

1 Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (Kontrollkoordinationsverordnung, VKKL)

1.1 Ausgangslage

Mit der Agrarpolitik 2011 beschloss der Bundesrat eine Handlungsachse zur Vereinfachung der Administration und zur besseren Koordination von Kontrollen auf landwirtschaftlichen Betrieben. Zur Umsetzung wesentlicher Teile dieser Handlungsachse hat er am 14. November 2007 die Inspektionskoordinationsverordnung (VKIL) verabschiedet. Wesentliche Elemente dieser Verordnung sind:

- Verwendung des Begriffs „Inspektion“ im Sinne der Terminologie des EU-Lebensmittelrechts;
- Beschränkung auf eine, ausnahmsweise zwei öffentlich-rechtliche Inspektionen pro Jahr bei Betrieben ohne Mängel;
- Harmonisierung der von den verschiedenen Rechtserlassen vorgegebenen Inspektionsfrequenzen. Damit können Inspektionen kombiniert durchgeführt werden, indem ein Inspektor im Rahmen seiner fachlichen Kompetenz verschiedene Gebiete abdeckt;
- gegenseitige Anerkennung der Inspektionsresultate;
- gemeinsame Ablage aller Inspektionsdaten;
- Koordination der Inspektionen durch kantonale Koordinationsstellen.

Im Rahmen der Erstellung des Nationalen Kontrollplans wurden verschiedene Begriffe bzgl. Kontrollwesen im Vergleich mit dem EU-Lebensmittelrecht überprüft und geklärt. Dabei kam man zum Schluss, dass das Wort „Inspektion“ für die VKIL zu restriktiv ist. Die Kontrollen auf den landwirtschaftlichen Betrieben, welche gemäss Vorgaben der VKIL (maximaler Abstand, Koordination) durchgeführt werden sollen, bestehen nämlich nicht immer nur aus einer Inspektion, sondern manchmal aus einer anderen Kontrollmethode (z.B. Audit, Überwachung, usw.) oder aus einer Kombination von mehreren Kontrollmethoden.

Zudem wurden die minimalen Kontrollfrequenzen aufgrund der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Risikobasierte Prozesskontrollen“¹ (Risikobeurteilung) und der sektoriellen Beschlüsse (Risikomanagement), insbesondere im Veterinärbereich, angepasst.

Aufgrund dieser Weiterentwicklungen im Kontrollwesen drängt sich eine Totalrevision und Umbenennung der VKIL auf.

Für die gesamtschweizerische elektronische Administration der Kontroll- und Vollzugsdaten läuft im Rahmen des Programms Agrarsektoradministration 2011 (ASA 2011) das Projekt Acontrol. Dieses erlaubt es, diese Daten ab April 2011 zentral zu erfassen.

1.2 Wichtigste Änderungen im Überblick

- Ersetzen des restriktiven Begriffs „Inspektion“ durch den allgemeineren Begriff „Kontrolle“ in der ganzen Verordnung (inkl. Titel der Verordnung).
- Anpassung der minimalen Kontrollfrequenzen aufgrund der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Risikobasierte Prozesskontrollen“ (Risikobeurteilung) und der sektoriellen Beschlüsse (Risikomanagement): Vereinheitlichung der Frequenzen auf 4 Jahre im Veterinärbereich, Erhöhung des maximalen Abstands von 4 auf 8 Jahre für die Kontrollen der Hygiene in der pflanzlichen Primärproduktion.
- Reduzierung des maximalen Abstands von 12 auf 4 Jahre für die Kontrollen der Strukturdaten (mindestens eine Stichprobe von Parzellen und Tiere).

¹ Eine von den Amtsdirektoren des BAG, BLW und BVET eingesetzte Arbeitsgruppe, bestehend aus Bundes- und Kantonsvertretern

- Klarere Formulierung der Vorgaben bzgl. den zusätzlichen Kontrollen.
- Einführung einer besonderen Regelung für Kleinbetriebe.

1.3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Abs. 1

Die Verordnung über die Hygiene bei der Milchproduktion wird gestrichen, weil in dieser Verordnung keine Kontrollen erwähnt werden. Die Kontrollen der Tierhaltungen und der Tiere bei der Milchproduktion werden in der Verordnung über die Primärproduktion und der Milchprüfungsverordnung geregelt.

