

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. August 2019

735. Revision von Verordnungen des Lebensmittelrechts («Stretto 3»; Vernehmlassung)

Am 1. Mai 2017 trat das revidierte Lebensmittelrecht in Kraft. Das Ausführungsrecht dazu soll in mehreren Schritten angepasst werden. Im vorliegenden Revisionspaket hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) am 2. Mai 2019 das Vernehmlassungsverfahren zu den geplanten Änderungen der folgenden Verordnungen des Lebensmittelrechts eröffnet:

- Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV, SR 817.02),
- Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV, SR 817.042),
- Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (MNKPV [bisher NKPV], SR 817.032),
- Verordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle (VSFK, SR 817.190),
- Verordnung des EDI über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft (VPRH, SR 817.021.23),
- Verordnung des EDI über Lebensmittel für Personen mit besonderem Ernährungsbedarf (VLBE, SR 817.022.104),
- Verordnung des EDI über Lebensmittel tierischer Herkunft (VLtH, SR 817.022.108),
- Verordnung des EDI über Getränke (SR 817.022.12),
- Verordnung des EDI über Nahrungsergänzungsmittel (VNem, SR 817.022.14),
- Verordnung des EDI über die Höchstgehalte für Kontaminanten (Kontaminantenverordnung, VHK, SR 817.022.15),
- Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16),
- Verordnung des EDI über Lebensmittel pflanzlicher Herkunft, Pilze und Speisesalz (VLpH, SR 817.022.17),
- Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel (SR 817.022.2),
- Verordnung des EDI über die zulässigen Zusatzstoffe in Lebensmitteln (Zusatzstoffverordnung, ZuV, SR 817.022.31),
- Verordnung des EDI über den Zusatz von Vitaminen, Mineralstoffen und sonstigen Stoffen in Lebensmitteln (VZVM, SR 817.022.32),

- Verordnung des EDI über Aromen und Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften in und auf Lebensmitteln (Aromenverordnung, SR 817.022.41),
- Verordnung des EDI über gentechnisch veränderte Lebensmittel (VGVL, SR 817.022.51),
- Verordnung des EDI über die Hygiene beim Umgang mit Lebensmitteln (Hygieneverordnung EDI, HyV, SR 817.024.1),
- Verordnung des EDI über die Hygiene beim Schlachten (VHyS, SR 817.190.1),
- Verordnung des EDI über die Hygiene bei der Milchproduktion (VHyMP, SR 916.351.021.1),
- Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV, SR 817.022.11),
- Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten (EDAV-DS, SR 916.433.10),
- Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen (EDAV-EU, SR 916.443.11).

Im Rahmen dieses Revisionspakets werden auch die Motion Bourgeois 15.4114 «Sinnvolle Vorschriften für eine Kennzeichnung <ohne GVO/ ohne Gentechnik hergestellt>», die Motion Munz 17.3715 «Tierhaltungskontrollen effizienter gestalten», die Motion Munz 18.3849 «Vermarktung von Milch aus muttergebundener Kälberaufzucht» und das Postulat Vogler 17.3418 «Die Hofschlachtung über den Eigengebrauch hinaus ermöglichen» umgesetzt.

Die Angleichung der schweizerischen Regelungen an das EU-Recht zwecks Vermeidung bzw. Abbau von Handelshemmnissen ist grundsätzlich zu begrüßen. Neben gewissen technischen Details sind jedoch einige Änderungsvorschläge grundsätzlicher Art abzulehnen. Dies betrifft z. B. die Pflicht zu zusätzlichen zufälligen Kontrollen der Betriebe neben den bereits heute geltenden Grundkontrollen oder die Möglichkeit zur Hof- und Weideschlachtung über den Eigengebrauch hinaus.

Falls die revidierten Lebensmittelverordnungen in der vorliegenden Form verabschiedet würden, hätten sie Auswirkungen in organisatorischer und finanzieller Hinsicht auf die Kantone. Da die endgültigen Fassungen der Verordnungen noch nicht vorliegen und Unklarheiten in Bezug auf ihre Umsetzung bestehen, können bezüglich der Auswirkungen auf den Kanton Zürich zum jetzigen Zeitpunkt noch keine konkreten Aussagen gemacht werden. Die Kosten würden in der Tendenz jedoch steigen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern, 3003 Bern (einschliesslich Vernehmlassungsformular; Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an lmr@blv.admin.ch):

Mit Schreiben vom 2. Mai 2019 haben Sie uns die Entwürfe zu Verordnungsänderungen des Lebensmittelrechts (Projekt «Stretto 3») zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV, SR 817.02)

Antrag: Art. 37 Abs. 5 LGV sei wegzulassen und auf die Umsetzung der Motion Bourgeois 15.4114 «Sinnvolle Vorschriften für eine Kennzeichnung «ohne GVO/ohne Gentechnik hergestellt» in dieser Form zu verzichten.

