

Rechtsgrundlagen für die EU-Zulassung von Großküchen

Das Lebensmittelrecht unterscheidet Betriebe in drei Kategorien:

- Betriebe mit reinen Einzelhandelstätigkeiten
- Betriebe mit reinen Großhandelstätigkeiten
- Betriebe mit Einzelhandels- und Großhandelstätigkeiten

Einzelhandelstätigkeiten beinhaltet der Verkauf bzw. die Abgabe an Endverbraucher:

- Tischgäste im Haus (z. B. Restaurantgäste, Patienten im Krankenhaus, Bewohner von Heimen)
- Kunden von Essen auf Rädern, das selbst ausgefahren wird
- Partyservice an Privatpersonen.

Zu den Großhandelstätigkeiten zählt die Abgabe an andere Betriebe. Hier einige Beispiele:

- Kitas
- Schulen
- Seniorenheime
- Kliniken
- Partyservice für Firmen
- Essen auf Rädern, das von anderen Firmen ausgefahren wird.

Reine Einzelhandelsbetriebe brauchen in der Regel keine EU-Zulassung, reine Großhandels-Betriebe, die *rohe tierische Erzeugnisse* verarbeiten, benötigen grundsätzlich eine sogenannte EU-Zulassung. Für Betriebe, die sowohl Einzel- als auch Großhandelstätigkeiten haben, gilt die Regel: werden *mehr als ein Drittel der Produktion an andere Betriebe* abgegeben oder wird *weiter als 100 km* ausgeliefert, dann gilt auch hier die Zulassungspflicht.

EU-VO 178/2002:

Einzelhandelstätigkeit (Art. 3 Nr. 7): „Einzelhandel ist die Handhabung und/oder Be- oder Verarbeitung von Lebensmitteln und ihre Lagerung am Ort des Verkaufs oder der Abgabe an den Endverbraucher; hierzu gehören Verladestellen, Verpflegungsvorgänge, Betriebskantinen, Großküchen, Restaurants und ähnliche Einrichtungen der Lebensmittelversorgung, Läden, Supermarkt Vertriebszentren und Großhandelsverkaufsstellen.“

Endverbraucher (Art. 3 Nr. 18): der letzte Verbraucher eines Lebensmittels, der das Lebensmittel nicht im Rahmen der Tätigkeit eines Lebensmittelunternehmens verwendet.

Lebensmittelunternehmen (Art. 3 Nr. 2): „alle Unternehmen, gleichgültig, ob sie auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind oder nicht und ob sie öffentlich oder privat sind, die eine mit der Produktion, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Lebensmitteln zusammenhängende Tätigkeit ausführen“. Demnach können auch Schulen und Kitas Lebensmittelunternehmen sein.

Lebensmittelunternehmer (Art. 3 Nr. 3): „die natürlichen oder juristischen Personen, die dafür verantwortlich sind, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts in dem ihrer Kontrolle unterstehenden Lebensmittelunternehmen erfüllt werden.“ Als Lebensmittelunternehmer gelten meist die Geschäftsführer, sie müssen auch eine EU-Zulassung beantragen.

EU-Verordnung 853/2004 (Lebensmittelhygiene-Verordnung für tierische Produkte)

Einsatz vorgegarter tierischer Produkte ist nicht zulassungspflichtig

Art. 1 Abs. 2: „Sofern nicht ausdrücklich anders angegeben, *gilt diese Verordnung nicht für Lebensmittel, die sowohl Erzeugnisse pflanzlichen Ursprungs als auch Verarbeitungserzeugnisse tierischen Ursprungs enthalten.*“ Der Begriff „Verarbeitung“ wird in der Verordnung 852/2004 „Allgemeine Lebensmittelhygiene“ definiert.

Laut Art. 2 Abs. 1 Punkt m ist „Verarbeitung eine wesentliche Veränderung des ursprünglichen Erzeugnisses, beispielsweise durch

- **Erhitzen**
- Räuchern
- Pökeln
- Reifen
- Trocknen
- Marinieren
- Extrahieren
- Extrudieren oder
- durch eine Kombination dieser verschiedenen Verfahren.“

Das bedeutet, dass der Einsatz roher tierischer Produkte zur Zulassungspflicht führt, während die Verwendung vorgegarter Produkte nicht im Geltungsbereich der VO 853/2004 liegt, also nicht zulassungspflichtig ist.

Gemäß Punkt 3.3 des EU-Leitfaden für die Umsetzung der EU-Verordnung 853/2004 wird zwischen verarbeiteten und unverarbeiteten Erzeugnissen tierischen Ursprungs unterschieden, in zwei Anhängen sind Beispiele dafür enthalten.

