

Handeln in Krisen und Krisenprävention

BfR-Symposium in Kooperation mit ANSES (Frankreich) und DTU (Dänemark)

Acting in Times of Crisis and Crisis Prevention

BfR Symposium in cooperation with ANSES (France) and DTU (Denmark)

Berlin, 13. – 14. September 2012

Impressum

BfR Abstracts und Materialien (Tagungsunterlagen)

BfR-Symposium „Handeln in Krisen und Krisenprävention“
in Kooperation mit ANSES (Frankreich) und DTU (Dänemark)

Bundesinstitut für Risikobewertung
Pressestelle
Max-Dohrn-Straße 8–10
10589 Berlin

Berlin 2012
63 Seiten

Druck: Umschlag, Inhalt und buchbinderische Verarbeitung
BfR-Hausdruckerei

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	7
2	Foreword	9
3	Programm des Symposiums „Handeln in Krisen und Krisenprävention“	11
4	Programme of the Symposium “Acting in Times of Crisis and Crisis Prevention“	15
5	Kurzfassungen/Abstracts der Vorträge	19
5.1	Krisen in Staat und Gesellschaft: Verantwortung von Institutionen und Personen in der Krise	19
5.2	Lessons from Crises of the Past Experiences from INFOSAN	21
5.3	European Cooperation in Times of Crisis: European added-value	22
5.4	Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen im Krisenfall: Sicht der Bundesländer	23
5.5	Risikokommunikation in Krisenfällen	24
5.6	The Role of Social and Human Sciences in Crisis Prevention	26
5.7	Risikomanagement und Koordination in der Krise	27
5.8	Crisis Prevention, Control of Zoonoses	28
5.9	Missions of Reference Laboratories in Times of Crisis	29
5.10	Global Data for Real-time Detection and Prevention of Outbreaks and Emerging Diseases	30
5.11	Die staatliche Krisenprävention aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes	31
5.12	Rechtliche Rahmenbedingungen in der Krise	32
5.13	Zivile Krisenvorsorge in Deutschland am Beispiel der Übungsserie LÜKEX	33
6	Materialien	35
6.1	Europäische Rechtsgrundlagen im Bereich des Lebensmittelrechts	35
6.2	Leitfäden	37
6.2.1	Risk Reduction and Emergency Preparedness WHO Six-Year Strategy for the Health Sector and Community Capacity Development <i>Weltgesundheitsorganisation (WHO)</i>	37
6.2.2	Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen betreffend eine verstärkte Koordinierung der allgemeinen Bereitschaftsplanung für Krisenfälle im Gesundheitsbereich (KOM [2005]) 605 endgültig <i>Europäische Kommission</i>	39

6.2.3	EFSA Procedures for Responding to Urgent Advice Needs <i>European Food Safety Authority (EFSA)</i>	40
6.2.4	When Food Is Cooking Up a Storm – Proven Recipes for Risk Communications – Risk Communication Guidelines <i>European Food Safety Authority (EFSA)</i>	41
6.2.5	Krisenkommunikation (Leitfaden für Behörden und Unternehmen) <i>Bundesministerium des Innern (BMI)</i>	42
6.2.6	Verfahrensanweisung Krisenmanagement <i>Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)</i>	44
6.2.7	Adapting the EU Framework for the Prevention and Management of Foodborne Public Health Crises <i>French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety (ANSES)</i>	51
6.2.8	Guidelines – Administrative Contingency Plan <i>Norwegian Food Safety Authority</i>	55
6.2.9	Incident Response Protocol (Revised May 2011) <i>Food Standards Agency (FSA)</i>	60
6.2.10	Annual Report of Incidents 2011 <i>Food Standards Agency (FSA)</i>	61
7	Referentinnen und Referenten/Speakers	63

Content

1	Foreword (German)	7
2	Foreword (English)	9
3	Programme of the Symposium „Acting in Times of Crisis and Crisis Prevention“ (German)	11
4	Programme of the Symposium „Acting in Times of Crisis and Crisis Prevention“ (English)	15
5	Abstracts of the presentations	19
5.1	Crises in the State and Society: Responsibility of Institutions and Individuals in Times of Crisis (German)	19
5.2	Lessons from Crises of the Past - Experiences from INFOSAN (English)	21
5.3	European Cooperation in Times of Crisis: European added-value (English)	22
5.4	Cooperation between various Levels of the Government in Crisis Situations: the View of German Federal States (Länder), (German)	23
5.5	Risk Communication in Crises Situations (German)	24
5.6	The Role of Social and Human Sciences in Crisis Prevention (English)	26
5.7	Risk Management und Coordination in a Crisis (German)	27
5.8	Crisis Prevention, Control of Zoonoses (English)	28
5.9	Missions of References Laboratories in Times of Crisis (English)	29
5.10	Global Data for Real-time Detection and Pre-vention of Outbreaks and Emerging Diseases (English)	30
5.11	State Crisis Prevention from the Point of View of the Federation of German Consumer Organisations (German)	31
5.12	Outline Legal Conditions during a Crisis (German)	32
5.13	Civil Crisis Prevention in Germany with the Example of the Exercise Series LÜKEX (German)	33
6	Materials	35
6.1	European Legal Bases of the Food Legislation (German)	35
6.2	Guidance Documents	37
6.2.1	Risk Reduction and Emergency Preparedness: WHO Six-Year Strategy for the Health Sector and Community Capacity Development <i>World Health Organization (WHO)</i>, (English)	37

6.2.2	Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on strengthening coordination on generic preparedness planning for public health emergencies at EU level (COM [2005] 605 final) <i>European Commission</i> (German)	39
6.2.3	EFSA Procedures for Responding to Urgent Advice Needs <i>European Food Safety Authority (EFSA)</i> , (English)	40
6.2.4	When Food Is Cooking Up a Storm – Proven Recipes for Risk Communications – Risk Communication Guidelines <i>European Food Safety Authority (EFSA)</i> , (English)	41
6.2.5	Crisis Communication (guidance for authorities and companies) <i>Federal Ministry of the Interior (BMI)</i> , (German)	42
6.2.6	Standard Operation Procedure for Crisis Management <i>Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)</i> , (German)	44
6.2.7	Adapting the EU Framework for the Prevention and Management of Foodborne Public Health Crises <i>French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety (ANSES)</i> , (English)	51
6.2.8	Guidelines – Administrative Contingency Plan <i>Norwegian Food Safety Authority</i> (English)	55
6.2.9	Incident Response Protocol (Revised May 2011) <i>Food Standards Agency (FSA)</i> , (English),	60
6.2.10	Annual Report of Incidents 2011 <i>Food Standards Agency (FSA)</i> , (English)	61
7	Speakers	63

1 Vorwort

Eine internationale Veranstaltung über Krisen im gesundheitlichen Verbraucherschutz wird im September 2012 vom Bundesinstitut für Risikobewertung gemeinsam mit den französischen und dänischen Schwesterbehörden ANSES und DTU organisiert. An beiden Veranstaltungstagen beschäftigen sich Experten aus Deutschland und dem europäischen Ausland mit Fragen der Verantwortlichkeiten zu Zeiten nationaler und internationaler Lebensmittelkrisen, mit der Rolle von Staat und Institutionen, mit der behördlichen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit in Krisen- und Friedenszeiten sowie Instrumenten der Krisenbewältigung und Krisenprävention im Themenbereich Lebensmittelsicherheit.

Dabei werden von den Stakeholdern die unterschiedlichen Perspektiven aus Politik und Wirtschaft, Administration und Wissenschaft im Krisenfall dargestellt und diskutiert. Am zweiten Tag werden insbesondere gesellschaftliche Interessengruppen Möglichkeiten der Krisenprävention und der institutionellen Zusammenarbeit diskutieren und beratschlagen, welche Alternativen sinnvoll und welche Maßnahmen der Prävention akzeptabel sind, damit Lebensmittel noch sicherer werden.

Der EU-Almanach „Lebensmittelsicherheit“ des BfR gibt einen Überblick über die zuständigen Behörden und die Strukturen der Lebens- und Futtermittelsicherheit in der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Der Schwerpunkt liegt auf dem Gebiet der Risikobewertung. Der Überblick über die organisatorischen Zusammenhänge und die Zusammenarbeit in der Europäischen Union erleichtert – insbesondere in Krisenfällen – die Suche nach europäischen Partnern.



<http://www.bfr.bund.de/cm/350/eu-almanach-lebensmittelsicherheit.pdf>

Im vorliegenden Tagungsband sind nicht nur die Kurzfassungen der Vorträge des Symposiums aufgenommen worden. Vielmehr wurden europäische Institutionen und alle EFSA Focal Points der Mitgliedstaaten gebeten, öffentliche Dokumente der Behörden zur Krisenbewältigung an den deutschen EFSA Focal Point zu senden. Die Dokumente werden im Folgenden vorgestellt.

Professor Dr. Reiner Wittkowski
Vizepräsident des BfR

Klaus J. Henning
EFSA Focal Point im BfR

2 Foreword

An international event on consumer health protection crises is being jointly organised in September 2012 by the Federal Institute for Risk Assessment and its French and Danish sister authorities, ANSES and DTU. On both days of the event, experts from Germany and other European countries will be dealing with questions concerning responsibilities in times of national and international food safety crises, the role of the state and institutions, cooperation between authorities in times of crisis and stability, as well as the instruments of crisis management and crisis prevention in the field of food safety.

In the course of this event, the differing political, economic, administrative and scientific perspectives in times of crisis will be presented and discussed by the stakeholders. On the second day, social interest groups in particular will be discussing the possibilities of crisis prevention and institutional cooperation, and consulting on which alternatives make sense and which preventative measures are acceptable to make foods even safer.

The BfR's "EU Food Safety Almanac" provides an overview of the responsible authorities and structures of food and feed safety in the European Union and individual Member States. It focuses mainly on the field of risk assessment. The overview it gives of the organisational interconnections and cooperation within the European Union makes the search for European partners easier, especially in times of crisis.



<http://www.bfr.bund.de/cm/364/eu-food-safety-almanac.pdf>

These conference proceedings contain not only the abstracts of the presentations of the symposium. On the contrary, European institutions and all of the EFSA Focal Points in the Member States were requested to send public documents concerning crisis management issued by the authorities to the German EFSA Focal Point. The documents are presented below.

Professor Dr. Reiner Wittkowski
BfR Vice-President

Klaus J. Henning
EFSA Focal Point at the BfR

3 Programm des Symposiums „Handeln in Krisen und Krisenprävention“

1. Tag, Donnerstag, 13. September 2012

10:00–10:30 Uhr	Begrüßung und Eröffnung Professor Dr. Reiner Wittkowski, Vizepräsident des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) Professor Gérard Lasfargues, Wissenschaftlicher Direktor der französischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz (ANSES) Dr. Jørgen Schlundt, Leiter des nationalen Lebensmittelinstituts Dänemark an der Technischen Universität Dänemark (DTU)
10:30–11:00 Uhr	Krisen in Staat und Gesellschaft: Verantwortung von Institutio- nen und Personen in der Krise Professor Dr. Christian Calliess, Freie Universität Berlin
11:00–11:30 Uhr	Lehren aus Krisen in der Vergangenheit Dr. Angelika Tritscher, Weltgesundheitsorganisation (WHO)
<i>11:30–12:00 Uhr Kaffeepause</i>	
12:00–12:30 Uhr	Europäische Zusammenarbeit in Krisen- und Friedenszeiten: Europäischer Mehrwert Dr. Tobin Robinson, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)
12:30–13:00 Uhr	Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen im Krisenfall: Sicht der Bundesländer Professor Dr. Eberhard Haunhorst, Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES)

13:00–14:00 Uhr Mittagspause

- 14:00–14:30 Uhr Risikokommunikation in Krisenfällen
PD Dr. Gaby-Fleur Böhl,
Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)
- 14:30–15:00 Uhr Die Rolle der Sozial- und Humanwissenschaften bei der
Krisenprävention
Régine Boutrais,
Französische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und
Arbeitsschutz (ANSES)
- 15:00–15:30 Uhr Risikomanagement und Koordination in der Krise
Dr. Helmut Tschiersky-Schöneburg,
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
(BVL)
- 15:30–16:00 Uhr Krisenprävention, Kontrolle der Zoonosen
Dr. Jørgen Schlundt,
Nationales Lebensmittelinstitut Dänemark an der Technischen
Universität Dänemark (DTU)
- 16:00–16:30 Uhr Kaffeepause*
- 16:30–17:00 Uhr Funktion der Referenzlaboratorien in der Krise
Laurent Laloux,
Französische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und
Arbeitsschutz (ANSES)
- 17:00–17:30 Uhr Instrumente der Krisenbewältigung und der Krisenprävention in
der Lebensmittelwirtschaft
Professor Dr. Matthias Horst,
Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL)
- 17:30–18:00 Uhr Globale Daten zur Echtzeiterkennung von Ausbrüchen und neu
auftretenden Krankheiten
Professor Dr. Frank M. Aarestrup,
Nationales Lebensmittelinstitut Dänemark an der Technischen
Universität Dänemark (DTU)

2. Tag, Freitag, 14. September 2012

- 09:00–09:30 Uhr Die Rolle der Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen im Krisenfall
Dr. Eric Pondelet,
Europäische Kommission (DG SANCO)
- 09:30–10:00 Uhr Die staatliche Krisenprävention aus Sicht einer Verbraucherorganisation
Gerd Billen,
Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)
- 10:00–10:30 Uhr Vertrauen in die Lebensmittelsicherheit in Europa und anderswo
Professor George Gaskell,
London School of Economics and Political Science (LSE)
- 10:30–11:00 Uhr Rechtliche Rahmenbedingungen in der Krise
Klaus Jürgen Henning,
Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)
- 11:00–11:30 Uhr Zivile Krisenvorsorge in Deutschland am Beispiel der Übungsserie LÜKEX
Christoph Unger,
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)
- 11:30–12:00 Uhr Kaffeepause*
- 12:00–12:45 Uhr Podiumsdiskussion „Krisen – Chance oder Störfaktor für die Lebensmittelsicherheit“
- 12:45–13:00 Uhr Schlusswort
Professor Dr. Reiner Wittkowski,
Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Moderation: Justin Westhoff, Medizin- und Wissenschaftsjournalist

4 Programme of the Symposium “Acting in Times of Crisis and Crisis Prevention“

1st Day, Sep. 13th 2012, 10:00–18:00

- 10:00–10:30 Opening
Reiner Wittkowski,
Vice-President of the Federal Institute for Risk Assessment (BfR)
Gérard Lasfargues,
Scientific Director of the French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety (ANSES)
Jørgen Schlundt,
Head of the National Food Institute of Denmark at the Technical University of Denmark (DTU)
- 10:30–11:00 Crises in the State and Society: Responsibility of Institutions and Individuals in Times of Crisis
Christian Calliess,
FU Berlin
- 11:00–11:30 Lessons from Crises of the Past
Angelika Tritscher,
World Health Organization (WHO)
- 11:30–12:00 Coffee Break*
- 12:00–12:30 European Cooperation in Times of Crisis and Stability: European Value-Added
Tobin Robinson,
European Food Safety Authority (EFSA)
- 12:30–13:00 Cooperation between various Levels of the Government in Crisis Situations: the View of German Federal States (Länder)
Eberhard Haunhorst,
Lower Saxony State Office for Consumer Protection and Food Safety (LAVES)
- 13:00–14:00 Lunch Break*

