Revision des Lebensmittelrechts: Projekt Largo

1. Ausgangslage

Das Parlament hat am 20. Juni 2014 ein neues Lebensmittelgesetz verabschiedet. Gegenüber dem geltenden Recht bringt dieses unter anderem folgende Neuerungen:

- Übernahme des Lebensmittelbegriffs und weiterer Definitionen der EU (u.a. „Inverkehrbringen“)
- Einführung des Täuschungsverbots für Bedarfsgegenstände und für kosmetische Mittel
- Pflicht zur Rückverfolgbarkeit nicht mehr nur bei Lebensmitteln, sondern neu auch bei Bedarfsgegenständen (d.h. Gegenständen und Materialien im Kontakt mit Lebensmitteln), kosmetischen Mitteln und Spielzeug
- Explizite Verankerung des Vorsorgeprinzips
- Aufgabe des Grenz- und Toleranzwertkonzepts zugunsten von Höchstmengen (d.h. keine strikte Trennung mehr zwischen Werten, deren Überschreiten mit einer Gesundheitsgefährdung verbunden ist und Werten, welche die "Gute Herstellungspraxis", d.h. den Grundsatz "so viel wie nötig, so wenig wie möglich" konkretisieren)
- Aufgabe des Positivprinzips (es dürfen nicht mehr nur umschriebene oder bewilligte Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden)
- Regelung des Dusch- und Badewassers
- Möglichkeit des Verzichts auf Gebühren bei geringfügigen Beanstandungen

Mit der Revision des Lebensmittelgesetzes wurde einerseits bezweckt, durch eine Angleichung des schweizerischen Rechts an dasjenige der EU bestehende Handelshemmnisse abzubauen und anderseits wurden die Rechtsgrundlagen geschaffen, damit die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten nicht schlechter geschützt sind als diejenigen der EU.

Das neue Recht schafft auch die Möglichkeit, dass die Schweiz von den Rechtsgrundlagen her an den Systemen der Lebensmittelsicherheit der EU teilnehmen könnte (Rapid Alert-System für Lebensmittel (RASFF), Rapid Alert-System für Produkte (RAPEX), Teilnahme an der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA). Die Teilnahme an diesen Systemen setzt jedoch ein entsprechendes Abkommen mit der EU voraus.

Das neue Gesetz ermöglicht jedoch spezifisch schweizerische Regelungen, so etwa im Bereich der Angabe des Produktionslandes von Lebensmitteln oder der Angabe der Herkunft von deren Rohstoffen.

Das Inkraftsetzen des neuen Lebensmittelgesetzes bedingt, dass das aktuelle Verordnungsrecht grundlegend überarbeitet wird. Das neue Verordnungsrecht bezweckt die Umsetzung der Neuerungen auf Gesetzesstufe. Weiter werden damit die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen, um auch weiterhin von den im Rahmen der Bilateralen Abkommen mit der EU ausgehandelten Handelserleichterungen profitieren zu können.

Wo sich Regelungen bereits bewährt haben und kein offensichtlicher Handlungsbedarf besteht, werden diese beibehalten (z.B. Umschreibung der einzelnen Lebensmittel unter einer Sachbezeichnung, zahlreiche materielle Anforderungen an Lebensmittel, verschiedene Grundsätze bei der Kennzeichnung).

2. Das Konzept des neuen Verordnungsrechts

2.1 Allgemeines

Das auf das Lebensmittelgesetz abgestützte Verordnungsrecht wird neu vier Verordnungen des Bundesrates (Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV), Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung, Verordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle (VSFK), Verordnung über den nationalen Kontrollplan), 23 Verordnungen des EDI und 2 Verordnungen des BLV umfassen. Weil der Tabak künftig nicht mehr als Lebensmittel gilt, werden die geltenden Verordnungen im Tabakbereich nicht mehr zum Lebensmittelrecht gezählt. Zu beachten ist allerdings, dass das bisherige Lebensmittelgesetz noch während einer Übergangsfrist von 4 Jahren ab Inkrafttreten des neuen Lebensmittelgesetzes die Rechtsgrundlage für diese Verordnungen bildet (s. Art. 73 des neuen Lebensmittelgesetzes).

