

Drohende Erschwerung von Lebensmittelspenden

Rechtsanwältin Julia Berger

Ohne gemeinnützige Organisationen, die überschüssige, aber qualitativ einwandfreie Lebensmittel sammeln und an sozial und wirtschaftlich Benachteiligte verteilen, sähe es in der Bundesrepublik deutlich trostloser aus.

Dabei ist deren Arbeit derzeit nicht einfach, denn gerade auch gemeinnützige Organisationen – wie etwa allein die rund 940 Tafeln in Deutschland – sind Leidtragende in Corona-Zeiten. Auf der einen Seite gab es aufgrund von Hamsterkäufen weniger Essensspenden, auf der anderen Seite, ebenfalls coronabedingt, mehr Menschen, die die Hilfe in Anspruch nehmen.

Nun droht zudem neues Ungemach. Die Europäische Kommission beabsichtigt eine Änderung der Anhänge der Hygieneverordnung (EG) Nr. 853/2004 in Bezug auf das Allergenmanagement, Lebensmittelspenden und ein „Food Safety Culture Concept“.¹

1. Überblick über die geplanten Änderungen

Bei den geplanten Änderungen geht es einerseits um eine generelle Verpflichtung zum Allergenmanagement auf allen Stufen mit dem Ziel, unbeabsichtigte Einträge von Allergenen zu vermeiden. Andererseits geht es um das Thema „Food Safety Culture“ und damit um die Übernahme der Prinzipien des neuen Codex-Dokuments sowie den ISO-Standard 22000 „Lebensmittelsicherheits-Managementsysteme“. Und schließlich sollen die Rahmenbedingungen für Lebensmittelspenden formuliert werden.

Laut Verordnungsentwurf alles mit dem ehrenwerten Ziel, im Zeichen des grünen



© benqook – stock.adobe.com

Deals der Kommission „vermeidbare Lebensmittelabfälle“ zu vermeiden. Dies wird jedoch Auswirkungen auf die Anforderungen an Lebensmittelspenden an gemeinnützige Organisationen haben. Unter anderem ändern sich die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit gemäß Art. 18 Basisverordnung 178/2002 bei der Abgabe von Lebensmitteln tierischen Ursprungs.

2. Änderung der Rahmenbedingungen für Lebensmittelspenden

Anlass der Änderungen in Bezug auf die Lebensmittelspenden, so kann es dem Verordnungsentwurf entnommen werden, ist ein wissenschaftliches Gutachten der EFSA vom 27.09.2018 über Ansätze zur Gefahrenanalyse für bestimmte kleine Einzelhandelsgeschäfte und Lebensmittelspenden.² Dieses kam zu dem Ergebnis, dass Lebensmittelspenden mehrere neue Herausforderungen für die Lebensmittelsicherheit auf Einzelhandelsebene darstellen, weshalb zusätzliche allgemeine Hygieneanforderungen in diesem Bereich empfohlen wurden.

Aus diesem Grund sollen nunmehr also Rahmenbedingungen für die Distribution von Lebensmitteln über gemeinnützige Organisationen in einem neu in den Anhang II der Hygieneverordnung 853/2004 einzufügenden Abschnitt Va festgelegt werden.

Die geplante Regelung in Anhang II Abschnitt Va Nr. 1 und Nr. 2³ sieht vor, dass Lebensmittelunternehmen Lebensmittel zum Zweck der Lebensmittelspende unter folgenden Bedingungen abgeben können:

(1) Die Lebensmittelunternehmer sollten routinemäßig prüfen, ob die ihrer Verantwortung unterstehenden Lebensmittel gemäß Artikel 14 Abs. 2 Basisverordnung 178/2002 *gesundheitsschädlich und für den menschlichen Verzehr ungeeignet sind*.

Ist dies nicht der Fall, so können die Lebensmittelunternehmer Lebensmittel weitergeben

- mit einem Verbrauchsdatum (gemäß Art. 24 LMIV 1169/2011) vor Ablauf dieses Datums,
- mit einem Mindesthaltbarkeitsdatum (gem. Art. 2 Abs. 2 Buchst. r LMIV 1169/

2011) bis zu und auch nach diesem Datum oder

- zu jedem vorgesehenen Zeitpunkt bei Lebensmitteln, für die ein Mindesthaltbarkeitsdatum (gem. Anhang X Nr. 1 Buchst. d LMIV 1169/2011) nicht erforderlich ist.