EU-Leitfaden zu Anhang I – Beispiele für unverarbeitete tierische Produkte (Verwendung führt zur Zulassungspflicht)	EU-Leitfaden zu Anhang II – Beispiele für verarbeitete tierische Produkte (Verwendung ist nicht zulassungspflichtig)
<ul style="list-style-type: none"> • Frisches Fleisch • Hackfleisch • Unverarbeitete Fleischzubereitungen • Blut • Frische Fischereierzeugnisse • Lebende Muscheln • Rohmilch • Ganze Eier • Honig 	<ul style="list-style-type: none"> • Fleischerzeugnisse (Schinken, Salami) • Verarbeitete Fischereierzeugnisse (geräucherter Fisch, mariniertes Fisch) • Milcherzeugnisse (wärmebehandelte Milch, Käse, Joghurt etc.) • Eiprodukte • Ausgelassene tierische Fette

AFFL¹-Bekanntmachung vom 25.04.2019:

„Werden bei der Herstellung nicht verarbeitete Erzeugnisse tierischen Ursprungs verwendet, sind entsprechend Artikel 1 Absatz 2 Satz 2 die Vorschriften der Verordnung (EG) Nummer 853/2004 anzuwenden“. Das bedeutet, dass die Verwendung von verarbeiteten tierischen Erzeugnissen keine Zulassungspflicht besteht.

¹ AFFL = Arbeitsgruppe Fleisch- und Geflügelfleischhygiene und fachspezifische Fragen von Lebensmitteln tierischer Herkunft der Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz

Merkblatt EU-Zulassungsverfahren Regierungspräsidien in Hessen:

„Zur Berechnung der Abgabemenge sind nur Essensportionen zu berücksichtigen, die unter Verwendung von unverarbeiteten Erzeugnissen tierischen Ursprungs hergestellt worden sind. Unverarbeitete Erzeugnisse tierischen Ursprungs sind z.B. frisches Fleisch, unverarbeitete Fleischzubereitungen (z.B. mariniertes Fleisch, Geschnitzeltes), frischer Fisch, Rohmilch und Erzeugnisse aus Rohmilch (z.B. Rohmilchkäse), ganze Eier, nicht pasteurisiertes Flüssigei [...]. Nicht hierzu zählen alle Verarbeitungserzeugnisse tierischen Ursprungs, wie z.B. Wurstwaren, verarbeiteter Fisch, verarbeitetes Fleisch, wärmebehandelte Milch und daraus hergestellte Milcherzeugnisse, Milchpulver oder pasteurisiertes Vollei. Werden mehr als ein Drittel der Essensportionen, die unter Verwendung von unverarbeiteten Erzeugnissen tierischen Ursprungs hergestellt worden sind, an andere Betriebe abgegeben, besteht Zulassungspflicht. Wird dieser Abgabeanteil nicht erreicht, ist eine Zulassung nicht erforderlich.“

Handbuch Zulassung Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz:

„Für die Frage nach der Zulassungspflicht eines Betriebs ist neben den Vertriebswegen die Definition für „Erzeugnisse tierischen Ursprungs“ entscheidend. So gilt die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 ausdrücklich nicht für sog. zusammengesetzte Lebensmittel, die sowohl Erzeugnisse pflanzlichen Ursprungs als auch Verarbeitungserzeugnisse tierischen Ursprungs enthalten.

Zu den unverarbeiteten Erzeugnissen tierischen Ursprungs gehört beispielsweise Frischei. Damit ist die Herstellung von Produkten unter Verwendung von Frischei grundsätzlich zulassungspflichtig.“ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Verwendung von verarbeiteten Erzeugnissen nicht zulassungspflichtig ist.

Einzelhandelsunternehmen mit Großhandelstätigkeiten können zulassungspflichtig sein

Art. 1 Abs. 5a: „Sofern nicht ausdrücklich anders angegeben, *gilt diese Verordnung nicht für den Einzelhandel*“

Art. 1 Abs. 5b: *Diese Verordnung gilt jedoch für Einzelhandeltätigkeiten*, die zur Deckung des Bedarfs eines anderen Betriebs an Lebensmitteln tierischen Ursprungs ausgeübt werden, es sei denn,

- i) die Tätigkeiten beschränken sich auf die Lagerung oder den Transport, wobei die spezifischen Temperaturanforderungen des Anhangs III dennoch gelten, oder
- ii) bei Abgabe an ein anderes Unternehmen, *wenn es sich um keine nebensächliche Tätigkeit* auf lokaler Ebene von beschränktem Umfang handelt.

Die Mitgliedsländer der EU haben jeweils festgelegt, wie eine „nebensächliche Tätigkeit“ definiert wird. In Deutschland wurde dies durch die Tierische Lebensmittelhygiene-Verordnung getan. Sie regelt damit konkret, welche Betriebe eine EU-Zulassung benötigen.

