung 3-9.

³⁸ FCEC-Studie, Anhänge, Verbraucherbefragung, Abschnitt 6.11, Tabelle 6.4.

³⁹ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1).

⁴⁰ FCEC-Studie, Abschnitt 3.4.1.1.

4.1. Sportlerlebensmittel, welche als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind

Sportlerlebensmittel können als „Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind“ eingestuft werden, sofern sie die Definition nach der Richtlinie 2009/39/EG erfüllen. Solche Lebensmittel sind als Lebensmittel definiert, die erstens das Ergebnis der besonderen Zusammensetzung oder des besonderen Verfahrens ihrer Herstellung sind, die sich zweitens deutlich von den Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs unterscheiden, die sich drittens für den angegebenen Ernährungszweck eignen und die viertens mit dem Hinweis darauf in den Verkehr gebracht werden, dass sie für diesen Zweck geeignet sind.

In Artikel 3 der Richtlinie 2009/39/EG ist allgemein festgelegt, dass die betreffenden Erzeugnisse aufgrund ihrer Beschaffenheit oder Zusammensetzung für den vorgesehenen besonderen Ernährungszweck geeignet sein müssen. Nach Artikel 4 der Richtlinie 2009/39/EG ist der Erlass weiterer Einzelrichtlinien für bestimmte Gruppen von Lebensmitteln, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, unter anderem für „Lebensmittel für intensive Muskelanstrengungen, vor allem für Sportler“, im Rahmen dieser Richtlinie vorgeschrieben. Jedoch wurden seit dem Jahr 1989, in dem der Begriff „Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind“ geschaffen wurde, keine besonderen Vorschriften für Sportlerlebensmittel erlassen. Folglich müssen solche Produkte, sofern sie als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, lediglich die eher allgemein gefassten Vorschriften der Richtlinie 2009/39/EG erfüllen.

Nach Artikel 9 der Richtlinie 2009/39/EG ist allgemein vorgeschrieben, dass Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, den Kennzeichnungsvorschriften der Richtlinie 2000/13/EG⁴¹ über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür unterliegen; (die Richtlinie 2000/13/EG wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011⁴² betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel ersetzt). Außerdem wurden in der Richtlinie 2009/39/EG einige besondere Anforderungen an die Kennzeichnung und Zusammensetzung dieser Produkte festgelegt, auf die im Einzelnen in Abschnitt 6 dieses Berichts eingegangen wird. Es obliegt den zuständigen nationalen Behörden, zu überprüfen, ob die Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, die Vorschriften der Richtlinie 2009/39/EG erfüllen.

⁴¹ Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl. L 109 vom 6.5.2000, S. 29).

⁴² Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

4.2. Sportlerlebensmittel, die als Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs eingestuft sind und den einschlägigen, horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts unterliegen

Sofern Sportlerlebensmittel nicht als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, müssen sie gegebenenfalls die einschlägigen Anforderungen erfüllen, die in einigen der folgenden horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts festgelegt sind, nämlich erstens in der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, zweitens in der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006⁴³ über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln (sogenannte angereicherte Lebensmittel), drittens in der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, viertens in der Richtlinie 2002/46/EG⁴⁴ über Nahrungsergänzungsmittel und fünftens in der Verordnung (EG) Nr. 258/97⁴⁵ über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (diese Verordnung wird mit Wirkung ab dem 1. Januar 2018 aufgehoben und durch die Verordnung (EU) 2015/2283⁴⁶ über neuartige Lebensmittel ersetzt). Im Vergleich zu dem Rechtsrahmen der Richtlinie 2009/39/EG bestehen Unterschiede bei der Regelung der Art und Weise sowie des Umfangs der Verbraucherinformation und der Angaben über die Zusammensetzung des betroffenen Produkts. Auf diese Unterschiede wird im Einzelnen in Abschnitt 6 dieses Berichts eingegangen.

5. ÄNDERUNGEN, DIE DURCH DIE VERORDNUNG ÜBER LEBENSMITTEL FÜR SPEZIELLE GRUPPEN EINGEFÜHRT WURDEN

Im Jahr 2011 nahm die Kommission einen Legislativvorschlag⁴⁷ zur Vereinfachung des Regulierungsrahmens für Lebensmittel an, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind. Der Vorschlag sah die Abschaffung des Konzepts „Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind“ vor, indem die Richtlinie 2009/39/EG und auch die in ihrem Rahmen erlassenen Einzelrichtlinien aufgehoben und durch einen neuen Rahmen ersetzt werden, der nur für Lebensmittel gelten würde, die für spezielle gefährdete Verbrauchergruppen bestimmt sind und in Bezug auf die besondere Vorschriften über die Zusammensetzung und die Angaben gerechtfertigt waren. Für Sportlerlebensmittel war diese Änderung besonders relevant, da häufig

⁴³ Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln (ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 26).