Verschiedene Futtermittelzusätze werden durch gentechnisch veränderte Mikroorganismen gewonnen und sind kaum in gentechnikfreier Qualität verfügbar bzw. werden nicht mehr in gentechnikfreier Qualität hergestellt (z. B. Vitamin B12). Nach Art. 37 Abs. 5 LGV soll es neu möglich sein, Lebensmittel tierischer Herkunft mit dem Label «ohne Gentechnik hergestellt» auszuloben, selbst wenn die Tiere mit Futtermitteln, die gentechnisch veränderte Organismen (GVO) enthalten, gefüttert wurden.

Eine solche Auslobung wäre inhaltlich nicht korrekt und führte zu einer Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten. Es entspricht der berechtigten Konsumentenerwartung, dass im Falle einer Auslobung «ohne Gentechnik hergestellt» das Futter bzw. dessen Bestandteile tatsächlich ohne Gentechnik hergestellt wurden.

Mit der ausdrücklichen Zulassung einer solchen falschen Auslobung würde der Grundsatz des Täuschungsschutzes gemäss Lebensmittelgesetz (Art. 2 und 18 LMG, SR 817.0) verletzt. Die Umsetzung der von den eidgenössischen Räten angenommenen Motion von Jacques Bourgeois (15.4114, «Sinnvolle Vorschriften für eine Kennzeichnung «ohne GVO/ohne Gentechnik hergestellt»») in dieser Form auf Verordnungsstufe hätte somit keine gesetzliche Grundlage; sie würde vorab eine Anpassung des Lebensmittelgesetzes durch das Parlament bedingen. Art. 37 Abs. 5 LGV ist deshalb wegzulassen.

2. Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV, SR 817.042)

2.1 Einheit der amtlichen Laboratorien und der amtlichen Vollzugsbehörden

Antrag: In der LMVV oder zumindest in den Erläuterungen zur vorliegenden Verordnungsänderung sei festzuhalten, dass die amtlichen Laboratorien und die Kontrollbehörden eine organisatorische Einheit bilden können und die internen Abläufe entsprechend ausgestaltet sein dürfen.

Die Anpassungen der LMVV an das europäische Recht und das europäische Vollzugssystem könnten so verstanden werden, dass eine organisatorische Trennung zwischen den amtlichen Laboratorien und den Vollzugsbehörden, die für die Kontrolle der der Lebensmittelgesetzgebung unterstellten Betriebe zuständig sind, erforderlich ist. Neben Art. 59 LMVV könnte zum Beispiel der vorgeschlagene Art. 46 LMVV so verstanden werden. Nach Art. 46 Abs. 1 LMVV haben die amtlichen Laboratorien die zuständigen Vollzugsbehörden zu unterrichten, wenn eine Analyse problematische Ergebnisse liefert. Die Vollzugsbehörden haben dann weitere Massnahmen zu ergreifen.

Die zwingende organisatorische Trennung von amtlichen Laboratorien und Vollzugsbehörden würde zu einer unnötigen zusätzlichen Bürokratisierung infolge Sicherstellung des Informations- und Kenntnisflusses sowie infolge weiterer Schnittstellen führen. Dies gilt es zu vermeiden. Die heutige Einheit der amtlichen analytischen Untersuchungen und des Vollzugs des Lebensmittelrechts bzw. die Unterstellung der beiden Bereiche unter eine organisatorische Leitung ist eine herausragende Stärke des schweizerischen Systems im Vergleich zur EU. Sie bewirkt, dass die Behörden rasch und effizient handeln können. Insofern besteht kein Grund, mit den Anpassungen der Begrifflichkeiten und der Abläufe an die europäische Vollzugsverordnung das umständliche europäische System durch die Hintertür zu übernehmen und eine Trennung zwischen Labor und Vollzug einzuführen.

Um das bewährte, effiziente und kostengünstige Schweizer Vollzugssystem zu erhalten, soll deshalb ausdrücklich festgehalten werden, dass die Kontrollbehörden und Laboratorien eine organisatorische Einheit bilden können und die internen Abläufe entsprechend ausgestaltet sein dürfen.

