



Sicherheit und Transparenz

Aktionsplan Verbraucherschutz in der Futtermittelkette

1. Zulassungspflicht für Futtermittelbetriebe
2. Trennung der Produktionsströme
3. Ausweitung rechtlicher Vorgaben für die Futtermittelkontrolle
4. Meldepflicht für private Laboratorien
5. Verbindlichkeit der Futtermittel-Positivliste
6. Verpflichtung zur Absicherung des Haftungsrisikos
7. Überprüfung des Strafrahmens
8. Ausbau des Dioxin-Monitoring – Aufbau eines Frühwarnsystems
9. Verbesserung der Qualität der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung
10. Transparenz für Verbraucher

1. Zulassungspflicht für Futtermittelbetriebe

Betriebe, die Futterfette oder Futterfettsäuren aus Fetten, Ölen oder Fettsäuren herstellen, solche behandeln oder in den Verkehr bringen, werden einer Zulassungspflicht unterworfen. Das heißt, dass jeder Betrieb von der zuständigen Behörde vor Aufnahme seiner Tätigkeit vor Ort überprüft werden muss.

Eine solche Zulassung wird nur dann erteilt, wenn

- die fachliche Qualifikation der Betriebsleitung nachgewiesen wird,
- der Betrieb nachweist, dass ein Eintrag unerwünschter Stoffe in die Futterfette und Futterfettsäuren so weit ausgeschlossen ist, dass die in der Futtermittelverordnung festgesetzten Höchstgehalte für unerwünschte Stoffe, insbesondere für Dioxin, eingehalten werden,
- Futterfette und Futterfettsäuren nur in Anlagen hergestellt oder behandelt werden, in denen ausschließlich Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt werden.

Dazu sind insbesondere

- die Futterfette und Futterfettsäuren regelmäßig auf Gehalte an unerwünschten Stoffen zu überprüfen,
- das Ergebnis dieser Analysen zu dokumentieren, den zuständigen Behörden unverzüglich mitzuteilen und mindestens zwei Jahre aufzubewahren und
- Rückstellproben jeder einzelnen in den Verkehr gebrachten Partie zu ziehen und mindestens ein Jahr aufzubewahren sowie die zu der jeweiligen Partie gehörenden Mengen zu dokumentieren.

Eine solche Zulassungspflicht unterstützt auch die risikoorientierte Kontrolle durch die Behörden. Angesichts des europäischen Binnenmarktes werden wir uns in dieser Frage auch für eine europäische Zulassungspflicht für solche Betriebe einsetzen.

2. Trennung der Produktionsströme

Futterfette und Futterfettsäuren dürfen nicht in Anlagen hergestellt werden, die gleichzeitig Stoffe für die technische Industrie produzieren.

National werden wir das im Vorfeld einer EU-weiten Regelung über die Zulassung von Betrieben, die Futterfette und Futterfettsäuren herstellen oder in den Verkehr bringen, sicherstellen. Dazu wird vorgesehen, dass

- Futterfette und Futterfettsäuren räumlich getrennt von Stoffen, die keine Lebensmittel oder Futtermittel sind, gelagert werden müssen,
- das Herstellen und das Behandeln von Futterfetten und Futterfettsäuren nur in Anlagen erfolgen darf, in denen ausschließlich Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt werden, und die von Anlagen, in denen andere Stoffe als Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt werden, räumlich getrennt sind.
- Einrichtungen, in denen Futterfette und Futterfettsäuren gelagert werden, nicht mit Lagereinrichtungen für Stoffe, die keine Lebensmittel oder Futtermittel sind, verbunden sein dürfen (z. B. durch Schläuche oder Leitungen), damit ein Austausch des Lagergutes verhindert wird. Gleiches gilt für alle Transporte.

Wir treten darüber hinaus dafür ein, dass solche Standards für die Trennung der Herstellung von Stoffen, die für den Lebensmittel- oder Futtermittelbereich bestimmt sind, von solchen Stoffen, die für andere Verwendungen bestimmt sind, europaweit verbindlich eingeführt werden.