Art. 1 Abs. 2

Die Präzisierung „Inspektionen der Bestimmungen im Geltungsbereich der Verordnungen nach Artikel 1, welche die Anwesenheit des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin erfordern“ wird gestrichen. Neu gilt die Verordnung für alle Kontrollen auf den Betrieben im Geltungsbereich der Verordnungen nach Artikel 1, unabhängig davon, ob der Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin anwesend ist oder nicht. Damit werden bestehende Unsicherheiten geklärt. Die maximalen Abstände zwischen zwei Kontrollen sind allgemein einzuhalten; sie hängen nicht davon ab, ob die Kontrollen in Anwesenheit oder in Abwesenheit des Bewirtschafters durchgeführt werden.

Die Präzisierung „über die Anbindehaltung bei den Freiburgerpferden“ wird hier gestrichen und im Anhang zu Art. 2 Abs. 1 aufgenommen, um die Konsistenz im Detaillierungsgrad von Art. 1 Abs. 2 zu wahren. Zudem ist die Anbindehaltung der Freiburgerpferde schon in Art. 1 Abs. 2 Bst. c „der Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere vor dem Schlachten“ enthalten.

Art. 2 Abs. 1

Die Vorgabe bzgl. maximalem Abstand zwischen zwei Kontrollen wird klarer formuliert: jede zu kontrollierende Anforderung muss innerhalb des definierten Abstands kontrolliert werden und dies auf jedem Betrieb, auf jeder Produktionsstätte sowie bei jedem Produktionsbereich.

Mit „Produktionsbereich“ sind folgende Bereiche gemeint: Ackerbau, Obstbau (Obst, Beeren, Trauben), Gemüsebau / Kräuterproduktion, Saat- und Pflanzgutproduktion, Grünland, Rindviehhaltung zur Milchproduktion, Rindviehhaltung zur Mast und/oder Aufzucht, Schweinehaltung, Legehennen, Mastgeflügel, Schafhaltung, Ziegenhaltung, Equidenhaltung, Kaninchenhaltung, Gehegewild, Fischzucht / Aquakultur, Bienenhaltung, Spezialtierhaltungen.

Zudem wird der Begriff „Grundkontrollen“ eingeführt, der im Rahmen des Nationalen Kontrollplans wie folgt definiert wurde (siehe „Mehrjähriger nationaler Kontrollplan für die Schweiz 2010-2014“ unter <http://www.bvet.admin.ch/blk>, Seite 6):

„Mit der Grundkontrolle wird festgestellt, ob die relevanten gesetzlichen Anforderungen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, technischen Erlasse, etc.) auf dem ganzen Betrieb eingehalten und damit die übergeordneten Ziele erreicht werden. Grundkontrollen bedienen sich der für die jeweilige Betriebskategorie geeigneten Methodik. Dies können sein: Überprüfungen, Inspektionen, Überwachungen, Dokumentenprüfungen, Beobachtungen oder Verifikationen jeweils einzeln oder in Kombination.“ Die zuständigen Bundesämter bestimmen unter Mitwirkung der Kantone und in Zusammenhang mit dem Informationssystem Acontrol den Umfang der Grundkontrollen in ihren verschiedenen Zuständigkeitsbereichen.

Die maximalen Abstände der Grundkontrollen werden für jede Verordnung im Anhang 1 einzeln aufgeführt.

Art. 2 Abs. 2

Es wird präzisiert, dass die Koordination die Grundkontrollen gemäss Art. 2 Abs. 1 betrifft.

Art. 2 Abs. 3 und 4

Zusätzliche Kontrollen basieren auf den Risiken der einzelnen Betriebe. Eine nicht abschliessende Aufzählung von Kriterien zur Beurteilung der Risiken wird aufgeführt. Die zusätzlichen Kontrollen können sowohl Grundkontrollen (Gesamtkontrollen) wie auch Zwischenkontrollen (Teilkontrollen) sein. Eine Zwischenkontrolle wird im Nationalen Kontrollplan wie folgt definiert: „*Mit der Zwischenkontrolle wird festgestellt, ob die relevanten gesetzlichen Anforderungen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, technischen Erlasse, etc.) in ausgewählten Teilbereichen eingehalten werden*“. Die Anforderungen, die einen bestimmten Kontrollzeitpunkt verlangen (z.B. Schnitzeitpunkt von ökologischen Ausgleichsflächen), werden als Kriterium zur Beurteilung der Risiken hinzugefügt, da sie oft nicht im Rahmen der Grundkontrollen geprüft werden können.

