

# Stellungnahme

## zur Auslegung der rechtlichen Vorgaben im Hinblick auf das Gebot der Rückverfolgbarkeit bei Lebensmitteln tierischen Ursprungs

### in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 931/2011 der Kommission vom 19. September 2011 über die mit der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Basis-Verordnung) festgelegten Rückverfolgbarkeitsanforderungen

Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) repräsentiert als Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft die gesamte Lebensmittelkette, beginnend mit der Landwirtschaft, über die Industrie, das Handwerk bis hin zum Handel sowie die Großverbraucher, alle Zuliefererbereiche einschließlich des Futtermittelsektors und die Tabakbranche. Mit rund vier Millionen Beschäftigten und ca. 587 Milliarden Euro Umsatz, der in 767.000 Betrieben erarbeitet wird, stellt die Lebensmittelwirtschaft einen der bedeutendsten Wirtschaftszweige in Deutschland dar.

Das Aufgabengebiet des BLL umfasst die Entwicklung des europäischen und deutschen sowie des internationalen Lebensmittelrechts und die aktive Begleitung der einschlägigen naturwissenschaftlichen Disziplinen. Zu seinen Mitgliedern zählen rund 90 (Fach-)Verbände, ca. 270 Unternehmen (von mittelständischen Unternehmen bis zu multinationalen Konzernen) und über 190 Einzelmitglieder (vor allem private Untersuchungslaboratorien und Anwaltskanzleien). Der BLL ist Gesprächspartner von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Verbraucherorganisationen und Medien im Politikfeld „Verbraucherschutz“. Hierzu zählt auch das Thema „Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln“.

## Hintergrund

Die **Verordnung (EG) Nr. 178/2002** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 (BasisV) führte in Art. 18 die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln als generelles Gebot in das Lebensmittelrecht ein.

Gemäß Art. 18 Basis-V besteht im Hinblick auf die dort genannten Stoffe die eindeutige Vorgabe für die Lebensmittelwirtschaft, über geordnete Wareneingänge die unmittelbaren Vorlieferanten zu identifizieren und zu dokumentieren („one step up“) sowie über geordnete Warenausgänge die direkten gewerblichen Abnehmer zu identifizieren und zu dokumentieren („one step down“). Es ist danach die Verbindung „Vorlieferant – Erzeugnis“ (d.h. welches Erzeugnis wird von welchem Vorlieferanten geliefert?) und die Verbindung „Abnehmer – Erzeugnis“ (welche Erzeugnisse wurden an welchen gewerblichen Kunden geliefert?) herzustellen. Die Vorgaben des Art. 18 Absatz 2 und 3 Basis-V müssen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen durch sämtliche beteiligten Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer nachvollzogen werden, damit die Rückverfolgbarkeit der Lebens- und Futtermittel im Ganzen gewährleistet ist. In welcher Form der Lebensmittelunternehmer sein Rückverfolgbarkeitssystem organisiert (papiergebunden oder EDV-System) ist

nicht zuletzt von der Größe des Betriebes abhängig und bleibt dem Lebensmittelunternehmer selbst überlassen; es wird jedoch in jedem Falle ein „strukturierter Mechanismus“ erwartet. So muss der Lebensmittelunternehmer in der Lage sein, der zuständigen Behörde die Informationen zur Rückverfolgbarkeit auf Aufforderung „ohne eine unangemessene Verzögerung“ zur Verfügung zu stellen.

Art. 18 kann aber – so die heute vorherrschende Meinung – **nicht** dahingehend interpretiert werden, dass Systeme und Verfahren eingerichtet werden müssen, die weitergehende Informationen, etwa über den Lebensweg/die Herkunft einzelner Lebensmittel oder deren Zutaten enthalten müssen (sog. stufenübergreifende Rückverfolgbarkeit).

Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 enthält außerdem **keine** rechtliche Verpflichtung zur sog. internen (Chargen-)Rückverfolgbarkeit, d.h. zur Herstellung einer Verbindung zwischen eingehenden und ausgehenden Erzeugnissen (Leitlinien für die Anwendung der Artikel 11,12, 17,18,19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vom 26. Januar 2010, Art. 14 III.3.2. ii)). Auch eingehende Zutaten- oder Rohstoffchargen und ausgehende Erzeugnisse (Endproduktchargen) sind nach den bestehenden rechtlichen Vorgaben daher nicht durch den innerbetrieblichen Verarbeitungsprozess rückzuverfolgen. Die Verordnung steht sektorspezifischen Regeln grundsätzlich jedoch nicht entgegen.