3. Ausweitung rechtlicher Vorgaben für die Futtermittelkontrolle

Nach dem Gemeinschaftsrecht ist es Aufgabe der Futtermittelunternehmer, in ihren Unternehmen dafür zu sorgen, dass die hergestellten und in den Verkehr gebrachten Futtermittel den rechtlichen Regelungen entsprechen. Es sind damit die Futtermittelunternehmer, die in aller erster Linie dafür verantwortlich sind, dass die von ihnen produzierten und vertriebenen Futtermittel und damit auch die Lebensmittel, die von Tieren stammen, die mit diesen Futtermitteln gefüttert worden sind, sicher sind. Aufgabe der zuständigen Überwachungsbehörden ist es dabei, zu überwachen und zu überprüfen, ob die Futtermittelunternehmer die rechtlichen Vorgaben einhalten.

Eine systematische Untersuchung ist ein wichtiger Beitrag zur weiteren Verbesserung der Lebensmittelsicherheit.

BMELV wird die Eigenkontrolle durch rechtliche Vorgaben untermauern und vorschreiben, dass Betriebe bei Futtermitteln eine Eingangsuntersuchung auf Dioxine, dioxinähnliche PCB sowie auf weitere gesundheitlich unerwünschte Stoffe, wie z. B. persistente chlorierte Kohlenwasserstoffverbindungen oder bestimmte natürliche Toxine durchführen müssen. Von der Untersuchungspflicht sollen solche Futtermittel ausgenommen werden, die als risikoarm (zum Beispiel frisch geerntetes Getreide) einzustufen sind. Die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen müssen den zuständigen Überwachungsbehörden übermittelt werden.

4. **Meldepflicht für private Laboratorien**

Nach dem derzeitigen Gemeinschaftsrecht sind Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer, die ein nicht sicheres Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt, behandelt oder in Verkehr gebracht haben, bzw. Grund zu einer solchen Annahme haben, verpflichtet, den zuständigen Behörden dies mitzuteilen.

Diese Meldeverpflichtung erfasst nur Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer. Dies ist nicht weitgehend genug.

Notwendig ist es aus unserer Sicht, den Kreis der Meldepflichtigen zu erweitern auf die Verantwortlichen von Laboratorien, die Analysen von Futtermitteln oder Lebensmitteln durchführen. Damit würde ein Personenkreis in die Meldepflicht einbezogen, der an der Herstellung, dem Behandeln oder dem Vertrieb des untersuchten Futtermittels nicht beteiligt ist und damit keine eigenen wirtschaftlichen Interessen verfolgt.

Deshalb werden wir eine solche erweiterte Meldeverpflichtung national einführen und im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch verankern.

5. Verbindlichkeit der Futtermittel-Positivliste

In einer Positivliste wird abschließend aufgelistet, welche Einzelfuttermittel zu Mischfuttermitteln verarbeitet werden. Dies kann verpflichtend nur auf EU-Ebene geregelt werden.

Wir setzen uns für die Schaffung einer Positivliste für Einzelfuttermittel auf europäischer Ebene ein. Ziel einer Positivliste muss es sein, die Sicherheit und Transparenz im Futtermittelmarkt zu verbessern. Sie muss deshalb transparent, abschließend und verbindlich sein.

Gegenwärtig gibt es auf europäischer Ebene nur einen nicht abschließenden und unverbindlichen Katalog der wichtigen Einzelfuttermittel.

Bei einer Positivliste muss sichergestellt werden, dass

- nur von unabhängigen Experten geprüfte Einzelfuttermittel aufgenommen werden,
- die festgelegten Bezeichnungen für die Kennzeichnung der jeweiligen Einzelfuttermittel verbindlich sind,
- die Herstellungsverfahren sowie die bei der Herstellung verwendeten Roh- und Hilfsstoffe eindeutig beschrieben sind und
- nur solche Einzelfuttermittel verwendet werden dürfen, die in der Positivliste aufgeführt sind.

In Deutschland gibt es bereits eine Positivliste.

