## Der Regierungsrat des Kantons Thurgau



Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Departement des Innern Herr Alain Berset Bundesrat 3003 Bern

Frauenfeld, 13. August 2019

## Revision von Verordnungen des Lebensmittelrechts

## Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, in erwähnter Angelegenheit Stellung nehmen zu können. Die Revision der Verordnungen des Lebensmittelrechts (Stretto III) wird mehrheitlich begrüsst. Wir orten allerdings verschiedentlich Anpassungsbedarf und stellen dazu mehrere Änderungs- und Streichungsanträge.

## I. Allgemeine Bemerkungen

Mit dieser Revision wird, nach dem Inkrafttreten des revidierten Lebensmittelrechts am 1. Mai 2017, eine weitere, umfassende Harmonisierung mit dem Recht der Europäischen Union angestrebt, was materiell und vollzugstechnisch zu begrüssen ist. Zudem sollen drei Motionen im Lebensmittelrecht umgesetzt werden.

## II. Detaillierte Bemerkungen

- A. Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV)
- 1 "ohne Gentechnik hergestellt" trotz GVO-Futtermittelzusätzen mit vorsätzlicher Täuschung angepriesen (Art. 37 LGV)

## 1.1 Inhalt der Neuregelung

Verschiedene Futtermittelzusätze werden durch gentechnisch veränderte Mikroorganismen gewonnen und sind kaum in gentechnikfreier Qualität verfügbar bzw. sie werden gar 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, obwohl die Tiere mit Futtermitteln mit solchen GVO-Futtermittelzusätzen gefüttert wurden.

## 1.2 Beurteilung

Auch wenn auf den Einsatz solcher Erzeugnisse nicht vollumfänglich verzichtet werden kann, weil diese nicht in gentechnikfreier Qualität verfügbar sind, so ist in diesen Fällen der ausdrückliche Hinweis "ohne Gentechnik hergestellt" eine im Grundsatz falsche Angabe. Es entspricht der berechtigten Konsumentenerwartung, dass im Falle einer Auslobung "ohne Gentechnik hergestellt" auch tatsächlich das Futter bzw. dessen Bestandteile nicht mit Gentechnik hergestellt wurden. Die Auslobung führt zu einer groben Konsumententäuschung. Die Konsumentinnen und Konsumenten werden aktiv falsch informiert, so dass auch ein qualifizierter Kaufentscheid nicht mehr möglich ist. Mit der ausdrücklichen Zulassung dieser falschen Auslobung wird der Zweckartikel des Lebensmittelgesetzes grundlegend verletzt, auch wenn der Einsatz solcher GVO-Futtermittelzusätze unvermeidbar ist.

Die Umsetzung der vom Parlament angenommenen Motion von Jacques Bourgeois (15.4114, Sinnvolle Vorschriften für eine Kennzeichnung "ohne GVO/ohne Gentechnik hergestellt") durch den Bundesrat in dieser Form hat keine gesetzliche Grundlage. Sie würde eine Anpassung des Lebensmittelgesetzes durch das Parlament bedingen.

## 1.3 Antrag

Art. 37 Abs. 5 LGV muss gestrichen werden. Auf die Umsetzung der Motion in dieser Form ist zu verzichten.

- B. Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV)
- 2 Trennung der amtlichen Vollzugbehörden von den amtlichen Laboratorien wir opfern unsere Effizienz

## 2.1 Inhalt der Neuregelung

Auf Grund zahlreicher Anpassungen an die europäische Verordnung und das europäische Vollzugssystem erfolgt eine organisatorisch klare Trennung zwischen Vollzugsbehörden und amtlichen Laboratorien, die in dieser Form für die Schweiz nicht zwingend ist.

## 2.2 Beurteilung

Im Grundsatz besteht im Lebensmittelgesetz die rechtliche Möglichkeit einer örtlichen und organisatorischen Trennung zwischen kantonaler Vollzugsbehörde und dem durch den Kanton bezeichneten amtlichen Laboratorium.



Die Einheit der amtlichen analytischen Untersuchung und des Vollzugs unter einer organisatorischen Leitung ist eine herausragende Stärke des schweizerischen Vollzugs der Lebensmittelgesetzgebung, um die wir auch von unseren europäischen Kollegen beneidet werden. Sie ist mitverantwortlich für die Effizienz und die schnelle Handlungsfähigkeit unserer Behörden.

Mit den Anpassungen der Begrifflichkeiten und der Abläufe an die europäische Vollzugsverordnung wird das umständliche europäische System ohne zwingenden Grund übernommen und eine klare Trennung zwischen Vollzug und Labor eingeführt. Es werden Bestimmungen eingeführt wie z. B. Art. 46 LMVV, der vorgibt, dass bei der analytischen Feststellung eines Verstosses gegen die Lebensmittelgesetzgebung die zuständigen Behörden unmittelbar zu informieren sind. In der Schweiz war bisher die für die Analytik zuständige Person selber auch für die Anordnung der notwendigen Vollzugsmassnahmen verantwortlich. Die Information der zuständigen Behörden ist ein Selbstgespräch und innerhalb der organisatorischen Einheit selbstverständlich.