Im neuen Verordnungsrecht wird strikte unterschieden, ob sich eine Bestimmung in erster Linie an den kantonalen Vollzug oder die Bundesbehörden richtet oder an die privaten Adressatinnen und Adressaten (Handel, Betriebe, usw.). Alles, was den kantonalen Vollzug und die Bundesbehörden betrifft, wird auf Bundesratsstufe in der Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung geregelt. Alles, was in erster Linie die privaten Adressatinnen und Adressaten betrifft, in der LGV.

Dieses Konzept liegt auch den Regelungen über die Selbstkontrolle zu Grunde. Was im Rahmen der Selbstkontrolle zu kontrollieren ist, steht in der LGV. In der Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung steht, wie die Kontrollbehörden überprüfen müssen, ob die Selbstkontrolle so, wie sie von der LGV verlangt wird, durchgeführt wird.

2.2 Das Novel Food-Konzept

Auf Grund der Abschaffung de Positivprinzips sind nicht mehr nur Lebensmittel verkehrsfähig, die in einer Verordnung umschrieben oder bewilligt worden sind, sondern alle, welche die lebensmittelrechtlichen Anforderungen erfüllen. Damit die Lebensmittelsicherheit weiterhin gewährleistet werden kann, werden sowohl in der EU wie auch im neuen schweizerischen Recht neuartige Lebensmittel (sog. "Novel Food") einer Vormarktkontrolle unterstellt. Dies bedeutet, dass diese nur dann auf den Markt gebracht werden dürfen, wenn sie vorgängig vom BLV bewilligt worden sind. Als neuartige Lebensmittel gelten solche, die in der Schweiz vor dem 15. Mai 1997 noch nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden.

2.3 Bewilligungsverfahren

Bei der Ausarbeitung des neuen Verordnungsrechts wurde darauf geachtet, soweit wie vertretbar bestehende Bewilligungsverfahren abzuschaffen (z.B. die bisherige "Markttestbewilligung" sowie die Bewilligungen bei den Aerosolpackungen oder den önologischen Verfahren). Beibehalten sollen die Bewilligungsverfahren nur noch in denjenigen Bereichen werden, in denen die Rechtsetzungsverfahren zu langsam wären, um innert nützlicher Frist mit einem nicht dem geltenden Recht entsprechenden Produkt auf den Markt kommen zu können. Dies ist namentlich der Fall bei den Bewilligungen für neue gesundheitsbezogene Angaben, bei der unter Ziff. 2.2 erwähnten "Novel Food"-Bewilligung

sowie bei der Bewilligung von Recycling-Verfahren für Kunststoffaltmaterial. Ohne solche Bewilligungen würden Innovationen stark erschwert.

An Stelle der bisherigen Bewilligungsverfahren wird an verschiedener Stelle (z.B. bei Pestizidrückständen von in der Schweiz nicht zugelassenen Pflanzenschutzmitteln auf importierten Lebensmitteln) die Möglichkeit eines Begehrens um Rechtsetzung vorgesehen. Ein solches Begehren schafft zwar keinen Rechtsanspruch auf ein Tätigwerden des BLV, es zeigt diesem aber, dass ein Rechtsetzungsbedarf besteht, der möglichst umgehend geprüft werden muss. Indem in den betreffenden Bestimmungen aufgeführt wird, über welche Dokumente das BLV verfügen muss, um über die Einleitung eines Revisionsverfahrens entscheiden zu können, kann der diesbezügliche administrative Aufwand sowohl für die Wirtschaftsakteure wie auch für das BLV minimiert werden.

2.4 Die neue Struktur

Die neue Verordnungsstruktur lehnt sich so weit möglich und sinnvoll an diejenige des diesbezüglichen EU-Rechts an. So wird beispielsweise die bisherige Fremd- und Inhaltsstoffverordnung aufgeteilt in je eine über Pflanzenschutzmittelrückstände, über Kontaminanten sowie über Tierarzneimittelrückstände. Weiter wird eine Verordnung über neuartige Lebensmittel geschaffen und die Zusatzstoffverordnung wird in eine Verordnung über Zusatzstoffe und eine über Aromen aufgeteilt. Weiter wurden thematisch übereinstimmende Verordnungen zusammengelegt (z.B. wurden sämtliche Verordnungen, die pflanzliche Rohstoffe oder Lebensmittel geregelt haben, in einer Verordnung zusammengefasst) oder es wurden neue Verordnungen für spezifische Lebensmittel geschaffen (z.B. die Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel).