Der Zentrallausschuss der Deutschen Landwirtschaft hat im Laufe der letzten zehn Jahre eine anerkannte Positivliste der Einzelfuttermittel geschaffen, an der sich auch Österreich beteiligt.

Die Futtermittelbranche hat sich im Rahmen des Qualitätssicherungssystems verpflichtet, diese Positivliste anzuwenden. Dazu gehört nicht nur, dass ausschließlich Einzelfuttermittel verwendet werden dürfen, die auf der Liste stehen, sondern auch, dass diese richtig gekennzeichnet werden. Darüber hinaus müssen die Hersteller ihren Abnehmern so genannte „Sicherheitsdatenblätter“ mit konkreten Angaben zum Herstellungsprozess, zu möglichen Risiken und zu den Eigenkontrollen zur Verfügung stellen.

6. Verpflichtung zur Absicherung des Haftungsrisikos

Die Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 über Futtermittelhygiene legt fest, dass Futtermittelunternehmer für Verstöße gegen die einschlägigen Rechtsvorschriften über Futtermittelsicherheit haften und dass sie, ausgenommen landwirtschaftliche Betriebe der Primärproduktion, über eine Finanzgarantie verfügen müssen, sofern diese nach gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vorgeschrieben ist. Diese Regelungsoption hat die Kommission bisher allerdings nicht aufgegriffen.

Hier besteht dringender Handlungsbedarf auf EU-Ebene.

Unabhängig von künftigen EU-Recht ist allerdings jetzt wichtig, dass jeder deutsche Futtermittelunternehmer eine Betriebs- und Produkthaftpflichtversicherung oder eine andere Finanzgarantie haben muss, die zahlt, wenn es darauf ankommt.

Haftpflichtversicherungen sind in einigen Bereichen, die besonders risikoträchtig sind, verpflichtend vorgeschrieben. Wie die jüngsten Ereignisse nochmals verdeutlicht haben, gehört auch das Betreiben von Futtermittelunternehmen in diese Kategorie. Dies gilt insbesondere dann, wenn Futtermittel, die den Rechtsvorschriften nicht entsprechen, nur zu einem geringen Anteil in andere Futtermittel eingemischt werden mit der Folge, dass sehr große Mengen an nicht verkehrsfähigen Futtermitteln hergestellt und in den Verkehr gebracht werden. Dies trifft dann eine große Zahl von Abnehmern, insbesondere Landwirte, die solche Futtermittel nicht verwenden dürfen oder auch Lebensmittel, die von damit gefütterten Tieren stammen, nicht auf den Markt bringen dürfen. Dadurch können ihnen erhebliche wirtschaftliche Schäden entstehen.

Deshalb muss der Abschluss einer entsprechenden Betriebs- und Produkthaftpflichtversicherung oder eine gleichwertige Absicherung des Haftungsrisikos verpflichtend vorgeschrieben werden.

7. Überprüfung des Strafrahmens

Das Sanktionssystem des Lebensmittel und Futtermittelgesetzbuches (LFGB, §§ 58 bis 62) einschließlich der Einstufungen von Verstößen als Straftat oder Ordnungswidrigkeit ist im Wesentlichen seit dem Vorläufer, dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) unverändert geblieben. In einigen Fällen wurde der Sanktionsrahmen angepasst (Beispiel: Bußgelderhöhung für fahrlässiges Inverkehrbringen von Gammelfleisch von 20.000 auf 50.000 Euro im Jahr 2009).