⁴⁴ Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel (ABl. L 183 vom 12.7.2002, S. 51).

⁴⁵ Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (ABl. L 43 vom 14.2.1997, S. 1).

⁴⁶ Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission (ABl. L 327 vom 11.12.2015, S. 1).

⁴⁷ Europäische Kommission, 2011: *Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder sowie über Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke* (KOM(2011) 353).

nur sehr schwer zu ermitteln war, ob ein bestimmtes Lebensmittelprodukt als ein Lebensmittel zu betrachten war, das für eine besondere Ernährung bestimmt war, oder als ein Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs, das mit bestimmten Nährstoffen angereichert und mit einer gesundheitsbezogenen Angabe versehen war und dessen Zielgruppe Sportler waren. Außerdem hatte dies zur „Rosinenpickerei“ in Bezug auf die Rechtsvorschriften geführt: Es kam vor, dass sich Unternehmer der Einfachheit halber auswählten, ob sie die Richtlinie 2009/39/EG oder andere horizontale Vorschriften des Lebensmittelrechts befolgten (siehe Abschnitt 4, Punkt 4.2).

Ausgehend von der Folgenabschätzung,⁴⁸ die die Kommission im Vorfeld ihres Vorschlags durchgeführt hatte, wurden Sportlerlebensmittel von dem Anwendungsbereich ausgenommen. Folglich wurde in dem Vorschlag vorgesehen, dass Sportlerlebensmittel, die gegenwärtig im Rahmen der Richtlinie 2009/39/EG in Verkehr gebracht werden, nach dem 20. Juli 2016, an dem die Verordnung über Lebensmittel für spezielle Gruppen in Kraft tritt, andere einschlägige horizontale Vorschriften des EU-Lebensmittelrechts erfüllen müssen.

6. ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN PUNKTE IN BEZUG AUF SPORTLERLEBENSMITTEL NACH DEM 20. JULI 2016

In diesem Abschnitt wird eingehend untersucht, wie Sportlerlebensmittel, welche gegenwärtig als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, von der Regelung durch die horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts betroffen wären, wenn nach dem 20. Juli 2016 (dem Zeitpunkt der Aufhebung der Richtlinie 2009/39/EG) keine besondere Regelung für sie gilt, und ob eine besondere Regelung für die betroffenen Produkte erforderlich ist. In Bezug auf Sportlerlebensmittel, die gegenwärtig als Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs betrachtet werden und den einschlägigen horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts unterliegen, würde sich keine Änderung ergeben.

6.1. Aspekte der Lebensmittelsicherheit

Nach Artikel 14 der Verordnung mit dem allgemeinen Lebensmittelrecht dürfen Lebensmittel, die nicht sicher sind, nicht in Verkehr gebracht werden. Ferner sind darin die Anforderungen festgelegt, die zur Beantwortung der Frage dienen, ob ein Lebensmittel als nicht sicher gilt. Nach Artikel 17 der Verordnung mit dem allgemeinen Lebensmittelrecht obliegt es den Lebensmittelunternehmern, für die Einhaltung dieser Vorschriften zu sorgen, und den Mitgliedstaaten, für die Durchsetzung dieser Vorschriften zu sorgen. Diese Vorschriften gelten bereits gegenwärtig für Sportlerlebensmittel ebenso wie für alle anderen Lebensmittel.

Daher wird es in Bezug auf Sportlerlebensmittel, welche gegenwärtig als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, keine

⁴⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung zu dem Dokument „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on food intended for infants and young children and food intended for special medical purposes“ (Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder und Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke), http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_nutrition-special_groups_food-impact_assessment_en.pdf.

Änderungen geben, was die allgemeinen Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit betrifft und soweit sie den horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts unterliegen.

