

Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die Entsorgung tierischer Nebenprodukte

1. Ausgangslage

In der Schweiz fallen pro Jahr ca. 300'000 t Küchen- und Speisereste an. Davon werden ca. 70% an Schweine verfüttert. Daneben stehen die Verbrennung als Abfall, die Kompostierung und die Vergärung in Biogasanlagen zur Produktion von Wärme und Strom als weitere Entsorgungswege offen.

Das Parlament hat mit der Annahme der Motion Scherer (06.3270; Verwertung von Speiseresten und Lebensmittelnebenprodukten) den Bundesrat beauftragt, eine ökologisch und ökonomisch sinnvolle Verwertung dieser Speisereste weiterhin zu ermöglichen. Von diesem Material geht jedoch ein gewisses Risiko für die Einschleppung von Tierseuchen aus, da es mit illegal aus Seuchenregionen eingeführten Speiseresten kontaminiert sein kann. Zahlreiche Seuchenausbrüche in der Schweiz und in Europa können ursächlich auf die Verfütterung von Küchen- und Speiseresten zurückgeführt werden (u.a. Maul- und Klauenseuche GB 2001; Klassische Schweinepest NL 1997; mehrere Fälle von klassischer Schweinepest in der Schweiz 1993). Da die volkswirtschaftlichen Schäden der Maul- und Klauenseuche-Epidemie in England 2001 in die zweistellige Milliardenhöhe gingen, hat die EU 2002 die Verfütterung von Küchen- und Speiseresten auf dem gesamten Gebiet der Gemeinschaft verboten, wobei die letzten Uebergangsfristen Ende Oktober 2006 ausgelaufen sind.

In der schweizerischen Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV; SR 916.401) werden die Anforderungen an die Verwertung der Küchen- und Speisereste als Tierfutter festgehalten. So dürfen diese Abfälle nur verwendet werden, wenn sie vorgängig einer Hitzebehandlung unterzogen wurden. Sowohl die Sammlung, die Verwertung als auch die Abgabe dieser Abfälle als Tierfutter an Dritte sind bewilligungspflichtig.

Die Schweiz ist somit seit dem 1. November 2006 das einzige Land in Westeuropa, das die Verfütterung von Küchen- und Speiseresten an Schweine noch zulässt. Eine im Jahr 2006 durchgeführte Risikoabschätzung hat aufgezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit einer durch diese Praxis verursachten Ansteckung des schweizerischen Nutztierbestandes mit einer hochansteckenden Tierseuche zwar gering ist, aber existiert. Dieses Risiko darf nicht vernachlässigt, sondern muss reduziert werden, da, wie oben dargelegt, die volkswirtschaftlichen Schäden gewaltig sein können. Zur weiteren Reduktion des Risikos gibt es deshalb grundsätzlich zwei Wege:

1. Ein totales Verbot der Verfütterung oder
2. Eine Verschärfung der Vorschriften zur Verfütterung von Küchen- und Speiseresten.

In der hier unterbreiteten Verordnungsänderung wird der zweite Weg vorgeschlagen.

Das Risiko, dass bei der Entsorgung roher oder ungenügend erhitzter Speisereste durch einen Kontakt dieser Waren mit Nutztieren Krankheiten übertragen werden, besteht unabhängig davon, ob diese Abfälle verfüttert oder in Biogas- und Kompostierungsanlagen auf Nutztierbetrieben verwertet werden. Die Biovergärung von Küchen- und Speiseresten zur Gewinnung von Wärme und Strom wird in Zukunft an Bedeutung zunehmen. Die Vorschriften über die Entsorgung von Küchen- und Speiseresten waren bisher in der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV; SR 916.401) geregelt, gehören aber thematisch in den Regelungsbereich der Verordnung vom 23. Juni 2004 über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (VTNP; SR 916.441.22) und werden mit dieser Revision dort neu aufgenommen.

2. Wichtigste Aspekte der Verordnungsänderung

Die zukünftige Verwertung von Küchen- und Speiseresten soll das Risiko für die Verbreitung von Tierseuchen auf ein vernachlässigbares Minimum reduzieren.

Sowohl die Verfütterung von Küchen- und Speiseresten als auch deren Verwertung in Biogas- und Kompostierungsanlagen sollen weiterhin möglich sein. Beide Entsorgungswege sollen einheitlich in der VTNP geregelt werden.