2.2 Steigender Umfang und Detaillierungsgrad der Aufgaben in der LMVV

Die LMVV soll totalrevidiert werden und dabei eine neue Struktur erhalten. Der Umfang und der Detaillierungsgrad der Anforderungen an die kantonalen Vollzugsbehörden (und damit auch die kantonalen Verwaltungskosten) würden damit massiv steigen. Beispielhaft werden im Folgenden die Anforderungen an die Inspektionsdienste und an die Berichterstattung angeführt:

Antrag: Art. 7 Abs. 2 LMVV sei wegzulassen und Abs. 3 wie folgt anzupassen:

«³Die Informationen ~~nach Absatz 2~~ können mit dem Jahresbericht nach Artikel 21 der Verordnung vom ... über den nationalen Kontrollplan veröffentlicht werden.»

Wir unterstützen den Grundsatz gemäss Art. 7 Abs. 1 LMVV, wonach die Behörden die Öffentlichkeit mindestens einmal jährlich über die Organisation und die Durchführung der Kontrollen informieren. Eine allgemeine Informationspflicht besteht bereits heute und wird in der Praxis auch umgesetzt. Jedoch lehnen wir die Regelung von Art. 7 Abs. 2 LMVV ab, welche die Informationsinhalte sehr detailliert vorschreibt («a. Art, Anzahl und Ergebnis der amtlichen Kontrollen; b. Art und Anzahl der festgestellten Verstösse; c. Art und Anzahl der Fälle, in denen die zuständigen Behörden Massnahmen gemäss [...] ergriffen haben» usw.). Der Aufwand, um diese Informationen bereitzustellen, wäre sehr gross und würde durch das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit nicht gerechtfertigt. Zudem wäre die Informationstätigkeit zu starr bzw. erfolgte zu wenig situationsbezogen. Die Möglichkeit, die Informationen nach Abs. 2 im Jahresbericht gemäss der Verordnung über den nationalen Kontrollplan zu veröffentlichen (vgl. Abs. 3), ändert nichts an der Problematik: Auch bei Nutzung dieses Publikationsmittels wären die Inhalte nach Abs. 2 mit grossem Aufwand bereitzustellen.

Es ist deshalb nicht sinnvoll, die Informationspflicht mit verbindlichen Inhaltskatalogen zu konkretisieren. Vielmehr sollen die Behörden situationsbezogen darüber informieren können, was im betreffenden Jahr von allgemeinem Interesse ist. Deshalb sollte Art. 7 Abs. 2 LMVV weggelassen und Abs. 3 wie beantragt angepasst werden.

Antrag: Art. 13 Abs. 3 LMVV sei wegzulassen.

Gemäss dem vorgeschlagenen Art. 13 LMVV müssen die Behörden zur Gewährleistung der Pflichten nach der LMVV interne Audits durchführen oder sich einem externen Audit unterziehen. Die Audits müssen nach Art. 13 Abs. 3 LMVV zudem einer unabhängigen Prüfung unterzogen werden.

Mit dieser Bestimmung wird neu eine externe Auditierung oder eine unabhängig (extern) geprüfte interne Auditierung vorgeschrieben. Dazu fehlt im Lebensmittelgesetz eine gesetzliche Grundlage. Zudem widerspricht dies dem Willen des Bundesrates und der eidgenössischen Räte, die mit der neuen Lebensmittelgesetzgebung gerade diese Auditierungs- bzw. Akkreditierungspflicht für Vollzugsbehörden (im Gegensatz zur Akkreditierungspflicht für amtliche Laboratorien) aufgehoben haben.

**2.3 Fehlende Information bei verstärkten Kontrollen
(Art. 37 LMVV)**

Antrag: Art. 37 Abs. 8 LMVV sei mit einem zusätzlichen Bst. d zu ergänzen:

«d. Es informiert die zuständigen kantonalen Kontrollstellen über das Kontrollergebnis.»

Art. 37 Abs. 8 LMVV legt die Aufgaben des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) nach Abschluss von verstärkten Kontrollen bei der Einfuhr und Durchfuhr von Lebensmitteln im Luftverkehr fest. Bei diesen Aufgaben fehlt die Information der zuständigen kantonalen Behörden über das Kontrollergebnis des BLV. Dieser Informationsfluss ist von grosser Bedeutung, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Er kann verhindern, dass bereits an der Grenze kontrollierte Ware, die nicht beanstandet wurde, nochmals durch kantonale Stellen überprüft wird. Zudem können so Betriebe mit Mängeln in der Selbstkontrolle bereits beim Importprozess identifiziert werden.