Tierische Lebensmittelhygiene-Verordnung Deutschland

§ 6 *Nebensächliche Tätigkeiten* des Einzelhandels im Sinne des Artikels 1 Abs. 5b Nr. ii der Verordnung (EG) Nr. 853/2004:

Die Abgabe von Lebensmitteln tierischen Ursprungs von einem Betrieb des Einzelhandels an andere Betriebe des Einzelhandels stellt eine nebensächliche Tätigkeit auf lokaler Ebene von beschränktem Umfang nach Artikel 1 Abs. 5 Buchstabe b Nr. ii der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 dar, wenn die Abgabe

1. auf höchstens *ein Drittel der Herstellungsmenge* des abgebenden Betriebes an Lebensmitteln tierischen Ursprungs und
2. auf im Umkreis von *nicht mehr als 100 Kilometern* gelegene Betriebe

beschränkt ist.

Das bedeutet, dass jeder Betrieb, der weiter als 100 km ausliefert oder dessen Großhandelsanteil (= Lieferung an andere Betriebe) größer als 33,3% liegt, eine EU-Zulassung benötigt. Es wurde allerdings nicht definiert, wie der zulassungspflichtige Großhandelsanteil berechnet wird.

In § 9 werden die nötigen Antragsunterlagen festgelegt:

- Formloser Antrag
- Betriebsspiegel (Formular gemäß Anlage 6 der Tier-LMHV)
- Grundrisspläne mit Personalwegen, Materialfluss und Maschinenaufstellung
- Nachweise über die Zuverlässigkeit des Lebensmittelunternehmers

EU-Verordnung 625/2017 „Amtliche Kontrollen“

Artikel 148 dieser Verordnung legt fest, dass die Zulassungsbehörden eine bedingte (vorläufige) Zulassung erteilen können. Diese gilt für 3 Monate und kann nochmals um 3 weitere Monate verlängert werden. Nach insgesamt 6 Monaten muss dann endgültig entschieden werden, ob die Zulassung erteilt oder entzogen wird

Filialregelung

AFFL²-Bekanntmachung vom 25.04.2019: „Filialen sind ebenfalls als Betriebe im Sinne der Verordnung (EG) 853/2004 anzusehen.“

Manche Bundesländer, wie z. B. Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen oder Rheinland-Pfalz, wenden diese Filialregelung an – es ist auch dann eine EU-Zulassung notwendig, wenn es sich nicht um die Auslieferung an ein anderes Unternehmen handelt, sondern um eine Zweigstelle im gleichen Unternehmen. Andere Bundesländer, wie z. B. Hessen, wenden diese Filialregelung nicht an, sondern halten sich eng an das EU-Recht, wonach nur der Verkauf an ein anderes Unternehmen zulassungspflichtig ist.

Cateringbetriebe

AFFL-Bekanntmachung vom 25.04.2019: „Cateringbetriebe im Sinne der Bereitstellung und Abgabe von Speisen und Getränken an Endverbraucher an anderen Orten als dem Ort der Herstellung fallen unter den Einzelhandelsbegriff nach Artikel 3 Nummer 7 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Catering stellt damit eine Form des Einzelhandels dar und ist nicht zulassungspflichtig“.

In manchen Bundesländern fallen also Cateringbetriebe grundsätzlich nicht in die Zulassungspflicht!

² AFFL = Arbeitsgruppe Fleisch- und Geflügelfleischhygiene und fachspezifische Fragen von Lebensmitteln tierischer Herkunft der Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz

Zulassungskriterien:

Es gibt keine einheitliche Vorgehensweise in Deutschland. Die Unterschiede sind immens und reichen am Beispiel Hygieneschleuse vom bloßen Handwaschbecken bis zur komplexen Sohlenreinigungsanlage mit Händedesinfektionsterminal.

AVV³ Lebensmittelhygiene: Anlage 1 definiert allgemeine Anforderungen an die Zulassung von Betrieben:

1. Anforderungen an Räume

- Hygieneschleuse
- Sanitäranlagen
- Handwaschbecken
- Beleuchtung
- Abwasserableitungssystem
- Umkleideräume
- Böden
- Wände
- Decken
- Fenster
- Türen
- Arbeitsflächen
- Materialien von Oberflächen
- Reinigung und Desinfektion
- Waschen von Lebensmitteln

2. Anforderung an die Beförderung

- Transportbehälter
- Kontaminationsgefahr durch Transportbehälter und Verpackungen
- Transport mit anderen Waren

3. Anforderung an die Ausrüstung

- Kontaminationsgefahr durch Ausrüstungsgegenstände
- Reinigung
- Kontrollvorrichtungen (z.B. Thermometer, Alarmgeber für Kühlanlagen, Fremdkörperdetektor)