(2) Lebensmittelunternehmen, die mit den in Nummer (1) genannten Lebensmitteln umgehen, sollten bewerten, ob die Lebensmittel gesundheitsschädlich und für den menschlichen Verzehr ungeeignet sind, indem sie mindestens Folgendes berücksichtigen:

- das Mindesthaltbarkeitsdatum oder das Verbrauchsdatum, wobei eine ausreichende Resthaltbarkeitsdauer bis zum Ende des Mindesthaltbarkeitsdatums oder des Verbrauchsdatums gewährleistet sein müsste, um eine sichere Weiterverteilung und Verwendung durch den Endverbraucher zu ermöglichen
- die Unversehrtheit der Verpackung
- die ordnungsgemäßen Lager- und Transportbedingungen einschließlich der geltenden Temperaturanforderungen
- das Datum des Einfrierens gem. Anhang II Abschnitt IV Nr. 2 Buchst. b der Hygieneverordnung 853/2004
- ggf. die organoleptischen Bedingungen
- die Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit gemäß der Durchführungsverordnung 931/2011, falls es sich um Erzeugnisse tierischen Ursprungs handelt

Während die geplanten Qualitätskriterien für die Abgabe von Lebensmitteln keine großen Änderungen erwarten lassen, da sie auch jetzt schon eingehalten werden und Lebensmittel nur abgegeben werden sollten, wenn sie sicher im Sinne des Art. 14 Basisverordnung 178/2002 sind, droht mit der so unscheinbaren letzten Aufzählung eine neue Anforderung, die große Auswirkungen befürchten lässt.

3. Auswirkungen auf das vereinfachte Dokumentationsverfahren

Für Erzeugnisse tierischen Ursprungs müsste gemäß Anhang II Abschnitt Va Nr. 2 dann die Rückverfolgbarkeit nach Art. 3 Durchführungsverordnung 931/2011 sichergestellt werden. Keine Frage: Der Nachweis der Herkunft von Lebens- und Futtermitteln ist für einen effizienten Verbraucherschutz unabdingbar, weshalb die Rückver-

folgbarkeit richtigerweise eine wesentliche Pflicht für Lebensmittelunternehmer darstellt.

Im Zusammenhang mit der Abgabe von Lebensmitteln an gemeinnützige Organisationen besteht bisher jedoch im Hinblick auf die Pflichten aus Art. 18 Basisverordnung 178/2002 im Sinne aller Beteiligten nur ein vereinfachtes Dokumentationsverfahren: Bei der Abgabe von Lebensmitteln ergänzt und unterschreibt der Spendensammler ein einfaches Formular, dessen Durchschrift der Spendegeber aufbewahrt.

Und auch nur dieses vereinfachte Verfahren ist letztlich sinnvoll. Denn Hintergrund desselben ist es, dass der mit der Rückverfolgbarkeit verbundene Aufwand für die abgebenden Unternehmen aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher betroffener Lebensmittel in Kleinstmengen organisatorisch schlichtweg nicht darstellbar ist und mithin in keinem Verhältnis zum verfolgten ideellen Zweck steht.⁴ Oft fehlt es einfach schon am Personal hierfür.

Gemeinnützige Organisation als Lebensmittelunternehmer

Die ganze Problematik ist im Grunde genommen darauf zurückzuführen, dass gemeinnützige Organisationen nach allgemeiner Auffassung Lebensmittelunternehmer im Sinne des Art. 3 Nr. 2 und Nr. 3 Basisverordnung 178/2002 sind.⁵ Auch wenn diesen Organisationen das unternehmerische Element fehlt und sie in ihrer Funktion zudem eher als Boten für Endverbraucher anzusehen sind, die selbst Lebensmittel beim Einzelhandel abholen, werden sie dem für sie unangemessenen lebensmittelrechtlichen Regime unterstellt, was zur genannten Problematik führt.

