

20.2.2003

ERSTE KOMMENTARE DER FEFAC ZUM VORSCHLAGSENTWURF FÜR EINE VERORDNUNG ÜBER FUTTERMittelHYGIENE

1. ALLGEMEINE KOMMENTARE

FEFAC begrüßt die Ausarbeitung von Hygienebestimmungen, die die gesamte Futtermittelkette erfassen, von den Primärerzeugern bis hin zu den Tierhaltern.

Wir begrüßen, daß die EU-Kommission anerkannt hat, daß die derzeitige EU-Futtermittelgesetzgebung betr. Zulassung von Futtermittelbetrieben die meisten Futtermittelunternehmer ausschließt (Zulieferer von Futtermittelausgangsstoffen, Transporteure, Hofmischer, usw.). Die jüngsten Zwischenfälle in Zusammenhang mit der Futtermittelsicherheit waren auf Mängel auf Ebene der Zulieferer von Futtermittelausgangsstoffen zurückzuführen. Durch die Festsetzung von Hygieneauflagen für alle Futtermittelunternehmer, d.h. Primärerzeugung von Futtermitteln, Zulieferer von Futtermittelausgangsstoffen (einschließlich Lebensmittelindustrie), Transporteure, Händler, Einzelhandel, Mischfutterhersteller, Hofmischer und Tierhaltungsbetriebe befaßt sich die EU-Kommission endlich mit den wirklichen Ursachen dieser Zwischenfälle mit geeigneten Mitteln.

Wir sind der Auffassung, daß dieser Text über die Futtermittelhygiene den EU-Gesetzgebern und -Unternehmern der Futtermittelkette eine einmalige Gelegenheit bietet, einen kohärenten, verlässlichen Rahmen betr. Futter- & Lebensmittelhygiene zu schaffen, um das Vertrauen der Verbraucher in die Futtermittel und die Tierveredelungserzeugnisse wieder herzustellen.

Wie wir bereits in unserer allgemeinen Stellungnahme zum Weißbuch der EU-Kommission betr. Lebensmittelsicherheit angegeben haben, bedauert FEFAC daß keine Maßnahmen vorgeschlagen werden zur Handhabung der wichtigen Frage betr. Risikoquellen. Jede Kontamination hat einen Ursprung, der häufig außerhalb der Futtermittelkette zu finden ist, d.h. industrielle Verschmutzung der Umwelt (städtische Abfallverbrennungsanlagen) oder Mängel bei der Umsetzung der Abfallgesetzgebung (MPA-Kontamination). Wir sind der Meinung, daß eine Verschärfung der EU-Futter- und -Lebensmittelgesetzgebung nur dann effizient sein kann, wenn sie mit quellenorientierten Maßnahmen einhergeht, die auf eine Senkung der externen Kontaminationsrisiken für die Futtermittelkette abzielen.

1.1. Bestimmungen, die durch FEFAC vollinhaltlich unterstützt werden

Wir begrüßen die Bereitschaft der Dienststellen der Kommission, die **höchstmögliche Kohärenz zwischen den Hygienebestimmungen für Futter- und Lebensmittel** zu gewährleisten, um die Umsetzung des integrierten Ansatzes vom Erzeuger zum Verbraucher zu gewährleisten, den die EU-Behörden im Allgemeinen Lebensmittelrecht verabschiedet haben. Wir bedauern jedoch, daß aufgrund der Tatsache, daß die Futter- und Lebensmittelhygiene in getrennten Texten behandelt wird, eine wichtige Gelegenheit ungenutzt geblieben ist, um die Transparenz des neuen integrierten Ansatzes zu verbessern, nach Maßgabe des neuen Vorschlages über die offiziellen Lebens- und Futtermittelkontrollen.

Wir begrüßen den **alles umfassenden Anwendungsbereich des Textes**, wobei sich die Ausnahmen auf sehr spezifische Umstände beschränken. Wir teilen die Auffassung, daß die **obligatorische Registrierung als Mindestauflage ein wesentlicher Schritt** hin zu einem effizienten Rückverfolgbarkeitssystem ist und dazu beitragen wird, das Bewußtsein der Futtermittelunternehmer in bezug auf ihre Verantwortung in der allgemeinen Verbesserung der Futtermittelsicherheit zu erhöhen.

Wir begrüßen ebenfalls die **obligatorische Einführung der HACCP-Prinzipien** im Zusammenhang mit Leitfäden für eine Gute Herstellungspraxis. Eine entsprechende Auflage ist bereits in den FEFAC-Leitlinien zur Entwicklung nationaler Leitfäden für eine Gute Herstellungspraxis von Mischfutter enthalten.