4. Anforderungen an den Umgang mit Lebensmittelabfällen

- Lagerung von Lebensmittelabfällen
- Abfallsammelräume
- Entsorgung

5. Anforderung an die persönliche Hygiene

- Schutzkleidung

6. Vorschriften für Lebensmittel

- Trinkwasser
- Schädlingsbekämpfung
- Trennung Rohstoffe und Verarbeitungserzeugnisse
- Auftauen gefrorener Lebensmittel

Neben baulichen und technischen Gegebenheiten werden auch organisatorische Regelungen überprüft wie z. B. HACCP, Hygieneschulungen und Belehrungen nach dem Infektionsschutzgesetz. Das bedeutet, dass auch die Dokumentation Teil der Anforderungen ist.

³ AVV = Allgemeine Verwaltungsvorschrift

Was ist zu prüfen bezüglich der Zulassungspflicht?

1. Haben Sie rohe/unverarbeitete tierische Produkte im Sortiment oder greifen Sie nur auf vorgegarte/verarbeitete Ware zurück? In letzterem Fall gilt keine Zulassungspflicht, denn diese ist nur bei Verwendung unverarbeiteter tierischer Erzeugnisse vorgeschrieben. Es ist also möglich, durch eine Umstellung auf vorgegarte Produkte eine EU-Zulassung zu vermeiden. Allerdings setzen manche Kunden (z.B. Schulen) bei ihren Lieferanten eine EU-Zulassung voraus.
2. Betreiben Sie Großhandelstätigkeiten?
Es empfiehlt sich, eine Aufstellung zu machen und jede Kundengruppe einzuteilen in Einzelhandelstätigkeit bzw. Großhandelstätigkeit.
 - Schulverpflegung: Ist der Kunde die Schule (gibt die Schule das Essen mit Schulpersonal aus = zulassungspflichtig) oder sind es die Kinder bzw. deren Eltern (wird das Essen durch Cateringpersonal ausgegeben = nicht zulassungspflichtig)?
 - Essen auf Rädern: Werden die Essen selbst ausgefahren (= nicht zulassungspflichtig) oder übergibt man sie an einen örtlichen Dienstleister (z.B. Rotes Kreuz), der mit den Endverbrauchern die Verträge hat (= zulassungspflichtig)?
 - Wird das Essen z. B. in Schulen durch eigenes Cateringpersonal portioniert und abgegeben (= nicht zulassungspflichtig z. B. in Berlin und Bayern) oder wird das Essen von Schulpersonal oder einem Elternverein an die Schüler abgegeben (= zulassungspflichtig)?
3. Berechnen Sie den prozentualen Anteil Ihrer Großhandelstätigkeiten!
Da es im Gesetz keine Kriterien für die Berechnung gibt, sollte dies anhand der drei Beispiele des Veterinärs Dr. med. vet. Dieter Bödeker (siehe rhw management 7/2009) geschehen. Wir empfehlen dazu, die Berechnung nicht auf Tagesbasis, sondern auf Jahresbasis anzustellen. Liegen Sie über 33,3 % und Sie verarbeiten rohe tierische Produkte, dann liegen Sie in der Zulassungspflicht.
4. Beliefern Sie Betriebe, die weiter als 100 km entfernt sind?
Dann liegen Sie in der Zulassungspflicht, außer Sie verarbeiten keine rohen tierischen Produkte.

Zulassungsverfahren

1. Antragstellung mit den erforderlichen Unterlagen (Betriebsspiegel, Grundrisspläne mit Personalwegen, Materialfluss und Maschinenaufstellung sowie Nachweise über die Zuverlässigkeit des Lebensmittelunternehmers (Führungszeugnis, Gewerberegisterauszug). Die Antragstellung erfolgt in der Regel beim zuständigen Veterinäramt.
2. Die Zulassungsbehörde macht Vorprüfung anhand der Unterlagen und fordert ggf. weitere Unterlagen an (z. B. HACCP-Konzept oder Betriebsbeschreibung)
3. Zulassungsbegehung durch die Zulassungsbehörde. Danach wird entschieden:
 - Der Betrieb erhält direkt die EU-Zulassung
 - Der Betrieb erhält eine bedingte (vorläufige) EU-Zulassung gemäß EU-Verordnung 625/2017 Art. 148 in Verbindung mit Auflagen.

Im zweiten Fall hat der Betrieb eine Frist von 3 Monaten, um die Auflagen zu erfüllen. Diese Frist kann nochmals um 3 Monate verlängert werden. Erfüllt der Betrieb nach insgesamt 6 Monaten die Auflagen immer noch nicht, dann wird ihm die EU-Zulassung entzogen und er darf nur noch Großhandelstätigkeiten unterhalb der Drittel-Regelung durchführen.