Wenngleich eine Beurteilung hier also durchaus hätte anders ausfallen können und müssen, macht die beabsichtigte Änderung diese Fragestellung nunmehr leider ohnehin weitgehend obsolet. Der europäische Gesetzgeber will gemeinnützige Organisationen der Verpflichtung der Rückverfolgbarkeit unterworfen wissen.

Erhebliche Dokumentationspflichten für Lebensmittel tierischen Ursprungs

Die geplante Änderung in Anhang II Abschnitt Va Nr. 2 sieht nunmehr für Abgaben an gemeinnützige Organisationen ausdrücklich vor, dass bei Erzeugnissen tierischen Ursprungs die Rückverfolgbarkeit gemäß Durchführungsverordnung 931/2011 sichergestellt werden muss. Art. 3

Durchführungsverordnung 931/2011 statuiert insofern die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit wie folgt:

(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.

Durch die beabsichtigten Änderungen würde das einfache Dokumentationsverfahren,



Lebensmittelausgabe

© Lisa-Marie Kaspar, Tafel Deutschland e. V.

bei dem die Spendensammler ein Formular ausfüllen und dem Spendegeber eine Durchschrift aushändigen, den Anforderungen bei der Abgabe tierischer Erzeugnisse also nicht mehr genügen. Vielmehr müsste dann das abgebende Lebensmittelunternehmen die unter Art. 3 Abs. 1 lit. a bis h Durchführungsverordnung 931/2011 angegebenen Informationen bereitstellen. In welcher Form dies geschieht, bliebe dem abgebenden Lebensmittelunternehmen gemäß Art. 3 Abs. 3 S. 3 Durchführungsverordnung 931/2011 freigestellt, sofern es klar, eindeutig verfügbar und abrufbar geschieht.

Es kann festgehalten werden: Mit dieser letzten Anforderung in Anhang II Abschnitt Va Nr. 2 droht ein Zusatz, der dazu führen könnte, dass viele Lebensmittelspenden künftig gänzlich unterbleiben.

4. Deal or no Deal

Nun sind also erhebliche Dokumentationspflichten bei der Abgabe von Lebensmitteln tierischen Ursprungs an gemeinnützige Organisationen zu erwarten. Man kann sich vorstellen, welche Vielzahl von Lebensmitteln hiervon betroffen ist.

Wenngleich derzeit nicht abschließend beurteilt werden kann, ob die geplanten Änderungen in dieser Form verabschiedet werden, erscheint es sinnvoll, abgebende Lebensmittelunternehmer auf die organisatorische Mehrbelastung, die im Hinblick auf die Abgabe von Erzeugnissen tierischen Ursprungs an gemeinnützige Organisationen entsteht, vorzubereiten.

Auch für die Lebensmittelüberwachung ändert sich hierdurch viel. Bislang konnten die gemeinnützigen Organisationen anhand des einfachen Dokumentationsverfahrens schnell und zügig kontrolliert werden. Die Lebensmittelkontrolleure sind in diesem Bereich nunmehr jedoch mit einem deutlichen Mehraufwand konfrontiert.

So viel zum Green Deal.

Es zeichnet sich ab, dass der Sinn und Zweck der Änderungen – nämlich vermeidbare Lebensmittelabfälle zu vermeiden – konterkariert wird und sinnvolle Lebensmittelspenden unterbleiben, da der Mehraufwand im Ergebnis häufig in keinem Verhältnis zum damit verfolgten ideellen Zweck stehen wird.

Würden diese Änderungen wie geplant verabschiedet, werden Lebensmittelspenden und Lebensmittelkontrolleure vor neue Herausforderungen gestellt und die gemeinnützigen Organisationen erhalten – anstelle von Unterstützung – unverdient neue Probleme.

*Julia Berger
Rechtsanwältin
meyer.rechtsanwalts GmbH
www.meyerlegal.de*

[1] Ares(2020)3623256, Verordnungsentwurf und Anhang abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12230-Hygiene-rules-on-allergens-food-redistribution-and-food-safety-culture> (Stand: 23.07.20)

[2] EFSA Journal 2018;16(11):5432

[3] Ares(2020)3623256, a. a. O.

[4] Meyer, in: Meyer/Streinz, Art. 18 BasisVO, Rn. 11

[5] Meyer, in: Meyer/Streinz, Art. 18 BasisVO, Rn. 10