6.2. Aspekte der Information der Verbraucher

Gegenwärtig müssen Sportlerlebensmittel, welche als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, im Gegensatz zu Sportlerlebensmitteln, welche nicht als solche eingestuft sind, zusätzliche und besondere Informationsanforderungen erfüllen. Die Entwicklung in Bezug auf Sportlerlebensmittel nach dem 20. Juli 2016 lässt sich wie folgt beschreiben.

Angaben zu den besonderen nutritiven Eigenschaften von Sportlerlebensmitteln und zu ihrer Eignung

Nach Artikel 9 der Richtlinie 2009/39/EG müssen Angaben zu den besonderen nutritiven Eigenschaften und den Besonderheiten der Zusammensetzung oder des Herstellungsprozesses gemacht werden, durch die das Erzeugnis seine besonderen nutritiven Eigenschaften erhält. Außerdem ist nach der Richtlinie 2009/39/EG vorgeschrieben, dass Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, mit dem Hinweis darauf in den Verkehr gebracht werden, dass sie für den angegebenen Ernährungszweck geeignet sind. Die Angaben und Hinweise nach der Richtlinie 2009/39/EG können sich auf Ernährungs- und Gesundheitsvorteile beziehen, eine Zulassung ist hierfür jedoch nicht erforderlich.

Nach dem 20. Juli 2016 wird die Information der Verbraucher über Sportlerlebensmittel nach der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 bereitzustellen sein. Des Weiteren müssen Informationen, die unter die Definition der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben für solche Produkte fallen und auf freiwilliger Grundlage bereitgestellt werden, im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 stehen. Folglich werden in Bezug auf Sportlerlebensmittel nur nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben gemacht werden dürfen, die nach dieser Verordnung zulässig sind.

Gegenwärtig gibt es bereits sieben zugelassene, gesundheitsbezogene Angaben, deren Zielgruppe Sportler sind, sowie einige weitere Angaben, die von Belang sein könnten.^{49 50} Gesundheitsbezogene Angaben, deren Zielgruppe Sportler sind, sollten durch wissenschaftliche Erkenntnisse belegt sein, die für diese Zielgruppe und nicht für die allgemeine Bevölkerung spezifisch sind. Es gibt Stoffe, in Bezug auf die keine Angaben zugelassen wurden,⁵¹ obwohl die EFSA in einigen Fällen zu einem

⁴⁹ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.4.1.

⁵⁰ Über die für Sportler relevanten Angaben zu Koffein wird diskutiert. EFSA-Gremium für diätetische Produkte, Ernährung und Allergien, 2011: Scientific Opinion on a list of health claims pursuant to Article 13(1) Regulation (EC) No 1924/2006 (Wissenschaftliches Gutachten zu einer Liste mit gesundheitsbezogenen Angaben nach Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006), EFSA Journal 2011;9(4):2054, EFSA-Gremium für diätetische Produkte, Ernährung und Allergien, 2015: Scientific Opinion on the safety of caffeine (Wissenschaftliches Gutachten zur Unbedenklichkeit von Koffein), EFSA Journal 2015;13(5):4102.

⁵¹ FCEC-Studie, Abschnitt 3.3.4.1.

befürwortenden Ergebnis gelangte,⁵² was die positive Wirkung des betroffenen Produkts auf Sportler betraf; der Grund war, dass die Angabe (z. B. „natriumreich“) unter gesundheitspolitischen Gesichtspunkten als nicht positiv für die Allgemeinbevölkerung betrachtet wurde.

Angaben zu der Bezeichnung von Sportlerlebensmitteln und der Verwendung, zu der sie bestimmt sind

Nach der Richtlinie 2009/39/EG müssen in Bezug auf diejenigen Lebensmittel, die in ihren Anwendungsbereich fallen, nicht nur Angaben zu den besonderen nutritiven Eigenschaften gemacht werden, sondern die betroffenen Lebensmittel müssen zudem für eine besondere Ernährung bestimmt sein und sich deutlich von den Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs unterscheiden. Ausgehend hiervon haben Unternehmer ihre Produkte als „Sportlerlebensmittel“ oder als „für sportliche Tätigkeiten geeignete Produkte“ bezeichnet und in den Anweisungen für die Verwendung dieser Produkte diesbezüglich genaue Angaben gemacht (z. B. Verzehr vor oder während oder nach dem Sport).

