



VERGLEICHENDE STUDIE

# Gesetzliche Bestimmungen und die Verfahren der EU-Mitgliedstaaten bezüglich Lebensmittelpenden

Zusammenfassung  
Juni 2014



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*



**Der vollständige Bericht kann unter folgender Adresse heruntergeladen werden:**  
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eu-food-donations>

*Diese Studie wurde von Bio by Deloitte im Auftrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses durchgeführt. Die in dieser Studie enthaltenen Informationen und Standpunkte sind diejenigen des Autors/der Autoren und geben nicht unbedingt die offizielle Haltung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses wieder. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss leistet keine Gewähr für die Richtigkeit der in der Studie enthaltenen Angaben. Weder der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss noch die in seinem Namen handelnden Personen können für eine etwaige Nutzung der in der Studie enthaltenen Informationen haftbar gemacht werden.*



Die Studie greift das Thema der Initiativstellungnahme Vermeidung und Verringerung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung auf, die im März 2013 vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedet wurde. Diese Stellungnahme soll der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Effizienz der Lebensmittelversorgung und des Lebensmittelverbrauchs auf europäischer Ebene neue Impulse geben. Lebensmittelspenden sind eine entscheidende Hilfe für Personen, die besonders von Armut betroffen sind. Zugleich sind sie ein wichtiges Instrument zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung in Europa. Es gibt keine gemeinsame EU-Politik im Bereich Lebensmittelspenden; der jeweilige politische Rahmen in den Mitgliedstaaten ist unterschiedlich und lässt für Spenden mehr oder weniger Spielraum.

Der Zweck der Studie besteht darin, eine vergleichende Übersicht über die einschlägigen Rechtsvorschriften und Verfahren in den Mitgliedstaaten zu erstellen, aufzuzeigen, welche Hindernisse diese für effiziente Lebensmittelspenden darstellen, bewährte Verfahren festzustellen und damit Lebensmittelspenden in der EU zu erleichtern. Die genannten Elemente sind Bausteine für politische Empfehlungen, mit denen Lebensmittelspenden als

bevorzugte Option der Nutzung unverkäuflicher Lebensmittel entsprechend der Abfallhierarchie der EU ermöglicht werden sollen.

Die Studie besteht aus drei Kapiteln:

- **Einem Überblick über die aktuellen Rechtsvorschriften und Verfahren bezüglich Lebensmittelspenden in zwölf ausgewählten Mitgliedstaaten<sup>2</sup>;**
- **Eine vergleichende Untersuchung der wichtigsten Rechtsvorschriften und Verfahren, die Auswirkungen auf die Lebensmittelspenden in den ausgewählten Mitgliedstaaten haben, und eine Darstellung der in den einzelnen Rechtsbereichen festgestellten Hindernisse;**
- **Die Entwicklung bewährter Verfahren in den zentralen Rechtsbereichen, die Lebensmittelspenden betreffen, Empfehlungen für politische Entscheidungsträger und Spender von Lebensmitteln sowie Möglichkeiten zur Überwindung der in der Untersuchung aufgezeigten rechtlichen Hindernisse.**

<sup>1</sup> Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschusses (2013), Stellungnahme zum Thema Der Beitrag der Zivilgesellschaft zu einer Strategie zur Vermeidung und Verringerung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung (Initiativstellungnahme): <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.25955>.

<sup>2</sup> Frankreich, Vereinigtes Königreich, Deutschland, Belgien, Spanien, Italien, Griechenland, Portugal, Polen, Ungarn, Schweden und Dänemark.

# 1.1 Überblick über die aktuelle Gesetzgebung und die aktuellen Verfahren

Die Studie enthält eine Übersicht über die wichtigsten EU-Rechtsvorschriften mit Bezug zu Lebensmittelspenden und eine Darstellung der wichtigsten Hindernisse für Lebensmittelspenden, die in diesen fünf Rechtsbereichen auf EU-Ebene und in jedem der ausgewählten Länder festgestellt wurden.

## Allgemeines Lebensmittelrecht:

**Verordnung (EG) Nr. 178/2002** zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit<sup>3</sup>.

Mit dieser Verordnung soll der Rahmen für einen kohärenten Ansatz zur Entwicklung des Lebensmittelrechts in der gesamten EU vorgegeben werden. Zudem enthält die Verordnung Erläuterungen zu den Definitionen, Grundsätzen und Verpflichtungen in allen Phasen der Erzeugung und des Vertriebs von Nahrungs- und Futtermitteln. In der Verordnung werden Lebensmittelspenden als

„Inverkehrbringen“, und Lebensmittelspender als „Lebensmittelunternehmer“, bezeichnet. Damit wird verdeutlicht, dass alle Akteure, die an Lebensmittelspenden beteiligt sind, in punkto Verantwortlichkeit, Haftung, Rückverfolgbarkeit und Lebensmittelsicherheit den Anforderungen des EU-Lebensmittelrechts genügen müssen.