Mit der minimalen Prozentangabe von zusätzlichen Kontrollen ist weiterhin sicherzustellen, dass die Kontrollintervalle für die kontrollierten Betriebe nicht berechenbar werden.

Art. 2 Abs. 5

Die Arbeitsgruppe „Risikobasierte Prozesskontrollen“ wurde – im Auftrag der drei Bundesämter BAG, BLW und BVet – mit der Definition von Risikokriterien beauftragt. Die Bearbeitung von Risikokriterien, die zur Berechnung des Intervalls der zusätzlichen Kontrollen dienen, ist im Moment sistiert. Die Bundesämter beabsichtigen deshalb, die Ergebnisse dieser Arbeiten vorerst in Form von Empfehlungen an die Kantone zu verabschieden. Trotzdem soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Bundesämter zu einem späteren Zeitpunkt weitere Bestimmungen betreffend Risikokriterien erlassen können.

Art. 2 Abs. 6

Es wird eine minimale Betriebsgrösse („Schwellenwert“, „Cut off“) definiert, ab welcher die Vorgaben bzgl. Kontrollen gemäss Abs. 1 bis 5 gelten. Für die Betriebe, die unter diesem Schwellenwert liegen, gilt eine andere Regelung: die zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden bestimmen die Kontrollfrequenzen. Diese spezielle Regelung gilt auch für die Fischhaltungen und Bienenhaltungen, deren Grösse nicht anhand von Standardarbeitskräften oder Grossvieheinheiten berechnet werden kann. Sie gilt aber nicht für die Kontrollen gemäss der Bio-Verordnung, um einen Widerspruch zu dieser Verordnung zu vermeiden. Die Einhaltung der Anforderungen der Bio-Verordnung muss jedes Jahr auf allen Betrieben kontrolliert werden, unabhängig von deren Grösse.

Art. 3 Abs. 1

Es wird präzisiert, dass die Vorgabe der Akkreditierung nach ISO/IEC 17020 nicht für die Kontrollen nach der Bio-Verordnung gilt, welche gemäss Art. 30 der Bio-Verordnung in der Verantwortung einer nach EN 45 011 akkreditierten Zertifizierungsstelle liegen.

Art. 3 Abs. 2

Der Satz „Die Inspektionsresultate einer Inspektionsstelle sind für alle für den Vollzug zuständigen Behörden verbindlich“ wird gestrichen, weil er in der Praxis Verwirrungen verursacht hat. Die Vollzugsstelle ist für die Schlussvalidierung der Kontrollergebnisse zuständig.

Es wird präzisiert, dass die Delegation von Kontrollen an privatrechtlichen Kontrollstellen mittels einer Leistungsvereinbarung erfolgt.

Art. 3 Abs. 3

Die Formulierung wird vereinfacht. Der Satz „Die Vollzugsorgane und die Inspektionsstellen ziehen die Konsequenzen aus der Feststellung“ wird gestrichen, da er keine Aussagekraft hat.

Art. 4 Abs. 2

Die Aufgabe der Koordinationsstelle wird klarer formuliert.

Die Koordinationsstelle führt weiterhin eine Liste der für den Vollzug der Kontrollen verantwortlichen Vollzugsorgane. Auf die jährliche Übermittlung an die Bundesämter soll verzichtet werden.

Art. 4 Abs. 3

Der Ausdruck „Die Daten der inspizierten Betriebe“ wird mit dem Begriff „die Kontrolldaten“ präzisiert.

Art. 5 Abs. 2

Es wird präzisiert, dass die Daten von öffentlichen-rechtlichen Kontrollen nur mit Einverständnis des Bewirtschafters für privatrechtliche Kontrollen zur Verfügung gestellt werden.

Art. 5 Abs. 3

Das Informationssystem über die Kontrollen in der Primärproduktion besteht jetzt hauptsächlich aus dem System Acontrol, das mit den Systemen AGIS (Agrarinformationssystem), ISVet (Informationssystem für den öffentlichen Veterinärdienst) und Asan (Erweiterung von ISVet) verbunden ist. Der Inhalt des Systems Acontrol wird in den „Weisungen betreffend Acontrol“ definiert (siehe www.agate.ch > Informationen > Kontrollen).

Art. 7

In den Verordnungen gemäss Geltungsbereich werden die Begriffe entsprechend angepasst.

Anhang 1

Die maximalen Abstände werden neu in Form einer Tabelle dargestellt und wie folgt angepasst:

- Erhöhung von 4 auf 8 Jahre für die Kontrollen der Hygiene in der pflanzlichen Primärproduktion. Das Risiko bzgl. Hygiene wurde von der Arbeitsgruppe „Risikobasierte Prozesskontrollen“ und den sektoriellen Beschlüssen in der pflanzlichen Primärproduktion als kleiner beurteilt als in der tierischen Primärproduktion.
- Reduzierung von 12 auf 4 Jahre für die Kontrollen zu Tierarzneimitteln, Tierseuchen und Tierverkehr. Aufgrund der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Risikobasierte Prozesskontrollen“ war ersichtlich, dass ein Abstand von 12 Jahren nicht dem Risiko entspricht. Ausserdem ist man sich einig, dass ein Kontrollabstand von 12 Jahren keine Wirkung hat. Auf Grundlage der Risikoabschätzung und der weiteren Argumente wurde der Zeitabstand der Kontrollen von 4 Jahren beschlossen.
- Die aus dem Art. 1 Abs. 2 Bst. e gestrichene Präzisierung „über die Anbindehaltung bei den Freibergerpferden“ wird hier aufgenommen.
- Reduzierung des maximalen Abstands von 12 auf 4 Jahre für die Kontrollen der Strukturdaten (mindestens eine Stichprobe von Parzellen und Tiere). Die zwölfjährige Kontrollfrequenz entspricht nicht mehr der gängigen Praxis, indem heute strukturelle Veränderungen rascher vorgenommen werden (z. B. durch Flächenabtausch, ÖLN-Gemeinschaften, Nutzungsveränderungen, usw.). Dank der zunehmenden Erfassung mit GIS (Geographische Informationssysteme) und der direkten Erfassung der Strukturdaten via Internet, wird die Datengrundlage besser und steht rascher zur Verfügung. Die Reduktion der Kontrollintervalle von 12 auf 4 Jahre bedeutet keinen Mehraufwand im Vergleich zur heutigen Praxis. Aktuell müssen mindestens alle 12 Jahre sämtliche Strukturen und Daten (Flächen, Nutzung, Tierhaltung, Ökologischer Ausgleich, Arbeitskräfte) umfassend überprüft werden. Dies beinhaltet u.a. auch die Flächenüberprüfung von allen genutzten Parzellen des Betriebes. Mit der Möglichkeit der Stichproben und der GIS-Erfassung wird der Aufwand reduziert und auf mehrere Jahre verteilt. Zudem wird damit eine bessere Koordination mit den ordentlichen ÖLN- oder Biokontrollen gewährleistet.

1.4 Ergebnisse der Befragung der interessierten Kreise / Anhörung

Wird anschliessend an die Anhörung ergänzt

1.5 Auswirkungen

1.5.1 Bund

Für den Bund hat die Änderung keine Auswirkungen. Die personellen und finanziellen Mittel zum Betrieb und zur Weiterentwicklung des Informationssystems Acontrol sind sichergestellt.

1.5.2 Kantone

Die Kontrollfrequenzen werden in einigen Bereichen erhöht, in anderen reduziert. Mit einer effizienten Kontrollkoordination ändert sich der Aufwand für die Kantone nicht. Für die Definition der Risikokriterien bei den zusätzlichen Kontrollen bleiben die Kantone zuständig.

1.5.3 Volkswirtschaft

Die Kontrollfrequenzen werden in einigen Bereichen erhöht, in anderen reduziert, so dass sich der Gesamtaufwand in etwa die Waage hält. Eine effiziente Kontrollkoordination führt zu einer Entlastung der Landwirte.

1.6 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Schweiz hat die wesentlichen EU-Rechtsakte im Bereich der Futter- und Lebensmittelkontrollen im Rahmen des Landwirtschaftsabkommen übernommen. Der vorliegende Verordnungsentwurf steht im Einklang mit dem internationalen Recht. Er berücksichtigt die Vorgaben der EG-Verordnung 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, und der EG-Verordnung 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.

1.7 Inkrafttreten

Die Änderung tritt auf den 1.1.2012 in Kraft.

1.8 Rechtliche Grundlagen

Rechtsgrundlage bilden Artikel 177 und 181 Absatz 1^{bis} des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG), Artikel 36 Absatz 5 des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992 (LMG), Artikel 44 des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000 (HMG) und Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe c des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG).