



Positionspapier

zu lebensmittelhygienerechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit den Verordnungen (EG) Nr. 178/2002 und (EG) Nr. 2073/2005

I. Ausgangslage

Anlass der Positionierung des HDE zu aktuellen hygienerechtlichen Fragestellungen sind erhebliche Unstimmigkeiten bei der Anwendung der rechtlichen Kriterien für die Vermarktung von Erzeugnissen im Lebensmittelhandel nach der Basis-Verordnung zum allgemeinen Lebensmittelrecht (EG) Nr. 178/2002 sowie massive Anwendungsprobleme mit der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 über mikrobiologische Kriterien.

II. Basis-Verordnung (EG) Nr. 178/2002

Hintergrund

Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 bestimmt die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit: Lebensmittel, die nicht sicher sind, dürfen nicht in den Verkehr gebracht werden. Bei der damit erforderlichen – bewertenden – Beantwortung der Frage, ob ein Lebensmittel generell bzw. im konkreten Einzelfall sicher ist oder nicht, sind verschiedene Parameter zu berücksichtigen. Dazu gehören insbesondere die normalen Bedingungen seiner Verwendung durch den Verbraucher und die dem Verbraucher vermittelten Informationen. Hierzu zählen insbesondere die über die Angaben auf dem Etikett – u.a. als Zubereitungshinweise – vermittelten Informationen. Auch sonstige allgemein bekannte bzw. normalerweise zugängliche Informationen über die Vermeidung bestimmter, die Gesundheit beeinträchtigender Wirkungen eines bestimmten Lebensmittels oder einer bestimmten Lebensmittelkategorie oder den sachgerechten Umgang mit solchen Erzeugnissen sind hierbei zu berücksichtigen.

Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 enthält Vorgaben für den Rückruf bzw. die Rücknahme der Erzeugnisse. Eine solche Rücknahme bzw. ein solcher Rückruf ist für den Fall vorgesehen und geboten, dass ein Lebensmittelunternehmer erkennt oder aber Grund zu der Annahme hat, dass ein von ihm eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht. Damit erfolgt zugleich eine Rückbindung an die Frage, wann nach Art. 14 ein konkretes Erzeugnis als „sicheres“ oder „unsicheres“ Lebensmittel zu bewerten ist.

Problem: Durcherhitzungshinweis und Bewertung der Produktsicherheit

Aktuelle Diskussionen gibt es derzeit zur Berücksichtigung des klaren und verständlichen Zubereitungshinweises zur erforderlichen „Durcherhitzung“ für die Beurteilung der vorstehenden Frage, ob ein Lebensmittel sicher ist oder nicht, bzw. wie dessen Verkehrsfähigkeit zu bewerten ist. So trägt etwa das Erzeugnis „Hackfleisch gemischt“ in einem aktuell strittigen Fall den unmissverständlichen Hinweis „Vor Verzehr gut durcherhitzen“. Trotz dieser klaren Vorgabe gelangt das CVUA Stuttgart in einem Gutachten vom 20. Januar 2006 zu dem Ergebnis, dass mit EHEC belastetes frisches Hackfleisch trotz dieser Vorgabe geeignet sei, die menschliche Gesundheit zu schädigen, da dessen Rohgenuss möglich sei und nicht außer aller Erfahrung liege. Eine Probe wurde daher als nicht sicheres Lebensmittel im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 i.V.m. Absatz 2a der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 beurteilt.

Die Entscheidung, ob das Lebensmittel sicher ist oder nicht, erfolgte somit ohne Berücksichtigung des klaren und unmissverständlichen Durcherhitzungshinweises als Vorgabe für die Zubereitung. Dies steht aber in eindeutigem Widerspruch zur eingangs dargelegten Vorgabe in Artikel 14 der Basis-Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die explizit einfordert, derartige Informationen hier mit zu berücksichtigen.

Konsequenzen aus dieser behördlichen Vorgehensweise

Die in dem konkreten Fall vom CVUA Stuttgart praktizierte Vorgehensweise verstößt nach Auffassung des HDE nicht nur gegen die europäischen Rechtsvorgaben, sondern würde – unter Heranziehung des Leitbildes des aufgeklärten und mündigen Verbrauchers - die Information des Verbrauchers über Zubereitungshinweise aus Sicht der Hersteller und des Handels entwerten und letztlich ad absurdum führen. Diese Sichtweise würde eine Vielzahl von Produkten in ihrer Vermarktungsfähigkeit gefährden. Das tatsächliche Ergebnis wäre kein verbesserter Verbraucherschutz, sondern eine Verengung des Lebensmittelangebotes.

Die Vorgehensweise hätte ebenfalls Ausstrahlungswirkung auf die Verordnung über mikrobiologische Kriterien (EG) Nr. 2073/2005 und den Umgang mit einem unbefriedigenden Ergebnis.

Forderung

Aus der geschilderten Problematik leitet der HDE folgende Forderung ab:

- Berücksichtigung von Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, insbesondere des Zubereitungshinweises, bei der Beurteilung der Frage, ob die Voraussetzungen eines Rückrufs gemäß Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 gegeben sind.

III. Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 über mikrobiologische Kriterien

Hintergrund

Die Verordnung (EG) Nr. 2073/2005, die seit 11. Januar 2006 zur Anwendung kommt, wurde am 22. Dezember 2005 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht und führt ganz aktuell zu einer Vielzahl von offenen Fragen und Problemen im Einzelhandel. Die Verordnung legt die mikrobiologischen Kriterien für bestimmte Mikroorganismen sowie die Durchführungsbestimmungen fest, die von den Lebensmittelunternehmern bei der Durchführung allgemeiner und spezifischer Hygienemaßnahmen gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 einzuhalten sind.

Artikel 6 bestimmt die Anforderungen an die Kennzeichnung. Artikel 7 regelt den Umgang mit einem „unbefriedigenden Ergebnis“ und Artikel 8 beinhaltet die – von Deutschland bisher nicht wahrgenommene – Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, vorübergehende Ausnahmeregelungen für den Bereich der nationalen Vermarktung zu erlassen. Im Anhang der Verordnung sind darüber hinaus die einzuhaltenden Lebensmittelsicherheitskriterien und Prozesshygienekriterien geregelt sowie Leitlinien für die Probenahme.

Problem: Umgang mit unbefriedigendem Ergebnis/Unbestimmte Rechtsbegriffe

Zunächst bestehen gravierende Probleme im Umgang mit einem unbefriedigenden Ergebnis gemäß Artikel 7 der Verordnung. Sofern die Untersuchung ein unbefriedigendes Ergebnis liefert, ist das Erzeugnis gemäß Absatz 2 vom Markt zu nehmen oder zurückzurufen.

Dabei bestimmt Artikel 6, dass Hackfleisch/Faschiertes, Fleischzubereitungen und Fleischerzeugnisse eindeutig zu kennzeichnen sind, um den Verbraucher darauf hinzuweisen, dass diese Erzeugnisse vor dem Verzehr durcherhitzt werden müssen. Damit ist bei ordnungsgemäßer Anwendung des Verzehrshinweises durch den Verbraucher die Sicherheit des Lebensmittels, trotz unbefriedigender mikrobiologischer Ergebnisse, gewährleistet. Die Konsequenz aus Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 ist aber, dass auch Erzeugnisse vom Markt zurückgenommen werden müssen, die gar nicht zum Rohverzehr bestimmt sind.

Gleiches gilt für die Produkte, die – obwohl gesetzlich nicht vorgeschrieben – vom Hersteller fakultativ mit einem derartigen „Durcherhitzungshinweis“ gekennzeichnet werden.

Allerdings gewinnt – wie bereits eingangs dargelegt – nach der Rechtsauffassung des HDE der Artikel 14 der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 auch für die Beurteilung eines „unbefriedigenden Ergebnisses“ gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 bei der Entscheidung über die Voraussetzungen für einen Produktrückruf bzw. dessen Erforderlichkeit entscheidende Bedeutung:

Zwar verweist Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 auf Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Dies ist aber kein – einen „Automatismus“ auslösender – Rechtsfolgenverweis. Vielmehr sind auch hier die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit im Sinne der Gesamtschau von Artikel 19 und Artikel 14 der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 insgesamt zu betrachten. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut von Artikel 19 der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002, der ausdrücklich auf die „Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit“ verweist.

Gerade diese im Tatbestand der Regelung getroffene Vorgabe – die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit – wird in den generellen Kriterien umfassend und detailliert durch Art. 14 der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 definiert. Artikel 14 ist daher zwingend von den zuständigen Behörden auch bei Vorliegen eines „unbefriedigenden Ergebnisses“ gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 in den Abwägungsprozess mit einzubeziehen und bei der Entscheidung über einen Rückruf zu berücksichtigen.

Darüber hinaus enthält der Erwägungsgrund (21) der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 ebenfalls einen eindeutigen Hinweis auf den Stellenwert der Etikettierung. Danach muss der Hersteller eines Lebensmittels entscheiden, ob das Erzeugnis als solches verzehrfertig ist, ohne gekocht oder anderweitig verarbeitet zu werden, damit sichergestellt ist, dass es unbedenklich ist und die mikrobiologischen Kriterien einhält.

Nach Artikel 3 der Etikettierungsrichtlinie enthält die Etikettierung eines Lebensmittels zwingend eine Gebrauchsanleitung, falls es ohne sie nicht möglich wäre, das Lebensmittel bestimmungsgemäß zu verwenden. Derartige Gebrauchsanleitungen sollten von den Lebensmittelunternehmern berücksichtigt werden, wenn sie über angemessene Vorgehenshäufigkeiten zur Untersuchung anhand mikrobiologischer Kriterien entscheiden.

Somit ist bei der Beurteilung der Frage, ob ein Lebensmittel sicher ist oder nicht, auch insbesondere Artikel 14 Absatz 3 der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 zu beachten, wonach auch die normalen Bedingungen der Verwendung des Lebensmittels sowie die dem Verbraucher vermittelten Informationen – einschließlich der Angaben auf dem Etikett – zu berücksichtigen sind. Der Einzelhandel hat bei einer derart eindeutigen Vorgabe zur Zubereitung, eine theoretisch mögliche andere als die bestimmungsgemäße Verwendung des Lebensmittels nicht zu verantworten.

Darüber hinaus besteht Klarstellungsbedarf in Bezug auf die Probenahmehäufigkeit. Gemäß den Leitlinien für die Probenahme in Anhang 1, Kapitel 3 kann die Probenahmehäufigkeit bei Untersuchungen auf Salmonellen auch verringert werden, sofern ein nationales oder regionales Salmonellen-Kontrollprogramm existiert. Über die Gleichstellung staatlicher und privatwirtschaftlich organisierter Salmonellen-Kontrollprogramme ist daher zwingend Einvernehmen zu erzielen.

Die EU-Verordnung sieht vor, dass kleine Betriebe, die Hackfleisch/Faschiertes und Fleischzubereitungen in kleinen Mengen herstellen, von den Probenahmehäufigkeiten ausgenommen werden können, sofern dies auf der Grundlage einer Risikoanalyse begründet und von der zuständigen Behörde genehmigt wird. Bezüglich der Behandlung „kleiner Betriebe“ bzw. „kleiner Mengen“ muss klargestellt werden, dass die Betrachtung der lokalen Einheit vor Ort für die Beurteilung, ob diese Kriterien erfüllt sind, ausschlaggebend ist. Für die grundlegende Festlegung der Kriterien sowie für die Genehmigung durch die zuständige Behörde bedarf es auch hierzu dringend einer bundesweit einheitlichen Verständigung.

Darüber hinaus ist eine Klarstellung bezüglich der „Risikoanalyse“ von entscheidender Bedeutung. Das Erfordernis der Risikoanalyse ist erfüllt, wenn die Rohware spezifiziert ist und rückverfolgt werden kann (z.B. durch Bezug der Ware aus einem qualitätsgesicherten nationalen oder aus einem in einem anderen Mitgliedstaat eingerichteten vergleichbaren Programm) und z.B. einmal jährlich ein Hygieneaudit im Betrieb des Rohwarenlieferanten erfolgt.

Ferner ist es wichtig, dass nicht jeder Einzelbetrieb eine Anerkennung seines Status („kleiner Betrieb“, „kleine Menge“ bzw. Risikoanalyse) mit der für ihn zuständigen Behörde abstimmen muss. Unter der Voraussetzung, dass die Programme, Vorleistungen und Ergebnisse vergleichbar sind, muss eine zentrale Betriebseinheit mit der für sie zuständigen Behörde für mehrere Produktionsstätten bzw. Einzelbetriebe eine Absprache treffen können, die bundesweit/ -einheitlich anerkannt wird.

Für den Einzelhandel ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Bundesländer die neuen Hygieneregeln einheitlich anwenden. Gerade die filialisierten Unternehmen, die bundesweit tätig sind, benötigen gleiche Rahmenbedingungen in allen Bundesländern. Daher obliegt unserer Auffassung nach dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) die Aufgabe, die Haltung der Bundesländer zu koordinieren, um somit der Wirtschaft, aber auch der Lebensmittelüberwachung ein möglichst hohes und gleichwertiges Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Konsequenzen

Der Einzelhandel befürchtet bei einer unsachgemäßen Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 im Einzelhandel erhebliche Belastungen, die sachlich nicht gerechtfertigt sind.

In Anhang 1 Kapitel 1 „Lebensmittelsicherheitskriterien“ sind für einige Lebensmittelkategorien, Probenahmepläne für den Nachweis bestimmter Keimarten wie z.B. Salmonellen festgelegt. Unter Punkt 1.6. wird z. B. für Hackfleisch und Fleischzubereitungen, die aus anderen Fleischarten als Geflügel (also z. B. vom Schwein) hergestellt wurden, wird eine Null –Toleranz (in keiner von fünf Proben dürfen Salmonellen nachgewiesen werden) für die Vermarktungsstufe festgelegt. Abweichungen führen zu einem „unbefriedigenden Ergebnis“ gemäß Artikel 7. In Kapitel 2 „Prozesskriterien“ des gleichen Anhanges dürfen auf dem Schlachtkörper in 5 von 50 Proben jedoch Salmonellen nachgewiesen werden.

Diese Nulltoleranz am Ende der Prozesskette ist aus Sicht des Einzelhandels nicht praktikabel. Nach dem Prinzip „from stable to table“ kann nur eine Minimierung der mikrobiellen Belastung bereits am Beginn der Prozesskette, eine solche Forderung realistisch werden lassen. Allein in Deutschland werden jährlich rund 40 Mio. Schweine geschlachtet. Die Salmonellenkontamination liegt hierfür durchschnittlich zwischen 5 und 8%, in einzelnen Regionen bis 14% und noch darüber.

Die Bestimmungen über die Probenahmehäufigkeit und die Untersuchungen, vor allem auf Salmonellen, führen zu erheblichen Kostenbelastungen bis hin zu zweistelligen Millionenbeträgen für die Betriebe des Einzelhandels. Die Rentabilität von Märkten und Betriebseinheiten, in denen Hackfleisch selbst hergestellt und anschließend lose über die Bedienungstheke und/oder in Selbstbedienung (verpackt) angeboten wird, wird dadurch nachhaltig in Frage gestellt. Entscheidend ist aber, dass diese erheblichen Kostenbelastungen den Verbraucherschutz und die Lebensmittelsicherheit nicht effektiv fördern, denn die Untersuchungsergebnisse liegen regelmäßig erst vor, wenn die Produkte bereits verzehrt sind. Zudem kann auch mit Blick auf das einzelne Endprodukt selbst eine derart ausgeweitete Untersuchungsfrequenz keine „sicheren“ bzw. verlässlichen Ergebnisse hervorbringen. Die Folge sind Millioneninvestitionen, die ins Leere laufen.

Die Verordnung nimmt bezüglich der Untersuchungen auf Salmonellen damit in erheblicher Weise gerade den Einzelhandel und damit das letzte Glied in der Wertschöpfungskette in die Pflicht. Ein primäres Ansetzen auf der Erzeugerstufe wäre stattdessen sowohl im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes als auch aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus die sachdienliche Lösung. Dies setzt allerdings ein umfassendes Minimierungsprogramm auf der Erzeugerstufe voraus, welches aufgebaut werden muss und schon seit mehreren Jahren diskutiert wird. Die Folge der jetzt getroffenen Regelung ist, dass ein erheblicher Teil der Schlachttierkörper, die amtlicherseits bereits die Bescheinigung der Verkehrsfähigkeit erhalten, als ungeeignet – weil mit Salmonellen behaftet – anzusehen ist.

Forderungen

Aus der geschilderten Problematik leitet der HDE folgende Forderungen ab:

- Berücksichtigung von Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, insbesondere des Zubereitungshinweises, bei der Beurteilung der Frage, ob die Voraussetzungen eines Rückrufs gemäß Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 aufgrund eines unbefriedigenden Ergebnisses gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 gegeben sind.
- Anpassung der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 an die Gegebenheiten im Markt und die Situation in der Prozesskette.
- Nutzung der den Mitgliedstaaten in Artikel 8 Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 eingeräumten Ausnahmemöglichkeit für die nationale Vermarktung von Hackfleisch/Faschiertem, Fleischzubereitungen und Fleischerzeugnissen, die zum Verzehr im durcherhitzten Zustand bestimmt sind.
- Klarstellung der unbestimmten Rechtsbegriffe der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 und Gewährleistung eines bundeseinheitlichen Vollzugs der Verordnung.

Berlin/Brüssel, im Juni 2006