## Größte Hindernisse:

- Um den Risiken im Zusammenhang mit der Haftung für gespendete Lebensmittel aus dem Weg zu gehen, sehen sich Lebensmittelspender möglicherweise veranlasst, überflüssige Lebensmittel eher wegwerfen, als sie an Lebensmittelbanken oder Wohltätigkeitsorganisationen abzugeben.

## Das EU-Paket zur Lebensmittelhygiene:

**Verordnung (EG) Nr. 852/2004**<sup>4</sup> über Lebensmittelhygiene, **Verordnung (EG) Nr. 853/2004**<sup>5</sup> mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs, **Verordnung (EG) Nr. 854/2004**<sup>6</sup> mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs und **Richtlinie 2004/41/EG**<sup>7</sup> zur Aufhebung bestimmter Richtlinien über Lebensmittelhygiene und Hygienevorschriften für die Herstellung und das Inverkehrbringen von bestimmten, zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs.

Die vorgenannten Rechtsvorschriften, die auch als „Hygienepaket“, bezeichnet werden, enthalten allgemeine Vorschriften für Lebens-

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 178/2002 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32002R0178>.

<sup>4</sup> Verordnung (EG) Nr. 178/2004 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2004.226.01.0003.01.DEU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.226.01.0003.01.DEU).

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 853/2004 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2004.226.01.0022.01.DEU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.226.01.0022.01.DEU).

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 854/2004 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2004.226.01.0083.01.DEU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.226.01.0083.01.DEU).

<sup>7</sup> Richtlinie 2004/41/EG [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2004.226.01.0128.01.DEU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.226.01.0128.01.DEU).

mittelunternehmer (einschließlich Lebensmittelbanken) bezüglich Hygienebedingungen für Lebensmittel. Die Hauptverantwortung für die Sicherheit eines Lebensmittels liegt beim Lebensmittelunternehmer.

### **Größte Hindernisse:**

- In einigen Mitgliedstaaten kann das Hygienepaket der EU (insbesondere die Vorschriften bezüglich Sicherheit, Lagerung und Transport von Lebensmitteln) strenger ausgelegt und damit schwierigere Bedingungen für Lebensmittelspenden geschaffen werden.
- Es gibt keine EU-Leitlinien, die Lebensmittelunternehmern Klarheit darüber verschaffen würden, ob sie bei Lebensmittelspenden die Vorschriften des EU-Hygienepakets einhalten. Die EU könnte hier dem Beispiel der Region Rhône-Alpes (Frankreich) folgen, die entsprechende Leitfäden erarbeitet hat<sup>8</sup>.

### **Haltbarkeit von Lebensmitteln und Datumsangabe:**

**Verordnung (EU) Nr. 1169/2011<sup>9</sup>** betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel.

Gemäß Artikel 9 der oben genannten Verordnung müssen Lebensmittelunternehmer auf der Grundlage der Zusammensetzung des Produkts festlegen, ob ein Mindesthaltbarkeitsdatum oder ein Verbrauchsdatum anzugeben ist. Lebensmittel, deren Verbrauchsdatum überschritten ist, dürfen nicht in Umlauf gebracht und folglich nicht gespendet werden. Hingegen können Lebensmittel, die das Mindesthaltbarkeitsdatum überschritten haben, unter der Voraussetzung sachgemäßer Lagerung immer noch gespendet werden.

### **Größte Hindernisse:**

- In der EU gibt es viele Missverständnisse und herrscht Verwirrung bezüglich der Möglichkeiten, Lebensmittel zu spenden, deren Mindesthaltbarkeitsdatum abgelaufen ist. Weitere Bedenken bestehen dahingehend, dass gespendete Lebensmittel nach Ablauf ihres Mindesthaltbarkeitsdatums qualitativ schlechter sein könnten und dass sozial schwache Personen, die Lebensmittelspenden in Anspruch nehmen, keine minderwertigen Produkte erhalten sollen.

<sup>8</sup> DRAAF Rhône-Alpes (2013), Donner aux associations d'aide alimentaire, Guide pratique et réglementaire: Produits agricoles, abrufbar unter: [http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_des\\_dons\\_de\\_produits\\_agricoles\\_cle42dd63.pdf](http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_des_dons_de_produits_agricoles_cle42dd63.pdf).

