

## Die EG Verordnung 178/2002 - Anforderungen aus Gesetzgebung und Markt

Die Verordnung 178/2002

Was den kommerziellen Verkehr mit Lebensmitteln betrifft, hat der europäische Gesetzgeber drei Ziele vor Augen:

1. Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit des Menschen,
2. Sicherstellung der Verbraucherinteressen bei gleichzeitiger
3. Gewährleistung eines reibungslosen Funktionierens des europäischen Binnenmarktes.

Die Verwirklichung dieser Ziele soll durch drei Maßnahmenbereiche gefördert werden, nämlich:

- Festlegung allgemeiner Grundsätze der Lebensmittelsicherheit auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene,
- die Einrichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit,
- die Festlegung von Verfahren zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit.

Mit Erlass der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vom 28. Januar 2002 hat der europäische Gesetzgeber verbindliche Regelungen und Maßnahmen in diesen drei Bereichen festgeschrieben.

Die Europäische Kommission sah sich zum Handeln veranlasst, nachdem verschiedene Lebensmittelskandale („Dioxin“, „BSE“, „Nitrofurantol“ etc.) das Verbrauchervertrauen nachhaltig erschüttert haben. Diese Krisen haben auch gezeigt, dass die Qualität von Lebensmitteln nicht von der Qualität der zu ihrer Erzeugung verarbeiteten Rohstoffe zu trennen ist und deswegen die Urproduktion, dabei insbesondere der Futtermittelbereich, in das Lebensmittelrecht integriert werden muss.

Die Notwendigkeit von Lebens- und Futtermittelvorschriften auf Gemeinschaftsebene wird mit dem Hinweis begründet, dass Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Lebensmittel-Gesetzen der Mitgliedstaaten teilweise den freien Verkehr der Lebensmittel behindern, was einem zentralen Gestaltungsziel der Europäischen Union, nämlich dem freien Warenverkehr zwischen allen Mitgliedstaaten, zuwiderläuft.

Da im Hinblick auf die allgemeinen Grundsätze des europäischen Lebensmittelrechts eine „Vollharmonisierung“ angestrebt wird, ist die Wahl einer EU-Verordnung (und nicht einer EU-Richtlinie) als Rechtssetzungsinstrument konsequent. Eine Richtlinie, die erst im Wege eigener nationaler Gesetzgebungsakte von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss und erst so in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten implementiert wird, lässt den Mitgliedstaaten regelmäßig Spielräume bei der Umsetzung. Richtlinienrecht bewirkt daher die „Harmonisierung“ der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, aber keine Gleichschaltung („Vollharmonisierung“). Letzteres kann nur die EU-Verordnung erreichen, die mit Inkrafttreten unmittelbar und in gleicher Weise in allen Mitgliedstaaten letztverbindlich gilt.

Dem aktuellen Ansatz der Europäischen Kommission liegt der Gedanke eines umfassenden und „integrierten“ Konzeptes „vom Erzeuger bis zum Verbraucher“ zugrunde, das alle Aspekte der Lebensmittelproduktionskette berücksichtigt. Danach obliegt es auf allen Erzeugungs-

und Vertriebsstufen den jeweiligen Unternehmen, die Sicherheit der Lebensmittel zu gewährleisten, wobei der Futtermittelsektor eingeschlossen ist.

Mit der Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit soll die wissenschaftliche und technische Unterstützung verstärkt werden. Die Aufgabe der Behörde besteht im Wesentlichen darin, als unabhängige Sachverständigenstelle Beratungshilfe zu leisten und als Schaltstelle im Netz der zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten Koordination und Leitung zu übernehmen. Darüber hinaus kommt der Behörde die Aufgabe zu, die in der Lebensmittelkette auftretenden Risiken zu bewerten und die Öffentlichkeit über bestehende und neu auftretende Risiken zu informieren.

Schließlich wird das bestehende Schnellwarnsystem erweitert und Dringlichkeitsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Krisenmanagement festgelegt, da in der Vergangenheit die Erfahrung gemacht wurde, dass bestehenden Problemen nur unzureichend beigesteuert werden konnte.