Diese neue Struktur darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das EU-Recht nicht 1:1 im Schweizer Recht abgebildet werden kann. Denn während auf das Lebensmittelgesetz abgestützte Bestimmungen einen Bezug entweder zum Gesundheits- oder zum Täuschungsschutz haben, kann das EU-Recht in ein und dem selben Erlass durchaus zusätzlich auch noch den Erlass von umweltrechtlich oder chemikalienrechtlich begründeten Anforderungen vorsehen. Das wäre nach Schweizer Recht zwar ebenfalls möglich, ergäbe aber Unklarheiten bezüglich der Frage, wer für den Vollzug dieser Vorschriften zuständig wäre, welche Massnahmen bei deren Missachtung getroffen werden dürften und welches die Rechtsmittel wären, um sich gegen solche Massnahmen zu wehren. Vom Vermischen von Anforderungen, die sich auf unterschiedliche Gesetze abstützen, wird im Rahmen der vorliegenden Revision deshalb abgesehen.

2.5 Schweizer Sondervorschriften

Das neue Lebensmittelrecht enthält in verschiedenen Bereichen Vorschriften, die es so im EU-Recht nicht gibt oder aber davon abweichen. Solche Abweichungen hat das Parlament teilweise bewusst in Kauf genommen. Eine davon betrifft beispielsweise die Pflicht zur Angabe des Produktionslandes. Während dieses nach dem neuen Recht immer angegeben werden muss - ausser der Bundesrat beschliesst eine Ausnahme - muss es nach dem EU-Recht grundsätzlich nur dann angegeben werden, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten ohne diese Angabe getäuscht würden.

In andern Bereichen ist es jedoch nicht möglich, das EU-Recht 1:1 nachzuvollziehen, selbst wenn die Schweiz dies möchte. Dies ist namentlich dort der Fall, wo die EU zur Gewährleistung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zentrale Datenbanken geschaffen hat, welche von den Marktakteuren mit Informationen über ihre Produkte beliefert werden müssen (z.B. bei den kosmetischen Mitteln). Solchen zentralen Datenbanken kommt im Zeitalter der grenzüberschreitenden Warenströme eine wichtige Bedeutung zu. Auf diese Datenbanken haben zwar die Behörden der Mitgliedstaaten Zugriff, mangels eines entsprechenden Abkommens nicht aber diejenigen der Schweiz. Es macht deshalb keinen Sinn, Bestimmungen, die diese Meldeverfahren betreffen, auch ins Schweizer Recht zu überführen.

Angesichts dieses Mankos stellt sich die Frage, wie in der Schweiz das gleiche Sicherheitsniveau gewährleistet werden kann, wie es für die Konsumentinnen und Konsumenten innerhalb der EU gewährleistet ist. Das schweizerische Recht versucht diese Lücke durch kreative Lösungen zu stopfen. Dazu gehören beispielsweise Meldeverfahren für die Marktakteure bei besonders sensiblen Produktegruppen oder aber Berichtspflichten für die Behörden, um einen Überblick über die Marktsituation zu erhalten. Das Fehlen des Zugriffs auf die zentralen Datenbanken der EU vermögen aber auch diese spezifischen schweizerischen Instrumente nicht vollständig zu kompensieren.

3. Auswirkungen auf Bund, Kantone, Wirtschaft, Konsumentinnen und Konsumenten

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Wird das Verordnungsrecht entsprechend den beigefügten Entwürfen geändert, ist beim Bund gemäss groben Schätzungen des BLV mit folgendem Ressourcenbedarf zu rechnen:

- 9 neue Stellen
- einmalige Informatikinvestitionen von 2,0 Millionen
- wiederkehrende Informatikausgaben von 0,4 Millionen pro Jahr

Die neuen Stellen sind erforderlich für:

- die Koordination und Evaluation der Referenzlaboratorien (1 Stelle)
- die Organisation von Inspektionen ausländischer Inspektionsteams im Hinblick auf den Export von Schweizer Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, einschliesslich Betreuung der Inspektionsteams und Begleitung der Inspektionen (2 Stellen)
- die Organisation und Durchführung der Aus- und Weiterbildung der Organe der Lebensmittel- und der Veterinärkontrolle (3 Stellen)
- die Umsetzung des Nationalen Kontrollplans (1 Stelle)
- die Durchführung und Organisation der Kontrollen verstärkt zu kontrollierender Lebensmittel (2 Stellen)