DRAAF Rhône-Alpes (2013), Donner aux associations d'aide alimentaire, Guide pratique et réglementaire: Entreprises du secteur alimentaire, abrufbar unter: [http://draaf.midi-pyrenees.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_don\\_alimentaire\\_entreprises\\_cle878ebd.pdf](http://draaf.midi-pyrenees.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_don_alimentaire_entreprises_cle878ebd.pdf).

DRAAF Rhône-Alpes (2013) Donner aux associations d'aide alimentaire, Guide pratique et réglementaire: Restauration, abrufbar unter: [http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_dons\\_restaurant\\_sept2013\\_cle091e14.pdf](http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_dons_restaurant_sept2013_cle091e14.pdf).

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 1169/2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0018:0063:DE:PDF>.

## Steuerrecht:

**Richtlinie des Rates 2006/112/EG**<sup>10</sup> vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

In der Mehrwertsteuerrichtlinie wird festgelegt, dass Lebensmittelspenden zu besteuern sind, wenn die Spende von einer steuerpflichtigen Person ausgeht, und wenn die Mehrwertsteuer auf den Erwerb der Waren ganz oder teilweise absetzbar ist. Steuerbefreiungen für Lebensmittelspenden sind nicht vorgesehen. Die Europäische Kommission empfiehlt in einer Antwort auf eine **parlamentarische Anfrage**<sup>11</sup>, für Lebensmittel, die ihr Mindesthaltbarkeitsdatum fast erreicht haben oder die aufgrund ihres Aussehens nicht verkauft werden können, einen Wert anzusetzen, der recht niedrig oder nahe null liegt

### **Größte Hindernisse:**

- Die Erhebung von Mehrwertsteuer auf Lebensmittelspenden in einigen Mitgliedstaaten ist ein schwieriges Thema. Die Rechtstexte unterscheiden sich darin, dass der Wert von Lebensmitteln zum Zeitpunkt der Spende entweder als gering oder als null angesetzt wird und dementsprechend ein Mehrwertsteuerverzicht oder eine Mehrwertsteuerbefreiung gewährt werden kann. Diese Frage ist umstritten und nicht klar geregelt.

## Die Abfallrahmenrichtlinie:

### **Richtlinie 2008/98/EG**<sup>12</sup>

Gemäß Abfallrahmenrichtlinie sind die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Hierarchie der Abfallbewirtschaftung in folgender Reihenfolge verpflichtet: Vermeidung; Vorbereitung zur Wiederverwendung; Recycling; Verwertung und Beseitigung. Für überschüssige Lebensmittel bzw. die Verwendung von Lebensmitteln gibt es keine EU-Leitlinien in Form einer Hierarchie, wonach die Abgabe von Lebensmitteln an Menschen Vorrang hat gegenüber der Verfütterung an Tiere, der Verwertung der Energie oder Nährstoffe durch Behandlungsverfahren wie die anaerobe Zersetzung, der Kompostierung in Behältern, der Ausbringung auf Böden und der Deponierung als Abfall.

### **Größte Hindernisse:**

- Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben wirtschaftliche Anreize eingeführt, die die unteren Stufen dieser Hierarchie, darunter auch die anaerobe Zersetzung, finanziell attraktiver machen. Das Abfallbewirtschaftungsrecht der Mitgliedstaaten sieht keine geeigneten Verfahren vor, um die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Abfallhierarchie durchzusetzen.

<sup>10</sup> Verordnung des Rates 2006/112/EG <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32006L0112>.

<sup>11</sup> European Parliament (2013), Written questions: E-003730/13, E-002939/13

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-002939&language=EN>.

<sup>12</sup> Richtlinie 2008/98/EG <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>.

# 1.2 Vergleichende Untersuchung

Die Übersicht über die Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten sowie die Feststellung von Hindernissen diene als Grundlage für die vergleichende Untersuchung. In unten stehender Tabelle sind die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst; dabei werden diejenigen Mitgliedstaaten hervorgehoben, die in den jeweiligen Politikbereichen besondere Vorschriften erlassen haben:

Mitglied- staaten	Guter-Samariter-Gesetz	Lebens- mittel-hygiene	Lebensmittel-haltbarkeit und Kenn- zeichnung	Keine MWST auf Lebens- mittelspenden	Steuer- gutschrift	Steuerlich Abzugsfähig	Abfall-hierarchie
Belgien				x			x
Dänemark						x	x
Frankreich				x	x		
Deutschland				x		x	
Griechenland			x	x		x	
Ungarn			x	x		x	
Italien	x			x		x	
Polen		x		x		x	
Portugal		x		x		x	
Spanien			x		x		
Schweden			x				x
UK				Null-Steuersatz			x