Das Gebot der Rückverfolgbarkeit nach der VO 178/2002

Artikel 18 der Verordnung enthält das generelle Gebot der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln, das am 1. Januar 2005 in Kraft tritt. Neben diesem generellen Gebot der Rückverfolgbarkeit existieren spezielle Rückverfolgbarkeitsgebote. Zu nennen sind hier das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen und die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen (GVO).

Die Ausgestaltung dieses generellen Gebotes der Rückverfolgbarkeit ist in allgemeiner und grundsätzlicher Form gehalten:

„Rückverfolgbarkeit“ im Sinne der Verordnung ist „die Möglichkeit, ein Lebensmittel oder Futtermittel (...) durch alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen zu verfolgen“ (vgl. Artikel 3 Nr. 15. Verordnung).

Entsprechend verpflichtet Artikel 18 Abs. 1 der Verordnung 178/2000 die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen dazu, die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln und Futtermitteln „sicherzustellen“.

Hierzu müssen die Unternehmen in der Lage sein, jeden Vorlieferanten (vgl. Artikel 18 Abs. 2 der Verordnung) und die gewerblichen Abnehmer der eigenen Produkte (vgl. Artikel 18 Abs. 3 der Verordnung) festzustellen.

Zur Erreichung der Regelungsziele - der Feststellbarkeit der Vorlieferanten und die Feststellbarkeit der gewerblichen Abnehmer - enthält die Verordnung zwei „technische“ Vorgaben zu den einzusetzenden Systemen und Verfahren:

- Zur Feststellbarkeit der Vorlieferanten müssen die Unternehmen „Systeme und Verfahren einrichten“, „mit denen diese Informationen den zuständigen Behörden auf Aufforderung mitgeteilt werden können“ (vgl. Artikel 18 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung).

- Zur Feststellbarkeit der gewerblichen Abnehmer der Erzeugnisse haben die Unternehmen „Systeme und Verfahren einzurichten“ (vgl. Artikel 18 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung). „Den zuständigen Behörden sind auf Aufforderung diese Informationen zur Verfügung zu stellen“ (vgl. Artikel 18 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung).

Legt man die Vorschriften streng nach ihrem Wortlaut aus, so könnte man meinen, dass im Hinblick auf die Feststellbarkeit der Vorlieferanten Systeme und Verfahren nur einzurichten sind, um die Informationsmitteilung an die zuständigen Behörden sicherzustellen, und im Hinblick auf die Feststellbarkeit der gewerblichen Abnehmer Systeme und Verfahren zu deren Feststellung einzurichten sind.

Zunächst ist einmal nicht davon auszugehen, dass der europäische Ordnungsgeber hier im Hinblick auf die einzurichtenden Systeme und Verfahren unterschiedliche Regelungen treffen wollte. Es dürfte sich vielmehr um eine sprachliche Ungenauigkeit handeln, die im Bereich der europäischen Gesetzgebung übrigens nicht ungewöhnlich ist.

Welche Anforderungen sind also an die einzurichtenden Systeme und Verfahren nach der Verordnung 178/2000 zu stellen?

Systeme und Verfahren zur Informationsmitteilung bzw. Feststellung bestimmter Tatsachen sind Systeme der Dokumentation. Die abgebenden und annehmenden Personen müssen also in einer Weise dokumentiert werden, dass sie identifizierbar sind.

Ob es sich um schriftliche oder elektronische Aufzeichnungen handeln muss bzw. darf, gibt die Verordnung nicht vor.

Entscheidend ist, dass die Form der Aufzeichnungen eine effektive Mitteilung an die Behörden ermöglicht. Es muss daher ein gebührendes Maß an Übersichtlichkeit und Klarheit bestehen. Nicht ausreichend sind also „kryptische“ Aufzeichnungen, deren Inhalt sich nur Eingeweihten mit entsprechenden Vorkenntnissen erschließt. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass insoweit nach den Vorgaben der Verordnung eine ordnungsgemäße Eingangsbuchhaltung und Ausgangsbuchhaltung ausreichen. Je nach Größe eines Unternehmens und der damit verbundenen Datenmenge kann zu einer effektiven Inkenntnissetzung der Behörden auch das Vorhalten elektronischer Datenbestände erforderlich sein.