- 14:00–14:30 Risk Communication in Crises Situations
Gaby-Fleur Böl,
Federal Institute for Risk Assessment (BfR)
- 14:30–15:00 The Role of Social and Human Sciences in Crisis Prevention
Régine Boutrais,
French Agency for Food, Environmental and Occupational
Health & Safety (ANSES)
- 15:00–15:30 Risk Management and Coordination in a Crisis
Helmut Tschiersky-Schöneburg,
Federal Office of Consumer Protection and Food Safety (BVL)
- 15:30–16:00 Crisis Prevention, Control of Zoonoses
Jørgen Schlundt,
National Food Institute of Denmark at the Technical University
of Denmark (DTU)
- 16:00–16:30 Coffee Break*
- 16:30–17:00 Missions of Reference Laboratories in Times of Crisis
Laurent Laloux,
French Agency for Food, Environmental and Occupational
Health & Safety (ANSES)
- 17:00–17:30 Instruments to Overcome a Crisis and Prevent Crises in the
Food Sector
Matthias Horst,
German Federation of Food Law and Food Science (BLL)
- 17:30–18:00 Global Data for Real-time Detection and Prevention of Out-
breaks and Emerging Diseases
Frank M. Aarestrup,
National Food Institute of Denmark at the Technical University
of Denmark (DTU)

2nd Day, Sep. 14th 2012, 9:00–13:00

- 09:00–09:30 Roles of Member States and European Institutions in Case of Crisis
Eric Poudelet,
European Commission (DG SANCO)
- 09:30–10:00 State Crisis Prevention from the Point of View of a Consumer Organisation
Gerd Billen,
Federation of German Consumer Organisations (vzbv)
- 10:00–10:30 Trust in Food Safety in Europe and Elsewhere
George Gaskell,
London School of Economics and Political Science (LSE)
- 10:30–11:00 Outline Legal Conditions during a Crisis
Klaus Jürgen Henning,
Federal Institute for Risk Assessment (BfR)
- 11:00–11:30 Civil Crisis Prevention in Germany with the Example of the Exercise Series LÜKEX
Christoph Unger,
Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance (BBK)
- 11:30–12:00 Coffee Break*
- 12:00–12:45 Podium Discussion “Crises – a Chance or an Inconvenience for Food Safety”
- 12:45–13:00 Closing Remarks
Reiner Wittkowski,
Federal Institute for Risk Assessment (BfR)

Presentation: Justin Westhoff, Science Editor

5 Kurzfassungen/Abstracts der Vorträge

5.1 Krisen in Staat und Gesellschaft: Verantwortung von Institutionen und Personen in der Krise

Prof. Dr. Christian Calliess, Freie Universität Berlin (FU Berlin)

In der Vergangenheit galt häufig, dass die Verwendung von Stoffen oder Produkten erst dann staatlicherseits eingeschränkt wurde, wenn eindeutige wissenschaftliche Beweise für Schadwirkungen vorhanden waren. Beispielsweise war bis 1981 das Chemikalienrecht so ausgestaltet, dass neue Substanzen ohne vorherige Abschätzung der gesundheitlichen Wirkungen und ohne behördliche Prüfung hergestellt und auf den Markt gebracht werden konnten. Diese zunächst auf dem Gedanken von „Trial and Error“ beruhende Herangehensweise, die staatliches Handeln nur unter den Bedingungen der klassischen Gefahrenabwehr und damit sehr spät – ja manchmal zu spät (z.B. im Falle von Asbest) – ermöglichte, ist zunehmend in die Kritik geraten. Denn hier lernten Staat und Wirtschaft immer erst aus der Krise, um den Preis eines sich perpetuierenden gesellschaftlichen Vertrauensverlustes.

Die dynamische Entwicklung von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik bringt neben den vielfältigen Chancen als unbeabsichtigte Nebenfolge aber auch neue Risiken, die über die Gefahren der ersten Industrialisierungsphase weit hinausgehen, mit sich. Manche Entwicklungen sind mit neuartigen Umwelt- und Gesundheitsrisiken verbunden, deren Tragweite häufig nicht absehbar ist und vorhergesagt werden kann. Ein aktuelles Beispiel ist insoweit die Verwendung von Nanomaterialien in immer mehr verbrauchernahen Produkten. Wenn sich dann aber solche Risiken realisieren, dann kommt es oftmals zu Ängsten in der Gesellschaft, die vermittelt über die Medien zu einer Krise in Staat und Gesellschaft werden können.

Da in der Forschung allenfalls begrenzt effektive Ansätze zur Selbstbegrenzung und Folgenverantwortung existieren und im Wettbewerb des freien Marktes grundsätzlich keine andere Grenze als die der Wirtschaftlichkeit gilt, wird an den Staat als Träger des Gewaltmonopols eine aus den Grundrechten und Art. 20a GG folgende Schutzpflicht herangetragen, im Zuge derer er der gesellschaftlichen Risikoproduktion Grenzen zu setzen hat.

Als Problem erweist sich in diesem Zusammenhang, dass der Staat mangels erfahrungsbasierter Kenntnis aller Schadensquellen und -folgen keine präzisen und wirkungssicheren Auflagen zur Schadensverhütung machen kann. Problematisch ist überdies, dass die klassischen Instrumente staatlicher Steuerung, staatliche Genehmigungspflichten und privater Schadensersatz, dort versagen, wo mit Blick auf die ubiquitäre Dimension potentieller Schäden entweder Verursacher und Kausalitäten nicht feststellbar sind oder aber die Schäden ein Ausmaß erreichen, das vom Verursacher nicht finanziell zu ersetzen ist.

Gerade im Rechtsstaat gehören aber Freiheit und Sicherheit zusammen; ein Aspekt, der in der gegenwärtigen Diskussion nicht immer hinreichend realisiert wird. Zu Recht prägte Wilhelm v. Humboldt bereits 1792 den treffenden Satz „Denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit“. Aufgrund seines Doppelauftrags kann das Rechtsstaatsprinzip insoweit als Steuerungsmodus für das jeweilige Maß an Sicherheit wirken. Rechtsstaatliche Prämissen sind insofern das staatliche Gewaltmonopol, die grundrechtlich verbürgte staatliche Schutzpflicht und das freiheitswahrende grundrechtliche Abwehrrecht. Diese bilden die Basis eines mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses, aufgrund dessen eine Art „Freiheitsverträglichkeitsprüfung“ von Vorsorgemaßnahmen durchgeführt werden kann.

Auf dieser Folie legitimiert das Vorsorgeprinzip (samt der ihm immanenten widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung) den Gesetzgeber, regulierend tätig zu werden. Er kann vorsorge-

orientierte Regelungen vorsehen und den Behörden etwa durch entsprechende Ausgestaltung von Zulassungsverfahren ein Eingreifen nach dem Muster einer widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung ermöglichen.

Fehlt es an einer expliziten gesetzlichen Grundlage, so ist den Behörden für den Einzelfall nur in begrenztem Umfang eine ungeschriebene Beweislastumkehr möglich. Diese kann nur im Rahmen des durch die gesetzliche Grundlage gelassenen Spielraums erfolgen. Jener Spielraum ist dabei anhand der im Gesetz zum Ausdruck gekommenen Risikobewertung des Gesetzgebers auszuloten, die unter Berücksichtigung der Gesamtkonzeption des jeweiligen Gesetzes zu ermitteln ist. Sie ist daher nicht allein am Wortlaut einer einzelnen Vorschrift festzumachen, der oftmals einen eher zufälligen Charakter trägt. Bei der Feststellung der gesetzgeberischen Wertung müssen überdies auch die grundrechtlichen Bezüge einer Beweislastentscheidung mitberücksichtigt werden, wobei über die Abwehrrechte des Risikoverursachers hinaus auch die Schutzpflichten hinsichtlich Dritter zu berücksichtigen sind. Unter Beachtung dieser Grenzen besteht die Möglichkeit, bei der Einführung neuer Stoffe und Produkte Vorsorgemaßnahmen zu treffen, obwohl noch keine Erkenntnisse über die Gefährlichkeit vorliegen. Jedoch ist zu gewährleisten, dass ein Stoff- oder Produkthersteller – wenn er die Gefährlichkeitsvermutung für seinen Stoff bzw. sein Produkt erschüttert – dieses auf den Markt bringen kann.

5.2 Lessons from Crises of the Past Experiences from INFOSAN

Dr. Angelika Tritscher, World Health Organization (WHO)

The global nature and growing complexity of the food chain means that risks posed by unsafe foods have the potential to quickly evolve from a local problem to an international incident in a short period of time. In reality, the food chain exists as more of a complex maze without a clear line-of-sight throughout the farm-to-table continuum. While global trade of foods brings many benefits to consumers and contributes significantly to economic development, new challenges are presented to food authorities around the world. Experience over past years shows that with the increased volume of foods traded globally, comes an increased risk of the spread of foodborne pathogens and contaminants across national borders. This necessitates more efficient global sharing of food safety information. There is a growing need for food authorities to be able to identify and respond to food safety incidents and to communicate food safety information to all stakeholders. We have seen many examples of international food safety emergencies in the past, and they will continue to happen in the future. In order to strengthen the network of food safety authorities it is necessary to improve collaboration among such authorities at national and international levels. Similarly, there is a need to develop agreements and protocols for response and the rapid exchange of information on risks posed by food or feed, and on measures to be taken, or not to be taken, to counter such risks.

The need to build closer links among food safety authorities internationally is well recognized by FAO and WHO. Since 2004, INFOSAN has provided an important platform for the rapid exchange of information in the case of food safety crises and for sharing data on both routine and emerging food safety issues. Joint FAO/WHO programme which aims to prevent the international spread of contaminated food and foodborne disease and strengthen food safety systems globally, by:

- promoting the rapid exchange of information during food safety-related events;
- sharing information on important food safety-related issues of global interest;
- promoting partnership and collaboration between countries and
- helping countries strengthen their capacity to manage food safety risks.

177 countries are participating in INFOSAN with members from across sectors participating (i.e. from human health, agriculture, food safety, animal health, trade, standards, etc.), communication and information exchange is facilitated through a new web-based platform.

A number of recent examples on food incidences with global implication will be presented, the role of INFOSAN and national authorities and their interaction explained, as well as lessons to be learned from each of these incidents will be discussed. Specific examples are the intentional adulteration of many food ingredients and food products, including infant formula, with melamine; an outbreak of *Salmonella Oranienburg* linked to internationally distributed infant formula; an outbreak of salmonellosis linked to pine nuts, an outbreak of botulism linked to stuffed olives, and the *E. coli* outbreak in Germany.

5.3 European Cooperation in Times of Crisis: European added-value

Dr. Tobin Robinson, European Food Safety Authority (EFSA)

EFSA has established procedures for responding to urgent requests for scientific advice, and carries out crisis preparedness training on a regular basis.

Since its establishment 10 years ago, EFSA has provided assistance for 10 urgent requests. The majority of the requests have been related to chemical risks, with only one concerning a biological hazard (STEC) related to human health, and one biological hazard for animal health ("Schmallenberg" virus).

EFSA publishes an annual report summarising its crisis preparedness activities and crisis responses. To date, all urgent requests to EFSA have come from the European Commission. EFSA's involvement has only been sought for those risks affecting multiple Member States, and is, of course, limited to providing rapid risk assessment and communication support to the risk manager. With access to a wide range of expertise drawn from the Member States, its established networks and centralised databases, EFSA is well placed to coordinate a European response for crisis risk assessment and to assist in crisis communication.

5.4 Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen im Krisenfall: Sicht der Bundesländer

Prof. Dr. Eberhard Haunhorst, Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES)

Die Anforderungen an amtliche Überwachung und Risikomanagement der Bundesländer sind gerade im Krisenfall sehr hoch. Dioxin- und EHEC-Geschehen im vergangenen Jahr haben gezeigt, dass für ein effizientes Risikomanagement die schnelle und unbürokratische Zusammenarbeit zwischen den Behörden sowohl innerhalb eines Bundeslandes als auch mit Behörden anderer Bundesländer, mit Bundesbehörden und betroffenen Wirtschaftsunternehmen unabdingbare Voraussetzung ist. Fragen wie „Wer ist zuständiger Ansprechpartner?“, „Kann zwischen den involvierten Behörden direkt Kontakt aufgenommen werden oder muss dies über das Landesministerium laufen?“ sind essentiell und müssen grundsätzlich „vor einer Krise“ geklärt sein.

Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen in den Bundesländern sind Bedingungen, die eine rasche und wirksame Abstimmung und Kommunikation im Krisenfall erschweren können. So existiert in einigen Bundesländern ein 2-stufiger, in anderen ein 3-stufiger Verwaltungsaufbau, in einigen gibt es Bezirksregierungen und in anderen Landesämter, unter deren Dach alle wesentlichen Bereiche des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zusammengefasst sind.

Ein weiterer wesentlicher Faktor für das erfolgreiche Management im Krisenfall ist die Verfügbarkeit umfassender und einheitlicher Daten, zu denen Wirtschaft und Überwachungsbehörden gleichermaßen Zugang haben. Hier müssen Anstrengungen zur Schaffung einheitlicher Datenpools unternommen werden.

5.5 Risikokommunikation in Krisenfällen

PD Dr. Gaby-Fleur Böhl, Bundesinstitut für Risikobewertung

In Krisensituationen ist schnelles und strategisch durchdachtes Handeln gefragt, auch und gerade im Bereich der Kommunikation. Die Kommunikation über Risiken im gesundheitlichen Verbraucherschutz muss täglich stattfinden, nicht zuletzt um Krisen zu vermeiden, bevor sie entstehen. Die **Rolle der Medien** sollte dabei nicht unterschätzt werden. Unabhängig davon, wie Wissenschaftler die Lage einschätzen, setzen die Medien Nachrichten in die Welt und informieren die Bevölkerung, was nicht selten zu Verängstigung führen kann.

Die Politik muss bei ihren Entscheidungen neben den rein wissenschaftlichen Erkenntnissen über das Ausmaß eines gesundheitlichen Risikos auch andere Schutzbereiche und Rechtsgüter wie wirtschaftliche Interessen, Vertrauensverlust in die Institutionen und, wenn auch aus wissenschaftlicher Sicht unbegründete, so doch reale Ängste der Bevölkerung berücksichtigen. Ein **Risiko** beschreibt die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens, die maßgeblich vom **Gefährdungspotential** und der **Exposition** des Menschen abhängig ist. Die Bewertungskriterien von Experten kontrastieren teilweise mit denen von Laien, die sich in ihrer **Risikowahrnehmung** eher an Parametern wie Bekanntheit des Risikos, Kontrollierbarkeit, Katastrophenpotential, Freiwilligkeit, Schrecklichkeit sowie Unmittelbarkeit orientieren. Gefühlte Risiken entstehen somit, weil Menschen die auf Mathematik und Statistik beruhenden Ergebnisse einer wissenschaftlichen Risikoabschätzung nicht oder falsch verstehen und/oder weil es offensichtlich nicht gelungen ist, sie klar, verständlich und trotzdem differenziert und eindeutig zu kommunizieren. Zugleich leben Menschen in der Illusion, dass bei entsprechendem technologischem und administrativem Aufwand wie beispielsweise umfangreiche staatliche Kontrollen im Lebensmittelbereich Risiken und damit **Unsicherheiten** vollständig beseitigt werden können.