Seit Erlass des LMBG im Jahre 1974 haben sich erhebliche Änderungen in der Lebensmittel- bzw. Futtermittelwirtschaft ergeben:

- Die Wirtschaftsströme sind mit fortschreitender Verflechtung der Lieferketten, auch bedingt durch die Entwicklung der EU sowie im Zuge der Globalisierung, erheblich komplexer geworden. Die Folge: Lieferungen von Produkten, u. U. aus verschiedenen Vorprodukten zusammengesetzt, diese u. U. aus verschiedenen Bestandteilen bestehend und vermischt, können an eine große Zahl von Abnehmern gehen.
- Sind die Produkte nicht rechtskonform, kann dies damit eine große Anzahl von Abnehmern (Einzelkomponente an Futtermittelhersteller, Futtermittel an Landwirte) treffen. Die Folge: Erzeugnisse der Abnehmer, die unter Verwendung der angelieferten Produkte hergestellt wurden, dürfen (z.B. auf Grund von Betriebssperren) nicht vermarktet werden, mit der Folge ggf. erheblicher und weitreichender wirtschaftlicher Schäden.
- Eine vergleichbare Streuwirkung entwickelt die weit fortgeschrittene Arbeitsteilung in der Ernährungswirtschaft, so dass von Einzelereignissen in der Futtermittelwirtschaft schnell eine große Zahl von Verbrauchern in mehreren Ländern betroffen sein kann.

Angesichts dieser Konsequenzen ist zu prüfen, ob der Sanktionsrahmen des LFGB insgesamt und unter Betrachtung vergleichbarer Rechtsgebiete noch sachgerecht ist.

Diese Problematik wird in einem ersten Schritt mit Rechtssachverständigen aus Politik, Verbraucherschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung erörtert.

8. Ausbau des Dioxin-Monitoring – Aufbau eines Frühwarnsystems

In Deutschland werden Daten zu den Dioxingehalten von Lebensmitteln, Futtermitteln und in der Umwelt erhoben. Zukünftig sollen diese Daten in einem gemeinsamen Datenpool im Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zusammengeführt und ausgewertet werden. Durch eine entsprechende Vereinbarung mit den Ländern soll so ein Frühwarnsystem für Dioxine eingerichtet werden. Probleme können so früher erkannt und Gegenmaßnahmen schneller eingeleitet werden. In den gemeinsamen Datenpool sollen auch die Ergebnisse aus den Eigenkontrollen der Wirtschaft einfließen.

- **Futtermittel** werden nach dem Rahmenplan der Kontrollaktivitäten im Futtermittelsektor risikoorientiert auf Dioxine untersucht. Die Ergebnisse werden vom BVL ausgewertet und jährlich auf der Homepage des BMELV veröffentlicht. Parallel dazu wird seit 2004 jährlich eine Dioxin-Statuserhebung durchgeführt, bei der repräsentativ gezogene Futtermittelproben auf Dioxine, Furan und PCB untersucht werden. Damit kann die Entwicklung der Situation im Futtermittelbereich verfolgt werden.
- Die Daten zu **Lebensmitteln** werden von den Ländern sowohl im Rahmen koordinierter Überwachungsprogramme als auch bei risikoorientierten Kontrollen und Routinekontrollen erhoben. Die Daten aus den koordinierten Überwachungsprogrammen sammelt das BVL und wertet diese aus. Für die übrigen Daten (~50 % der Ergebnisse) unterliegen die Länder derzeit keiner Berichtspflicht. Zukünftig soll es daher eine **Berichtspflicht** zur regelmäßigen und vollständigen Übermittlung der von der amtlichen Lebensmittelüberwachung erhobenen Daten in Lebensmitteln an das BVL geben.
- Seitens des Umweltbundesamtes im Geschäftsbereich des BMU werden seit 15 Jahren Daten zur Dioxinbelastung der Umwelt (z. B. Boden, Luft, Biota, Abfall) und des Lebensmittel- und Futtermittelbereichs sowie zur menschlichen Belastung in der DIOXIN-Datenbank zusammengeführt. Die Daten werden vom UBA gemeinsam mit dem BVL verwaltet und ausgewertet und über das Portal www-pop-dioxindb.de veröffentlicht."
- In den gemeinsamen Datenpool sollen zukünftig auch Ergebnisse aus **Eigenkontrollen** der Wirtschaft aufgenommen werden.