In dem 29. Erwägungsgrund der Verordnung findet sich die Aussage, dass sich die Rückverfolgbarkeit auf Lebensmittel oder Futtermittel bezieht, die „möglicherweise“ in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet wurden. Die Formulierung „möglicherweise verarbeitet“ macht deutlich, dass mit der Verordnung keine Rechtspflicht zum Aufbau eines innerbetrieblichen Rückverfolgungssystems errichtet wird, das eine chargengenaue Rückverfolgbarkeit der veräußerten Lebensmittel ermöglicht. Es obliegt dem einzelnen Unternehmer festzulegen, in welcher Weise er dem Gebot der Rückverfolgbarkeit nachkommen will und kann. In bestimmten Fällen sind der Rückverfolgbarkeit schon technische Grenzen gesetzt. Zu denken ist hier beispielsweise an Drittlandsimporte oder Waren aus Silolagerung.

Es lässt sich an dieser Stelle damit festhalten, dass die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit nach den Vorschriften der Verordnung 178/2002 sich im Prinzip darauf beschränken, eine schlüssige Dokumentation im Hinblick auf die Lieferanten der Vorprodukte und die gewerblichen Abnehmer der eigenen Erzeugnisse vorzuhalten. Eine ordnungsgemäß geführte Wareneingangs- und Warenausgangsbuchhaltung, die bei den meisten Unternehmen vorhanden sein dürfte, erfüllt damit die Anforderungen nach der Verordnung.

Weitere Konkretisierung des Gebots der Rückverfolgbarkeit

Die Verordnung macht also zunächst kaum Neuerungen für die Unternehmen erforderlich. Entscheidend wird sein, wie die weitere Konkretisierung des Gebots der Rückverfolgbarkeit aussieht.

Artikel 18 Abs. 4 der Verordnung bestimmt:

„Lebensmittel oder Futtermittel, die in der Gemeinschaft in Verkehr gebracht werden oder bei denen davon auszugehen ist, dass sie in der Gemeinschaft in Verkehr gebracht werden, sind durch sachdienliche Dokumentation oder Informationen gemäß den diesbezüglich in spezifischeren Bestimmungen enthaltenen Auflagen ausreichend zu kennzeichnen oder kenntlich zu machen, um ihre Rückverfolgbarkeit zu erleichtern.“

Die „in spezifischeren Bestimmungen enthaltenen Auflagen“ existieren noch nicht. Bei der Vorschrift des Artikel 18 Abs. 4 der Verordnung handelt es sich allein um einen Verweis auf entsprechende Detailregelungen in bestehenden Vorschriften (beispielsweise der europäischen Etikettierungs-Richtlinie 2000/13, umgesetzt durch die deutsche Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung - LMKV) oder noch zu schaffenden Vorschriften. Eine eigene Rechtsverpflichtung ergibt sich aus dieser Vorschrift nicht.

Deutlich wird an dieser Stelle jedoch, dass die hohe Flexibilität, die die Verordnung selbst durch Verzicht auf Detailregelungen den Unternehmen lässt, einschränkbar ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Regelungszwecksetzung der Verordnung, also dem Motiv zur Schaffung des Gebotes der Rückverfolgbarkeit. Wie bereits dargestellt, sah sich der europäische Gesetzgeber zum Handeln veranlasst, da Lebensmittelkrisen in der Vergangenheit nicht mit der erforderlichen Effizienz begegnet wurde bzw. begegnet werden konnte. Die Verordnung will daher möglichst effiziente Lebensmittelrückrufe ermöglichen. Die Effizienz eines Rückrufs lässt sich steigern durch die Präzision der Rückverfolgbarkeit. Präzision bei der Rückverfolgbarkeit lässt sich erreichen durch die Erhöhung der Anforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, wie gezielt potenziell betroffene Lebensmittel vom Markt genommen bzw. bei den Verbrauchern aufgespürt werden können.