Schließlich unterstützen wir den Vorschlag, der darauf abzielt, die Entwicklung, die Umsetzung und **die offizielle Anerkennung berufsständischer Leitfäden für eine Gute Herstellungspraxis** zu erleichtern. Wir teilen die Ansicht, daß derartige Leitfäden sehr hilfreich sind zur Beschleunigung der Umsetzung von Leitfäden für eine Gute Herstellungspraxis in der gesamten Futtermittelkette. Wir unterstützen ebenfalls die Doppelstrategie, nämlich die Entwicklung von nationalen Leitfäden und die Ausarbeitung von EU-Leitlinien für solche Leitfäden. Wir möchten jedoch Nachdruck legen auf die wichtige Rolle der EU-Kommission, sicherzustellen, daß bereits bestehende bzw. neue nationale Leitfäden die **Prinzipien des Binnenmarktes erfüllen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden**.

1.2. Bestimmungen, die durch FEFAC in der jetzigen Form nicht in vollem Umfang unterstützt werden können

Wir sind der Ansicht, daß die **vorgesehene Ausnahmebestimmung für die Primärerzeuger in bezug auf die Umsetzung von HACCP** die allgemeine Zielsetzung einer verbesserten Futtermittelsicherheit gefährden könnte. Die landwirtschaftlichen Nutztiere werden zu ca. 98% mit Primärerzeugnissen gefüttert, entweder in natürlicher oder verarbeiteter Form. Die wichtigste Eintragsquelle für Kontaminanten ist die Primärerzeugung.

Die Festsetzung von Bestimmungen zur Kontrolle der Gefahren muß auf einer Vorabanalyse derartiger Gefahren basieren. Wir sind der Meinung, daß der Ursprung derartiger Kontaminationen durch eine tiefgreifende Risikoanalyse zu ermitteln ist, die es erlaubt, die kritischen Kontrollpunkte und die angemessenen Korrekturmaßnahmen zu identifizieren, die jeder Primärerzeuger ergreifen kann und sollte. Eine solche Gefahrenanalyse sollte zumindest für jeden Untersektor der Primärerzeugung im Bereich Futtermittel durchgeführt werden.

Wir vertreten ebenfalls den Standpunkt, daß der derzeitige Anwendungsbereich für die **Zulassung von Futtermittelbetrieben eine zukünftige Ausdehnung auf alle Futtermittelunternehmer erlauben sollte**, einschließlich Primärerzeugung, Lebensmittelindustrie, Transporteure, Händler, usw. Viele der kürzlich aufgetretenen Zwischenfälle in Zusammenhang mit der Futtermittelsicherheit haben eindeutig ihren Ursprung in Futtermittelunternehmen, die zur Zeit keiner offiziellen Zulassung unterliegen (Dioxin in Milch stammt aus Primärerzeugnissen, die neben einer öffentlichen Abfallverbrennungsanlage angebaut wurden, MPA-Kontamination von Glukosesirup auf Ebene eines Abfallverwertungsunternehmens, Kontamination von Getreide durch Nitrofen in Lagerhäusern). Wir sind daher der Auffassung, daß die Kommission nicht alle Lehren aus den jüngsten Vorfällen ziehen kann, wenn sie nicht die Möglichkeit vorsieht, den Anwendungsbereich des Zulassungsverfahrens auf alle Futtermittelunternehmer auszudehnen. Darüber hinaus hat sich in der Praxis herausgestellt, daß die Umsetzung von HACCP sehr lange dauern kann, wenn kein offizieller Kontrolldruck auf die Wirtschaftsteilnehmer ausgeübt wird. Ein Zulassungsverfahren würde die Verabschiedung dieser Risikokontrolltechniken

beträchtlich beschleunigen. Wir sind uns bewußt, daß ein solcher Ansatz sehr komplex und zeitraubend ist und schlagen vor, einen Stufenplan zur Ausdehnung der Zulassungspflicht zu entwickeln.

1.3. Bestimmungen, die nach FEAC-Auffassung nicht in den Anwendungsbereich dieses Textes gehören

Wir sind **überrascht, in der Arbeitsunterlage eine spezifische Verpflichtung für Futtermittelunternehmer zu finden, finanzielle Garantien zu bieten, eine Bestimmung, die zur Zeit nicht für Lebensmittelunternehmer vorgesehen ist.** Wir sind der Auffassung, daß drei Bedingungen erfüllt werden müssen für die Umsetzung einer solchen Bestimmung in der EU-Gesetzgebung:

- die Verantwortung der Wirtschaftsteilnehmer sollte klar und deutlich durch die Behörden im Einzelfall festgelegt werden, einschließlich der Eigenverantwortung der Kontrollbehörden in ihrer Funktion als Risikomanager bei Anwendung des Prinzips des vorbeugenden Verbraucherschutzes sowie im Falle, daß es nicht möglich sein sollte, die Verantwortlichkeit auf Ebene der Unternehmen festzustellen;
- das Risiko sollte bekannt und nachweisbar sein (es ist schwer, die Kosten für ein unbekanntes Risiko zu bewerten, insbesondere da sie im wesentlichen von der Risikomanagementmaßnahme abhängen, die die öffentlichen Behörden in Anwendung des Vorsorgeprinzips ergreifen werden);
- Versicherungsunternehmen sollten sich zur Kostenübernahme bereiterklären; die Tatsache, daß die Reaktion der öffentlichen Behörden auf die Zwischenfälle häufig nicht vorhersehbar ist und der Zwischenfall eher durch Schlagzeilen in der Presse abgedeckt wird als durch wissenschaftliche Risikoanalysen, läßt die Versicherungsunternehmen zögern, zumindest ihre Dienste anzubieten.

Wir sind daher der Meinung, daß dieses wichtige Thema weiterer Beratung bedarf. Es wäre insbesondere zu prüfen, ob die Forderung nach finanziellen Garantien nicht unter den Anwendungsbereich der **horizontalen Gesetzgebung wie die Richtlinie 85/374/EWG** über fehlerhafte Produkte oder die Richtlinie 2001/95/EG zur allgemeinen Produktsicherheit fällt.

1.4. Zusätzliche Bestimmungen, die nach FEAC-Auffassung in den Anwendungsbereich des vorliegenden Textes fallen

Eine der Schlüsselzielsetzungen der Revision der EU-Futtermittelgesetzgebung, wie im Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit angegeben, besteht darin, die Lücken und die Mängel der derzeitigen Gesetzgebung zu identifizieren und zu beheben. Ein Problembereich der Futtermittelindustrie ist seit Jahren das **Thema der Konzentration der Futtermittelzusatzstoffe**, die den Tieren **entweder als Ernährungszusätze oder als Ergänzungsfutter** verabreicht werden. Der neue Verordnungsentwurf über Futtermittelzusatzstoffe greift das Problem der rechtlichen Abgrenzung zwischen Vormischungen einerseits und Ergänzungsfutter bzw. Ernährungszusätzen nicht auf. Die jüngsten Kontrollberichte des Lebensmittel- und Veterinärarnamtes machen aber deutlich, daß die jetzige EU-Gesetzgebung in diesem Bereich zu unterschiedlichen Interpretationen durch die nationalen Behörden führen kann, was wiederum Probleme mit sich bringt bei der Frage, welche Zulassungsbedingungen für Futtermittelunternehmer anzuwenden sind, die diese Erzeugnisse herstellen oder einsetzen. Im neuen Verordnungsentwurf ist jedoch kein Verweis auf die rechtliche Abgrenzung zwischen Vormischungen, Ergänzungsfutter oder Ernährungszusätze zu finden. Wir bitten daher die Kommission, ihre Vorstellungen diesbezüglich zu klären.

Wir sind ebenfalls der Auffassung, daß **es erforderlich ist zu klären, ob die Herstellung von Arzneimittelvormischungen und Arzneifuttermitteln ebenfalls in den Anwendungsbereich der Verordnung über Futtermittelhygiene fallen sollte.**

Wir bitten daher die Kommission, sich nachdrücklich für harmonisierte Umsetzungsbestimmungen für die Richtlinie 90/167/EG einzusetzen. Wir haben festgestellt, daß es erhebliche Unterschiede in der rechtlichen Interpretation der Richtlinie 90/167/EG durch die Mitgliedsstaaten gibt, bis hin zur Einschätzung, daß Arzneifuttermittel rechtlich als Tierarzneimittel eingestuft werden müssen. Eine solche Interpretation auf EU-Ebene hätte zur Folge, daß die meisten Mischfutterhersteller die Herstellung von Arzneifuttermitteln einstellen müßten, da sie unter den normalen Bedingungen zur Futtermittelherstellung die Auflagen zur Tierarzneimittelherstellung nicht erfüllen können (z.B. wegen der Forderung der Nulltoleranz für die Verschleppung). Ein solcher Schritt kann zu bedeutenden Kontrollproblemen führen zum Nachteil für die Gesundheit von Mensch und Tier.

Es sei ebenfalls festgehalten, daß wir einen **technischen Anhang vermissen, der minimale Hygieneauflagen für den Transport von Futtermitteln bzw. für die Maschinen für die Herstellung von Futtermitteln festlegt**. Wir sind in der Tat der Auffassung, daß der Transport bzw. Maschineneinsatz kritische Punkte in der Risikokontrolle in der gesamten Futtermittelkette sind und daß ein entsprechender Anhang, wie im Vorschlag für eine Lebensmittelhygieneverordnung (KOM (2003) 33) vorgesehen, wesentlich dazu beitragen wird, das Bewußtsein der Transporteure für ihre Rolle und ihre Pflicht in bezug auf die Erfüllung der Auflagen betr. Futtermittelsicherheit zu erhöhen.