- Die **Intervalle für die Auswertung der Daten** sollen verkürzt werden. Um eine hohe Aktualität und bessere Transparenz der Untersuchungsergebnisse von Dioxinen in Lebens- und Futtermitteln zu erzielen, soll das BVL zukünftig alle drei Monate die von den Ländern an das BVL übermittelten Daten in Form von Quartalsmeldungen auswerten. Auffälligkeiten in den Kongenerenmustern, die auf Verunreinigungen hindeuten, können so früher erkannt werden. Zu diesem Zweck soll beim BVL eine **Kongenerenmusterdatenbank** von Kontaminationsereignissen und der ubiquitären Hintergrundbelastung von Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelproben aufgebaut werden.

9. Verbesserung der Qualität der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung

Das Qualitätsmanagement in der Futtermittel- und Lebensmittelüberwachung muss deutlich verbessert werden. Organisation und Durchführung der amtlichen Kontrollen müssen transparent in einem qualitätssichernden Prozess einer unabhängigen Bewertung durch ein länderübergreifendes Auditorenteam unter Beteiligung des Bundes unterzogen werden.

Die Anforderungen an die amtliche Futtermittel- und Lebensmittelüberwachung sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Globaler Handel mit einer immer größer werdenden Produktvielfalt, moderne Herstellungsverfahren und komplexe Eigenkontrollsysteme der Futtermittel- und Lebensmittelwirtschaft erfordern daran angepasste Kontrollstandards und –strategien („Kontrolle auf Augenhöhe“). Hierzu reichen die herkömmlichen Strukturen eines im Wesentlichen auf Kreisebene ausgerichteten Qualitätsmanagements mit ausschließlicher Fachaufsicht des zuständigen Länderministeriums nicht länger aus. Die behördeninterne Auditierung ist nicht ausreichend, die eigenen Arbeitsabläufe im Sinne einer „Guten Kontrollpraxis“ zu bewerten und zu verbessern. Die zu auditierenden Standards sollten sich zudem nicht nur auf die Organisation und Durchführung der amtlichen Futtermittel- und Lebensmittelüberwachung beschränken, sondern Schulung, Aus- und Weiterbildung des Kontrollpersonals umfassen.

Es muss eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern getroffen werden, wonach ein aussagekräftiger Prozentsatz (20%) der gemeinschaftsrechtlich geforderten Auditierungen von länderübergreifend zusammengesetzten Auditorenteams unter Beteiligung des Bundes vorgenommen werden. Die konkrete Ausgestaltung kann über eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe erfolgen unter Beteiligung des BVL.

Die erforderlichen Festlegungen könnten dann alternativ auch in der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung“ (AVV-Rüb) erfolgen.

10. Transparenz für Verbraucher

Wir werden bei der jetzt anstehenden Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) auch Konsequenzen aus dem aktuellen Dioxin-Geschehen ziehen. Wir wollen, dass die zuständigen Behörden ohne Ermessensspielraum im Sinne einer „Muss“-Regelung verpflichtet werden, die vorliegenden Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung über alle Rechtsverstöße durch Grenzwertüberschreitungen umgehend zu veröffentlichen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen wissen, welche Lebensmittel mit unzulässigen Schadstoffen belastet sind. Wenn klare und eindeutige gesetzliche Vorgaben nicht eingehalten werden, hat das Informationsinteresse der Verbraucher unbedingten Vorrang vor den Belangen betroffener Unternehmer.

Auch bei sonstigen Messergebnissen werden wir für eine zügigere und unbürokratischere Veröffentlichungsmöglichkeit sorgen. Die Experten sind sich einig: Wer die Verbraucherinformation verbessern will, muss auch die langwierige Anhörungsprozedur verkürzen. Eine schnelle Information nützt in Krisenfällen nicht nur den Verbrauchern, sondern insbesondere auch den seriösen Landwirten und Unternehmern, die bestehende Vorschriften und Grenzwerte eingehalten haben.

Die weiteren Einzelheiten werden mit dem Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des VIG vorgelegt.

Zur Verbesserung der Kommunikation im Falle einer öffentlichen Warnung vor einem unsicheren Lebensmittel, wird von den Ländern die Internetplattform „www.lebensmittelwarnung.de“ eingerichtet.