Artikel 18 Abs. 5 der Verordnung enthält schließlich die Ermächtigungsgrundlage für die Schaffung von Bestimmungen zur Rückverfolgbarkeit in bestimmten „Sektoren“. Auch diese Regelung macht deutlich, dass die spezifische Ausgestaltung der Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit von Seiten des europäischen Gesetzgebers vorgesehen ist. Der europäische Gesetzgeber kann also sektorenspezifisch die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit konkret definieren. Eine solche sektorenspezifische Regelung existiert bereits im Rindfleischbereich.

Von hohem Interesse für die Lebensmittelwirtschaft ist die Frage, wie die Vollzugsbehörden mit dem Gebot der Rückverfolgbarkeit umgehen werden.

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft will Leitlinien zu dieser Frage erarbeiten. Nach den bisherigen Verlautbarungen aus dem Ministerium wird anerkannt, dass eine flexible Handhabung des Gebotes der Rückverfolgbarkeit je nach Branche und Betriebsgröße geboten ist. Insbesondere sollen Kleinbetriebe nicht überfordert werden. Auch teilt das Ministerium den Standpunkt, dass eine chargengenaue Rückverfolgbarkeit jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt nicht abverlangt werden kann. Im Hinblick auf Einzelheiten bleiben die Leitlinien, die in Kürze vorgestellt werden sollen, abzuwarten.

Gleichwohl machen die Vertreter des Ministeriums deutlich, dass man auf freiwillige Anstrengungen der Wirtschaft setzt. In der Presse wurde das Ministerium kürzlich dahingehend zitiert, dass „man sich in der Pflicht sehe, ein ausgefeiltes Rückverfolgungssystem für Deutschland zu konzipieren. Dieses solle dann über Leitlinien oder Verwaltungsanweisungen durchgesetzt werden.“ Diese Ausführungen wurden mit dem vielsagenden Hinweis ergänzt, dass das Ministerium die Durchsetzung auch „nach der Art des freiwilligen Zwanges“ erwäge. Im Übrigen „sei die Europäische Kommission erfahrungsgemäß immer sehr dankbar, wenn man ihr fertige Konzepte vorlege“.

Für die Koordinierung der Lebensmittelüberwachung der Länder ist das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als nachgeordnete Bundesoberbehör-

de des Bundesministeriums zuständig. Nach Aussage seines Vertreters teilt das BVL die Auffassung des Bundesministeriums dahingehend, dass einheitliche Anforderungen im Hinblick auf die Rückverfolgbarkeit wegen der verschiedenen Betriebsgrößen und Betriebsformen der betroffenen Unternehmen praxisfern und daher nicht geboten sind. Gleichwohl empfiehlt auch das BVL dringend ergänzende Maßnahmen zu den in der Verordnung 178/2002 festgelegten Mindestanforderungen je nach konkreter Betriebsform.

#### Anforderungen des Marktes

Welche faktischen Anforderungen der Markt an die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft stellt und noch stellen wird, ist neben den rechtlichen Vorgaben bei den zu treffenden Weichenstellungen zu berücksichtigen.

Im Fleischbereich beispielsweise zwingt die Teilnahme an dem QS-System zu chargengenaue Rückverfolgbarkeit auch bei Frischfleisch von Schwein und Geflügel.

Führende Vertreter von Markenartikelherstellern und Handelsunternehmen fordern von ihren Lieferanten - je nach Machbarkeit - weitestgehende Rückverfolgbarkeit, um Rückrufaktionen „klein“ zu halten und möglichst „geräuschlos“ abwickeln zu können.

Abschließend lässt sich damit insgesamt festhalten, dass die Verordnung 178/2002 in Sachen Rückverfolgbarkeit weder den Auftakt noch den Schlusspunkt darstellt. Mit der Verordnung wird jedoch erstmals ein rechtliches generelles Gebot der Rückverfolgbarkeit etabliert, dessen weitere und auch detaillierte Ausgestaltung zu erwarten ist. Gleichzeitig ist im Auge zu behalten, welche faktischen Anforderungen der Markt an die Marktteilnehmer stellen wird.