Das **allgemeine Lebensmittelrecht** findet Anwendung auf alle Lebensmittel und Organisationen, die Lebensmittel in Verkehr bringen, einschließlich gemeinnütziger Organisationen wie Lebensmittelbanken. Lebensmittelunternehmer sind per Gesetz auf allen Etappen der Lebensmittelkette für die Sicherheit der Lebensmittel verantwortlich und müssen sicherstellen, dass innerhalb ihres Verantwortungsbereichs die Anforderungen des allgemeinen Lebensmittelrechts eingehalten werden. Dieser Rechtsrahmen dürfte in den betreffenden Mitgliedstaaten kaum ein Anreiz zur Spende überschüssiger Lebensmittel sein, da die Lebensmittelunternehmer fürchten, das Image ihrer Marke zu gefährden und im Falle einer Lebensmittelvergiftung mit Geldbußen belegt zu werden. Wie aus der Tabelle hervorgeht, ist Italien das einzige Land der EU, das ein Guter-Samariter-Gesetz hat, das Lebensmittelbanken als letztes Glied in der Lebensmittelkette anerkennt und verhindert, dass Personen, die Lebensmittel von Lebensmittelbanken erhalten, gegen den Lebensmittelspender gerichtlich vorgehen können (siehe Abschnitt 7.2.6).

Die vergleichende Tabelle zeigt diejenigen Mitgliedstaaten, in denen ungenügende oder falsche Informationen über das **EU-Hygienepaket** im Umlauf sind. Nach Ansicht der polnischen Lebensmittelbanken lässt das EU-Hygienepaket zwar Flexibilität bei der Umsetzung in nationales Recht zu, das polnische Gesetz zur Lebensmittel- und Ernährungssicherheit<sup>13</sup> wird hingegen strenger umgesetzt als das EU-Recht selbst. In Portugal wurden bis vor Kurzem Fertiggerichte und Mahlzeiten weggeworfen, da man fälschlicherweise

allgemein davon ausging, dass nach geltendem EU-Recht die Verwertung solcher Gerichte verboten ist. Eine gemeinnützige Organisation reagierte auf die mangelnde Information über das Hygiene-Paket mit einem Programm für alle an der Nahrungsmittelkette beteiligten Akteure, einschließlich der öffentlichen Einrichtungen und Gesundheits- und Sicherheitsbehörden. Ziel dieses Programms war die Aufklärung über die korrekte Auslegung der Hygienevorschriften und des allgemeinen EU-Lebensmittelrechts, insbesondere bezüglich Verantwortung und Haftung (siehe Abschnitte 7.2.9 und 7.2.11).

In Bezug auf die **Haltbarkeit und Kennzeichnung von Lebensmitteln** zeigt die Studie, dass das Spenden von Lebensmitteln nach Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums zwar nach EU-Recht erlaubt ist, dass aber in Dänemark, Griechenland, Ungarn, Spanien und Schweden nationale Bestimmungen gelten, die das Spenden von Lebensmitteln nach Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums verhindern. Dänemark wird diese Vorschriften voraussichtlich im Dezember 2014 überarbeiten und die Gesetzgebung bald ändern. Einer der Hauptgründe hierfür ist, dass die Lebensmittelspender nicht das Haftungsrisiko für die gespendeten Lebensmittel übernehmen wollen oder eine Qualitätsminderung nach Ablauf dieses Datums fürchten, die sich auf das Image ihrer Marke auswirken könnte. In Belgien gibt es Leitlinien zur Beurteilung der Verzehrtauglichkeit von Lebensmitteln, die das Mindesthaltbarkeitsdatum erreicht oder überschritten haben (siehe Kapitel 7).

<sup>13</sup> Dz.U. 2010 nr 136 poz. 914 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20101360914>.

<sup>14</sup> Verordnung (EG) Nr. 2006/112/EG <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:DE:PDF>.



Aus der Übersicht über die Rechtsvorschriften geht auch hervor, dass gemäß der **Richtlinie 2006/112/EG des Rates**<sup>14</sup> Lebensmittelspenden steuerpflichtig sind und dass „die Steuerbemessungsgrundlage der Einkaufspreis [...] [ist], und zwar jeweils zu den Preisen, die zum Zeitpunkt der Bewirkung dieser Umsätze festgestellt werden,“ (Artikel 74). Die Europäische Kommission empfiehlt in einer Antwort auf eine **parlamentarische Anfrage**<sup>15</sup>, den Wert von Lebensmitteln, die ihr Mindesthaltbarkeitsdatum fast erreicht haben oder die aufgrund ihres Aussehens nicht verkauft werden können, recht niedrig oder sogar nahe null anzusetzen. Die meisten der untersuchten Mitgliedstaaten erheben keine Mehrwertsteuer auf Lebensmittelspenden an Lebensmittelbanken und Wohltätigkeitsorganisationen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass sie die **Mehrwertsteuerrichtlinie** so auslegen, dass der Wert gespendeter Lebensmittel nahe am Ablaufdatum, entsprechend den Empfehlungen der Europäischen Kommission, gering oder gleich null ist. Vier Mitgliedstaaten (Griechenland, Polen, Belgien und Deutschland) haben kürzlich besondere Bestimmungen in ihr nationales Steuerrecht eingeführt, mit denen die Mehrwertsteuer auf Lebensmittelspenden abgeschafft wird. Ob dies als Befreiung von der Mehrwertsteuer angesehen wird oder nicht, ist eine Frage der Umsetzung und Auslegung der jeweiligen Rechtstexte. Die vergleichende Tabelle zeigt, dass drei der untersuchten Mitgliedstaaten nach wie vor Mehrwertsteuer auf Lebensmittelspenden erheben: Dänemark, Spanien und Schweden.