Gefühlte, also nicht wissenschaftlich begründete Risiken gehören zum gesellschaftlichen Leben und prägen das Verhalten der Menschen im Alltag. Diese dürfen von der Politik nicht ignoriert werden. Um Krisen zu vermeiden, ist deshalb auch bei einem **gefühlten Risiko** staatliches Handeln nötig, sei es kommunikativ oder bei Bedarf direkt regulativ. Eine offene und verständliche Risikokommunikation, welche die Position der Wissenschaft auf der einen und die Positionen der verschiedenen Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Verbänden, Medien und Nichtregierungsorganisationen auf der anderen Seite in die Diskussion eines Risikos einbezieht, ist hierbei von zentraler Bedeutung. Sozialwissenschaftliches Know-how sollte in diesem gesamtgesellschaftlichen partizipativen Dialog mit naturwissenschaftlichem Wissen verknüpft werden, um einen offenen und Vertrauen stiftenden **Dialog** zu gestalten. Hierbei geht es weniger um Herstellen eines Konsens als vielmehr um die Moderation eines **konstruktiven Dissens**, bei dem Unterschiede aufgrund verschiedener, durchaus legitimer politischer, wirtschaftlicher sowie gesellschaftlicher und individueller Interessen herausgearbeitet werden. **Kommunikationsinstrumente** wie Verbraucherkonferenzen und Stakeholderforen beispielsweise zu möglichen Risiken neuer Technologien tragen dazu bei, gefühlte Risiken auf ihren rationalen, das heißt wissenschaftlich begründbaren Kern zurückzuführen. Durch **konkrete Handlungsanweisungen** für den Alltag oder auch Verzehrsempfehlungen werden Verbraucher in die Lage versetzt, Kontrolle über die Situation zu erhalten, wodurch ihr Risikoempfinden sinkt.

Neben den wissenschaftlichen Erkenntnissen, die einer Risikoabschätzung zugrunde liegen, müssen auch die Kenntnislücken und Unsicherheiten in der Interpretation wissenschaftlicher Daten offengelegt und somit **Transparenz** generiert werden. Dies war in der Vergangenheit, zum Beispiel beim Umgang mit BSE, nicht immer der Fall und hat zum Vertrauensverlust in die Institutionen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes geführt. Eine wichtige Voraussetzung für Vertrauen und Glaubwürdigkeit ist **wissenschaftliche Unabhängigkeit** von Ri-

sikobewertung und Risikokommunikation. Daher ist die institutionelle Trennung von wissenschaftlicher Risikobewertung und Risikomanagement, wie sie unter anderem in Deutschland ausgeübt wird, von hoher Bedeutung. Die explizite **Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheit** ist gerade in Krisenzeiten von besonderer Wichtigkeit, um den Grad der Gewissheit des heute Gesagten einschätzen zu können. Die Öffentlichkeit erwartet zudem nicht zuletzt aus Gründen der Glaubwürdigkeit eine Vielschichtigkeit der Aussagen. Die sogenannte „one voice policy“ vergangener Jahre hat sich nicht bewährt.

5.6 The Role of Social and Human Sciences in Crisis Prevention

Régine Boutrais, French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety (ANSES)

Social and human sciences (SHS) can have a great input in securing more robust risk assessment and in preventing crises:

1. by providing a better understanding of the social/political context and knowledge about expectations and behaviours of society segments (individuals, consumers, groups) regarding hazards, risks and regulation
2. by detecting early warnings and
3. by analysing controversies.

They can also play a role in risk communication and transparency by establishing an interactive dialogue on research and scientific uncertainties through the involvement of relevant stakeholders.

The presentation will focus on the use of social sciences in the production of expertise and on the frameworks set up by Anses to promote dialogue with civil society (information meetings and dialogue committees on specific issues, involvement of stakeholders in the Board of Directors and in thematic orientation committees, consultation procedures, audits, etc.).

5.7 Risikomanagement und Koordination in der Krise

Dr. Helmut Tschiersky-Schöneburg, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)

Mit der gemeinschaftlichen Rechtsetzung wurde im europäischen und nationalen Rahmen ein Instrumentarium entwickelt, das neben einer unabhängigen wissenschaftlichen Risikobewertung ein situationsbezogenes Risikomanagement ermöglicht. „Klassische“ Bestandteile sind z.B. das Europäische Schnellwarnsystem RASFF, die Rückverfolgbarkeit bei Lebens- und Futtermitteln, das System der Referenzlaboratorien auf nationaler und europäischer Ebene oder das Datenmanagement mit dem Aufbau von Datenbanken und der Entwicklung von Lagebildern im Krisenfall. Die Ereignisse des Jahres 2011, insbesondere die EHEC-Krise, haben dennoch europaweit zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den etablierten Aufbau- und Ablaufstrukturen im Krisenmanagement geführt.

So hat sich beispielsweise gezeigt, dass zusätzliche Anforderungen an die Erhebung und Bereitstellung von stufenübergreifenden Daten für eine umfassende und vor allem unverzügliche Analyse der Warenströme (Vorwärts- und Rückwärtsverfolgung) zu stellen sind. Hierzu wird im Krisenfall ggf. auch ein schneller Informationsaustausch mit der Lebensmittelwirtschaft angestrebt.

Wie die Auswertung der in den letzten Jahren aufgetretenen überregionalen Krankheitsgeschehen in Deutschland gezeigt hat, ist jeder Ausbruch anders und unterschiedliche, der jeweiligen Situation angepasste Krisenmanagementinstrumente können zur Aufklärung des Geschehens führen. Die Auswertung der Informationen von Patienten (Befragung und Diagnostik) in Verbindung mit Ergebnissen der Lebensmittelüberwachung (Probenuntersuchungen auf der Grundlage gesicherter und standardisierter Untersuchungsmethoden für Lebensmittel, Betriebsbegehungen sowie die Analyse von Warenströmen) sind dabei wesentliche Voraussetzungen für das Funktionieren eines effektiven Krisenmanagements.

Für die Aufklärung von lebensmittelinduzierten Krankheitsausbrüchen ist der zeitnahe Austausch von Informationen des Gesundheitsbereichs mit den Informationen des Lebensmittelbereichs zwingend. Das setzt eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Gesundheits- und der Lebensmittelaufsichtsbehörden auf allen administrativen Ebenen voraus. Es kann auch festgehalten werden, dass die während der EHEC-Krise entwickelte enge Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden einerseits sowie zwischen Gesundheitsbehörden, Lebensmittelüberwachungsbehörden und Wissenschaftlern andererseits in Form einer Task Force den Weg für ein Zukunftsmodell mit Aussicht auf Erfolg aufzeigt.

Weitere Hinweise ergeben sich aus dem Dokument SANCO/13004/2011 der Europäischen Kommission. Da die Evaluierung des Krisenmanagements – wie dargestellt – noch nicht abgeschlossen ist, wird hier auf weitere Links verzichtet. Aktuelle Hinweise finden sich unter www.bvl.bund.de.

5.8 Crisis Prevention, Control of Zoonoses

Dr. Jørgen Schlundt, National Food Institute of Denmark at the Technical University of Denmark (DTU)

A very significant portion of foodborne diseases are related to animals since they are caused by zoonotic pathogens, i.e. pathogens that are shared between human and animal populations. Recent major outbreaks include the *E.coli* O104 outbreak in Europe but it should be realized that zoonotic outbreaks occur continuously all over the globe, causing significant disease burden and economic losses. The World Bank recently estimated that the economic losses from six major zoonotic outbreaks over the last decade amount to US\$ 80 billion. Nevertheless both the burden and the economic implications of outbreaks are dwarfed by the occurrence of sporadic cases of zoonotic foodborne disease. And more importantly the best solutions to deal with sporadic cases are most likely also the best solutions to prevent outbreaks.

The new thinking in food safety relies heavily on the Farm-to-Table concept (now also sometimes referred to as an important part of 'One Health'). This means that solutions should be found as close to the source as possible, i.e. in controlling the pathogen in the animal herd or through the relevant agricultural practice (including prudent use of animal manure in agricultural production). There is a very important opportunity in communicating this potential for common solutions for both outbreaks and sporadic cases to all relevant stakeholders.

5.9 Missions of References Laboratories in Times of Crisis

Laurent Laloux, French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety (ANSES)

At European level, Council and European Commission have organized with all Member States the scientific and technical support necessary to prevent and manage health crisis. First, around several European agencies in public health, and more precisely:

- The European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) aimed at strengthening Europe's defences against infectious diseases,
- The European Food Safety Authority (EFSA) aimed at assessing risk regarding food and feed safety.

But also, with the assistance of European Union Reference Laboratories (EU-RLs) EU regulations on animal health, food and feed are implemented. Each EU-RL coordinates a network of National Reference Laboratories (NRLs).

Functions and duties of the EU-RLs consist notably of providing information on analysis methods and organising comparative tests with the national reference laboratories, coordinating the application of the methods and research into new analysis methods, organising training and advanced courses for national reference laboratory staff and providing scientific and technical assistance to the Commission.

ECDC cooperates with its scientific and technical counterparts in each Member State. In many countries, this scientific and technical assistance is also based on national reference laboratories (i.e. national reference centre on infectious microorganisms in France).

Is it the mission of a reference laboratory to intervene in a crisis? What help can make a reference laboratory in prevention and/or management of a crisis?

Reference laboratories have a real role to play in the prevention and treatment of food crises by:

- their ability to alert following the identification of unusual signals on sanitary quality drifts;
- their analytical expertise to resolve uncertainties in the investigation of the food source in relation to human inquiry.

5.10 Global Data for Real-time Detection and Prevention of Outbreaks and Emerging Diseases

Frank M. Aarestrup National Food Institute of Denmark at the Technical University of Denmark (DTU)

The rapid advancement of genome technologies holds great promise for improving the quality and speed of food, veterinary, clinical and public health laboratory investigations, and for decreasing their costs. The latest generation of genome DNA sequencers is now capable of providing highly detailed and robust information on disease-causing microbes, and in the near future these technologies will be increasingly suitable for routine use in national, regional and global public health laboratories. These next- or third-generation sequencers are likely to replace conventional culture-based and molecular typing methods to provide point-of-care diagnosis and other essential information for quicker and better treatment of patients and identification of foodborne hazards.

Provided there is free-sharing of information by all laboratories using these genomic tools this could spawn a global system of linked databases of pathogen genomes that would ensure more efficient detection, prevention, and control of endemic, emerging and other infectious disease outbreaks world-wide.

Submission of isolates to national or regional reference laboratories would not be necessary, as the complete information in the genomes would be immediately available for all relevant stakeholders. This will drastically improve our ability for real-time detection and control of infectious agents and have major influences on the role of national and regional reference laboratories.

While the future opportunities for improving public health are enormous there is a number of pressing challenges including development of easy to use bioinformatic tools for rapid analysis of genomes and exchange of information and solving political issues related to restricted access and free exchange of genomic and meta-data information.

5.11 Die staatliche Krisenprävention aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

Gerd Billen, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Von einer staatlichen Krisenprävention erwarten Verbraucher, dass sie geeignet ist, die Unversehrtheit der Bürger sicherzustellen. **Der Staat hat die Pflicht, vor gesundheitlichen Risiken zu schützen und die dafür erforderlichen Strukturen und Mittel zur Verfügung zu stellen.**

In der Krise wird der Regelbetrieb der Überwachung und des Vollzuges auf die Probe gestellt. Er muss sich in der Krise bewähren. Zur Krisenprävention zählen daher eine ausreichend ausgestattete und handlungsfähige Lebensmittelüberwachung und -aufsicht, klare gesetzliche Zielvorgaben zu Schutzbereichen sowie ein funktionierendes Krisenmanagement und eine ausreichende Transparenz bzw. Krisenkommunikation.

Derzeit aber gibt es keine einheitliche und wirksame Lebensmittelüberwachung in Deutschland. Im Jahr 2011 hat das EU-Schnellwarnsystem rund 9100 Verstöße gegen das EU-Lebensmittelrecht gemeldet, davon rund 600 schwerwiegende. Rund die Hälfte der Meldungen betraf Lebensmittel, die an der EU-Grenze zurückgewiesen wurden. Globale Märkte, bundesweit tätige und oft international aufgestellte Unternehmen erfordern ein Überdenken beim Thema Überwachung und Information der Verbraucher. Damit die Überwachung, aber auch das Krisenmanagement schnell und abgestimmt erfolgen können, müssen zentrale Zuständigkeiten geschaffen werden. Schon der von-Wedel-Bericht aus dem Jahr 2001 drängte darauf, Bedingungen zu schaffen, die es den staatlichen Aufsichtsbehörden ermöglichen, notwendige Forderungen durchzusetzen. Bis heute sind die Durchsetzungsmöglichkeiten des Bundes aber unzureichend.

Weder der Strafraum ist abschreckend noch die Kontrolldichte. Staatsanwälte und Richter scheuen davor zurück, entsprechende Verfahren durchzuführen, und einigen sich schnell auf Vergleiche. Es fehlen über 1000 Lebensmittelkontrolleure, um die Kontrollaufgaben erfüllen zu können. Schwerpunktstaatsanwaltschaften gibt es nur vereinzelt.

Verbraucher werden mit einem unüberschaubaren Flickenteppich an Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen Behörden konfrontiert. Die Unstimmigkeit vieler Hinweise unterschiedlicher Vertreter von Bundes- und Landeseinrichtungen haben in den vergangenen Lebens- und Futtermittelkrisen zu massiver Verunsicherung in der Bevölkerung geführt. Auch die Abstimmung zwischen Bund und Ländern in Bezug auf den Datentransfer weist Lücken auf.

Bei der Frage der Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sind die neuen Handlungsfelder von heute und morgen im Blick zu behalten.

Neue Herausforderung stellen z.B. neue Produkte dar, die mit Hilfe von Nanotechnologie erzeugt wurden bzw. Nanoteilchen enthalten. Die Lebensmittelüberwachung ist dem globalen Warenstrom nicht mehr gewachsen. Über den Vertriebsweg Internet gelangen unsichere Lebensmittel zum Verbraucher. Eine wirksame Krisenprävention muss sich zukünftig stärker auf neue Gewohnheiten der Verbraucher einstellen. So gehen Verbraucher zunehmend auswärts essen, wodurch Instrumente wie das Kontrollbarometer immer wichtiger werden.