Mit der **Durchführungsverordnung (EU) Nr. 931/2011 (ABl. Nr. L 242 vom 20.09.2011, 2S. 2, berichtet in ABl. Nr. L 327 vom 09.12.2011, S. 70)** legt die Kommission, gestützt auf Art. 18 Abs. 5 Basis-V, Bestimmungen im Hinblick auf die Rückverfolgbarkeit speziell für den Sektor der Lebensmittel tierischen Ursprungs fest. Nach Erwägungsgrund 4 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 931/2011 haben die Erfahrungen mit den bisherigen Rechtsgrundlagen gezeigt, „dass Lebensmittelunternehmer nicht grundsätzlich über die Informationen verfügen, die erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass ihre Systeme zur Ermittlung der Handhabung oder Lagerung von Lebensmitteln angemessen sind, vor allem im Bereich der Lebensmittel tierischen Ursprungs...“ Daher sollen nach Erwägungsgrund 5 „bestimmte Regeln speziell für den Sektor der Lebensmittel tierischen Ursprungs festgelegt werden, damit sichergestellt ist, dass die Bestimmungen des Artikels 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 korrekt angewandt werden...“ Art. 3 der Verordnung (EU) Nr. 931/2011 lautet daher wie folgt:

### **Artikel 3**

#### *Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit*

*(1) Lebensmittelunternehmer stellen sicher, dass dem Lebensmittelunternehmer, dem das Lebensmittel geliefert wird, und auf Aufforderung der zuständigen Behörde folgende Informationen über Sendungen mit Lebensmitteln tierischen Ursprungs zur Verfügung gestellt werden:*

- a) eine genaue Beschreibung des Lebensmittels,*
- b) das Volumen oder die Menge des Lebensmittels,*
- c) Name und Anschrift des Lebensmittelunternehmers, von dem das Lebensmittel versendet wurde,*

d) Name und Anschrift des Versenders (Eigentümers), falls es sich dabei nicht um den Lebensmittelunternehmer handelt, von dem das Lebensmittel versendet wurde,

e) Name und Anschrift des Lebensmittelunternehmers, an den das Lebensmittel versendet wird,

f) Name und Anschrift des Empfängers (Eigentümers), falls es sich dabei nicht um den Lebensmittelunternehmer handelt, an den das Lebensmittel versendet wird,

g) eine Bezugsnummer zur Identifizierung der Partie, der Charge bzw. der Sendung sowie

h) das Versanddatum.

(2) Die in Absatz 1 aufgeführten Informationen werden zusätzlich zu den Informationen zur Verfügung gestellt, die gemäß einschlägigen Bestimmungen der EU-Vorschriften über die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln tierischen Ursprungs vorgeschrieben sind.

3. Die in Absatz 1 aufgeführten Informationen werden täglich aktualisiert und mindestens so lange zur Verfügung gehalten, bis davon ausgegangen werden kann, dass das Lebensmittel verzehrt wurde.

Auf Aufforderung durch die zuständige Behörde stellt der Lebensmittelunternehmer die Informationen unverzüglich zur Verfügung. In welcher Form der Lieferant des Lebensmittels die Informationen zur Verfügung stellt, bleibt diesem freigestellt, solange die in Absatz 1 vorgeschriebenen Informationen für den Lebensmittelunternehmer, dem das Lebensmittel geliefert wird, klar und eindeutig verfügbar und abrufbar sind.

### **Flexibilität im Hinblick auf das Format, in dem Informationen dem Empfänger zur Verfügung gestellt werden**

Die Formulierung in Artikel 3 Absatz 1 „dass dem Lebensmittelunternehmer, dem das Lebensmittel geliefert wird, .....folgende Informationen über Sendungen mit Lebensmitteln tierischen Ursprungs zur Verfügung gestellt werden“ scheint zunächst einmal darauf hinzuweisen, dass diese Informationen jeder Lieferung in begleitenden Dokumenten beiliegen müssen. Die Form bzw. das Format der Informationen für den Lieferungsempfänger wird jedoch in Artikel 3 Absatz 3 Satz 3 näher erläutert. Danach bleibt dem Lieferanten ausdrücklich freigestellt, in welcher Form er die Informationen zur Verfügung stellt, „solange die in Absatz 1 vorgeschriebenen Informationen für den Lebensmittelunternehmer, dem das Lebensmittel geliefert wird, klar und eindeutig verfügbar und abrufbar sind“.