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die vorgeschlagenen Bestimmungen haben für die Kantone insgesamt keinen oder nur einen geringen Mehraufwand zur Folge, erfordern aber ein Umstellung bei den Kontroll-aktivitäten. Mit der Aufgabe des Positivprinzips und der Abschaffung des Grenz-/Toleranz-wertkonzepts zu Gunsten eines Höchstmengenkonzepts entsprechend dem EU-Recht

müssen die heutigen Kontrollaktivitäten jedoch überprüft und gegebenenfalls umgestellt werden. Die Pflicht, bestimmte Lebensmittel verstärkt zu kontrollieren, wird sich zwar ebenfalls auf die Aktivitäten der kantonalen Vollzugsorgane auswirken, doch ist festzuhalten, dass ein grosser Teil dieser Lebensmittel über die Flughäfen Zürich und Genf in die Schweiz gelangt und dass die durch die Kontrolle solcher Lebensmittel entstehenden Kosten der Verursacherin bzw. dem Verursacher unabhängig von einer Beanstandung kostendeckend verrechnet werden können.

3.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die hier vorgeschlagenen Verordnungsänderungen werden für die Wirtschaft keine schwerwiegenden finanziellen Auswirkungen haben. Beschränkte Auswirkungen können sich jedoch ergeben durch:

- die Verschärfung der Bestimmungen über die Angabe des Produktionslandes von Lebensmitteln bzw. der Herkunft von deren Rohstoffen
- die generelle Pflicht zur Angabe der Nährwertdeklaration
- die Pflicht zur Allergendeklaration auch im Offenverkauf
- die Verpflichtung zur Rückverfolgbarkeit auch von Bedarfsgegenständen, kosmetischen Mitteln und Spielzeug

Dem steht gegenüber:

- Die Angleichung des schweizerischen Rechts an dasjenige der EU ermöglicht, die Vorteile aus den bilateralen Abkommen mit der EU aufrecht zu erhalten (z.B. Abschaffung der Veterinärkontrolle an der Grenze) und Handelshemmnisse im Warenverkehr mit der EU weiter zu reduzieren.
- Die Abschaffung des Positivprinzips erübrigt das Einholen von Bewilligungen für im Verordnungsrecht nicht umschriebene Lebensmittel.
- Die vorgeschlagenen Vereinfachungen für die Selbstkontrolle von Kleinstbetrieben (Betriebe bis maximal 9 Personen) reduzieren deren administrativen Aufwand.
- Die Gewährung einer einjährigen Übergangsfrist mit der nicht befristeten Möglichkeit zum Abverkauf der Warenlager ermöglicht ein massvolles Umstellen auf das neue Recht.

Zudem gibt es in verschiedenen Bereichen Ausnahmen für gewerbliche Betriebe, z.B. bei der obligatorischen Nährwertdeklaration oder beim Sicherheitsdossier für kosmetische Mittel.

Parallel zur laufenden Anhörung wird in Zusammenarbeit mit dem SECO eine umfassende Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt. Diese erfasst sämtliche Stakeholder, d.h. sowohl diejenigen des Staates (Bundesbehörden, kantonale Vollzugsbehörden) wie auch die privaten Adressatinnen und Adressaten (Handel, Produktionsbetriebe, Konsumentinnen und Konsumenten). Dabei wird unter anderem abgeklärt, wie sich die Dauer der Übergangsfrist auf die Produktions- und Etikettierungskosten auswirkt.

3.4 Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten

Die hier vorgeschlagenen Verordnungsbestimmungen bringen den Konsumentinnen und Konsumenten eine Verbesserung des Schutzniveaus bzw. mehr Transparenz in folgenden Bereichen:

- Umfassende Information auch über Lebensmittel, die über den "Online-Handel" bezogen werden
- Erhöhung der Transparenz bei der Angabe des Produktionslandes von Lebensmitteln und der Herkunft von deren Rohstoffen
- Detailliertere Kennzeichnungsanforderungen an Fischereierzeugnisse (Fanggebiet, Fanggerät und Produktionsmethode)
- Deklaration der Allergene auch im Offenverkauf
- Generelle Pflicht zur Angabe der Nährwertdeklaration
- Täuschungsverbot künftig auch bei kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen
- Regelung des Dusch- und Badewassers
- Verbesserung der Sicherheit kosmetischer Mittel

4. Geplantes Inkrafttreten

Das Inkrafttreten des neuen Lebensmittelgesetzes und des Verordnungspakets soll in der ersten Hälfte 2016 erfolgen.