Küchen- und Speisereste aus internationalen Beförderungsmitteln gelten, wie in der EU, als tierische Nebenprodukte der Kategorie 1 (höchste Risikokategorie) und müssen verbrannt werden. Alle im Inland anfallenden Küchen- und Speisereste gelten als tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 (niedrigste Risikokategorie) und dürfen bei Einhaltung verschiedener sichernder Massnahmen und nach entsprechender Verarbeitung verfüttert oder als Dünger verwendet werden.

Die Entsorgung, das heisst die Sammlung, Lagerung, Beförderung und die Verwertung der Küchen- und Speisereste ist bewilligungspflichtig. Es ist zu verhindern, dass Nutztiere in Kontakt mit rohen Küchen- und Speiseresten gelangen, weshalb Anlagen zur Verarbeitung von Küchen- und Speiseresten sowohl baulich als auch betrieblich von Nutztierbeständen getrennt sein müssen.

Die Verarbeitung von Küchen- und Speiseresten in Biogas- oder Kompostierungsanlagen muss zu einer Reduktion der Krankheitserreger führen, so dass die anschliessende technische Verwendung der Rückstände gefahrlos möglich ist.

Die Verschärfung der Vorschriften zur Verfütterung der Küchen- und Speisereste wird zu einer Professionalisierung der Speiseresteverwertung führen. Mit den neuen Sicherheitsanforderungen werden Betreiber kleiner Futterküchen sich die Frage stellen müssen, ob sie die nötigen Investitionen zur Anpassung der Anlagen selbst tätigen oder ob sie sich mit anderen Betreibern zusammenschliessen wollen. Alternativ steht der Weg der Vergärung dieser Abfälle in Biogas- und Kompostierungsanlagen offen, wobei hier die gleichen strikten Anforderungen gelten sollen.

Parallel zu der Verschärfung der Vorschriften soll auch deren Vollzug gestärkt werden. Die Einhaltung der Vorschriften soll durch die zuständigen kantonalen Stellen und die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette vermehrt überprüft und Verstösse sollen entsprechend sanktioniert werden.

3. Verhältnis zum europäischen Recht

Die TSV und die VTNP sind Teil des Landwirtschaftsabkommens CH - EG (SR 0.916.026.81). Bestimmungen zu tierischen Nebenprodukten müssen damit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002¹ entsprechen, so dass die Äquivalenz zwischen der Schweiz und der EG im Bereich der Tierseuchengesetzgebung nicht gefährdet und damit der Handel mit tierischen Erzeugnissen nicht erschwert wird.

Im Gegensatz zur EU soll die Verfütterung von Küchen- und Speiseresten mit diesem Revisionsentwurf nicht verboten, sondern die Risiken sollen durch Verschärfung der Auflagen weiter vermindert werden. Auch mit einem Verbot der Speiseabfallverfütterung kann das Risiko einer Seucheneinschleppung nicht vollständig eliminiert werden. Illegale Verfütterungen aus Einzelhaushaltungen können auch mit einem generellen Verbot nicht ausgeschlossen werden. Ob mit der vorliegenden Revision der VTNP die Anforderungen an die Äquivalenz erfüllt sind, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Im Rahmen der Anhörung wird auch die EU über die geplante Verordnungsänderung informiert. Sollten sich

¹ Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte. ABl. L 273 vom 10.10.2002, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2007/2006 der Kommission vom 22.12.2006, ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 98

von Seiten der EU Vorbehalte ergeben, so müsste die Verordnungsänderung neu überprüft werden.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 2 Abs. 2 Bst. a. und 2^{bis}.

Der Geltungsbereich der VTNP umfasst Küchen- und Speisereste, die in grenzüberschreitenden Beförderungsmitteln anfallen oder für die Tierernährung bestimmt sind oder in einer Biogas- oder Kompostierungsanlage verwertet werden. Die Entsorgung über den Hauskehricht wird damit nicht geregelt.

Art. 3 Abs. 5 und 6

Private Haushaltungen müssen bei der Entsorgung von tierischen Nebenprodukten, beispielsweise bei der Kompostierung von Küchen- und Speiseresten, die Anforderungen an Anlagen nicht erfüllen – sie werden daher neu bei der Definition der Anlagen ausgeschlossen.