Aus der Studie geht hervor, dass Lebensmittelspenden durch **finanzielle Anreize** in Form von Steuergutschriften und Steuerabzug gefördert werden. In Frankreich können 60%, in Spanien 35% des Wertes der gespendeten Lebensmittel als Körperschaftsteuergutschrift geltend gemacht werden. Dies bedeutet, dass die Lebensmittelspenden diesen Prozentsatz des Wertes der gespendeten Lebensmittel von der Körperschaftsteuer abziehen können. In Belgien wird derzeit erwogen, in naher Zukunft die gleichen Steuergutschriften einzuführen wie sie in Frankreich gelten. Aus der Tabelle geht ferner hervor, dass in den meisten der untersuchten Mitgliedstaaten Lebensmittelspenden als abzugsfähige Steuerausgabe behandelt werden können und somit der steuerpflichtige Gewinn (der als Grundlage zur Berechnung der Körperschaftsteuer herangezogen wird) verringert werden kann. In den Mitgliedstaaten gelten dabei unterschiedliche Grenzen und Schwellenwerte. In Portugal gibt es die Möglichkeit des verstärkten Steuerabzugs, die es Spendern erlaubt, 140% des Wertes der Lebensmittel zum Zeitpunkt der Schenkung steuerlich geltend zu machen. Voraussetzung ist, dass die Lebensmittel für soziale Zwecke (wie etwa Lebensmittelbanken) verwendet werden; zudem ist die Möglichkeit auf 8/1000 des Umsatzes des Spenders beschränkt.

Derzeit gibt es keine EU-Vorschrift oder spezifische Leitlinien, wie die **EU-Abfallhierarchie** auf Lebensmittel angewandt werden kann. Einzelstaatliche Ansätze, die die Hierarchie auf Lebensmittel anzuwenden, finden sich im Vereinigten Königreich und in Belgien, die

<sup>15</sup> Europäisches Parlament (2013), Schriftliche Anfragen: E-003730/13, E-002939/13 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-002939&language=EN>.

folgende Reihenfolge vorschlagen: Vermeidung, Abgabe an Menschen, Verfütterung an Tiere, Verwertung der Energie oder Nährstoffe durch Methoden wie der anaeroben Zersetzung, Kompostierung und Deponierung als Abfall. Obwohl eine solche Hierarchie für Lebensmittel der Lebensmittelspende und -abgabe Vorrang einräumt, ist es in zahlreichen Mitgliedstaaten, unter anderem im Vereinigten Königreich, noch immer kostspieliger, überschüssige Lebensmittel zu spenden als sie der anaeroben Zersetzung zuzuführen. Dem jüngsten Bericht<sup>16</sup> des House of Lords zufolge soll die anaerobe Zersetzung eine Option für unvermeidliche Lebensmittelabfälle bleiben; zudem sollen vor einer Verwertung zur Energiegewinnung zunächst größere Anstrengungen zur Verteilung der Lebensmittel unternommen werden.

## 1.3 Bewährte Verfahren

Auf der Grundlage der Übersicht über die Rechtslage und die vergleichende Untersuchung wurden für die jeweiligen Rechtsbereiche sechs Informationsblätter mit bewährten Verfahren erstellt. Die Informationsblätter dienen auch der Entwicklung spezifischer Empfehlungen zur Beseitigung von Hindernissen auf der Basis derzeit bewährter Verfahren.

Folgende bewährte Verfahren wurden ermittelt:

### **Leitlinien für Lebensmittelbanken und Hilfsorganisationen zur Auslegung der Mindesthaltbarkeit von Lebensmitteln**

Belgien hat eine offene Liste von Lebensmitteln in Umlauf gebracht, die von Lebensmittelbanken und Hilfsorganisationen als Leitfaden zur Beurteilung der Haltbarkeit von Lebensmitteln bei oder nach Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums genutzt werden kann. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bereitstellung von Lebensmitteln nach Ablauf ihres Mindesthaltbarkeitsdatums nicht die bevorzugte Option ist, und dass der Leitfaden auch als Grundlage zur Neubewertung des Verfahrens der Festlegung von Mindesthaltbarkeitsdaten dienen kann. Dabei könnten auch einige haltbare Lebensmittel von der Notwendigkeit einer Datumsangabe ausgenommen werden.

<sup>16</sup> House of Lords (2014) Counting the cost of food waste: EU food waste prevention: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-com-d/food-waste-prevention/154.pdf>.

## Die Auslegung des Begriffs der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln in Belgien

Der belgische Königliche Erlass enthält eine Sonderregelung, wonach die Liste von Einzelhändlern/Herstellern, die Lebensmittel gespendet haben, als Beleg für die eingehenden Erzeugnisse genutzt werden kann und die Liste der Nahrungsmittelbanken und Wohltätigkeitsorganisationen als Beleg für die ausgelieferten Produkte. Damit ließe sich der bürokratische Aufwand für die Lebensmittelspende verringern.

## Das Guter-Samariter-Gesetz in Italien

Nach diesem Gesetz gilt die Lebensmittelbank als Endverbraucher der gespendeten Erzeugnisse. Die Lebensmittelspender haften damit lediglich gegenüber den Lebensmittelbanken für die Nahrungsmittelsicherheit und die Hygienebedingungen, nicht aber gegenüber dem einzelnen Verbraucher der Produkte der Lebensmittelbank. Da die erforderlichen Rahmenbedingungen für Sicherheit und Hygiene durch die Lebensmittelbanken bei Erhalt der Spenden gewährleistet sind, bietet dieses Gesetz den Spendern nach Ansicht vieler Interessenträger eine zusätzliche Rückversicherung, die Schenkungen fördert, ohne dadurch die notwendigen Schutzmaßnahmen in Frage zu stellen.

## Die Auslegung der Mehrwertsteuerrichtlinie in Belgien

Die Empfehlungen der Europäischen Kommission, den Wert von Lebensmitteln, die ihr Mindesthaltbarkeitsdatum fast erreicht haben, recht niedrig oder bei null anzusetzen, um so die Mehrwertsteuerpflicht für die gespendeten Produkte aufzuheben, wird in einer belgischen Entscheidung geklärt. Durch diese eindeutige Rechtsauslegung der Empfehlung der Europäischen Kommission wird das Verfahren in Belgien leichter und transparenter.

## Finanzielle Anreize in Frankreich

Lebensmittelspender können eine Steuergutschrift in Höhe von 60% des Wertes der gespendeten Lebensmittel geltend machen, die jedoch höchstens 5/1000 des der Körperschaftsteuer unterliegenden Unternehmensgewinns betragen darf.

## Die Anwendung der Abfallhierarchie auf Lebensmittel in Frankreich

In Frankreich werden steuerpolitische Instrumente so eingesetzt, dass es für Unternehmen teurer ist, nicht-marktfähige Produkte der anaeroben Zersetzung zuzuführen als sie an Lebensmittelbanken zu spenden. Damit werden hinsichtlich der EU-Abfallhierarchie die richtigen Signale gesendet.



## 1.4 Empfehlungen

Basierend auf einer Befragung von Interessenträgern, der vergleichenden Untersuchung der Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten und der Auswahl bewährter Verfahren wurden folgende Bereiche für weitere politische Maßnahmen ermittelt:

### **Hierarchie der Verwendung von Lebensmitteln**

Es wird empfohlen, dass die EU Leitlinien zu einer Hierarchie der Verwendung von Lebensmitteln veröffentlicht, die eindeutig die Verwendung als Nahrung für den Menschen durch Vermeidung von Lebensmittelverschwendung und Spenden unverkäuflicher Lebensmittel an Wohltätigkeitsorganisationen den Vorzug gibt gegenüber Optionen der Abfallbewirtschaftung wie Kompostierung, anaerobe Zersetzung und Deponierung als Abfall. Eine solche Hierarchie würde weitere Klarheit in die bestehende EU-Abfallhierarchie im Zusammenhang mit Lebensmitteln bringen und ein eindeutiges Signal an Unternehmen und Regierungen aussenden, dass der Verteilung von Lebensmitteln durch wirtschaftliche Anreize, Investitionen in Infrastruktur und Kommunikationsaktivitäten Vorrang eingeräumt werden sollte. Durch die Arbeit im Rahmen des Projekts FUSIONS und das Protokoll über Lebensmittelverluste und Lebensmittelverschwendung (Food Loss and

Waste Protocol) kann die Entwicklung dieser Hierarchie weiter vorangetrieben werden. Diese Empfehlung wird unterstützt vom zuständigen Ausschuss des britischen House of Lords, der die Veröffentlichung eines Leitfadens der EU zur Anwendung der Abfallhierarchie auf Lebensmittel vorschlägt<sup>17</sup>.

Es wird vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Hierarchie der Verwendung von Lebensmitteln in ihre nationalen Programme zur Abfallvermeidung aufnehmen, bestehende Anreize und Investitionsstrukturen ermitteln, die dieser Prioritätensetzung nicht entsprechen, und über Maßnahmen aufklären, die ergriffen werden, um Widersprüche abzumildern (z.B. wenn durch wirtschaftliche Instrumente anaerobe Zersetzung in der Praxis billiger geworden ist als das Spenden essbarer Lebensmittel an Bedürftige<sup>18</sup>). Die Möglichkeit eines Mechanismus zur Überprüfung und Durchsetzung der nationalen Programme zur Abfallvermeidung wird in Betracht gezogen. Da die Entwicklung der Infrastruktur und die Finanzierung des Transports bzw. der Logistik von den Interessenträgern in der EU als die größten Hindernisse für weitere Lebensmittelspenden ausgemacht wurden, ist es wichtig, dass die finanziellen Anreize für Unternehmen nicht durch politische Prioritäten für bestimmte, weiter unten in der Abfallhierarchie angesiedelte Optionen der Abfallbewirtschaftung in Frage gestellt werden.

<sup>17</sup> House of Lords (2014) Counting the cost of food waste: EU food waste prevention, page 46: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-com-d/food-waste-prevention/154.pdf>

<sup>18</sup> Da in der Abfallrahmenrichtlinie eine Aktualisierung der nationalen Abfallvermeidungsprogramme mindestens alle sechs Jahre gefordert wird und dies für Mitgliedstaaten, die ihre Programme rechtzeitig im Dezember 2013 vorgelegt haben, somit bis 2019 erfolgen muss, handelt es sich dabei nicht um endgültige Dokumente, sondern um Leitfäden für die Strategie der Mitgliedstaaten, denn die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung ist ein zentraler Bereich für Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

## Steuerpolitische Instrumente

In der EU wird eine Reihe steuerpolitischer Instrumente mit Erfolg eingesetzt, um Lebensmittelspenden zu fördern. Hierzu gehören unter anderem die Aufhebung der Mehrwertsteuerpflicht und der Einsatz von Körperschaftssteuergutschriften für gespendete Lebensmittel. Die Mehrwertsteuerpflicht scheint in einer Reihe von Mitgliedstaaten aufgehoben worden zu sein, wobei die Verwendung des Begriffs „Mehrwertsteuerbefreiung,“ jedoch umstritten und die Frage der Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit der Mehrwertsteuerrichtlinie der EU nicht geklärt ist. Obwohl die Möglichkeit besteht, den Wert geschenkter Lebensmittel aus Steuergründen als ziemlich gering bzw. als null einzustufen, könnte dies in Mitgliedstaaten, die Unternehmen auf den Wert der gespendeten Lebensmittel (prozentuale) Körperschaftssteuergutschriften gewähren, unattraktiv sein, da es die Steuergutschrift entwerten würde. Dementsprechend wird vorgeschlagen, eher auf die Mehrwertsteuer auf gespendete Lebensmittel zu verzichten als den Wert der gespendeten Lebensmittel auf null anzusetzen, da erstere Maßnahme aufgrund ihrer Vereinbarkeit mit anderen (und potenziell bedeutenderen) steuerpolitischen Anreizen, wie etwa der Steuergutschrift, als Anreiz wirksamer wäre.

Möglicherweise müsste eine gezielte Prüfung steuerpolitischer Maßnahmen zur Förderung von Lebensmittelspenden in der EU vorgenommen werden; eindeutig notwendig ist eine transparente Information über die Anwendung der Mehrwertsteuerrichtlinie bei Lebensmittelspenden über das Internetportal der Europäischen Kommission.

## Haftungsrecht

Guter-Samariter-Gesetze wie in Italien und in den Vereinigten Staaten beschränken die zivilrechtliche und strafrechtliche Haftung bei Spenden von Lebensmitteln, die zum Zeitpunkt der Schenkung verzehrtauglich sind und in redlicher Absicht gespendet wurden. Da in Italien Wohltätigkeitsorganisationen, die Lebensmittel verteilen, nicht als Lebensmittelunternehmen gelten, unterliegen die Transaktionen zwischen dem Spender und Wohltätigkeitsorganisation denselben haftrechtlichen Bedingungen wie zwischen Einzelhändler und Verbraucher. In den Vereinigten Staaten wird der Haftungsschutz ausgedehnt auf Spender, Personen, Lebensmittelbanken und gemeinnützige Organisationen, die diese Lebensmittel verteilen; eine Haftung gilt nur im Falle grober Fahrlässigkeit oder vorsätzlichen Fehlverhaltens.