**2.4 Festlegung von Probenahme- und Untersuchungsverfahren
(Art. 48 und 52 LMVV)**

Antrag: Art. 48 und Anhang 4 LMVV sowie die analogen Bestimmungen in der VHK seien wegzulassen und Art. 52 LMVV sei im Sinne der nachfolgenden Begründung anpassen.

Eventualiter seien Art. 48 und Anhang 4 sowie Art. 52 LMVV so zu präzisieren, dass Stichproben unterhalb der repräsentativen Probenahme nach wie vor möglich sind und dass ausschliesslich Leistungskriterien für Methoden, aber keine konkreten Methoden vorgeschrieben werden.

Im vorgeschlagenen Art. 48 LMVV und Anhang 4 werden einerseits bestimmte Methoden für die Überprüfung von Waren auf unerwünschte Stoffe (Kontaminanten) festgelegt. Ausnahmen sind gemäss Art. 52 LMVV nur dann möglich, wenn keine Methoden vorgesehen sind. Analoge Bestimmungen finden sich in der Verordnung über Höchstgehalte für Kontaminanten (VHK, SR 817.022.15).

Diese Regelung ist abzulehnen: Zwecks Erhaltung der Lebensmittelsicherheit und zur Verhinderung von Lebensmittelbetrügen müssen die Laboratorien die Möglichkeit haben, validierte alternative Methoden

anzuwenden und auf der Grundlage der so erhaltenen Erkenntnisse entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Wie verschiedene Beispiele in der Vergangenheit zeigen, werden kriminelle Machenschaften durch die Festlegung einer bestimmten Analysenmethode stark erleichtert. Was mit den vorgeschriebenen Methoden nicht nachweisbar ist, kann nicht entdeckt werden – der analytische Fortschritt wird so behindert und Lebensmittelbetrug gefördert.

Andererseits werden die Vollzugsbehörden mit den Verweisungen in Anhang 4 auf europäische Verordnungen (z. B. EU VO 401/2006) zur Vornahme von repräsentativen Probenahmen verpflichtet. Bei solchen Probenahmen stimmt die erhobene Menge in ihren Eigenschaften mit denen des gesamten Warenloses überein. Es ist für die Kontrolle von Lebensmitteln jedoch wichtig, dass die Vollzugsbehörde mit Stichproben auch kleinere Mengen einer Charge prüfen kann. Dies nicht zuletzt deshalb, weil häufig keine Mengen vorhanden sind, die eine repräsentative Probenahme erlauben oder die Probenahme solch grosser Mengen zu unverhältnismässigen Warenverlusten und Schäden im beprobten Warenlager und damit zu einer Kostensteigerung im Handel führen würden. Selbst wenn eine Stichprobe die rechtlichen Anforderungen an repräsentative Probenahmen nicht erfüllt, kann es sinnvoll sein, gestützt darauf im Sinne des vorsorglichen Gesundheitsschutzes angepasste Massnahmen zu ergreifen. Beispielsweise könnte die Inverkehrbringerin oder der Inverkehrbringer verpflichtet werden, zu belegen, dass das ganze Warenlos trotz der unsicheren Stichprobe sicher ist. Mit der vorgeschlagenen Regelung würde dies verunmöglicht.

3. Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (MNKPV, SR 817.032)

3.1 Kontrollen von Bezeichnungen gemäss Landwirtschaftsrecht entlang der gesamten Lebensmittelkette (Art. 2 Abs. 2 Bst. h MNKPV)

Antrag: Art. 2 Abs. 2 Bst. h MNKPV sei in dem Sinn zu ändern, dass der Geltungsbereich der MNKPV für Bezeichnungen nach Landwirtschaftsrecht auf die Kontrolle des Täuschungsschutzes eingeschränkt wird. Zudem sei der Begriff «gemäss Landwirtschaftsrecht» zumindest in den Erläuterungen zu konkretisieren.

Die Bezeichnungen gemäss Landwirtschaftsrecht (z. B. «bio» oder geschützte Ursprungsbezeichnungen von Käse) werden heute von den Organen der kantonalen Lebensmittelkontrolle nur hinsichtlich des Täuschungsschutzes gemäss Lebensmittelgesetz (Art. 18 LMG) überprüft. Neu soll gemäss den Erläuterungen zur Verordnungsrevision durch die

Ergänzung von Art. 2 Abs. 2 Bst. h MNKPV die Kontrolle von Bezeichnungen gemäss Landwirtschaftsrecht entlang der ganzen Lebensmittelkette (Rückverfolgbarkeit) sichergestellt werden. Dies würde jedoch eine Ausdehnung der bisherigen Kontrolltätigkeit über den Täuschungsschutz hinaus bedeuten. Beispielsweise müsste neu überprüft werden, ob die spezifischen Vorgaben des Landwirtschaftsrechts zur Bezeichnung mit «bio» eingehalten werden, was massive Mehrkosten ohne nennenswerten Mehrwert verursachen würde und kaum beabsichtigt war. Damit würde überdies die Motion von Géraldine Savary (18.44II, «Private Kontrollbeauftragte. Verstärkt gegen Betrugsfälle im Bereich der geschützten Bezeichnungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse vorgehen») vor dem abschliessenden Parlamentsentscheid umgesetzt, und zwar nicht auf privater Ebene, sondern sogar im Sinne einer staatlichen Kontrollaufgabe.

Schliesslich ist die allgemeine Bezeichnung «gemäss Landwirtschaftsrecht» zu unbestimmt und müsste zumindest in den Erläuterungen präzisiert werden.

3.2 Zusätzliche zufällige Kontrollen neben den Grundkontrollen (Art. 7 Abs. 2 MNKPV)

Antrag: Art. 7 Abs. 2 MNKPV sei so zu überarbeiten, dass keine Pflicht zur Vornahme zusätzlicher Kontrollen besteht, solche jedoch durchgeführt werden können.

Eventualiter: Falls die Anzahl der zusätzlichen Kontrollen reglementiert wird, sei festzuhalten, auf welchen Zeitraum (z. B. innerhalb eines Jahres) sich diese bezieht.

Gemäss Art. 7 Abs. 2 MNKPV müssen zusätzlich zu den Grundkontrollen bei rund 2% der Betriebe zufällige Kontrollen durchgeführt werden. Dies steht vorab im Widerspruch zu den Erläuterungen, die ausführen, dass zufällige Kontrollen stattfinden «können».

Solche bereits heute etablierten, unverzichtbaren Zwischenkontrollen sollen sicherstellen, dass sich die Betriebe nicht zu stark am rechtlich vorgeschriebenen Kontrollrhythmus orientieren. Vorliegend wird mit Art. 7 Abs. 2 MNKPV jedoch eine zusätzliche Kontrollart mit verpflichtendem Umfang eingeführt. Unklar bleibt dabei, innerhalb welchen Zeitraumes 2% der Betriebe zusätzlich zu kontrollieren sind. Falls dies jährlich erfolgen soll, entspräche dies bei einer durchschnittlichen Kontrollfrequenz von vier Jahren einer Steigerung der Anzahl Gesamtkontrollen um ungefähr 5% und führte zu einer ebensolchen Kostensteigerung für die Kantone.

Die bisherige Praxis, wonach zusätzliche Kontrollen ohne starre Vorgabe durchgeführt werden können, hat sich bewährt. Entsprechend ist die Formulierung von Art. 7 Abs. 2 MNKPV in dem Sinne anzupassen, dass keine zwingende Steigerung der Anzahl Kontrollen resultiert und die Vollzugsorgane flexibel bleiben.

4. Verordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle (SR 817.190)

Sollen Hof- und Weideschlachtungen über den Eigengebrauch hinaus erlaubt werden, sind Anpassungen und Ergänzungen der vorgeschlagenen Bestimmungen zwingend, um zu gewährleisten, dass insbesondere der Tierschutz und die Hygiene vergleichbar sind mit denjenigen in Kleinschlachtbetrieben und dass den Erwartungen der Bevölkerung entsprechen wird.

5. Abkürzungen

Antrag: Es sei für sämtliche neuen Verordnungen eine offizielle Abkürzung einzuführen.

Es gibt nicht für alle Verordnungen eine offizielle Abkürzung, was das Zitieren der jeweiligen Erlasse insbesondere in längeren Texten erschwert.

6. Verweis auf das Vernehmlassungsformular

Bezüglich der Details verweisen wir auf das beiliegende Vernehmlassungsformular.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Baudirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli