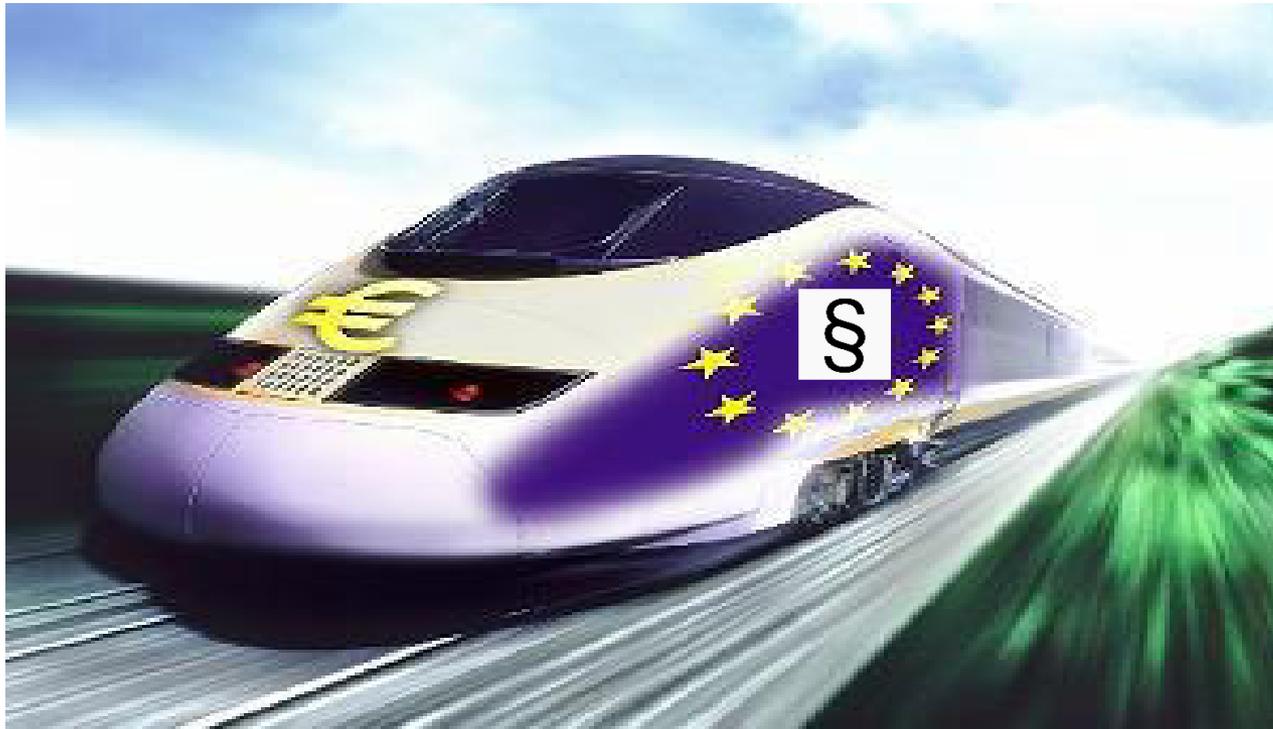




Die zeitnahe Übernahme von EU-Recht: Eine Herausforderung



42. Forum für Rechtsetzung in Bern des Bundesamtes für Justiz, Bern, 19. Oktober 2023

Adrian Kunz, Fürsprecher
stv. Leiter Rechtsdienst
Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV
3003 Bern



Die zeitnahe Übernahme von EU-Recht: Eine Herausforderung

Inhalt:

1. Das Problem
2. Mögliche Auswege aus dem Dilemma:
 - 2.1 Der Königsweg
 - 2.2 Temporäre kreative Lösungen
3. Die Rückmeldungen der betroffenen Kreise



Die zeitnahe Übernahme von EU-Recht: Eine Herausforderung

Inhalt:

1. **Das Problem**
2. Mögliche Auswege aus dem Dilemma:
 - 2.1 Der Königsweg
 - 2.2 Temporäre kreative Lösungen
3. Die Rückmeldungen der betroffenen Kreise



Volk

Bundesverfassung

PARL

Lebensmittelgesetz

BR

Lebensmittel- und Gebrauchs-
gegenständeverordnung

Vollzugsverordnung

V über den mehrjährigen
nationalen Kontrollplan

V über das Schlachten und die
Fleischkontrolle

Pflanzenschutz-
mittelrückstände

Tierarzneimittelrück-
stände

Kontaminanten und
Inhaltsstoffe

Zusatzstoff
-verordnung

Hygiene-
verordnung

Aromaver-
ordnung

V über technische
Hilfsstoffe

Novel Food-Verordnung

V über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie
bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln

EDI

V betreffend die Information
über Lebensmittel

V über gentechnisch veränderte
Lebensmittel

V über die Hygiene beim Schlachten

V über Lebensmittel
pflanzlicher Herkunft

V über Lebensmittel
tierischer Herkunft

Ukraine-Verordnung

V über Getränke

V über Lebensmittel
für Personen mit
besonderem
Ernährungsbedarf

V über Nahrungs-
ergänzungsmittel

V über Spielzeug

V über
Bedarfsgegenstände

V über kosmetische
Mittel

Verordnung über
Gegenstände für den
Humankontakt

V über Trinkwasser
sowie Bade- und
Duschwasser

V über
Aerosolpackungen

BLV

V über Guarkernmehl

V über Einfuhrbeschränkungen

„Tschernobyl“-Verordnung (Radionuklide)



Volk

Bundesverfassung

**Bsp.: Nahrungsergänzungsmittel mit
Zutaten tierischer Herkunft**

PARL

Lebensmittelgesetz

BR

Lebensmittel- und Gebrauchs-
gegenständeverordnung

Vollzugsverordnung

V über den mehrjährigen
nationalen Kontrollplan

V über das Schlachten und die
Fleischkontrolle

Pflanzenschutz-
mittelrückstände

Tierarzneimittelrück-
stände

Kontaminanten und
Inhaltsstoffe

Zusatzstoff
-verordnung

Hygiene-
verordnung

Aromaver-
ordnung

EDI

V über technische
Hilfsstoffe

Novel Food-Verordnung

V über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie
bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln

V betreffend die Information
über Lebensmittel

V über gentechnisch veränderte
Lebensmittel

V über die Hygiene beim Schlachten

V über Lebensmittel
pflanzlicher Herkunft

V über Lebensmittel
tierischer Herkunft

Ukraine-Verordnung

V über Getränke

V über Lebensmittel
für Personen mit
besonderem
Ernährungsbedarf

V über Nahrungs-
ergänzungsmittel

V über Spielzeug

V über
Bedarfsgegenstände

V über kosmetische
Mittel

Verordnung über
Gegenstände für den
Humankontakt

V über Trinkwasser
sowie Bade- und
Duschwasser

V über
Aerosolpackungen

BLV

V über Guarkernmehl

V über Einfuhrbeschränkungen

„Tschernobyl“-Verordnung (Radionuklide)



Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 2011 zum Lebensmittelgesetz, BBl 2011 5571

«Mittelfristig werden folgende **Ziele** angestrebt:

- **Beseitigung der Unterschiede zum EU-Recht**, damit zwischen der Schweiz und der EU auch nach dem Inkrafttreten des revidierten THG im Bereich der Lebensmittel und der Gebrauchsgegenstände kein Gefälle im Schutzniveau entsteht und Schweizer Produzentinnen und Produzenten nicht diskriminiert werden (vgl. Ziff. 1.3.6 unten).
- ...
- Bekämpfung der «Hochpreisinsel Schweiz» durch **Angleichung der schweizerischen technischen Vorschriften an diejenigen der EU.**»



Lebensmittelgesetz

Art. 44 Ausführungsbestimmungen des Bundesrates

¹ Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen. **Er berücksichtigt dabei international harmonisierte Vorschriften, Richtlinien, Empfehlungen und Normen** und kann diese Regelungen für anwendbar erklären.

² Er kann den Erlass administrativer und technischer Vorschriften dem zuständigen Bundesamt übertragen.



► **B** VERORDNUNG (EG) Nr. 396/2005 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
vom 23. Februar 2005

über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und
tierischen Ursprungs und zur Änderung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates

(Text von Bedeutung für den EWR)

(ABl. L 70 vom 16.3.2005, S. 1)

Geändert durch:

		Amtsblatt		
		Nr.	Seite	Datum
► <u>M204</u>	Verordnung (EU) 2023/163 der Kommission vom 18. Januar 2023	L 23	1	25.1.2023
► <u>M205</u>	Verordnung (EU) 2023/679 der Kommission vom 23. März 2023	L 86	6	24.3.2023
► <u>M206</u>	Verordnung (EU) 2023/1030 der Kommission vom 25. Mai 2023	L 139	28	26.5.2023
► <u>M207</u>	Verordnung (EU) 2023/1042 der Kommission vom 26. Mai 2023	L 140	37	30.5.2023
► <u>M208</u>	Verordnung (EU) 2023/1049 der Kommission vom 30. Mai 2023	L 141	1	31.5.2023
► <u>M209</u>	Verordnung (EU) 2023/1068 der Kommission vom 1. Juni 2023	L 143	27	2.6.2023
► <u>M210</u>	Verordnung (EU) 2023/1069 der Kommission vom 1. Juni 2023	L 143	40	2.6.2023



► B ↓

DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2017/2470 DER KOMMISSION

vom 20. Dezember 2017

zur Erstellung der Unionsliste der neuartigen Lebensmittel gemäß der Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel

(Text von Bedeutung für den EWR)

(ABl. L 351 vom 30.12.2017, S. 72)

Geändert durch:

		Nr.	Amtsblatt Seite	Datum
► M113 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/938 DER KOMMISSION vom 10. Mai 2023	L 125	16	11.5.2023
► M114 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/943 DER KOMMISSION vom 11. Mai 2023	L 126	41	12.5.2023
► M115 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/948 DER KOMMISSION vom 12. Mai 2023	L 128	52	15.5.2023
► M116 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/949 DER KOMMISSION vom 12. Mai 2023	L 128	60	15.5.2023
► M117 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/950 DER KOMMISSION vom 12. Mai 2023	L 128	68	15.5.2023
► M118 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/951 DER KOMMISSION vom 12. Mai 2023	L 128	73	15.5.2023
► M119 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/961 DER KOMMISSION vom 12. Mai 2023	L 129	3	16.5.2023
► M120 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/972 DER KOMMISSION vom 10. Mai 2023	L 132	46	17.5.2023
► M121 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/1581 DER KOMMISSION vom 1. August 2023	L 194	4	2.8.2023
► M122 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/1582 DER KOMMISSION vom 1. August 2023	L 194	8	2.8.2023
► M123 ↓	DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2023/1583 DER KOMMISSION vom 1. August 2023	L 194	13	2.8.2023



Änderung der Anhänge der Verordnung über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in Lebensmitteln pflanzlicher und tierischer Herkunft

(VPRH; SR 817.021.23)

Erläuterungen

1. Ausgangslage

Das BLV passt gemäss Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung des EDI über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft (VPRH) die Anhänge 1-4 **regelmässig dem Stand von Wissenschaft und Technik sowie dem Recht der wichtigsten Handelspartner der Schweiz an** (in erster Linie jenem der EU). **Insgesamt werden in dieser Revision rund 7500 Rückstandshöchstgehalte mit der EU harmonisiert.**

In den meisten Fällen bedeutet die Übernahme von Rückstandshöchstgehalten aus der EU eine **Senkung der heute gültigen Rückstandshöchstgehalte** in der Schweiz.



Analog verhält es sich u.a.:

- bei den Bedarfsgegenständen (Gegenstände mit Lebensmittelkontakt wie Kunststoffe, Alufolie oder Karton)
- beim Spielzeug
- im Tierseuchenbereich (z.B. stets wechselnde Schutzzonen bei Vogelgrippe oder der Ausbreitung der Schweinepest → Revisionen im dringlichen Verfahren)
- bei den Pflanzenschutzmitteln (neue Wirkstoffe)



→ **Viele EU-Verordnungen treten 20 Tage nach ihrer Verabschiedung in Kraft**

Was ist die Folge, wenn wir den Revisionen des EU-Rechts «hinterherhinken»?

- In der EU nicht mehr konforme Ware wird in die Schweiz exportiert (Stichwort **«Abfalleimer Europas»**)
- Abweichende Schweizer Vorschriften führen zu **Handelshemmnissen** im Warenverkehr mit Europa
- Das **Schutzniveau** ist in unseren Nachbarländern und im übrigen Europa höher als in der Schweiz



Die zeitnahe Übernahme von EU-Recht: Eine Herausforderung

Inhalt:

1. Das Problem
2. **Mögliche Auswege aus dem Dilemma:**
 - 2.1 **Der Königsweg**
 - 2.2 Temporäre kreative Lösungen
3. Die Rückmeldungen der betroffenen Kreise



2.1 Der Königsweg



Geplante Teilrevision des Lebensmittelgesetzes:

Art. 44 Abs. 3

³ Soweit bestimmte **delegierte Rechtsakte** und **Durchführungsrechtsakte** der Europäischen Kommission im Bereich dieses Gesetzes **technische oder administrative Einzelheiten** betreffen, deren Regelung **fortlaufend** und **in der Regel kurzfristig** angepasst wird, kann der Bundesrat vorsehen, dass die entsprechenden Rechtsakte **in der jeweiligen für die EU-Mitgliedstaaten verbindlichen Fassung auch in der Schweiz** gelten. Er kann einzelne **Abweichungen** festlegen.

→ Diese Regelung lehnt sich an Artikel 82 Absatz 3 des Heilmittelgesetzes (SR 812.21) an.



Die zeitnahe Übernahme von EU-Recht: Eine Herausforderung

Inhalt:

1. Das Problem
2. **Mögliche Auswege aus dem Dilemma:**
 - 2.1 Der Königsweg
 - 2.2 Temporäre kreative Lösungen**
3. Die Rückmeldungen der betroffenen Kreise



2.2 Temporäre kreative Lösungen

Beispiel im Bereich «Neuartige Lebensmittel»:

- Die **Grundverordnung (EU) 2015/2283** enthält die Voraussetzungen, die ein Lebensmittel erfüllen muss, um als neuartiges Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden zu dürfen.
- Sie sieht vor, dass eine Unionsliste geschaffen wird, in der die verkehrsfähigen neuartigen Lebensmittel aufgenommen werden.
- Die gestützt auf die Grundverordnung erlassene **Durchführungsverordnung (EU) 2017/2470 der Kommission** listet in ihrem Anhang die neuartigen Lebensmittel auf, die in die Unionsliste kommen.
- Der Anhang dieser Verordnung wird **mittels Durchführungsverordnung der Kommission ergänzt**, wenn sie ein neues Lebensmittel zugelassen hat.



2.2 Temporäre kreative Lösungen

Umsetzung im CH-Recht: Anhang der Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel, SR 817.022.2

- Ohne Bewilligung in der Schweiz verkehrsfähige neuartige und neuartige traditionelle Lebensmittel

Die in der Liste aufgeführten neuartigen und neuartigen traditionellen Lebensmittel bedürfen keiner Bewilligung für das Inverkehrbringen in der Schweiz, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen, die in der zweiten Spalte aufgeführt sind.

Lebensmittel	Einzuhaltende Vorschriften
Sämtliche Lebensmittel, die nach der Verordnung (EU) 2015/2283 ⁶ in Verkehr gebracht werden dürfen.	Die Vorschriften gemäss den einzelnen Durchführungsbeschlüssen und Meldungen sind einzuhalten. Die im Durchführungsbeschluss oder in der Meldung genannte Person, an die sich der Beschluss oder die Meldung richtet, gilt als Bewilligungsinhaberin oder -inhaber. Das genannte Produkt darf nur durch diese Person oder mit deren Einverständnis durch andere Personen in Verkehr gebracht werden.

Fussnote:

Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, ...; **Fassung gemäss ABI. L 327 vom 11.12.2015, S. 1**



2.2 Temporäre kreative Lösungen

Überlegungen:

- Die EU-Grundverordnung umschreibt detailliert, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein neuartiges Lebensmittel bewilligt wird. Auf diese EU-Verordnung wird im CH-Recht **statisch** verwiesen.
- Die Kriterien der EU-Verordnung wurden 1:1 ins CH-Recht übernommen.
- Die EU-Kommission beurteilt ein Lebensmittel auf Basis einer Risikobewertung der Europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde EFSA.
- Die Risikobewertungen der EFSA liegen auch den schweizerischen Zulassungen zu Grunde.
- Es kann davon ausgegangen werden, dass die Beurteilungen der CH-Behörden und diejenigen der EU-Kommission identisch ausfallen.



2.2 Temporäre kreative Lösungen

Sicherstellung der Transparenz

Website BLV:

[Bewilligung von neuartigen Lebensmitteln \(admin.ch\)](#)

Keine Bewilligung brauchen neuartige Lebensmittel, welche im [Anhang der Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel](#) aufgeführt sind. Dies sind neben drei Insektenarten sämtliche neuartigen Lebensmittel, die in der EU bewilligt sind (siehe [Unionsliste der EU](#)) oder auf Grund von Meldungen in Verkehr gebracht werden können (siehe „Weitere Informationen“). Die Vorschriften sind gemäss den einzelnen Durchführungsbeschlüssen und Meldungen einzuhalten.



2.2 Temporäre kreative Lösungen

Ergebnis der Diskussion dieses Verweismodells mit dem Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II des BJ:

Voraussetzung für dessen Anwendung sind insbesondere:

- Gesetz gibt den Auftrag, EU-Recht zu übernehmen
- Technische Materie
- Kleiner Personenkreis betroffen
- Fehlende politische Brisanz
- Allgemeine Akzeptanz des vorgeschlagenen Vorgehens (→ Vernehmlassung)
- Verweisungsobjekt muss in drei Amtssprachen publiziert und einsehbar sein
- Möglichkeiten gemäss Publikationsgesetz müssen ausgeschöpft sein
- Hohe Kadenz bei Anpassungsbedarf
- «Etwas, das man sowieso machen müsste» (bilaterales Abkommen), etc.
- Transparenz (Info auf Website, was in der EU kommt, was in Kraft getreten ist, etc.)

Allenfalls sind die mitgemeinten Durchführungsbeschlüsse durch Verweis auf die einschlägigen Delegationsartikel im Grunderlass einzugrenzen.



2.2 Temporäre kreative Lösungen

Möglichkeit der Anwendung des beschriebenen Verweismodells auf alle Rechtsbereiche?

In jedem **Einzelfall** ist zu prüfen, ob die eben aufgelisteten Kriterien erfüllt sind.



Die zeitnahe Übernahme von EU-Recht: Eine Herausforderung

Inhalt:

1. Das Problem
2. Das Ziel: Eine Rechtsgrundlage für dynamische Verweise im formellen Gesetz
3. Temporäre kreative Lösungen
4. **Die Rückmeldungen der betroffenen Kreise**



Die Rückmeldungen der betroffenen Kreise

Verweismodell «Neuartige Lebensmittel»

Die beschriebene Lösung hat sich in den 4 Jahren, in denen sie in Kraft ist, bewährt.

Weder seitens der Marktakteurinnen und Marktakteure noch seitens der Konsumentinnen oder Konsumenten sind irgendwelche Klagen wegen mangelnder Transparenz o.ä. eingegangen.



Die Rückmeldungen der betroffenen Kreise

Dynamische Verweise nach dem vorgeschlagenen Art. 44 Abs. 3 LMG (gemäss noch nicht publizierter RFA)

- Die **Mehrheit** der befragten Stakeholder **begrüssst** den geplanten Regulierungsvorschlag.
- Problematisch sei einzig, dass das **BLV allein entscheide**, auf welche Verordnungen dynamisch verwiesen werde und wo es Ausnahmen geben würde.(?)
- Wünschbar wäre, wenn der Bund die Entscheidung über eine Übernahme oder eine Ausnahmeregelung in **Absprache mit der Branche** treffen würde.
- Wer international handle, importiere oder exportiere müsse keine schweizspezifischen Vorschriften mehr beachten. Es gäbe **weniger Handelshemmnisse**.



Die Rückmeldungen der betroffenen Kreise

- **Schwierigkeiten** könnten die relativ kurzen **Übergangfristen** der EU bereiten, weil die national ausgerichteten Herstellerinnen und Hersteller ein Problem haben könnten, ihre Lagerbestände abzubauen.
- Es müssen entweder **ausreichende Übergangsbestimmungen** für bestehende Lagerbestände in der Schweiz vorgesehen werden (z.B. sechs Monate) oder dass im Einzelfall eine Verlängerung der Übergangsfrist beantragt werden könne.
- Wünschbar wäre, dass das BLV über mögliche künftige Änderungen in der EU informieren würde (**Transparenz**).
- Zu beachten sei, dass sich der Schweizer Markt vom europäischen Markt unterscheide, z.B. könnten in der Schweiz **andere Grenzwerte für Pflanzenschutzmittel sinnvoll sein als in Südeuropa.**



Die Rückmeldungen der betroffenen Kreise

- Durch die dynamischen Rechtsverweise hätte die Schweiz **dasselbe Schutzniveau wie die EU** und damit einen besseren Gesundheitsschutz. Mit dem heutigen autonomen Nachvollzug sei denkbar, dass in der Schweiz für eine gewisse Zeit höhere Grenzwerte gelten würden als für die EU.
- Die **Einschränkung der Rechtsetzungsautonomie** bei dynamischer Rechtsübernahme ist praktisch **kein Thema** und wird in den Interviews nur von einer Person angesprochen.(!)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
**Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und
Veterinärwesen BLV**

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!