5.12 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Krise

Klaus J. Henning, Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

In der Produktkrise gilt entgegen verbreiteter Ansicht kein Sonderrecht.

Wenn bei dramatisch verkürzten Reaktionszeiten unter allgemeiner öffentlicher Aufmerksamkeit Angst und Profilierungsinteressen zunehmen, wird allerdings die Frage nach der Verantwortung plötzlich zentral. Medien rechnen rechtlich fehlerhaftes Verhalten täglich abwechselnd verschiedenen Beteiligten zu. Wirtschaft, Verbände, Behörden in Ländern, Bund und EU sowie einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Einrichtungen stehen schnell am Pranger. Klar ist: Der Produzent trägt, vor dem Staat, die erste Verantwortung.

Wofür jeder Beteiligte in der Krise gesetzlich zuständig ist, sollte möglichst klar sein. Behörden wie ANSES, BfR, DTU und EFSA zum Beispiel haben nach dem jeweiligen (!) Stand des Wissens öffentlich Orientierungswissen zu liefern.

Grundsätzlich gilt: Ein Übermaß an Vernetzung kann Verantwortung verwässern. Jede Person, jede Institution hat bei aller Kollegialität und bei aller notwendigen Arbeitsteilung für ihre eigenen Verpflichtungen geradezustehen.

Die relevanten Rechtsgrundlagen in einer Lebensmittelkrise sind nicht nur im deutschen und europäischen Lebensmittelrecht zu finden. Vielmehr spielen Kenntnis und Beachtung von Strafgesetzbuch, Schadensersatzrecht, Pressegesetz, Informationsfreiheitsgesetz und Datenschutzgesetz eine wesentliche Rolle. Auch Verstöße gegen unternehmens- und behördeninterne Regelungen in Geschäftsordnung und „standard operation procedures“ können für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu empfindlichen rechtlichen Konsequenzen schadensersatzrechtlicher, strafrechtlicher und dienstrechtlicher Art führen.

Als Akteure treten in der Krise Organisationseinheiten, insbesondere Unternehmen und Behörden, auf. Daher müssen Demonstrationsrechte und Informationspflichten bekannt sein und Vertretungssysteme funktionieren. Effektive interdisziplinäre Kooperation zwischen Wissenschaftlern, Kommunikatoren, Juristen und Managern ist gefragt.

Der rechtliche Rahmen von Produktkrisen im 21. Jahrhundert ist europäisch, wenn nicht global. Das Focal-Point-Netzwerk, an dem ANSES, BfR und DTU beteiligt sind, hat zur weiteren Harmonisierung der Risikobewertung und zur gegenseitigen Information der europäischen Lebensmittelbehörden, auch in Lebensmittelkrisen, erhebliche Beiträge geleistet. Hervorzuheben ist die *Internet Exchange Platform* der EFSA. Dort sind in den EU-Mitgliedstaaten veröffentlichte Risikobewertungen abgelegt, die im Krisenfall von anderen Mitgliedstaaten als vorgefertigte Sachverständigengutachten genutzt werden können.

Die nächste Produktkrise kommt bestimmt. Wer keine Krisenübungen durchführt und Krisen in seinem Verantwortungsbereich nicht auswertet, erhöht sein Fehler- und Haftungsrisiko für das nächste Mal. Auch das Symposium von BfR und ANSES und DTU kann zur Krisenprävention beitragen.

5.13 Zivile Krisenvorsorge in Deutschland am Beispiel der Übungsserie LÜKEX

Christoph Unger, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Gemeinsame Verantwortung im nationalen Krisenmanagement

Mit der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ stellten sich Bund und Länder ihrer gemeinsamen Verantwortung, das vorhandene und im Grunde gut funktionierende System zur Bewältigung von Großschadenslagen im Hinblick auf neue Herausforderungen wie schwere Terroranschläge oder extreme Naturereignisse fortzuentwickeln. Obwohl das Grundgesetz den Ländern nach wie vor die Kompetenz für den Schutz der Bevölkerung bei Katastrophenereignissen in Friedenszeiten zuweist, sollte der Bund mehr Verantwortung in diesem Bereich übernehmen. Unter anderem indem der Bund im Jahr 2004 das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) errichtete, hat er sich dieser Verantwortung angenommen. Mit den hier vorgehaltenen Servicefunktionen wie z.B. dem „Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GMLZ)“ unterstützt das BBK insbesondere durch Informations- und Ressourcenmanagement die Krisen- und Katastrophenbewältigung der Länder.

Die Hilfspotentiale des Bundes und der Länder bilden gemeinsam mit den Feuerwehren und den Hilfsorganisationen eine wichtige Säule im gesamtgesellschaftlichen Sicherheitssystem, zu dem neben den Akteuren im Bevölkerungsschutz auch Polizei, Nachrichtendienste und Bundeswehr sowie als 5. Säule auch private Institutionen – hier insbesondere die Betreiber von Kritischen Infrastrukturen – gehören.

Die Übungsserie LÜKEX

Das Zusammenwirken aller Beteiligten in dieser Sicherheitsarchitektur wird seit dem Jahr 2004 in ressort- und länderübergreifenden Krisenmanagementübungen, der Übungsserie „LÜKEX“, regelmäßig getestet. Die Übungsserie dient der Umsetzung und Überprüfung der Wirksamkeit der durch die Innenministerkonferenz (IMK) beschlossenen „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“. Dem BBK obliegt die Aufgabe, diese Übungen zu konzipieren, durchzuführen und auszuwerten.

Der LÜKEX-Prozess zielt auf die Optimierung der Entscheidungs- und Abstimmungskultur bei der Bewältigung nationaler Krisenlagen. Erprobt und getestet werden in erster Linie Verfahrensabläufe und die länderübergreifende Koordinierung von Maßnahmen auf der Grundlage einschlägiger Vorschriften und Arbeitsanweisungen von Bund und Ländern. Besondere Bedeutung kommt dabei der Risiko- und Krisenkommunikation, der Berücksichtigung psychosozialer Aspekte des Krisenmanagements und der Einbindung privater Unternehmen und Organisationen aus dem Bereich der Kritischen Infrastruktur zu. Dabei bilden die zwei oder drei Tage der tatsächlichen Übung nur einen kleinen Teil des LÜKEX-Prozesses. Wesentliche Erkenntnisse werden im Vorfeld z.B. bei der gemeinsamen Erarbeitung von Übungsszenarien mit Experten und anderen Beteiligten und im Rahmen der Übungsauswertung gewonnen. Man spricht deshalb von dem „System LÜKEX“, dessen Bestandteile Handlungsempfehlungen fürs Krisenmanagement, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, das Coaching von Entscheidungsträgern, die Weiterentwicklung technischer Instrumente sowie Forschungsprojekte sind. Bis heute wurden fünf Übungszyklen absolviert, zuletzt im Jahr 2011 rund um das Thema „Cybersicherheit“. Alle Beteiligten bewerten die LÜKEX-Übungen als wesentlichen Schritt auf dem Weg zu einem effektiven gesamtstaatlichen Krisenmanagement. Der Übungsname „LÜKEX“ hat inzwischen bei den Beteiligten (Politik, Verwaltung, Polizei, Bundeswehr, Wirtschaft, Experten) einen guten Ruf und einen festen Platz

6 Materialien

6.1 Europäische Rechtsgrundlagen im Bereich des Lebensmittelrechts

Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Europäische Lebensmittel-Basisverordnung) enthält in den Artikeln 55 bis 57 Regelungen zum Krisenmanagement der EU-Kommission:

ABSCHNITT 3 – KRISENMANAGEMENT

Artikel 55 Allgemeiner Plan für das Krisenmanagement

(1) Die Kommission erstellt in enger Zusammenarbeit mit der Behörde und den Mitgliedstaaten einen allgemeinen Plan für das Krisenmanagement im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit (im Folgenden „der allgemeine Plan“ genannt).

(2) Der allgemeine Plan legt insbesondere fest, in welchen Fällen auf Lebensmittel oder Futtermittel zurückzuführende unmittelbare oder mittelbare Risiken für die menschliche Gesundheit voraussichtlich nicht durch bereits vorhandene Vorkehrungen verhütet, beseitigt oder auf ein akzeptables Maß gesenkt werden oder ausschließlich durch Anwendung der in den Artikeln 53 und 54 genannten Maßnahmen angemessen bewältigt werden können.

Der allgemeine Plan legt auch fest, welche praktischen Verfahren erforderlich sind, um eine Krise zu bewältigen, welche Transparenzgrundsätze hierbei Anwendung finden sollen und welche Kommunikationsstrategie gewählt werden soll.

Artikel 56 Krisenstab

(1) Stellt die Kommission fest, dass ein Fall vorliegt, in dem ein von einem Lebensmittel oder Futtermittel ausgehendes ernstes unmittelbares oder mittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit nicht durch die bereits getroffenen Vorkehrungen verhütet, beseitigt oder verringert werden oder ausschließlich durch Anwendung der in den Artikeln 53 und 54 genannten Maßnahmen angemessen bewältigt werden kann, so unterrichtet sie unverzüglich die Mitgliedstaaten und die Behörde; die Zuständigkeit der Kommission für die Sicherstellung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts bleibt hiervon unberührt.

(2) Die Kommission richtet unverzüglich einen Krisenstab ein, an welchem die Behörde beteiligt wird und dem diese erforderlichenfalls wissenschaftliche und technische Unterstützung gewährt.

Artikel 57 Aufgaben des Krisenstabs

(1) Der Krisenstab ist verantwortlich für die Sammlung und Beurteilung sämtlicher relevanter Informationen und die Ermittlung der gangbaren Wege zu einer möglichst effektiven und raschen Verhütung oder Beseitigung des Risikos für die menschliche Gesundheit oder seiner Senkung auf ein akzeptables Maß.

(2) Der Krisenstab kann die Unterstützung jeder juristischen oder natürlichen Person anfordern, deren Fachwissen er zur wirksamen Bewältigung der Krise für nötig hält.

(3) Der Krisenstab informiert die Öffentlichkeit über die bestehenden Risiken und die getroffenen Maßnahmen.

Die Erstellung des allgemeinen Plans nach Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 erfolgte mit dem Beschluss der Kommission vom 29. April 2004 (2004/478/EG). Der allgemeine Plan,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:160:0100:0112:DE:PDF>,

definiert die Krisensituationen, legt die Verfahren zur Krisenbewältigung und die geltenden Transparenzgrundsätze fest, gibt Grundsätze zur Kommunikationsstrategie vor und setzt damit die Vorgaben in Artikel 55 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 um.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 (Kontrollverordnung) gibt es unionsrechtlich einen weiteren wichtigen Rechtsakt im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Artikel 13 dieser Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erstellung von operativen Notfallplänen, die der Umsetzung des allgemeinen Plans für das Krisenmanagement der EU-Kommission (Art. 55 der Verordnung [EG] Nr. 178/2002) dienen. Zugleich konkretisiert Artikel 13 den Inhalt der operativen Notfallpläne:

KAPITEL IV – KRISENMANAGEMENT

Artikel 13 Notfallpläne für Futtermittel und Lebensmittel

(1) Für die Durchführung des allgemeinen Plans für das Krisenmanagement gemäß Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 erstellen die Mitgliedstaaten operative Notfallpläne mit Maßnahmen, die unverzüglich durchzuführen sind, wenn sich herausstellt, dass Futtermittel oder Lebensmittel ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier – entweder direkt oder über die Umwelt – darstellen.

(2) In diesen Notfallplänen wird Folgendes spezifiziert:

- a) die Verwaltungsbehörden, die zu beteiligen sind;
- b) ihre Befugnisse und Zuständigkeiten;
- c) Kanäle und Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Akteuren.

(3) Die Mitgliedstaaten überarbeiten diese Notfallpläne im Bedarfsfall, insbesondere bei organisatorischen Änderungen in der zuständigen Behörde und anhand von Erkenntnissen, die unter anderem aus Simulationsübungen gewonnen wurden.

(4) Soweit erforderlich, können nach dem in Artikel 62 Absatz 3 genannten Verfahren Durchführungsmaßnahmen erlassen werden. Im Rahmen dieser Maßnahmen werden harmonisierte Regeln für Notfallpläne festgelegt, soweit dies erforderlich ist, damit diese Pläne mit dem in Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 genannten allgemeinen Plan für das Krisenmanagement vereinbar sind. Sie beschreiben darüber hinaus die Rolle der Interessenvertreter bei der Ausarbeitung und Durchführung der Notfallpläne.

6.2 Leitfäden



6.2.1 Risk Reduction and Emergency Preparedness

WHO Six-Year Strategy for the Health Sector and Community Capacity Development

Weltgesundheitsorganisation (WHO)

http://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/emergency_preparedness_eng.pdf

Major emergencies, disasters and other crises are no respecters of national borders and never occur at convenient times. The magnitude of human suffering caused by these events is huge, and many aspects of people's lives are affected – health, security, housing, access to food, water and other life commodities, to name just a few. That is why it is vital to have emergency plans in place, so that the effects of disasters on people and their assets can be mitigated, and a coordinated response may be launched as effectively and efficiently as possible when disasters or other crises strike. The aim is to save lives and reduce suffering.

Although many emergencies are often unpredictable, much can be done to prevent and mitigate their effects as well as to strengthen the response capacity of communities at risk. The World Health Organization is the lead agency for addressing the health aspects of emergency preparedness and response. In 2005, its World Health Assembly (WHA) passed a resolution calling on the Organization to provide technical guidance and support to countries building their emergency response capacities, stressing a multisectoral and comprehensive approach. The following year, another resolution called on Member States to further strengthen and integrate their response programmes, especially at the community level, and emphasized interagency cooperation at the international level. WHO Regional Committees have also passed resolutions in support of emergency preparedness.

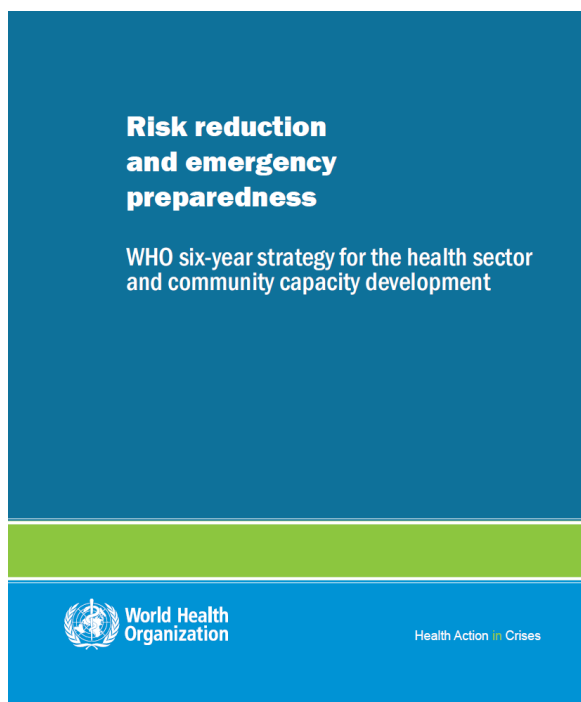
In 2005, the Humanitarian Response Review, commissioned by the Emergency Relief Coordinator, concluded that major improvements were needed in humanitarian response. The Inter-Agency Standing Committee (IASC), the United Nations Economic and Social Council and the UN General Assembly therefore recommended the implementation of a set of four humanitarian reforms in order to improve the capacity, predictability, timeliness, effectiveness and accountability of international humanitarian action including: the strengthening of the Humanitarian Coordinators System, the establishment of a Central Emergency Response Fund and other financial reforms, enhanced partnership between UN and non-UN humanitarian agencies, and the cluster approach. WHO is the designated lead of the health cluster, the role of which is to build global capacity for humanitarian health action by developing global guidance, standards, tools and resources to inform, enhance and facilitate the implementation of the Cluster Approach at the country level as well as to improve surge capacity, access to trained technical expertise and material stockpiles to improve response operations. A key to achieving the desired impact of these reforms, and specifically of the cluster approach, is the strengthening of the preparedness capacity of countries and communities particularly at risk before emergency strikes.

The World Conference on Disaster Reduction, held in January 2005 in Kobe, Japan, adopted the Framework for Action 2005–2015: Building Resilience of Nations and Communities to Disasters and provided and promoted a strategic and systematic approach to reducing vulnerabilities and risks to hazards. WHO will partner the United Nations International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) and other UN and non-UN agencies in the 2008–2009 Safe Hospitals Initiative, which aims at building the resilience of hospitals and other health facilities to disasters, both structural and functional, so that they would still be functional under emergency situations.

Under the aegis of international policies, including WHA resolutions, and as part of its mandate as the international health lead agency and the IASC global health cluster leader, WHO intensified its work during 2006 in the field of emergency preparedness and response. Beginning with the definition of its global strategy and moving gradually into the implementation of the main directions highlighted in the strategy.

This strategy is based on the recommendations of a global consultation held by WHO in February 2006 that brought together experts in emergency preparedness and response from around the world. The consultation was followed by several important activities to discuss the various components of the strategy and to reach consensus on the objectives and key strategic directions.

With the finalization of the strategy, work to bring it into practice had already been started by WHO and its partners. Indeed several new initiatives took place in 2006 while the Strategy was under finalization. The main ones were the development and the implementation of a global survey on country emergency preparedness, a global consultation on mass casualty management in emergency settings, a consultation on the role of nursing and midwifery in emergencies, and another on non-communicable disease management in emergencies. Other initiatives are planned for 2007.



6.2.2 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen betreffend eine verstärkte Koordinierung der allgemeinen Bereitschaftsplanung für Krisenfälle im Gesundheitsbereich (KOM [2005] 605 endgültig)
Europäische Kommission



<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0605:FIN:DE:PDF>

Allgemeines Ziel der Mitteilung über die europäische Koordinierung bei gesundheitlichen Krisenfällen ist die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von allgemeinen Plänen für jegliche Art von Krisenfall im Gesundheitsbereich unter Berücksichtigung der EU-Dimension. Die Mitteilung und der technische Leitfaden,

http://ec.europa.eu/health/preparedness_response/docs/gpp_technical_guidance_document_april2011_de.pdf,

sind das Grundgerüst für die Entwicklung der allgemeinen oder spezifischen einzelstaatlichen Pläne und beschreiben die Kernelemente, die bei der Bereitschaftsplanung im Hinblick auf gesundheitliche Krisen zu berücksichtigen sind. Mit Blick auf die Ausarbeitung nationaler operativer Bereitschaftspläne im Gesundheitswesen beschreibt die Kommission für jeden der folgenden Bereiche Maßnahmen, die in die Pläne aufzunehmen oder darin zu berücksichtigen sind: Informationsmanagement, Kommunikation, wissenschaftliche Beratung, Verbindungs-, Management- und Kontrollstrukturen, Bereitschaftsplanung im Gesundheitssektor und sektorübergreifende Bereitschaftsplanung.

 <p>KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN</p> <p>Brüssel, den 28.11.2005 KOM(2005) 605 endgültig</p> <p>MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN</p> <p>betreffend eine verstärkte Koordinierung der allgemeinen Bereitschaftsplanung für Krisenfälle im Gesundheitsbereich auf EU-Ebene</p>	 <p>EUROPÄISCHE KOMMISSION GENERALDIREKTION GESUNDHEIT UND VERBRAUCHER</p> <p>Öffentliche Gesundheit und Risikobewertung Gesundheitsbedrohungen</p> <p>Strategie für die allgemeine Bereitschaftsplanung</p> <p>Technischer Leitfaden zur allgemeinen Bereitschaftsplanung für Krisenfälle im Bereich der öffentlichen Gesundheit</p> <p>Update April 2011</p>
--	---

6.2.3 EFSA Procedures for Responding to Urgent Advice Needs European Food Safety Authority (EFSA)



<http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/279e.htm>

This document provides guidance on the practical arrangements necessary to ensure responsiveness of the European Food Safety Authority (EFSA) to the need for urgent advice on food and feed safety. The document is separate to the EFSA Business Continuity Plan (BCP).

A situation requiring urgent advice of EFSA typically arises where the potential risk resulting from food and feed has caused or is likely to cause widespread concern to consumers, farmers or other stakeholders with a direct interest in the production, supply or use of food, and where the exact nature of the risk is not immediately apparent or the impact is potentially large.

Within the mandate of EFSA, this document sets guidance on the identification of urgent situations, introduces two internal response levels, explains how the urgent advice structures are activated, which steps must be followed, who the actors are, and their tasks. The document describes Operational Facilities and other arrangements relevant for dealing with requests for urgent advice.

In order to prepare EFSA staff for handling situations requiring urgent advice following the procedures outlined in this document, regular training events are arranged both internally and together with Member States (MS) and other stakeholders. The training consists of workshops, table-top as well as command post simulation exercises, focussing on the various aspects of handling food/feed crises.

To ensure EFSA's ability to respond to requests for urgent advice, even in times of unusual disruption of business, the processes of the EFSA BCP have been established. These also assist in managing disruption caused by high demands on EFSA resources, including staff, during prolonged food/feed crises.

A successful framework for action leading to the production of urgent advice by EFSA should be characterized by flexibility and the capacity to adjust to the unique circumstances on a case-by-case basis within the framework outlined in this document and taking into account the accumulated experience of dealing with similar situations in the past. This document is therefore a living document to be reviewed and updated regularly in the light of experience.



6.2.4 When Food Is Cooking Up a Storm – Proven Recipes for Risk Communications – Risk Communication Guidelines
European Food Safety Authority (EFSA)



<http://www.efsa.europa.eu/en/corporate/pub/riskcommguidelines.htm>

The objective of these guidelines – a joint initiative of the European Food Safety Authority and national food safety organisations in Europe – is to provide a framework to assist decision-making about appropriate communications approaches in a wide variety of situations that can occur when assessing and communicating on risks related to food safety in Europe. The aim is to provide a common framework applicable for developing communications approaches on risk across public health authorities in different countries.



6.2.5 Krisenkommunikation (Leitfaden für Behörden und Unternehmen) Bundesministerium des Innern (BMI)



http://www.bevoelkerungsschutzportal.de/SharedDocs/Downloads/BVS/DE/Krisenkommunikation/Krisenkommunikation.pdf;jsessionid=241FB4BB6E28F35F862E21C41B63E61C.1_cid295?_blob=publicationFile

Im komplexen politischen und staatlichen System Deutschlands mit seiner föderalen Struktur sind die Bundesländer nach dem Grundgesetz im Rahmen der Bewältigung von Katastrophen und Krisen originär zuständig.

Auf der anderen Seite werden aber existenzielle Fragen der Krisenbewältigung unmittelbar an die Bundesregierung beziehungsweise die Ressortverantwortlichen gestellt, insbesondere dann, wenn dem Ereignis oder der Krise eine übergreifende geografische, politische und gesellschaftliche Bedeutung zugemessen wird.

In Krisen ist es erforderlich, bei allen Verantwortlichen den gleichen Informations- und Wissensstand sicherzustellen sowie Medien und Bevölkerung möglichst umfassend, aktuell, widerspruchsfrei und wahrheitsgemäß zu informieren.

Dazu ist bereits im Vorfeld die Festlegung der Abstimmungsprozesse von öffentlich wirksamen Informationen zwischen den Behörden unabdingbar; im Ereignisfall fehlt erfahrungsgemäß die Zeit, neue Verfahren einzuführen oder bestehende Verfahren und Prozesse kurzfristig zu optimieren.

Krisenkommunikation ist daher ein wichtiger Bestandteil des Krisenmanagements. Sie verlangt, genauso wie das Krisenmanagement selbst, klare Strukturen und vorbereitete Strategien. Krisenkommunikation muss regelmäßig auf Aktualität überprüft werden und bedarf anlassbezogen und in begründeten Fällen, insbesondere auf der Grundlage neu gewonnener Erkenntnisse („lessons learned“), der Überarbeitung und Aktualisierung.

Dieser Leitfaden soll den für die Krisenkommunikation verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Behörden bei der Erhebung, Analyse und Optimierung der externen und internen Krisenkommunikation und ihrer Strukturen eine Orientierungshilfe sein, Akzeptanz für die besonderen Maßnahmen des Krisenmanagements innerhalb der Behörde schaffen und damit auch einen Beitrag zur Stärkung des Bewusstseins für Krisenkommunikation auf allen Ebenen liefern. Er eignet sich gleichermaßen für Unternehmen und Organisationen der freien Wirtschaft.

Für die Behörden ist er eine Ergänzung zu der im Ressortkreis Krisenmanagement abgestimmten Auskunftsunterlage der Ressorts der Bundesregierung. Er enthält neben allgemeinen Ausführungen, Definitionen und Erläuterungen auch

- Handlungsempfehlungen,
- Hinweise zur Analyse vorhandener Krisenkommunikationsstrukturen und
- ein Muster zur Erstellung eines organisations- beziehungsweise ressortspezifischen Krisenkommunikationsplans.

Im Leitfaden wird der Begriff der Krisenkommunikation bewusst weit gefasst. Damit die Kommunikation im System Staat – Bürger – Medien funktionieren kann, muss im Hintergrund die Kommunikation und Abstimmung innerhalb der und zwischen den zahlreichen Behörden des Staates möglichst reibungslos ablaufen.

Krisenkommunikation ist ein unabdingbarer Bestandteil auch des staatlichen Krisenmanagements. An erster Stelle steht dabei die externe Krisenkommunikation mit der Presse, den

Medien und der Bevölkerung. Voraussetzung für das Gelingen der externen Krisenkommunikation ist das Funktionieren der Krisenkommunikation im eigenen Haus sowie zwischen den Ressorts, den Geschäftsbereichsbehörden, den Organisationen und Institutionen.

Dieser Leitfaden wird sich daher auch mit der Gestaltung der Kommunikation innerhalb der eigenen Behörde sowie der Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden und Unternehmen beschäftigen und Möglichkeiten zur Optimierung aufzeigen.



6.2.6 Verfahrensanweisung Krisenmanagement
Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)



BfR-VA-180
VA Krisenmanagement

Prozesseigner Präsident
Zielgruppe/Kunde Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)
Geltungsbereich Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

	Name	Datum
Erstellung/Bearbeitung		
Prüfung		26.05.2011
Prüfung		26.05.2011
Freigabe		26.05.2011

HINWEIS: Die jeweils aktuelle, verbindliche Version dieses Dokuments befindet sich im Intranet. Die Änderungshistorie dieses Dokuments wird ebenso nur im Intranet angezeigt. Wer eine gedruckte Version verwendet, ist gehalten, sich der Aktualität seines Ausdrucks zu versichern. Mit überholten Versionen zu arbeiten, stellt eine Verletzung der Sorgfaltspflicht dar.

1 Ziel des Verfahrens

Ziel dieser Verfahrensanweisung (VA) ist die Standardisierung von Zuständigkeiten und Verfahren im Ereignis- und Krisenfall, um Handlungsunsicherheiten zu vermeiden und eine zügige Bearbeitung unter Einhaltung des Dienstweges zu gewährleisten.

2 Kurzbeschreibung

Diese VA benennt Zuständigkeiten im BfR bei der Bearbeitung eines Krisen- und Ereignisfalls und legt fest, inwieweit Verfahrensabläufe an den erhöhten Zeitdruck anzupassen sind.

3 Definitionen

<p>Ereignisfall (im Sinne dieser VA)</p>	<p>Ein Ereignisfall tritt ein, wenn eine Situation ein hohes Krisenpotential besitzt und geeignet ist, sich im Verlauf zu einer Krise zu entwickeln.</p> <p>Ein Ereignisfall im Sinne dieser Verfahrensanweisung bedarf der ausdrücklichen schriftlichen Auslösung durch den Präsidenten des BfR bzw. seinen Vertreter im Amt (Präs i.V.).</p> <p>Ein Ereignisfall kann durch schriftliche Erklärung von Präs zum Krisenfall erklärt bzw. beendet werden.</p>
<p>Krise (im Sinne dieser VA)</p>	<p>Eine Krise entsteht, wenn auf Lebensmittel, Futtermittel, Bedarfsgegenstände oder Chemikalien zurückzuführende Risiken für die menschliche Gesundheit voraussichtlich nicht verhütet, beseitigt oder auf ein akzeptables Maß gesenkt werden können.</p> <p>Eine Krise im Sinne dieser Verfahrensanweisung bedarf der ausdrücklichen schriftlichen Auslösung durch ein Aufsicht führendes Bundesministerium (BMELV, BMU, BMVBS) oder durch den Präsidenten des BfR bzw. seinen Vertreter im Amt (Präs i.V.).</p> <p>Jede Krise wird durch schriftliche Erklärung der auslösenden Stelle beendet.</p>

4 Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten

Verantwortliche	Zuständigkeiten
Präs	<ul style="list-style-type: none"> - schriftliche Anweisung der Bearbeitung einer Sachlage als Krise bzw. Ereignisfall, sofern nicht durch ein Aufsicht führendes Bundesministerium erfolgt - Vertretung des BfR für die Zusammenarbeit mit dem Krisenstab des BMELV - Festlegung der fachlich federführenden OE im BfR - ggf. Bestimmung einer koordinierenden OE für die Krise - schriftliche Anweisung zur Aufhebung der Krise bzw. des Ereignisfalls, sofern dies nicht durch ein Aufsicht führendes Bundesministerium erfolgt - Veranlassen eines Nachgesprächs und einer internen schriftlichen Auswertung nach Beendigung einer Krise
Federführende Organisationsseinheit (ff OE)	<ul style="list-style-type: none"> - Verantwortung für die sachgerechte Erledigung der Aufträge im Zusammenhang mit der Krise - ggf. Einrichten eines Krisenstabes - Weitergabe von Informationen an die koordinierende OE, soweit benannt, und die FG 23 - Überprüfen eingehender RASFF-Meldungen auf Vollständigkeit - systematische Kontrolle der Einhaltung der interdisziplinären Arbeitsweise - ggf. Bestimmen eines Protokollanten - ggf. Stellen eines Antrags auf Überstunden und Mehrarbeit durch die Abteilungsleitung der ff OE - regelmäßige Informationsweitergabe an Präs
Koordinierende Organisationsseinheit	<ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung, z.B. beim Einholen wissenschaftlicher Ansichten anderer Einrichtungen und Gremien (national und international) oder Expertennetzwerke, z.B. BfR-Kommissionen in enger Abstimmung mit der federführenden OE, Beschaffen fehlender Informationen und Kontakthalten während der Krise mit anderen Organisationen - Weitergabe von Informationen an die ff OE und FG 23
Poststelle	<ul style="list-style-type: none"> - umgehende Weiterleitung von erkennbar „sofort zu bearbeitenden“ Dokumenten an die Eingangsregistrierung bzw. als Vorab-Kopie mit begleitenden Telefonat direkt an 21 und cc an die Eingangsregistrierung
Eingangsregistrierung	<p>umgehende Registrierung des Dokuments und Weiterleitung an 21 mit einem begleitenden Telefonat</p>
Leitungsbüro	<ul style="list-style-type: none"> - außerhalb der Dienstzeit der Poststelle (nach 16:00 Uhr): Kontrolle des Postein-

Verantwortliche	Zuständigkeiten
	gangs auf krisenrelevante sofort zu bearbeitende E-Mails - Führen, Aktualisieren und Verteilen einer Notfalltelefonliste
Referat 11	Anordnen von Überstunden und Mehrarbeit auf Antrag der federführenden Abteilungsleitung
Fachgruppe 21	- Weitergabe von Vorab-Kopien von relevanten, im BfR eingehenden krisenbezogenen Dokumenten sowohl an die federführende OE als auch an AL 2 und FG 23 - Klären der Federführung mit entsprechender Abteilungsleitung
Fachgruppe 23	- Weitergabe von relevanten Informationen aus der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit an federführende OE und koordinierende OE - Bekanntgabe der Auslösung einer Krise sowie deren Ende im BfR-Intranet
Fachgruppe 35	umgehende Ausstattung der Krisenräume mit entsprechender Technik
Alle OEs des BfR	- Unterstützung der federführenden OE - Weitergabe von krisenbezogenen Dokumenten und unterstützenden Informationen zur Bewertung und Bewältigung der Krise vorab an die federführende OE und anschließend Nachholen des Dienstwegs

5 Rechtsgrundlagen u.a. mitgeltende Dokumente

Geschäftsordnung BfR	Die Geschäftsordnung dient als Grundlage für die Gestaltung eines einheitlichen, effizienten und übersichtlichen Verwaltungsablaufs. Hierdurch sollen die gestellten Aufgaben adressatengerecht, schnell, wirksam und übersichtlich erfüllt werden.
VwVfG §10	Verwaltungsverfahrensgesetz §10: „Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.“
Leitfaden Krisenmanagement Lebensmittelsicherheit	Leitfaden zur Organisation und Zuständigkeiten im BMELV in außergewöhnlichen Situationen, zuletzt aktualisiert im Mai 2007 (siehe BfR-Intranet)
Organisation Krisenmanagement BVL	Konzept zur Beschreibung von Verfahren im BVL im Bereich Krisenmanagement, zuletzt aktualisiert November 2006 (siehe BfR-Intranet)
BMI-Leitfaden Krisenkommunikation	Leitfaden des BMI für Behörden und Unternehmen, zuletzt aktualisiert im Juli 2008 (siehe BfR-Intranet)
VO (EG) Nr. 178/2002, Art. 55-57	Verordnung (EG) Nr.178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit

6 Leistungs- und Qualitätsmerkmale

Die Stellungnahmen sowie die interne und externe Kommunikation des BfR, die zur Bewältigung einer Krise erforderlich sind, sollen unter Einbeziehung des internen sowie extern verfügbaren Expertenwissens in sachgerechter Form und so schnell wie möglich erarbeitet werden.

7 Verfahrensablauf

7.1 Rolle des BfR im Krisenfall

Es ist Aufgabe des BfR und seiner Mitarbeiter/innen, Situationen mit Krisenpotential im gesundheitlichen Verbraucherschutz frühzeitig zu erkennen und zu ihrer Bewertung und zu infrage kommenden Maßnahmen fachlich Stellung zu nehmen.

Das BfR trägt nach Maßgabe seines gesetzlichen Auftrags zur Krisenbewältigung in der Lebens- und Futtermittelsicherheit sowie der Produkt- und Chemikaliensicherheit bei. Die Rolle des BfR im Krisenfall besteht in der Erarbeitung und Abgabe einer gesundheitlichen Bewertung oder einer Serie von Beratungsvorlagen sowie der Unterrichtung der Öffentlichkeit.

7.2 Auslösung einer Krise

Teilt das Bundesministerium dem BfR mit, dass ein bestimmter Sachverhalt als Krise zu betrachten ist, legt Präs schriftlich auf dem ersten Krisendokument die fachlich federführende Organisationseinheit (ff OE) im BfR fest.

Auch wenn das Bundesministerium einen Sachverhalt (noch) nicht als Krise definiert hat, kann Präs einen Sachverhalt BfR-intern durch ausdrückliche schriftliche Anweisung zur Krise erklären.

7.3 Auslösung und Bearbeitung eines Ereignisfalls

Präs kann einen Sachverhalt durch ausdrückliche schriftliche Anweisung zum Ereignisfall erklären. In diesem Fall KÖNNEN die VA Krisenmanagement bzw. einzelne Elemente von ihr im BfR angewendet werden.

Im Verlauf kann unter Umständen ein Ereignisfall durch das Bundesministerium oder Präs zur Krise erklärt werden.

7.4 Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen

Mit Eingang des ersten krisenrelevanten Dokuments telefoniert 21 mit der federführenden Abteilungsleitung, um zu klären, welche Organisationseinheit federführend ist. Das Ergebnis wird schriftlich von 21 an die ff Abteilungsleitung bestätigt.

Präs kann neben der fachlich federführenden OE eine koordinierende OE für die Krise bestimmen. Die koordinierende OE wird unterstützend tätig, indem sie z. B. in enger Abstimmung mit der federführenden OE wissenschaftliche Ansichten anderer Einrichtungen und Gremien (national und international) oder Expertennetzwerke (z.B. einer BfR-Kommission) einholt, fehlende Informationen beschafft und Kontakt mit anderen Organisationen hält.

Alle anderen OEs des BfR unterstützen die federführende OE während der Krise vorrangig, schnell und effektiv bei der Aufgabenerledigung. Sie geben krisenbezogene Dokumente und unterstützende Informationen zur Bewertung und Bewältigung der Krise umgehend, auch ohne Aufforderung, vorab an die federführende OE und holen den Dienstweg nach.

Die federführende OE kann einen Protokollanten in der eigenen bzw. der koordinierenden OE bestimmen, um Abläufe während der Krise schriftlich festzuhalten.

7.5 Anpassung des üblichen Geschäftsgangs

Es gilt der nach der Geschäftsordnung und den Verfahrensanweisungen übliche Geschäftsgang mit der Maßgabe, dass sich alle Beteiligten auf schnellstem Wege, z. B. per Telefon, E-Mail, Fax oder von Hand zu Hand, so weit wie nötig zusätzlich gegenseitig unterrichten. Vorab-Kopien per E-Mail oder Fax sind stets der empfangenden OE umgehend mit einem begleitenden Telefonat anzukündigen.

Die Poststelle sendet ein erkennbar „sofort zu bearbeitendes“ Dokument aus einem Aufsicht führenden Bundesministerium bzw. im Krisenfall alle krisenrelevanten Dokumente umgehend mit einem begleitenden Telefonat an die Eingangsregistrierung. Die Eingangsregistrierung registriert das Dokument und veranlasst die umgehende Weiterleitung an 21 mit einem begleitenden Telefonat.

Ist die Eingangsregistrierung nicht zu erreichen, sendet die Poststelle das Dokument als Vorab-Kopie mit einem begleitenden Telefonat an 21 und cc an die Eingangsregistrierung. 21 sendet umgehend eine Vorab-Kopie an die mutmaßlich federführende OE mit einem begleitenden Telefonat. Mit Eingang des ersten Dokuments legt 21 telefonisch mit der federführenden Abteilungsleitung fest, ob krisenrelevante Vorab-Kopien per E-Mail oder per Fax an die federführende OE erfolgen sollen.

Nach 16:00 Uhr (Ende der Dienstzeit der Poststelle) übernimmt das Leitungsbüro die oben beschriebenen Aufgaben von der Poststelle und leitet „sofort zu bearbeitende“ E-Mails mit einem begleitenden Telefonat an 21 weiter. Sollte dort niemand zu erreichen sein, kontaktiert das Leitungsbüro umgehend die Leitung.

7.6 Interdisziplinarität

Die federführende OE achtet zu Beginn der Krise und in regelmäßigen Abständen systematisch darauf, dass die interdisziplinäre Arbeitsweise eingehalten wird, z. B. durch die frühzeitige Einbindung zu beteiligender OEs des BfR, von speziellem Sachverstand in Epidemiologie oder Verbraucherschutzrecht.

Mit Zustimmung der Leitung kann die ff Abteilungsleitung einen Krisenstab einrichten. Mitglieder eines Krisenstabes sollten die ff OE inklusive Abteilungsleitung, Leitung, fachlich zu beteiligende OEs, ggf. die koordinierende OE, FG 23, FG 21 und ein Protokollant sein. Weitere Mitglieder im Krisenstab sind möglich.

7.7 interne Kommunikation und Informationsmanagement

FG 23 gibt die Krise im BfR-Intranet bekannt und beschreibt sie kurz unter Angabe der voraussichtlich beteiligten OEs. Ebenso gibt sie das Ende der Krise im Intranet bekannt.

Die ff OE kann einen Ordner in GroupWise einrichten, in dem alle eingehenden Dokumente hinterlegt werden. Der Eigner des Ordners kann allen beteiligten Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen des BfR Zugriff auf diesen Ordner gewähren.

Federführende und koordinierende OE auf der einen Seite sowie FG 23 auf der anderen Seite tauschen regelmäßig und zeitnah Informationen, die für die Krisenkommunikation bzw. für die fachliche Bearbeitung relevant sein können, aus.

Eingehende Dokumente, die für die Krisenkommunikation relevant sind, leitet 21 als Vorab-Kopie an AL 2 und FG 23 weiter.

Um alle Beteiligten auf dem jeweils aktuellen Informationsstand zu halten und einen einheitlichen Sprachgebrauch für die externe Kommunikation abzustimmen, können Briefing-Runden vor Ort bzw. per Telefon durchgeführt werden. An diesen Briefing-Runden sollten ff OE, Leitung, FG 23 sowie ggf. weitere OEs beteiligt sein.

Präs ist von der ff OE stets auf dem aktuellen Informationsstand zu halten.

7.8 Externe Krisenkommunikation

Regelungen zur externen Krisenkommunikation sind der VA Information von Presse und Öffentlichkeit zu entnehmen.

7.9 Dienstzeiten und Erreichbarkeiten

Referat 11 ordnet auf Antrag der federführenden Abteilung Überstunden und Mehrarbeit an.

Die Leitung der federführenden Abteilung entscheidet, inwieweit eine telefonische Erreichbarkeit sichergestellt werden muss.

Die beteiligten OEs stellen sicher, dass Telefone und Faxgeräte besetzt sind bzw. umgeleitet werden, wenn die Arbeit in den Krisenräumen fortgeführt wird.

Eine Notfalltelefonliste mit den Diensthandynummern von Präs, VPräs und allen Abteilungsleitungen wird vom Leitungsbüro geführt, regelmäßig überprüft und in der aktuellen Version den genannten Funktionsträgern sowie 21, 23 und den Pförtnern zur Verfügung gestellt.

7.10 Krisenräume und Infrastruktur

Die Krisenräume bestimmen sich durch die federführende OE, zu beteiligende OEs sowie die Leitung.

Als Krisenräume *sind benannt*:

- Marienfelde, ...
- Alt-Marienfelde, ...
- Jungfernheide, ...

Im Krisenfall sorgt FG 35 dafür, dass die jeweiligen Krisenräume zeitnah mit einem Drucker, Faxgerät, Videokonferenzanlage bzw. Konferenztelefon sowie ggf. zusätzlichen Laptops inkl. einer Verbindung mit dem BfR-Netz und Handys ausgestattet sind.

7.11 Beenden einer Krise und Nachbereitung

Das Aufsicht führende Bundesministerium bzw. Präs erklärt schriftlich das Ende der Krise.

Präs veranlasst ein Nachgespräch aller beteiligten OEs innerhalb von zwei Wochen und eine interne schriftliche Auswertung des Krisenmanagements im BfR innerhalb von sechs Monaten nach Beendigung der Krise.

6.2.7 Adapting the EU Framework for the Prevention and Management of Foodborne Public Health Crises



In the opinion of the French authorities, the recent enterohemorrhagic *Escherichia coli* (*E. coli*) outbreaks, which claimed a large number of victims in Europe (including the fenugreek seed crisis that sickened 4,000 people and led to 46 deaths, mostly in Germany), not to mention the crises caused by dioxin contaminations and the Fukushima nuclear disaster, warrant detailed feedback and adaptation of Europe's public health framework. This would more effectively guarantee the high standard of food safety expected by our fellow citizens for foodstuffs produced and sold in the European Union.

Greater attention should be paid to hygiene during the growing phase, early warning handling, crisis communications, controls on imported foodstuffs and the monitoring of emergent risks. This is consistent with the focus on the fundamentals of food safety in Europe based on the management of risks at each stage of production, starting with primary production, right through from farm to fork.

The recent public health crises that have struck plant production in Europe, considered in relation to those observed in Japan during 1996 probably caused by consumption of radish sprouts (9,500 cases, 12 deaths) or in the United States during 2006 caused by consumption of fresh spinach (205 cases, 3 deaths), demonstrate that no farming sector is immune to the risk of a food safety crisis and can afford to do without HACCP analysis.

Accordingly, the French authorities are informing the European Commission and its European partners of several action proposals outlined in this document based around five ways of improving the prevention and management of foodborne public health crises.

1. Review early warning and public health crisis management organisations to achieve greater consistency, transparency, responsiveness and effectiveness.

The *E. coli* outbreaks in Germany and France during June and July 2011 provided a perfect illustration of the importance of having a multi-disciplinary European network to handle health alerts. Nonetheless, improvements need to be made to the organisation and operation of this network.

The **coordination of the European human health (EWRS) and food and feed safety (RASFF) networks needs to be strengthened and better defined** to improve its efficiency. This measure also needs to cover coordination with the counterpart international networks (INFOSAN, RSI) and be part of the global strategy of risk management promoted by the WHO (World Health Organization), the FAO and the OIE (World Organisation for Animal Health) under the "One Health" initiative.

In accordance with the principle of subsidiarity, improvement of the European framework should also lead to the definition of **new guidelines** ensuring that each Member State endows itself with **an operational organisation present at every level** (national, deconcentrated and/or decentralised) systematically providing centralised, effective and coordinated management of early warnings.