Nach Artikel 17 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 ist die Bezeichnung des Lebensmittels eine verpflichtende Angabe, und es muss sich hierbei um die rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung, die auf EU oder nationaler Ebene festgelegt ist, oder wenn eine solche fehlt, um die verkehrsübliche Bezeichnung oder, falls keine verkehrsübliche Bezeichnung verwendet wird, um eine beschreibende Bezeichnung handeln. Diese Vorschrift würde auf die Bezeichnung „Sportlerlebensmittel“ Anwendung finden. Nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe j der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 ist die Gebrauchsanleitung eine verpflichtende Angabe, falls es für den Verbraucher schwierig wäre, das Lebensmittel ohne eine solche angemessen zu verwenden. Nach Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 muss die Gebrauchsanweisung so abgefasst sein, dass die Verwendung des Lebensmittels in geeigneter Weise ermöglicht wird. Zusätzlich können nach Kapitel V der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 freiwillige Informationen über Lebensmittel für die Verbraucher bereitgestellt werden.

6.3. Aspekte der Zusammensetzung

Wie unter Punkt 4.1 in Abschnitt 4 dieses Berichts dargelegt, gilt für Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, gegenwärtig die allgemeine Anforderung, dass sie aufgrund ihrer Zusammensetzung für den vorgesehenen besonderen Ernährungszweck geeignet sein müssen. Im Rahmen der Richtlinie 2009/39/EG sind im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 953/2009 53 Kategorien bestimmter Stoffe aufgeführt, die Lebensmitteln für eine besondere Ernährung - darunter Sportlerlebensmitteln - zu besonderen Ernährungszwecken zugefügt werden dürfen. Jedoch sind keine besonderen Vorschriften über die Mengen dieser Stoffe festgelegt, wenn sie denn zugefügt werden.

⁵² EFSA: Technical report on scientific and technical assistance on food intended for sportspeople (Im Rahmen der wissenschaftlichen und technischen Unterstützung erstellter Fachbericht zu Lebensmitteln für Sportler), angenommen am 24.9.2015, <http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/871e>.

⁵³ Verordnung (EG) Nr. 953/2009 der Kommission vom 13. Oktober 2009 über Stoffe, die Lebensmitteln für eine besondere Ernährung zu besonderen Ernährungszwecken zugefügt werden dürfen (ABl. L 269 vom 14.10.2009, S. 9).

Da keine besonderen Zusammensetzungsanforderungen für Sportlerlebensmittel festgelegt sind, welche als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, finden auf deren Zusammensetzung nur die obengenannten Anforderungen Anwendung.

Nach dem 20. Juli 2016 wird ein Sportlerlebensmittel, welches als ein Lebensmittel eingestuft ist, das für eine besondere Ernährung bestimmt ist, nach Maßgabe der horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts entweder als ein Nahrungsergänzungsmittel, das unter die Definition nach der Richtlinie 2002/46/EG fällt, oder als ein angereichertes Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 betrachtet.

In Bezug auf angereicherte Lebensmittel heißt es in Artikel 6 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006, dass der Zusatz eines Vitamins oder eines Mineralstoffs zu Lebensmitteln bewirken muss, dass das Vitamin oder der Mineralstoff in dem Lebensmittel mindestens in einer signifikanten Menge vorhanden ist, sofern dies im Anhang zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 definiert ist. Sportlerlebensmitteln werden Vitamine und Mineralstoffe manchmal in einer Menge zugesetzt, die geringer als eine „signifikante Menge“ ist, um sicherzustellen, dass die Zusammensetzung des Produkts den Bedürfnissen des Körpers bei der Ausübung sportlicher Tätigkeiten optimal entspricht. In diesem Zusammenhang sollte berücksichtigt werden, dass nach der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 die Möglichkeit besteht, in begründeten Fällen eine Ausnahme von der Anforderung der „signifikanten Menge“ für bestimmte Kategorien von Lebensmitteln zu gewähren. Daher bietet die Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 eine geeignete Grundlage dafür, dass Sportlerlebensmittel, welche gegenwärtig als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, nach dem 20. Juli 2016 weiterhin weniger als die signifikante Menge an Vitaminen und Mineralstoffen enthalten können.

Hinsichtlich des Zusatzes anderer Stoffe als Vitamine und Mineralstoffe ist anzumerken, dass bislang keine Harmonisierung der Vorschriften über angereicherte Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 und über Nahrungsergänzungsmittel nach der Richtlinie 2002/46/EG erfolgt ist. Nach Maßgabe der Artikel 34 bis 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union⁵⁴ können die Mitgliedstaaten daher diesbezüglich nationale Vorschriften über alle Lebensmittelprodukte einführen, die gegenwärtig als Nahrungsergänzungsmittel oder als angereicherte Lebensmittel eingestuft sind. Beabsichtigen Mitgliedstaaten, solche Vorschriften zu erlassen, so gelten die Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006. Ähnlich verhält es sich bei den Höchstmengen an Vitaminen und Mineralstoffen – auch diesbezüglich ist keine Harmonisierung erfolgt. Nach dem 20. Juli 2016, wenn für Sportlerlebensmittel, welche zuvor als Lebensmittel eingestuft waren, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, die horizontalen Vorschriften gelten, werden solche nationalen Vorschriften auf Sportlerlebensmittel Anwendung finden.

⁵⁴ ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47.

6.4. Aspekte im Zusammenhang mit der vorgeschriebenen Notifizierung der zuständigen nationalen Behörden

Nach Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie 2009/39/EG muss in Bezug auf Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind und die nicht zu einer der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Gruppen gehören, eine Notifizierung erfolgen. In Anhang I sind diejenigen Gruppen von Lebensmitteln aufgeführt, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind und für die besondere Vorschriften erlassen werden mussten. Obwohl Sportlerlebensmittel in diesem Anhang aufgeführt sind, wurden hierfür keine besonderen Vorschriften erlassen. Infolgedessen wurden von den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorgehensweisen in Bezug auf die Notifizierung eingeführt; in einigen Mitgliedstaaten ist die Notifizierung von Sportlerlebensmitteln, welche als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, vorgeschrieben, in anderen hingegen nicht.

Nach dem 20. Juli 2016 müssen Sportlerlebensmittel, welche zuvor als Lebensmittel eingestuft waren, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, die horizontalen Vorschriften über Nahrungsergänzungsmittel oder angereicherte Lebensmittel erfüllen. Die Mitgliedstaaten können die Notifizierung von Nahrungsergänzungsmitteln und angereicherten Lebensmitteln zu Überwachungszwecken vorschreiben. Ob es erneut die Anforderung geben wird, dass eine Notifizierung von Sportlerlebensmitteln erfolgen muss, welche zuvor als Lebensmittel eingestuft waren, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, wird davon abhängen, wie sich die Mitgliedstaaten in dieser Frage entscheiden. Unterschiede in dieser Hinsicht dürften zu erwarten sein – allerdings sei angemerkt, dass die Notifizierung, die bereits im Rahmen der Richtlinie 2009/39/EG vorgeschrieben ist, nicht als ein erheblicher Verwaltungsaufwand für die Unternehmer betrachtet wird.⁵⁵

6.5. Weitere Aspekte

Nach dem 20. Juli 2016 werden alle Sportlerlebensmittel denselben rechtlichen Status haben. Dies wird den Wettbewerb zwischen den Herstellern fördern und sich gleichzeitig positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Branche auswirken. Ferner kann sich dies positiv auf den Preis von Sportlerlebensmitteln auswirken, aber auch negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit derjenigen Hersteller solcher Lebensmittel in der betroffenen Branche, die die betreffenden Produkte gegenwärtig im Rahmen der Richtlinie 2009/39/EG in Verkehr bringen und dann nicht mehr in den Genuss dieses besonderen Status kommen würden.

Die Kosten für die neue Kennzeichnung und die erneute Notifizierung (sofern eine Notifizierungspflicht eingeführt wird) werden nicht erheblich sein, jedoch können zusätzliche Kosten infolge einer bestimmten neuen Zusammensetzung von Sportlerlebensmitteln anfallen, welche gegenwärtig als Lebensmittel betrachtet werden, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, um die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 zu erfüllen.^{56 57 58} Außerdem können im Rahmen

⁵⁵ FCEC-Studie, Abschnitt 4.2.1.1.

⁵⁶ Unternehmer gaben an, dass Einmalkosten für die neue Kennzeichnung von Sportlerlebensmitteln anfallen würden, welche zuvor als diätetische Lebensmittel in Verkehr gebracht wurden. Außerdem

der Beantragung gesundheitsbezogener Angaben zusätzliche Kosten für Sportlerlebensmittel anfallen, die gegenwärtig im Rahmen der Richtlinie 2009/39/EG in Verkehr gebracht werden. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Durchsetzungspraxis der zuständigen Behörden gegenüber der derzeitigen Situation ändern wird.⁵⁹

7. ZUSAMMENFASSUNG DER VON DEN ZUSTÄNDIGEN NATIONALEN BEHÖRDEN UND INTERESSENTRÄGERN VERTRETENEN STANDPUNKTE

Die meisten zuständigen nationalen Behörden sind der Ansicht, dass die geltenden horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts entweder recht gut oder sehr gut für die Regulierung von Sportlerlebensmitteln geeignet sind.⁶⁰ Sechs zuständige nationale Behörden haben eingeräumt, dass besondere Vorschriften für Sportlerlebensmittel erforderlich sind.⁶¹

Die Unternehmer sind eindeutig unterschiedlicher Meinung in Bezug auf die Frage, ob besondere Rechtsvorschriften für Sportlerlebensmittel erforderlich sind oder ob Sportlerlebensmittel den horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts unterliegen sollten.⁶²

Eine Gruppe von Branchenvertretern ist für besondere Vorschriften, mit denen im Wege der Einführung einer besonderen Definition für Sportlerlebensmittel und besonderer Zusammensetzungs- und Informationsanforderungen an Sportlerlebensmittel sichergestellt ist, dass solche Lebensmittelprodukte eindeutig von normalen Lebensmitteln unterscheidbar sind. Nach Ansicht dieser Gruppe können im Rahmen der geltenden, horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts die Qualität der betroffenen Produkte sowie deren Unbedenklichkeit und Eignung für die Zielgruppe und eine angemessene Kommunikation über die Sportlerlebensmittel nicht gewährleistet werden, insbesondere nicht was die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel betrifft. In dem von dieser Gruppe zum Ausdruck gebrachten Standpunkt heißt es, dass hierdurch die Innovation gebremst würde, da die Zulassung neuer gesundheitsbezogener Angaben die Mittel der Unternehmer möglicherweise übersteigt.⁶³

wurde angegeben, dass Unternehmer ihre Produkte regelmäßig neu kennzeichnen (FCEC-Studie, Abschnitt 4.2.1.1).

⁵⁷ Das Erfordernis einer neuen Zusammensetzung nach der Aufhebung der Richtlinie 2009/39/EG könnte sich auch aufgrund nationaler Vorschriften ergeben, die nur Sportlerlebensmittel betreffen - z. B. aufgrund von Vorschriften über Höchstmengen an Vitaminen und Mineralstoffen in Nahrungsergänzungsmitteln (FCEC-Studie, Abschnitt 4.2.1.1).

⁵⁸ Solche Kosten könnten sich im Verhältnis stärker auf KMU denn auf große Unternehmen auswirken (FCEC-Studie, Abschnitt 4.2.2).

⁵⁹ Wie eine Befragung der zuständigen nationalen Behörden ergab, gehen 41 % derselben unter diesen Bedingungen von keiner Änderung der Durchsetzungspraxis und nur 18 % von geringfügigen Änderungen aus. Acht zuständige Behörden (36 % der Auskunftgebenden) gehen unter diesen Bedingungen von moderaten Änderungen und eine zuständige Behörde von großen Veränderungen aus (FCEC-Studie, Abschnitt 4.4.2.1).

⁶⁰ FCEC-Studie, Abschnitt 4.4.1.1.

⁶¹ FCEC-Studie, Abschnitt 4.1.2.1.

⁶² Diese Unterschiedlichkeit zieht sich wie ein roter Faden durch die gesamte FCEC-Studie.

⁶³ FCEC-Studie, Abschnitt 4.2.3.

Hingegen ist ein andere Gruppe von Branchenvertretern der Ansicht, dass die anwendbaren horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts ausreichend sind, um die verschiedenen Aspekte im Zusammenhang mit Sportlerlebensmitteln (z. B. die Lebensmittelsicherheit und -zusammensetzung sowie die Verbraucherinformation) zu regeln und dass das Fehlen besonderer Rechtsvorschriften der „Rosinenpickerei“ vorbeugt. Ihrer Ansicht nach sind Sportlerlebensmittel nicht für spezielle, gefährdete Bevölkerungsgruppen, sondern für unterschiedlichste Bevölkerungsgruppen bestimmt, die zu unterschiedlichen Zwecken Sport treiben (z. B. für Athleten, die mit dem Sport berufliche Zwecke verfolgen, für Lifestyle-Teilnehmer und Freizeitkonsumenten, die zur Förderung ihrer Gesundheit und ihres Wohlbefindens Sport treiben). Die betreffende Gruppe von Unternehmern befürchtet, dass die Einführung besonderer Vorschriften, einschließlich einer Definition von Sportlerlebensmitteln, zu einer über das Ziel hinaus schießenden Regulierung führen könnte, die sich nachteilig auf die Innovation auswirken würde.⁶⁴ Allerdings ist diese Gruppe von Unternehmern auch der Ansicht, dass einige besondere Aspekte, insbesondere was die nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben betrifft, in den horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts nicht angemessen geregelt sind.

Allgemein ist es ein Anliegen der Lebensmittelunternehmer, dass es nach den horizontalen oder besonderen Rechtsvorschriften ausreichend möglich sein sollte, einschlägige Informationen über Sportlerlebensmittel unter Schwerpunktlegung auf die nutritiven Eigenschaften und den Verwendungszweck bereitzustellen. Auch herrscht Einvernehmen darüber, dass bestimmte Maßnahmen auf nationaler Ebene, z. B. im Zusammenhang mit Nahrungsergänzungsmitteln und angereicherten Lebensmitteln, zu Hemmnissen im Binnenmarkt führen können und sich nachteilig auf den grenzüberschreitenden Handel in der EU auswirken.⁶⁵

Schließlich sei noch erwähnt, dass die Lebensmittelunternehmer den Aspekt der Verwendung von Dopingmitteln angesprochen haben. Dieser ist jedoch im Hinblick auf das europäische Lebensmittelrecht nicht von Belang und sollte auf der Grundlage internationaler und freiwilliger Standards angegangen werden.⁶⁶

8. FAZIT

Es gibt eindeutige Hinweise darauf, dass Sport in der Allgemeinbevölkerung populär geworden ist. Daher können Personen, die Sport treiben, wohl kaum als eine spezielle, gefährdete Gruppe von Verbrauchern angesehen werden – vielmehr sind sie als eine Zielgruppe der Allgemeinbevölkerung zu betrachten, die durch die horizontalen Rechtsvorschriften ein angemessenes Schutzniveau genießt.

Da die horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts während der vergangenen Jahre immer mehr vervollständig wurden, besteht nunmehr ein angemessener Rechtsrahmen, um sicherzustellen, dass Sportlerlebensmittel, welche gegenwärtig als Lebensmittel eingestuft sind, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, in

⁶⁴ FCEC-Studie, Abschnitt 4.2.3.

⁶⁵ FCEC-Studie, Abschnitt 4.1.2.2.

⁶⁶ Europäische Kommission: Study on doping prevention (Studie zur Dopingprävention), 12. Dezember 2014, <http://bookshop.europa.eu/en/study-on-doping-prevention-pbNC0514065/>.

Verkehr bleiben und ihren Zweck erfüllen können. Die horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts bieten in Bezug auf diese Produkte den erforderlichen Schutz, was die Lebensmittelsicherheit und -zusammensetzung, die Verbraucherinformation und die Rechtssicherheit betrifft. Daher werden alle Lebensmittelprodukte für Sportler nicht nur denselben rechtlichen Anforderungen wie andere Lebensmittel unterliegen, die unter die horizontalen Vorschriften des Lebensmittelrechts fallen, sondern auch in den Genuss desselben Grads an Harmonisierung wie diese anderen Lebensmittel kommen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Rechtssicherheit infolge der Vereinfachung und Präzisierung des auf Sportlerlebensmittel anwendbaren Rechtsrahmens erhöht und dass die Fragmentierung, die gegenwärtig aufgrund der unterschiedlichen Rechtsrahmen gegeben ist, verringert wird.

Ausgehend von dieser Analyse kann der Schluss gezogen werden, dass besondere Vorschriften über Lebensmittel für Sportler nicht erforderlich sind. Gleichwohl kann bei Sportlerlebensmitteln ein Element der Besonderheit gegeben sein, und die Analyse in diesem Bericht zeigt, dass dies eventuell von der Kommission bei der Anwendung und Durchführung der horizontalen Vorschriften berücksichtigt werden muss, damit auf solche Besonderheiten ausreichend eingegangen wird. Die Kommission wird für eine angemessene Anwendung der horizontalen Rechtsvorschriften sorgen und die Entwicklung nach dem 20. Juli 2016 überwachen.