Demnach schreibt Artikel 3 gerade **nicht** vor, dass die vorgeschriebenen Informationen die Lieferung in schriftlicher Form, beispielsweise in Warenbegleitpapieren, physisch, d.h. „fassbar“ begleiten müssen. Es reicht vielmehr aus, wenn sie für den Lieferungsempfänger klar und eindeutig verfügbar oder abrufbar sind. Eine Zugriffsmöglichkeit des Lieferungsempfängers auf die entsprechenden, beim Lieferanten vorhandenen Daten reicht folglich zur Einhaltung der neuen Vorgaben aus. Dies dürfte allerdings wiederum zwingend voraussetzen, dass der Lieferungsempfänger jederzeit Zugriff auf die entsprechenden Daten beim Lieferanten hat. Nur in diesem Falle kann er nämlich seiner eigenen rechtlichen Verpflichtung

tung gegenüber der Behörde nachkommen, die vorgeschriebenen Informationen der zuständigen Behörde auf Aufforderung unverzüglich zur Verfügung zu stellen. Wenn jedoch die unverzügliche Weitergabe an die zuständige Behörde gewährleistet erscheint, bleibt die Handhabung der zur Verfügung zu stellenden Informationen flexibel geregelt. Diese Auslegung wird durch Satz 2 des Erwägungsgrundes 5 bestätigt, wonach „diese Regeln einen gewissen Spielraum hinsichtlich des Formats ermöglichen sollten, in dem die entsprechenden Informationen zur Verfügung gestellt werden“.

### **Keine Vorgabe einer internen (Chargen-) Rückverfolgbarkeit**

Artikel 3 Absatz 1 Ziffer g) der Verordnung (EU) Nr. 931/2011 fordert die verbindliche Angabe einer Bezugsnummer zur Identifizierung der Partie, der Charge bzw. der Sendung. Nach Auffassung des BLL ist hieraus jedoch aus den folgenden Gründen auch **keine** Pflicht zur internen (Chargen-) Rückverfolgbarkeit abzuleiten:

Die Vorschrift des Artikel 3 Absatz 1 Ziff. g) Verordnung (EU) Nr. 931/2011 enthält eine zusätzliche Dokumentationspflicht, da wie sich in der Vergangenheit gezeigt habe, die Buchführung nicht immer ausreichte, um verdächtige Lebensmittel vollständig verfolgen zu können (siehe Erwägungsgrund 4).

Insbesondere sollen künftig zusätzliche Informationen, wie das Volumen, die Menge, eine ausführliche Beschreibung, das Datum sowie eine Bezugsnummer zur Identifizierung der Partie, Charge bzw. der Sendung, angegeben werden (siehe Erwägungsgrund 6). Diese Informationen sind gemäß Artikel 3 Absatz 1 Verordnung (EU) Nr. 931/2011 dem Lebensmittelunternehmer, dem das Lebensmittel geliefert wird, zur Verfügung zu stellen. Eine innerbetriebliche Weiterführung/-verfolgung der Bezugsnummer von gelieferten Chargen kann hieraus nicht abgeleitet werden.

Schon in der ersten Fassung der Leitlinien für die Anwendung der Artikel 11,12, 17,18,19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vom 20. Dezember 2004 wurde die (zusätzliche) Angabe von Umfang oder Menge und gegebenenfalls Nummer der Charge auf freiwilliger Basis für unbedingt empfehlenswert gehalten. Auch in der heute geltenden Fassung der Leitlinien vom 26. Januar 2010 wird die Aufbewahrung der Chargen- oder sonstigen Nummern zur Identifizierung des Produktes für hilfreich erachtet. Mit der Angabe einer Bezugsnummer zur Identifizierung der Partie, der Charge bzw. der Sendung wird also eine bisher freiwillige Information für Lebensmittel tierischen Ursprungs verpflichtend gemacht, ohne diese allerdings inhaltlich erweitern zu wollen. Hierfür spricht auch, dass es sich bei der Verordnung (EU) Nr. 931/2011 um eine Durchführungsverordnung zur Verordnung (EG) Nr. 178/2002 handelt, die nach Erwägungsgrund 5 sicherstellen soll, dass „die Bestimmungen des Art. 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 korrekt angewandt werden“. Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 enthält aber wie oben dargestellt gerade **keine** rechtliche Verpflichtung zu einer internen Rückverfolgung (siehe heutige Fassung der Leitlinien, Art. 18, III.3.2.ii); Meyer/Streinzig Art. 18 BasisVO, Rdn. 11, 16; Zipfel/Rathke C 101, Art. 18, Rdn. 1).