Moreover, the RASFF and EWRS guidelines need to be revised through the drafting of a **joint protocol for the management of major CEFI (Community-acquired foodborne illness) incidents**. This operational protocol will need to identify the various human health and food safety agents, their role and the chronological order of the various possible measures.

Special attention will have to be paid to arrangements for the sharing of information between the various agents, use of outside experts, investigation and survey capabilities, the regulations and protective measures (SCFCAH [Standing Committee on the Food Chain and Animal Health]) and best communication practices (see point 2). Feedback loops need to be systematically incorporated in the framework as a means of achieving continuous improvement in the networks.

Member States should be informed (oral presentation in the SCFCAH, for example) how early warnings are handled in each other Member State, in line with the guidelines referred to above. This organisation is covered in a specific chapter of the multi-annual national control plan (MANCP).

2. Strengthen public health controls on primary plant production.

The recent crisis justifies consolidation of the Hygiene package's European regulatory corpus for which there is **no implementing regulation** to date for EC Regulation no. 852/2004 **specific to the hygiene of plant-based foodstuffs** (as is the case for foodstuffs of animal origin and for animal feed). For these sectors of activity, this implementing regulation for Regulation no. 852/2004 should lay down the shared rules geared to introducing public health risk control plans, traceability measures and self-controls, etc. It should also outline the control resources that need to be implemented for the various inputs (irrigation water, fertilisers, etc.). Commission Regulation (EC) no. 2073/2005 on **microbiological criteria for foodstuffs** should also be extended with arrangements for certain plant-based foodstuff/microorganism combinations.

The **quality of water** used to irrigate primary productions and to pretreat plants **should at the very least be covered by common guidelines** at EU level. The concept of clean water needs to be clarified based on EFSA's scientific advice to safeguard a consistent public health standard for the water used in various foodrelated processes (irrigation and sprayed water, rinsing water, washing water, etc.). This is especially crucial because water represents one of the principal vectors of biological (microorganisms) and physical/chemical (chemical contaminants) contamination.

Furthermore, the EU regulations should explicitly provide for the introduction across the board of guides to good hygiene practices for all sectors of activity, and especially for all crops. These guides to good hygiene practices represent highly valuable tools that industry organisations should be encouraged to draft to facilitate the task and give helpful day-to-day points of reference to farmers. These guides should be submitted for the EFSA's opinion prior to their adoption.

Lastly, it is crucial to acquire better knowledge of the sources of contamination of plant-based foodstuffs at European level with a view to **harmonising and tightening up official controls**. France is proposing two areas for further work, covering sprouted seeds as a matter of priority:

- Defining harmonised sampling methods
- Preparing risk analysis prior to the definition of control and monitoring plans

3. Tighten up public health controls on imports

For several years, France has been calling for the public health standards and controls on imports to be tightened up, especially in the plant sector. In a memo sent to the Commission on 15 February 2011, in response to its report dated 21 December 2010 on the effectiveness and consistency of import controls, the French authorities underlined the imperative of pursu-

ing greater harmonisation, creating more scope for risk analysis and also adopting the same high standards for imported farm and food products as third-party countries impose on European products (principle of reciprocity).

It is obvious that certain trade partners do not shy away from conducting a growing number of audits in Member States, even extending as far as insisting on approving orchards or nurseries on an individual basis every year. Our proposal has two aims: the primary goal is to protect public health, animal health and plant health, and the second is economic, since it would prevent competition from being skewed and reinforce the reciprocity rules.

France believes that it is crucial for the EU to seize the opportunity provided by the review of Regulation (EC) no. 882/2004 on official controls currently in progress to adopt a number of major new principles:

- **Subject third-party countries exporting plant-based foodstuffs to tighter controls on their overall public health risk management framework based on a risk analysis** (based on dispatch area or type of product), mirroring those adopted in the animal sector and incorporating the hygiene of primary production, inputs, the health of plants/harmful organisms, monitoring and control plans, official control and certification systems, self-controls, traceability arrangements, etc. These controls would be carried out by the FVO (Food and Veterinary Office, document-based study of the monitoring plans, for example, and on-site inspections, where appropriate). This preventative approach should pave the way for effective implementation of restrictive measures (protective clauses) if any recommendations drafted by the FVO go unheeded.
- **Arrange for notification upon import into the EU** of any batch of farm or food products carrying particular risks, with the information being entered in a European system dedicated to public health and plant health controls (which could naturally be the TRACES system). Firstly, this system makes it possible to adapt controls at the level of the risk identified by public health and plant health monitoring (RASFF and EUROPHYT systems, etc.) and, secondly, ensure the traceability of the batches in the event that a public health issue emerges subsequently.

4. Reinforce the prevention of emerging public health risks

France is proposing consolidating the arrangements for the prevention of public health risks by reinforcing the monitoring of emergent risks. The phenomena of emergence and re-emergence are usually associated with changes in the man/environment interface or new modes of consumption, production or travel. **Effective monitoring systems** at national, European and international level should help to detect any significantly unusual signals.

Assessment of the risk associated with the emergence of a pathogen in the food chain entails crossreferencing the non-human monitoring data with human monitoring data, which itself requires close cooperation between the bodies in charge of monitoring, evaluating and managing risk, and also with operators.

At European level, the EFSA holds centrally the monitoring data for the major zoonoses (in accordance with EC Directive no. 2003/99). This data is reconciled with the human monitoring data gathered by the ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control). The OAV reports may help the EFSA to assess the completeness of the epidemiological monitoring of known and identified pathogens. France is proposing that this framework should be extended with a **review of passive emergence monitoring and mapping of emergence probabilities**. To this end, the EFSA may issue recommendations to Member States on

emergences to be monitored, including the implementation of “flash” monitoring plans to establish whether a supposed risk actually exists (H5N1, for example).

It is therefore desirable to **expand** the databases on food chain **contaminations to all pathogens of interest** under the combined oversight of the EFSA and the ECDC. Inspiration could be drawn from the arrangements put in place in March 2011 on *Listeria monocytogenes* by the EU’s reference laboratory.

5. Handle communications more effectively in crisis situations in order to deliver precise, validated and useful information

Crisis communications represent a major priority that is extremely sensitive and challenging in terms of avoiding disproportionate reactions.

There are two goals: firstly, to protect consumers by providing them with useful information as swiftly as possible and, secondly, to avoid triggering unfounded disruption of economic sectors of activity as a result of inappropriate media coverage.

The handling of any early warning or large-scale health crisis therefore requires expertise in two areas: communicating with the general public and providing information to the relevant professionals. It cannot overlook the emphasis on transparency required for public actions, but needs to incorporate the scientific and technical backing of authoritative and representative bodies more effectively into its time planning.

In these circumstances, the rules of communication need to be coordinated to a greater extent at European level and in Member States to ensure their overall consistency.

Adapting the EU framework for the prevention and management of foodborne public health crises

In the opinion of the French authorities, the recent enterohemorrhagic *Escherichia coli* (*E. coli*) outbreaks, which claimed a large number of victims in Europe (including the fennel seed crisis that sickened 4,000 people and led to 46 deaths, mostly in Germany), not to mention the crises caused by dioxin contamination and the Fukushima nuclear disaster, warrant detailed feedback and adaptation of Europe’s public health framework. This would more effectively guarantee the high standard of food safety expected by our fellow citizens for foodstuffs produced and sold in the European Union.

Greater attention should be paid to hygiene during the growing phase, early warning handling, crisis communication, controls on imported foodstuffs and the monitoring of emergent risks. This is consistent with the focus on the fundamentals of food safety in Europe based on the management of risks at each stage of production, starting with primary production, right through from farm to fork.

The recent public health crises that have struck plant production in Europe, considered in relation to those observed in Japan during 1996 probably caused by consumption of radish sprouts (9,500 cases, 12 deaths) or in the United States during 2006 caused by consumption of fresh spinach (205 cases, 3 deaths), demonstrate that no farming sector is immune to the risk of a food safety crisis and can afford to do without HACCP analysis.

Accordingly, the French authorities are informing the European Commission and its European partners of several action proposals outlined in this document based around five ways of improving the prevention and management of foodborne public health crises.

1. Review early warning and public health crisis management organisations to achieve greater consistency, transparency, responsiveness and effectiveness.

The *E. coli* outbreaks in Germany and France during June and July 2011 provided a perfect illustration of the importance of having a multi-disciplinary European network to handle health alerts. Nonetheless, improvements need to be made to the organisation and operation of this network.

The co-ordination of the European human health (EWRS) and food and feed safety (RASFF) networks needs to be strengthened and better defined to improve its efficiency. This measure also needs to cover coordination with the counterpart international networks (INFOSAN, RSI) and be part of the global strategy of risk management promoted by the WHO¹, the FAO and the OIE² under the “One Health” initiative.

In accordance with the principle of subsidiarity, improvement of the European framework should also lead to the definition of new guidelines ensuring that each Member State endows itself with an operational organisation present at every level (national, deconcentrated and/or decentralised) systematically providing centralised, effective and coordinated management of early warnings.

Moreover, the RASFF and EWRS guidelines need to be revised through the drafting of a joint protocol for the management of major CAPT incidents³. This operational protocol will need to identify the various human health and food safety agents, their role and the chronological order of the various possible measures. Special attention will have to be paid to arrangements for the sharing of information between the various agents, use of outside experts, investigation and survey capabilities, the regulations and protective measures (SCFCAH⁴) and best communication practices (see point 2). Feedback loops need to be systematically incorporated in the framework as a means of achieving continuous improvement in the networks.

Member States should be informed (oral presentation in the SCFCAH, for example) how early warnings are handled in each other Member State, in line with the guidelines referred to above. This organisation is

1 World Health Organization
2 World Organisation for Animal Health
3 Community-sourced foodborne illness
4 Standing Committee on the Food Chain and Animal Health

1/3

6.2.8 Guidelines – Administrative Contingency Plan *Norwegian Food Safety Authority*



Scope

The Administrative Contingency Plan forms part of the Norwegian Food Safety Authority's (NFSA) compliance with the following requirements pursuant to the EEA Agreement:

- Regulation 882/2004 Article 13
- Other EU regulations that require contingency plans

Administrative Contingency Plan

The NFSA's administrative contingency plan consists of the following documents:

Instructions for Alert and Notification Systems

The Instructions for Alert and Notification Systems apply to everyone in the NFSA who learns about a serious incident or suspicion thereof. They also apply to staff members performing staff tasks and the officer on duty. They are intended to ensure that the organisation, our advisory institutions and affected parties are informed about incidents, and that we fulfil our international notification obligations. The instructions will also ensure that we establish contacts necessary to manage serious incidents.

Instructions for National Emergency Duty

The instructions apply to:

- Emergency preparedness to ensure the tasks of the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) are addressed outside normal office hours, ref. the special agreement concerning compensation for this duty
- Employees in the NFSA who are appointed duty officers
- The duty officer in the emergency duty in the NFSA.

In these instructions a duty officer is defined as an appointed employee in the NFSA who at any given time is on duty. The instructions are intended to ensure that the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) maintains proper emergency preparedness outside office hours with a special emphasis on animal health and animal welfare.

Instructions for Managing Incidents

These instructions apply to all employees in the NFSA when managing incidents. Incidents should if possible be managed within the ordinary line organisation. When the available resources are insufficient, the line organisation can be reinforced, a managing regional office can assume responsibility or Staff is set up. Staff is set up to ensure the efficient and appropriate coordination and management of the extra resources provided. The management's goal is to return to the line organisation as soon as possible and Staff is disbanded.

Template for instructions – allocation of management responsibilities in the event of incidents – document template

This is a template that is used if one, or more, regional offices are assigned management responsibilities in the event of an incident.

Produced by hehaa	Approved by KABRY	Document owner Director General	Reference to the regulation Articles 13 and 42 2. j)	Reference to Control Plan chapter <no.>
Document ID 2007/106859-7	Version 07	Guidelines for the Norwegian Food Safety Authority Administrative Contingency Plan	Valid from 21.12.2007	Page 1 of 4

Instructions for Staff

These instructions apply when the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) is setting up Staff, either via the Director of Controls or via a Chief Regional Officer. Incidents should if possible be managed within the ordinary line organisation. When the resources available are insufficient, the line organisation can be reinforced or Staff set up. Staff is set up to ensure the efficient and appropriate coordination and management of the extra resources provided. The management’s goal is to return to the line organisation as soon as possible and Staff is disbanded. Measures cards have been drawn up for the Staff functions at head office and regional offices, incident commanders and field managers at the district office, as well as directors, chief regional officers and chief district officers.

Instructions for Communications

These instructions come into force when Staff is set up at a regional office and/or head office and apply to the H5/R5 staff function. They shall ensure the appropriate staffing of H5/R5 and efficient and consistent communications internally and externally in a contingency situation.

Instructions for Log

The Instructions for Log must be used when managing incidents and by the NFSA's officer on duty, the ICT officer on duty and the officer on duty for media. They are intended to ensure that inquiries to the officer on duty and incidents are logged appropriately.

Administrative assistance and cooperation on the area of feed and food – guidelines

These guidelines deal with the obligations of the Director of Controls or the person he/she authorises (hereafter the Director of Controls). The guidelines fulfil the control regulation's requirement to establish organisational arrangements that address the obligations concerning notification and the coordination of assistance when this is needed across national borders between the official feed and food authorities in the EEA region.

Specialist contingency plans structure – guidelines

The structure covers the NFSA's plans of measures for managing and/or combating risks that threaten fish, animals and plant health, safe food and market access, referred to as the specialist contingency plans (SCP). The purpose of the specialist contingency plans and underlying procedures for feed, plants, terrestrial animals, aquatic organisms, food and market access is to provide an overview of the specialist, management and administrative framework that provides the basis for preventing and managing incidents within the NFSA's admin-

istrative areas. If the management requires Staff organisation, the service rules within the Administrative Contingency Plan must be used.

Specialist contingency plans – document template

This template must be used as the starting point for preparing specialist contingency plans.

Exercises and training

Training

Employees, who are going to fulfil different roles when the NFSA sets up Staff at different levels are pre-appointed, see personnel list on the contingency website. Training/information measures must be carried out each year for this group. Briefing on the NFSA's contingency plans forms part of the "Information for New employees of the Norwegian Food Safety Authority".

Evaluation reports for incidents and exercises are published on the internet.

Some EU legislative acts contain special requirements concerning the training of its own employees and external actors that must be followed:

- Dir 2003/85 (FMD)
- Dir 2001/89 (CSF)
- Dir 2005/94 (AI)
- Dir 2006/88 (aquatic animals)

Exercises

The NFSA is required to carry out contingency exercises every year. The regions must cooperate and use each other's scenarios.

Some EU legislative acts contain special requirements concerning exercises that must be complied with:

- Dir 2003/85 (FMD)
- Dir 2001/89 (CSF)

Cooperating contingency agencies

Descriptions of the routines for cooperation with other agencies are available on the intranet/contingency.

- The civilian emergency planning system – Directorate for Civil Protection and Emergency Planning (DSB)
- Nuclear preparedness – Norwegian Radiation Protection Authority
- Infection preparedness – National Health Service
- Preparedness for acute pollution – Norwegian Coastal Administration
- Marine stocks – Directorate of Fisheries
- Grazing crises for reindeer – Norwegian Reindeer Husbandry Administration

Agreements

Agreement with the Norwegian Veterinary Association concerning compensation, etc, for veterinarians when they are ordered to work pursuant to section 2 of the Act relating to Veterinarians and Other Animal Health Personnel – overview

The agreement applies to the whole of the NFSA and covers compensation, etc, for veterinarians in private practice when they are ordered to work in contingency situations pursuant to authorisation in section 27 of the Act relating to Veterinarians and Other Animal Health Personnel. The agreement must be followed when they are ordered to work pursuant to the Act relating to Veterinarians and Other Animal Health Personnel.

Updating and maintenance

Preparedness is part of the control process and the Director of Controls is the document owner of plan documents.

Approval of the plan documents is allocated as follows:

Plan document	Approved by
Administrative Contingency Plan	Director General
Instructions for Managing Incidents	Director Department of Control
Instructions for Staff	Director Department of Control
Template for instructions – assigning of management responsibility in the event of incidents	Director Department of Control
Instructions for Log	Director Department of Control
Instructions for Alert and Notification Systems	Director Department of Control
Instructions for National Emergency Duty	Director Department of Control
Instructions for Communications	Director of Communications Staff
Administrative help and cooperation on the area of feed and food (EEA) – guidelines	Director Department of Control
Agreement with the Norwegian Veterinary Association concerning compensation, etc, for veterinarians when they are ordered to work pursuant to section 2 of the Act relating to Veterinarians and Other Animal Health Personnel.	Director General
Specialist contingency plans structure – guidelines	Director of Controls
Specialist contingency plans – document template	Director of Controls
Specialist contingency plans land animal health	Head of Section for Land Animals and Animal Health Personnel
Specialist contingency plans fish health	Head of Section for Fish and Seafood
Specialist contingency plans plant health	Head of Section for Plants and Vegetables
Specialist contingency plans food	Heads of sections Animal-based food (infectious matter)/Sales to Consumers (foreign substances)
Specialist contingency plans substances in feed for production animals	Heads of sections for fish and seafood (fish feed)/land animals and animal health personnel (land animal feed)
Specialist contingency plans drinking water	Head of Section for Sales to Consumers (being worked on)
Specialist contingency plans radioactivity	Director of Controls
Specialist contingency plans market access	Head of Section for Import and Export

The process owner is responsible for ensuring the documents are reviewed and revised annually if required in light of evaluations of exercises and incidents. The alert and notification lists are continuously updated.

Instructions for developing and maintaining governing documents for KIM must be complied with when updating the contingency plans.

Updated contingency plans are always available via the NFSA's quality system (KIM).

Changes

Version	Approved	Approved by	Produced by	Changes
01	21.12.2007	Jolys	hehaa	1 st version of document approved
02	22.01.2008	Jolys	hehaa	Chief regional officer given authority to approved on-site documents for RO and DO
03	01.02.2009	Jolys	hehaa	Managing RO incorporated
04	25.03.2009	Jolys	hehaa	Agreement with DnV concerning payment upon ordering on duty incorporated with Director General as owner
05	18.12.2009	Jolys	hehaa	Management of incidents in the line organisation, Communications and conformity with other revised instructions
06	15.07.2010	Jolys	hehaa	Use of public helpline and Log in MATS
07	19.01.2011	Kabry	hehaa	Lists services rules and agreements that apply for the management of incidents in the NFSA. Earlier text moved to the instructions

Guidelines
Administrative Contingency Plan

Norwegian Food Safety Authority 

Scope
The Administrative Contingency Plan forms part of the Norwegian Food Safety Authority's (NFSA) compliance with the following requirements pursuant to the EEA Agreement:

- Regulation 853/2004 Article 12
- Other EU regulations that require contingency plans

Administrative Contingency Plan
The NFSA's administrative contingency plan consists of the following documents:

Instructions for Alert and Notification Systems
The instructions for Alert and Notification Systems apply to everyone in the NFSA who learns about a serious incident or suspicion thereof. They also apply to staff members performing shift tasks and the officer on duty. They are intended to ensure that the organisation, our advisory institutions and affected parties are informed about incidents, and that we fulfil our international notification obligations. The instructions will also ensure that we establish contacts necessary to manage serious incidents.

Instructions for National Emergency Duty
The instructions apply to:

- Emergency preparedness to ensure the tasks of the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) are addressed outside normal office hours, i.e. the special agreement concerning compensation for the duty
- Employees in the NFSA who are appointed duty officers
- The duty officer in the emergency duty in the NFSA.

In these instructions a duty officer is defined as an appointed employee in the NFSA who at any given time is on duty. The instructions are intended to ensure that the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) maintains proper emergency preparedness outside office hours with a special emphasis on mental health and personal welfare.

Instructions for Managing Incidents
These instructions apply to all employees in the NFSA when managing incidents. Incidents should if possible be managed within the ordinary line organisation. When the available resources are insufficient, the line organisation can be reinforced, a managing regional office can assume responsibility or Staff is set up. Staff is set up to ensure the efficient and appropriate coordination and management of the work resources provided. The management's goal is to return to the line organisation as soon as possible and Staff is disbanded.

Template for instructions - allocation of management responsibilities in the event of incidents - document template
This is a template that is used if one, or more, regional offices are assigned management responsibilities in the event of an incident.

Produced by	Approved by	Document owner	Reference to	Reference to
Verfasser	Godkjent av	Ansvarlig	Regulering	Overordnet Plan
hehaa/00001	Jolys	Guidelines for the Norwegian Food Safety Authority Administrative Contingency Plan	Article 12 and 12.2	Page 1 of 4

6.2.9 Incident Response Protocol (Revised May 2011)
Food Standards Agency (FSA)



<http://tna.europarchive.org/20120530191353/http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/incidentresponseprotocol.pdf>

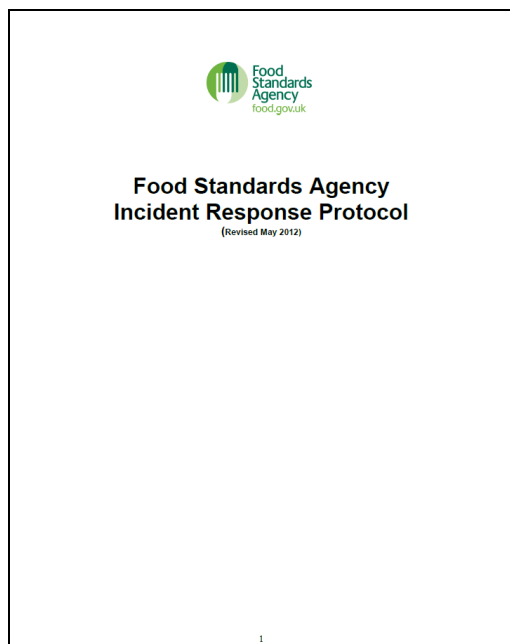
Investigating and managing incidents to ensure that food safety is protected has been, and will continue to be, a key part of the Food Standards Agency’s work.

Since the FSA was set up in April 2000, it has investigated approximately 9,000 incidents and acted to protect consumer interests and public health.

The Incident Response Protocol provides FSA staff with a userfriendly guide to the procedures that should be followed when managing an incident. The protocol includes details of notification procedures, roles and responsibilities during incidents and arrangements regarding closure and review.

All parts of the FSA adhere to the principles laid out in the protocol. Where there are minor variations in roles and responsibilities, these are reflected within this document (under localised variations).

Any member of staff can potentially be called up at any time to help respond to an incident or emergency, even if they do not routinely get involved with incidents. Consequently, it is vital that all staff are aware of the importance of dealing with incidents in line with the protocol and have a clear understanding of procedures. By following the protocol, all FSA staff can play their part in ensuring that incidents are dealt with in a consistent and efficient manner. Feedback on the protocol is always welcome and comments will contribute to regular reviews, to ensure this document is fit for purpose.



6.2.10 Annual Report of Incidents 2011 Food Standards Agency (FSA)



<http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/annual-report-of-incidents.pdf>

In 2011, we were notified of and investigated 1,714 food and environmental contamination incidents in the UK. This was 209 more than the number of incidents investigated in 2010. Where appropriate, action was taken to ensure consumers' interests in relation to food safety were protected.

Notification of an incident can be received from a variety of sources, including government departments, organisations and a wide range of businesses. The top three reporters of incidents to us in 2011 were border inspection posts (426), local authorities (297) and fire services (246).

In addition to the incidents that get reported to us, we will also from time to time receive food complaints from consumers who may have suffered food poisoning, or found food on sale past its use-by date. Investigation of isolated complaints of this kind is the responsibility of local authority food enforcement officials and as such we will promptly forward the complaint on to the relevant local authority to investigate. In contrast, where a foodborne illness outbreak has occurred, we will be involved, working with key stakeholders to isolate the source of the outbreak and ensure that contaminated food is seized and promptly taken out of the food supply chain.

The three largest contributors to the total number of recorded incidents in 2011 were:

- Environmental – 21%
- Natural chemical contamination – 17%
- Microbiological contamination – 16%

In 2011 we investigated seven 'high' level incidents. We define high level incidents as severe, complex, widespread and likely to generate a high level of concern in public and media perception of the issue. Further details regarding two of these high level incidents, the Fukushima nuclear emergency and the *E. coli* O104 outbreak in Germany and France linked to fenugreek seeds from Egypt, are contained in case studies 1 and 3 respectively. A full list of the high level incidents in 2011 is included within the Statistics section (Appendix 1).

Risk assessment, management and communication lie at the heart of the Agency's incident response protocol. The Agency works in partnership with enforcement authorities, food business operators and other key stakeholders in order to manage incidents proportionately. Our decisions are science and evidence-based, putting the consumer first.

Action taken by us to protect consumers in relation to food safety included issuing 59 alerts and 47 information notices to local authorities. All our alerts and information notices are published on our website. We also sent 507 notifications to the European Commission, via the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). The RASFF portal is an effective tool to exchange information about measures taken when responding to food and feed incidents.

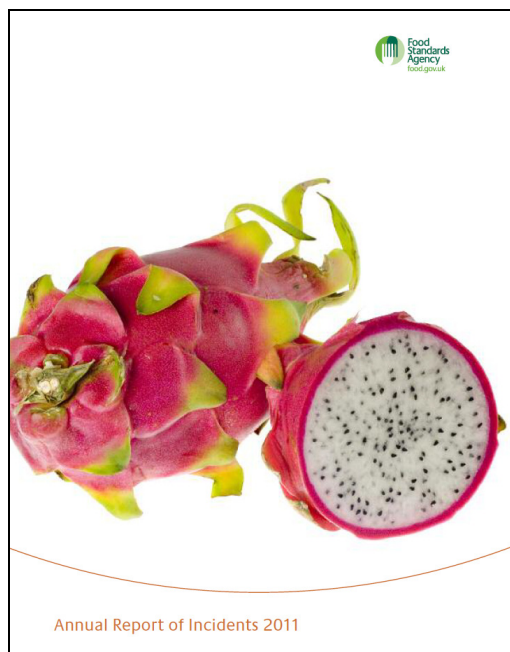
In addition to the upturn we have seen in incident reporting, we have also experienced a marked increase in the amount of food fraud intelligence supplied to us by local authorities and others. In 2011 our Food Fraud Team entered approximately 1,400 records on the Food Fraud Database, up 50% on the previous year. This intelligence is fed into our computer system and helps us to build up a coherent picture of fraudulent activity across the UK, which is then fed back to food enforcers to assist them with their ongoing investigations.

To test our incident procedures in conjunction with other similar arrangements, we routinely participate in crossgovernment emergency exercises, such as Exercises Nightshade and Larkspur in 2011. Outputs from our incident/exercise reviews may result in revisions to our incident procedures, in order to deliver a more efficient and consistent approach.

In the run up to the London Olympics, in 2012 we will be taking part in a number of Olympics related emergency exercises to test our levels of preparedness, including our communications networks with LOCOG, food businesses, local authorities and other government departments to ensure that we are all ready for the unique food safety challenge that the Games represent.

During 2011, our systems for the detection of potential new and re-emerging risks to food safety were finalised and are now operational. These systems will build our knowledge of the strengths and weaknesses within the complex web of global food chains that exist today, thereby enabling us to make predictions about potential future food safety risks that we may face. By targeting our research and surveillance activities at these weaknesses, we will develop a better understanding of when, why and how incidents occur. This in turn will support our policy making and enforcement activities whilst helping us to identify more effective ways of preventing future food safety issues.

We are always looking to improve our incident response capability. Planned developments to our incident response systems in 2012 include improvements to our online incident report form to make it easier for stakeholders to report incidents to us. In 2012 we will also be completing our IT project, designed to link our incidents database with the emerging risks and food fraud databases, to create an 'intelligence network'. This will improve our capability to store, manage and search information and intelligence. In addition, we will continue to analyse our incidents' data to help us identify new and re-emerging risks.



7 Referentinnen und Referenten/Speakers

Professor Dr. Frank M. Aarestrup, Professor/Research Manager, National Food Institute of Denmark at the Technical University of Denmark (DTU)

Gerd Billen, Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv)

PD Dr. Gaby-Fleur Böhl, Abteilungsleitung Risikokommunikation, Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Régine Boutrais, Risks and Society Unit, Department of Information, Communication and Dialogue with Society, French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety (ANSES)

Professor Dr. Christian Calliess, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Freie Universität Berlin (FU Berlin)

Professor George Gaskell, Professor/Pro-Director, Planning and Resources, London School of Economics and Political Science (LSE)

Professor Dr. Eberhard Haunhorst, Präsident des Niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES)

Klaus Jürgen Henning, Fachgruppenleitung Clearing, EFSA-Kontaktstelle und Kommissionen, Abteilung Risikokommunikation, Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Professor Dr. Matthias Horst, Hauptgeschäftsführer des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL)

Laurent Laloux, Head Manager, Laboratory for Food Safety, French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety (ANSES),

Professor Gérard Lasfargues, Deputy Director General for Scientific Affairs, French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety (ANSES)

Dr. Eric Poudalet, Director, Safety of the Food Chain Directorate, DG for Health and Consumers (DG SANCO), European Commission

Dr. Tobin Robinson, Head of Unit Emerging Risks, Scientific Directorate Science Strategy & Coordination, European Food Safety Authority (EFSA)

Dr. Jørgen Schlundt, Director, National Food Institute of Denmark at the Technical University of Denmark (DTU)

Dr. Angelika Tritscher, Acting Director Department of Food Safety, Zoonoses and Foodborne Diseases (FOS), World Health Organization (WHO)

Dr. Helmut Tschiersky-Schöneburg, Präsident des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)

Christoph Unger, Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Professor Dr. Reiner Wittkowski, Vizepräsident des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR)

Moderation: Justin Westhoff, Medizin- und Wissenschaftsjournalist