Küchen- und Speisereste sind Abfälle aus Einrichtungen, in denen Lebensmittel für den unmittelbaren Verzehr hergestellt werden, wie Restaurants, Catering-Einrichtungen und Gross- oder Haushaltsküchen. Einzelhandelsverkaufsstellen wie beispielsweise Supermärkte oder Metzgereien sowie Lebensmittelfabriken, die Produkte für den Einzelhandel herstellen, gehören hingegen nicht dazu. Befindet sich aber beispielsweise eine Sandwich-Bar, die Sandwichs zum direkten Verzehr verkauft, in einem Supermarkt, so gelten deren Abfälle als Küchen- und Speisereste.

Speisereste ohne tierischen Ursprung sind in die Definition eingeschlossen, da die für die Ausscheidung dieser Abfälle erforderlichen zuverlässigen Trennsysteme schwierig zu realisieren sind.

Art. 4 Bst. g

Küchen- und Speisereste, die in Beförderungsmitteln im grenzüberschreitenden Verkehr anfallen, beherbergen ein besonderes Gefahrenpotential, da sie nicht den Importregelungen unterstehen, die eine Einfuhr von Material aus Regionen, in denen Tierseuchen auftreten, verbieten. Sie müssen daher in die Kategorie 1, das heisst in die höchste Risikokategorie, eingestuft werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die Beförderungsmittel in EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten verkehren, da eine weitere Unterscheidung nach Herkunft, einen unverhältnismässigen logistischen Aufwand zur Rückverfolgbarkeit der Abfälle nach sich ziehen würde.

Art. 6 Bst. e

Lebensmittel aus Fleisch, die aus kommerziellen Gründen oder aufgrund von Herstellungsmängeln nicht als Lebensmittel verwendet werden, gelten als tierische Nebenprodukte.

Art. 6 Bst. f

Küchen- und Speisereste, die im Inland anfallen (sogenannte inländische Küchen- und Speisereste), gehören zu den tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3. Die Gefahr, die von diesen Abfällen ausgeht, ist gering, da sie im Normalfall nur Material enthalten, das aus Gebieten stammt, in denen keine Tierseuchen vorkommen. Werden allerdings Reste illegal eingeführter Speisen darunter gemischt, so ist eine Seucheübertragung nicht auszuschliessen.

20.05.07

Art. 9 Abs. 2 Bst. g und f

Die Verwertung von Speiseresten auf dem eigenen privaten Kompost und die Verfütterung an die eigenen Tiere oder an Quartierschweine brauchen keine Bewilligung. Ebenso benötigen Kehrrechtverbrennungsanlagen, die internationale Küchen- und Speisereste als Abfall verbrennen, keine Bewilligung nach VTNP. Werden Speisereste, die im eigenen Haushalt anfallen, an die eigenen Tiere oder an Quartierschweine verfüttert, so muss vorher eine Erhitzung gemäss Anhang 4 Ziff. 39a erfolgen.

Art. 11a

Die Vorschriften über die Kennzeichnung und Beförderung von tierischen Nebenprodukten gelten nicht für inländische Küchen- und Speisereste, das heisst, sie müssen nicht als Material der Kategorie 3 gekennzeichnet sein und brauchen bei der Beförderung keine Begleitpapiere. Ebenso sind die ausländischen Küchen- und Speisereste von diesen Vorschriften ausgenommen, wenn sie als Abfall verbrannt werden. Dennoch gelten gemäss Abfallgesetzgebung und gemäss Artikel 28 Absatz 4 die Buchführungspflicht sowie gewisse Anforderungen an die Transportbehälter.

Art. 13 Abs. 3

Die Bewilligungspflicht für die Verwendung von Materialien der Kategorie 1 zu Diagnose-Lehr- und Forschungszwecken sowie für die taxidermische Präparateherstellung soll ganz aufgehoben werden.

Art. 17 Entsorgung von Verbrennungs- und Fermentationsrückständen

Neu wird hier darauf hingewiesen, dass sich die Entsorgung der Rückstände aus Biogas- und Kompostierungsanlagen nach der Umweltschutz und Landwirtschaftsgesetzgebung richtet.

Art. 18. Abs. 1

Die Aufzählung der Ausnahmen vom Kannibalismusprinzip wird vervollständigt. Neben Milch- und Eiprodukten fallen auch stark weiterverarbeitete Produkte, wie Gelatine oder Di- und Tricalciumphosphate sowie Küchen- und Speisereste darunter.