In der LMVV soll jetzt der Spezialfall bis ins kleinste Detail geregelt werden. Es ist zu befürchten, dass damit weitere administrative Anforderungen zur Sicherstellung selbstverständlicher Abläufe auf die Kontrollbehörden zukommen werden.

## 2.3 Antrag

Um das bewährte, effiziente und kostengünstige Schweizer Vollzugssystem zu erhalten, soll eine organisatorische Trennung zwischen Vollzugsbehörden und Laboratorien nicht der Regelfall werden. Dies muss mindestens in den Kommentaren als unmissverständliche politische Botschaft erkennbar werden.

Wir erwarten, dass einleitend ein Artikel eingefügt wird, der festlegt, dass die amtlichen Laboratorien "in der Regel" gemeinsam mit der Vollzugsbehörde eine organisatorische Einheit bilden.

## 3 Umfang und Detaillierungsgrad der Aufgaben in der LMVV steigt – die Kosten auch

Die LMVV wurde – im Gegensatz zu anderen Verordnungen des Revisionspakets – einer grundsätzlichen Umstrukturierung und Totalrevision unterzogen. Der Umfang und der Detaillierungsgrad der Anforderungen an die kantonalen Vollzugsbehörden (und damit auch die kantonalen Verwaltungskosten) werden damit massiv steigen. Beispielhaft können die Anforderungen an Inspektionsdienste und an die Berichterstattung angeführt werden:



## 3.1 Externe Audits für Inspektionsdienste werden wieder eingeführt (Art. 13 Abs. 3 LMVV)

## 3.1.1 Inhalt der Neuregelung

Die Behörden haben zur Gewährleistung der Pflichten nach dieser Verordnung interne Audits durchzuführen oder sich einem externen Audit zu unterziehen. Die Audits müssen nach Art. 13 Abs. 3 LMVV einer unabhängigen Prüfung unterzogen werden.

## 3.1.2 Beurteilung

Mit dieser Bestimmung wird neu eine externe Auditierung bzw. eine unabhängig (extern) geprüfte interne Auditierung vorgeschrieben. Dazu fehlt im Lebensmittelgesetz eine gesetzliche Grundlage.

Zudem widerspricht dies dem Willen des Bundesrats und des eidgenössischen Parlaments, die mit der neuen Lebensmittelgesetzgebung 2014 eben diese Auditierungsbzw. Akkreditierungspflicht für Vollzugsbehörden (im Gegensatz zur Akkreditierungspflicht für amtliche Laboratorien) aufgehoben haben.

## 3.1.3 **Antrag**

Art. 13 Abs. 3 LMVV ist ersatzlos zu streichen.

## 3.2 Pseudotransparenz der amtlichen Kontrollen (Art. 7 Abs. 2 LMVV)

## 3.2.1 Inhalt der Neuregelung

Die Behörden haben der Öffentlichkeit relevante Informationen über Organisation und Durchführung der Kontrollen zugänglich zu machen. Insbesondere sollen regelmässig Art, Anzahl und Ergebnis amtlicher Kontrollen, Art und Anzahl der festgestellten Verstösse, Art und Anzahl der ergriffenen Massnahmen sowie Art und Anzahl ergriffener Sanktionen veröffentlicht werden.

## 3.2.2 Beurteilung

Der Umfang und die rechtliche Festlegung der mindestens jährlich zu veröffentlichenden Informationen als Anforderung an die Behörden sind in dieser Verordnung fragwürdig. Es wird zwar auf die Möglichkeit einer (gemeinsamen) Veröffentlichung im Rahmen des Berichts gemäss Art. 21 der Verordnung über den nationalen Kontrollplan (SR 817.032) verwiesen, der aber sehr allgemein gehalten ist und diese Anforderungen bei Weitem nicht erfüllen muss (und erfüllt).

Die Behörden haben eine Pflicht zur Transparenz und zur Information, der sie übrigens gerne nachkommen. Für die in Art. 7 Abs. 2 LMVV festgelegten Anforderungen wirkt der Titel "Transparenz" zynisch. Die Informationspflicht kann nicht mit verpflichtenden Checklisten und Anforderungskatalogen sichergestellt werden. In dieser Form werden sinnfreie Pseudoinformationen generiert, welche die Verwaltungskosten steigern, ohne



aber Transparenz zu schaffen oder einen Mehrwert zu generieren. Deshalb muss Art. 7 Abs. 2 LMVV gestrichen werden.