Die Genauigkeit eines Rückverfolgbarkeitssystems hängt nach der Systematik des Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 maßgeblich von dem Kriterium ab, dass eine mögliche Rücknahme nicht sicherer Lebensmittel aus dem Markt hinreichend effizient durchgeführt werden kann. Dieser Zweck findet sich auch in Erwägungsgrund 2 der Verordnung (EU) Nr. 931/2011 wieder. Dieser Zweck kann jedoch auf verschiedene Art und Weise erreicht werden. Der Unternehmer hat einerseits die Möglichkeit, über eine äußerst präzise, ggf. sogar chargengenaue und damit aufwändigere Ausgestaltung seines Rückverfolgbarkeitssystems im Krisenfall die zurück zu rufende Produktionseinheit auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Dagegen wird er bei einer weniger genauen Ausgestaltung seines Rückverfolgbarkeitssystems im Krisenfall mit dem Nachteil belastet, einen umfangreicheren Rückruf durchführen zu müssen. Aus diesem Grunde werden die Lebensmittelunternehmer schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen gehalten sein, ihr innerbetriebliches Rückverfolgbarkeitssystem im eigenen Interesse so aussagekräftig auszugestalten, wie es unter den gegebenen betrieblichen Verhältnissen und technischen Machbarkeiten und einer Kosten-Nutzen-Abwägung nur eben möglich ist.

Auch aus diesen, an die Systematik des Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 anknüpfenden Gründen dürften keine allzu überzogenen Anforderungen an die Förmlichkeit bzw. Genauigkeit der Bezugsnummer zu stellen sein.

Schließlich zeigt die relativ offene Formulierung des Artikels 3 Absatz 1 Ziff. g) Verordnung (EU) Nr. 931/2011, der die verbindliche Angabe einer „Bezugsnummer zur Identifizierung der **Partie, der Charge bzw. der Sendung**“ fordert, aus unserer Sicht, dass die „Bezugsnummer und die Einheit dessen, was von einem Betrieb zum anderen unterwegs ist“, flexibel zu handhaben ist. Die Bezugsnummer kann z. B. auch eine Loskennzeichnung oder eine Rechnungsnummer sein; auch die Einheit der Sendung ist nicht fest determiniert, sondern es werden verschiedene Alternativen genannt. Dies spricht ebenfalls dafür, dass dem Unternehmer ein gewisser Ausgestaltungsspielraum seines Rückverfolgbarkeitssystems bleiben soll.

### **Zusätzliche Nennung des Eigentümers nicht in allen Fällen möglich**

In Artikel 3 Absatz 1 Ziff. d) und f) der Verordnung (EU) Nr. 931/2011 wird sowohl auf der Versender- als auch auf der Empfängerseite die **zusätzliche** Angabe von Name und Anschrift des Eigentümers gefordert, wenn es sich dabei nicht um den eigentlichen Versender / Empfänger handelt. Diese Regelung verlangt den betroffenen Versendern / Empfängern (bspw. Kühlhäusern) unstreitig gewisse zumutbare Nachfragepflichten ab. So muss beispielsweise der Kühlhausbetreiber, soweit er den Eigentümer der eingelagerten Ware nicht benennen kann, den Einlagerer der Ware (Kunden) befragen, wer tatsächlicher Eigentümer der eingelagerten Ware ist. Dies wird im Regelfall der Kunde sein, aber es sind auch andere Fälle denkbar. Kann der Lebensmittelunternehmer mit vertretbarem Aufwand keine Angabe zum Eigentümer der Ware machen, dürften ihm weitere Ermittlungen der Eigentumsverhältnisse schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht zuzumuten sein (Importe von Übersee im Rahmen von sog. Kettengeschäften) und kein Verschuldensvorwurf gemacht werden können. Ferner sind individuelle Vertragsgestaltungen zu berücksichtigen

(bspw. Lieferung unter Eigentumsvorbehalt), die Betriebsgeheimnisse darstellen können, so dass neben praktischen Schwierigkeiten bei der Eigentümerangabe auch weitergehende rechtliche Folgen einer solchen Verpflichtung (Eingriff in Art. 12 GG) zu beachten sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zur Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes die Rückverfolgbarkeit der Ware innerhalb der EU schon über die tatsächlichen Versender und Empfänger der Ware gegeben ist. Eine zusätzliche Angabe des Eigentümers in allen Fällen erscheint dagegen weder erforderlich noch möglich.

Berlin, den 27. Januar 2012 (M. Sieber / Dr. M. Girnau)