Art. 18c Küchen- und Speisereste

Die Vorschriften zur Verfütterung von Küchen- und Speiseresten werden von der TSV in die VTNP übernommen. Die Anforderungen an die Anlagen werden dabei verschärft (siehe Anhänge 2 und 3).

Art. 20

Seit die Fangerträge infolge der Abnahme der Überdüngung der Schweizer Seen zurückgegangen sind, werden keine Weissfische mehr an Schweine verfüttert. Diesbezügliche Bestimmungen sind daher obsolet. Weiterhin verfüttert werden dürfen nach entsprechender Vorbehandlung Flüssigfutter aus Schlachtabfällen sowie Küchen- und Speisereste.

Art. 22 Abs. 1

Es werden keine Weissfische mehr an Fische verfüttert (siehe oben).

Art. 28 Abs. 1 und 1bis

Präzisierung, dass sich die höchstzulässige betriebliche Kapazität nicht nur aus der technischen Verarbeitungskapazität, sondern auch aus Transport-, Annahme-, und Lagerkapazität zusammensetzt.

20.05.07

Art. 34 Abs. 3

Präzisierung, dass eine Bewilligung nach Futtermittelrecht eine veterinärrechtliche Bewilligung nach VTNP nicht ersetzt.

Art. 44 Abs. 4

Für bauliche Anpassungen von Anlagen zur Verwertung von Küchen- und Speiseresten wird eine Übergangsfrist von 12 Monaten gewährt.

Änderung übrigen Rechts

Die Bestimmungen zur Verwertung der Küchen- und Speisereste werden aus der TSV in die VTNP übernommen.

Anhang 1

Die Markierung mit Glycerin triheptanoate ist sowohl geruch- wie auch farblos und soll einen Nachweis von Verunreinigungen mit verarbeitetem Material der Kategorie 1 und 2 mittels spezifischer Testverfahren ermöglichen.

Eine entsprechende Vorschrift zur Markierung von Material der Kategorie 1 und 2 ist zur Zeit in der EU in Bearbeitung². Sie soll noch in diesem Sommer in Kraft treten und bis Anfang 2008 in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden..

Anhang 2

Von Stoffwechselprodukten (Harn, Pansen-, Magen und Darminhalt) geht nur ein geringes Seuchenrisiko aus. Daher können sie auch in Biogas- oder Kompostierungsanlagen verarbeitet werden, die nicht alle baulichen Auflagen von Anhang 2 erfüllen.

Werden Küchen- und Speisereste als Futter oder als Gärsubstrat verwertet, so müssen zusätzliche Anforderungen erfüllt werden, damit eine strikte Trennung von einer allenfalls im gleichen Betrieb vorhandenen Nutztierhaltung gewährleistet werden kann. So dürfen sich die Zu- und Abfahrtswege zur Tierhaltung auf dem Betriebsgelände nicht mit den Zu- und Abfahrtswegen zur Entsorgungsanlage kreuzen. Nutztiere dürfen nicht mit Behältern, die zum Transport roher Küchen- und Speisereste verwendet werden, in Kontakt kommen. In Fahrzeugen, die solche Materialien transportieren, dürfen weder gleichzeitig noch zu einem späteren Zeitpunkt Nutztiere transportiert werden.

Anhang 3

Bei der Verwertung von Stoffwechselprodukten ist eine strikte Trennung reiner und unreiner Bereiche, wie sie in Anhang 3 gefordert wird, nicht notwendig, wenn eine Kontamination des Endproduktes mit anderen baulichen oder betrieblichen Massnahmen verhindert werden kann.

Anhang 4

Küchen- und Speisereste müssen vor der Verwertung in Biogas- und Kompostierungsanlagen drucksterilisiert werden. Alternativ ist auch eine vorgängige Hygienisierung oder eine thermophile Vergärung mit einer Verweildauer des Gärgutes von mindestens 20 Tagen möglich. Damit ist eine genügende Reduktion von Krankheitserregern gewährleistet, die es erlaubt, die Rückstände anschliessend zu technischen Zwecken weiter zu verwenden.

Die Anforderungen an die Hygienisierung vor der Verfütterung werden aus der TSV übernommen.

² Draft Commission Regulation amending Regulation (EC) No 1774/2002 of the European Parliament and of the Council as regards marking of animal by-products. (Doc.SANCO/10571/2006)