## 3.2.3 **Antrag**

Art. 7 Abs. 2 LMVV ist ersatzlos zu streichen.

## 4 Fehlende Information bei verstärkten Kontrollen (Art. 37 LMVV)

## 4.1 Inhalt der Neuregelung

Die Aufgaben des BLV nach Abschluss verstärkter Kontrollen werden in Art. 37 Abs. 8 LMVV abschliessend festgelegt.

## 4.2 Beurteilung

Bei den abschliessend aufgeführten administrativen Aufgaben des BLV nach Abschluss von verstärkten Kontrollen ging die Information der für den Betrieb zuständigen kantonalen Behörden über das Kontrollergebnis vergessen. Um Doppelspurigkeiten auszuschliessen, ist dieser Informationsfluss wichtig. Nur so kann verhindert werden, dass bereits an der Grenze durch verstärkte Kontrollen überprüfte Ware durch kantonale Stellen nochmals überprüft wird.

## 4.3 Antrag

Ergänzung von Art. 37 Abs. 8 LMVV mit zusätzlichem Bst. d:

- d. Es informiert die zuständigen kantonalen Kontrollstellen über das Kontrollergebnis.
- 5 Festlegung von Probenahme- und Untersuchungsverfahren die Stichprobenkontrolle im Detailhandel wird verunmöglicht und Food Fraud gefördert (Art. 48 und 52 LMVV, VHK)

## 5.1 Inhalt der Neuregelung

Art. 48 LMVV respektive Anhang 4 legt für die Überprüfung von Waren auf bestimmte Kontaminanten repräsentative Probenahmeverfahren fest. Ausnahmen sind gemäss Art. 52 LMVV ausschliesslich möglich, wenn keine Methoden vorgesehen sind. Analoge Bestimmungen finden sich in der Verordnung über Höchstgehalte für Kontaminanten (VHK).

## 5.2 Beurteilung

Es ist für die Kontrolle von Lebensmitteln bei der Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten wichtig, dass die Vollzugsorgane mit Stichproben auch kleinere Mengen einer Charge im Handel prüfen können. Mit der vorgeschlagenen Regelung würden Stichproben ausserhalb der repräsentativen Probenahmen im Detailhandel für die fest-



gelegten Analyten und Lebensmittel verunmöglicht. Erfüllt eine für Konsumentinnen und Konsumenten bestimmte nicht repräsentative Stichprobe die rechtlichen Anforderungen nicht, so müssen schon nur aus Gründen des vorsorglichen Gesundheitsschutzes angepasste Massnahmen (unter Berücksichtigung der nicht repräsentativen Probenahme) möglich sein, z. B. dass der Inverkehrbringer belegen muss, dass das ganze Warenlos sicher ist, trotz der unsicheren Stichprobe.

Ein verpflichtender pauschaler Verweis auf europäische Verordnungen mit umfangreichen repräsentativen Probenahmen (z. B. auf EU VO 401/2006) ist in diesem Zusammenhang nicht sinnvoll. Analog muss auch die VHK angepasst und mit der LMVV abgestimmt werden. Die neuen Vorschriften würden zu zusätzlichen Warenverlusten und Schäden im beprobten Warenlager und als Folge davon zu einer Kostensteigerung im Handel und Vollzug führen.

Auch im Bereich der Methoden muss für die Lebensmittelsicherheit und zur Verhinderung von Food Fraud der amtliche Vollzug die Möglichkeit haben, validierte alternative Methoden anzuwenden und aus den so erhaltenen Erkenntnissen entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Wie verschiedene Beispiele in der Vergangenheit zeigen, werden Kriminelle durch die Festlegung einer vorgeschriebenen Analysenmethode geradezu herausgefordert. Was mit der vorgeschriebenen Methode nicht nachweisbar ist, kann nicht entdeckt werden – der analytische Fortschritt wird so behindert und Food Fraud wird gefördert.

## 5.3 Antrag

Art. 48 und Anhang 4 sind ersatzlos zu streichen, Art. 52 ist anzupassen. Eventualiter sind Art. 48 und Anhang 4 sowie Art. 52 LMVV so zu präzisieren, dass Stichproben nach wie vor möglich sind und dass ausschliesslich Leistungskriterien für Methoden, aber keine konkreten Methoden vorgeschrieben werden.

- C. Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (MNKPV)
- 6 Kontrollen von Bezeichnungen gemäss Landwirtschaftsrecht entlang der gesamten Lebensmittelkette? (Art. 2 Abs. 2 Bst. h MNKPV)

#### 6.1 Inhalt der Neuregelung

Der Geltungsbereich der MNKPV soll auf Kontrollen im Bereich der Bezeichnungen gemäss Landwirtschaftsrecht entlang der gesamten Lebensmittelkette erweitert werden (Art. 2 Abs. 2 Bst. h MNKPV).

## 6.2 Beurteilung

Die MNKPV umfasst Kontrollen entlang der gesamten Lebensmittelkette. Die vollständige Integration der landwirtschaftlichen Primärproduktion ist zu begrüssen. Gemäss Er-



läuterungen zur Revision soll durch die Ergänzung mit Art. 2 Abs. 2 Bst. h MNKPV die Kontrolle von Bezeichnungen gemäss Landwirtschaftsrecht entlang der Lebensmittelkette (Rückverfolgbarkeit) sichergestellt werden. Die Kontrollen von Bezeichnungen werden – gemäss Landwirtschaftsrecht – von den Organen der kantonalen Lebensmittelkontrolle gemäss der Lebensmittelgesetzgebung (Täuschungsschutz) vollzogen. Mit der unspezifischen Ausdehnung des Geltungsbereichs auf "Bezeichnungen des Landwirtschaftsrechts" wird sozusagen eine "agence de vigilance" geschaffen, was massive Mehrkosten ohne Mehrwert generiert und kaum beabsichtigt war. Damit würde die parlamentarische Motion von Géraldine Savary (18.4411, "Private Kontrollbeauftragte. Verstärkt gegen Betrugsfälle im Bereich der geschützten Bezeichnungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse vorgehen") vor dem abschliessenden Parlamentsentscheid statt auf privater Ebene sogar als staatliche Kontrollaufgabe umgesetzt.

## 6.3 Antrag

Der Geltungsbereich der MNKPV muss für Bezeichnungen nach Landwirtschaftsrecht auf die Kennzeichnung eingeschränkt werden. Art. 2 Abs. 2 Bst. h MNKPV: geschützte Kennzeichnungen von Lebensmitteln gemäss Landwirtschaftsrecht. Zudem bezieht sich die allgemeine Bezeichnung "gemäss Landwirtschaftsrecht" nicht auf einen genügend konkreten Sachverhalt. Die landwirtschaftsrechtlichen Bezeichnungen sind zu konkretisieren.

# 7 Zusätzliche zufällige Kontrollen neben den Grundkontrollen – ein zufälliger zusätzlicher Auftrag an die Kontrollorgane? (Art. 7 Abs. 2 MNKPV)

## 7.1 Inhalt der Neuregelung

Gemäss Art. 7 Abs. 2 MNKPV sollen zusätzlich zu den Grundkontrollen mit in der Verordnung festgelegter Kontrollfrequenz bei rund zwei Prozent der Betriebe zufällige Kontrollen durchgeführt werden.

#### 7.2 Beurteilung

In den Erläuterungen zur Revision der MNKPV wird ausgeführt, dass mit Zwischenkontrollen sichergestellt werden soll, dass sich die Betriebe nicht zu stark an den Kontrollhäufigkeiten orientieren. Dies wird begrüsst und es wird auch ausdrücklich begrüsst, dass sich die Kontrollen nicht ausschliesslich auf die in der MNKPV festgelegten Grundkontrollen beschränken müssen. Solche signalbasierten zusätzlichen Kontrollen gehören zum festen Instrumentarium der amtlichen Lebensmittelkontrolle und sind unverzichtbar.

Vorliegend wird mit Art. 7 Abs. 2 MNKPV aber eine zusätzliche Kontrollart mit verpflichtender Menge eingeführt, was nicht der in den Erläuterungen beschriebenen sinnvollen Absicht ("... **können** zufällige Kontrollen ... stattfinden") entspricht. Falls der Gesetzgeber sich tatsächlich jährlich zusätzliche zufällige Kontrollen in zwei Prozent der Betriebe



vorstellt (im vorliegenden Entwurf wird nicht festgelegt, innert welcher Zeitdauer die zwei Prozent der Betriebe zu kontrollieren sind), entspricht dies bei einer durchschnittlichen Kontrollfrequenz von vier Jahren einer Steigerung der Anzahl Kontrollen um ungefähr 5 % und einer ebensolchen Kostensteigerung für die Kantone. Die Möglichkeit zusätzlicher Kontrollen wird in Art. 8 MNKPV umfassend abgehandelt. Der vorgeschlagene Art. 7 Abs. 2 MNKPV sowie die Definition der zufälligen Kontrolle (Art. 3 Bst. h MNKPV) sind in dieser Form unnötig, widersprechen dem Kontrollsystem und können ersatzlos gestrichen werden.

## 7.3 Antrag

Art. 7 Abs. 2 MNKPV und Art. 3 Bst. h MNKPV sind zu streichen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verweisen im Übrigen auf die Bemerkungen in der Tabelle anbei. Für die Berücksichtigung unserer Anliegen zugunsten vollzugstauglicher Bestimmungen sind wir Ihnen verbunden.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage erwähnt