In beiden Ländern erfolgt die Lebensmittelspende nach Verfahren, die von den beteiligten Parteien entwickelt und durch Leitlinien mit bewährten Verfahren systematisiert wurden. Zwischen den Spendern und den Lebensmittelbanken besteht häufig ein Vertrauensverhältnis in Bezug auf den korrekten Umgang mit den Lebensmitteln. Guter-Samariter-Gesetze befreien Spender nicht von ihrer rechtlichen Verantwortung, nur hochwertige Erzeugnisse zu liefern, so wie bei einem direkten Verkauf an Verbraucher; die Interessenträger weisen darauf hin, dass das zusätzliche Schutzniveau, dass dieses Recht mit sich bringt, für Unternehmen bei der Frage, ob sie spenden sollen oder nicht, ausschlaggebend sein kann. Ferner wird die Ansicht vertreten, dass sich durch eine gemeinsame Position

der EU zwischen den Mitgliedstaaten mehr Kohärenz herstellen ließe, die wiederum das Regelungsumfeld für Spenden vereinfachen und eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen vermeiden würde.

Die Studie unterstützt eine gemeinsame Position der EU, die für Lebensmittel, die den rechtlich vorgeschriebenen Qualitätsanforderungen und Kennzeichnungsnormen entsprechen und in guter Absicht gespendet wurden, die Haftung der Spender beschränkt. Unternehmen und Wohltätigkeitsorganisationen sollten zudem Leitlinien mit bewährten Verfahren sowie ein verständliches, harmonisiertes und möglichst unbürokratisches System zur Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln entwickeln.

### **Haltbarkeit von Lebensmitteln und Mindesthaltbarkeitsdaten**

In Bezug auf die Haltbarkeit von Lebensmitteln werden zwei Ansätze vorgeschlagen. Zum einen wird vorgeschlagen, die Liste der Lebensmittel, die von der Erfordernis eines Mindesthaltbarkeitsdatums ausgenommen werden könnten, auszudehnen (Ausweitung von Anhang X der EU Verordnung 1169/2011). Da unter Verbrauchern noch immer Missverständnisse hinsichtlich der Bedeutung und des Sinns des Mindesthaltbarkeitsdatums bestehen, würde hierdurch sowohl das Spenden erleichtert als auch die Wahrscheinlichkeit eines Endverbrauchs erhöht. Ferner wird nach dem belgischen Modell die Erarbeitung eines EU-Leitfadens zur Beurteilung der Verzehrbarkeit von Lebensmitteln nach

Ablauf des ursprünglichen (vom Erzeuger angegebenen) Mindesthaltbarkeitsdatums empfohlen.

Insgesamt soll sichergestellt werden, dass qualitativ hochwertige, verzehrfähige Lebensmittel nicht deshalb weggeworfen werden, weil Mindesthaltbarkeitsdaten womöglich nicht mit der Lebensmittelsicherheit und -hygiene im Zusammenhang stehen und allzu strikt angewandt werden.

### **Weitere politische Aspekte, die in Betracht gezogen werden können**

Weitere politische Aspekte, die in Erwägung gezogen werden können, sind: Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen Lieferkette und Spender; Abschaffung der Anforderung der Spender, dass Lebensmittelbanken die Lebensmittel umsonst zur Verfügung stellen müssen (mit Ausnahme von Sozialsupermärkten); Überarbeitung der Hygienevorschriften, die sich insbesondere auf die Gastronomie beziehen, da Rückmeldungen und Erfahrungen zeigen, dass diese überzogen sein und missverstanden werden können; die Förderung der Veröffentlichung von Daten über die Lebensmittelverschwendung in der Lieferkette, möglicherweise durch freiwillige Maßnahmenprogramme, die von den Mitgliedstaaten finanziert werden.



.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....



## ***Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss***

Rue Belliard/Belliardstraat 99  
1040 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË

Verantwortlicher Herausgeber:  
Referat Besuchergruppen/Veröffentlichungen  
EESC-2013-75-DE

**[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)**

© Europäische Union, 2014  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.



*Print:*  
QE-05-14-069-DE-C  
ISBN 978-92-830-2603-7  
doi:10.2864/20049

*Online:*  
QE-05-14-069-DE-N  
ISBN 978-92-830-2599-3  
doi:10.2864/19574

DE