1.5. Internationale Dimension

Aus den Erläuterungen geht hervor, daß Wirtschaftsteilnehmer in den Drittländern, die in die EU ausführen möchten, äquivalente Auflagen erfüllen müssen wie jene, die im Vorschlagsentwurf über Futtermittelhygiene festgehalten sind. Dies spiegelt den in der Lebensmittelpolitik getroffenen Ansatz wider, d.h. daß Wirtschaftsteilnehmer in den Drittländern, die Lebensmittel in die EU exportieren möchten, äquivalente Auflagen umsetzen müssen wie jene, die im Entwurf zur Verordnung über Lebensmittelhygiene festgehalten sind. Der Vorschlag betr. Lebensmittelhygiene umfaßt jedoch keine Auflage in bezug auf die Futtermittelsicherheit, mit Ausnahme der angemessenen Verwendung von Futtermittelzusatzstoffen (siehe KOM (2003) 33, Anhang 1). Wir sind der Auffassung, daß die EU-Kommission diesbezüglich nicht ihr Ziel erreicht hat, daß sie sich im Weißbuch betr. Lebensmittelsicherheit (Abs. 8) gesteckt hat, d.h. einen "umfassenden integrierten Ansatz" (vom Erzeuger zum Verbraucher) "außerhalb der EU und auch innerhalb der EU". Die Glaubwürdigkeit des Systems hängt wesentlich von der Fähigkeit der EU-Behörden ab, die **Umsetzung äquivalenter Maßnahmen in Futter- und Lebensmittelunternehmen in Drittländern aufzuerlegen**, die in die EU exportieren. Wir sind der Auffassung, daß jedes Tierveredelungserzeugnis, das in die EU eingeführt wird, nur dann als EU-konform angesehen werden kann, wenn die gleichen Hygienebestimmungen wie in der EU auch in den Drittländern umgesetzt wurden und dies für die Herstellung, die Lagerung, die Verarbeitung und die Verteilung von Futtermitteln für Nutztiere, die in die EU exportiert werden sollen.

2. DETAILLIERTE KOMMENTARE

Erwägungsgrund 28:

- Der Erwägungsgrund 28 verweist auf das Verdünnungsverbot, das in Richtlinie 2002/32/EG vorgesehen ist. Wir sehen keine Notwendigkeit für eine derartige Erklärung, da im weiteren Verlauf des Textes nicht mehr auf dieses Verdünnungsverbot eingegangen wird. Darüber hinaus vermissen wir einen vergleichbaren Verweis auf das Verdünnungsverbot in der Gemeinsamen Stellungnahme zur Verordnung über Lebensmittelhygiene, wodurch der Eindruck entstünde, daß eine Verdünnung im Lebensmittelsektor möglicherweise zulässig sein könnte.

Art. 2, Absatz 1:

- Erfasst der Anwendungsbereich auch die Wasserversorgung für landwirtschaftliche Nutztiere, wie in Anhang III vorgeschlagen? Wenn ja, so sollte dies deutlich in Art. 2 angegeben werden.
- In der Gemeinsamen Stellungnahme zur Lebensmittelhygiene fällt der Export von Lebensmitteln eindeutig in den Anwendungsbereich dieses Textes. Die EU-Kommission sieht nicht die gleichen Erklärungen im Anwendungsbereich des Entwurfes für eine Verordnung über Futtermittelhygiene vor. Sollten wir daraus schließen, daß die Kommission den derzeitigen Wortlaut als deutlich genug ansieht und daß auch Futtermittel zu Exportzwecken erfaßt werden? Oder bedeutet dies, daß Futtermittel zu Exportzwecken nicht in den Anwendungsbereich des vorliegenden Vorschlags fallen?
- Bei langen Transporten wird den Tieren auch Futter verabreicht. Fallen derartige Fütterungspraktiken in den Anwendungsbereich der Verordnung?

Art. 2, Absatz 2:

- Der Wortlaut in Abschnitt a) und b) kann unterschiedlich ausgelegt werden. Wir schlagen vor, folgende Alternative zu verwenden:
 - “a) jede Operation, die auf privater, interner Ebene ausgeführt wird zur Fütterung von landwirtschaftlichen Nutztieren, die für den privaten, internen Verbrauch bestimmt sind;
 - b) jede Produktion, die auf privater, interner Ebene ausgeführt wird zur Fütterung von Tieren, die nicht für die Lebensmittelproduktion bestimmt sind;“
- Was ist gemeint mit den in Abschnitt c) genannten „kleinen Mengen“? Wir sind uns bewußt, daß das gleiche Konzept in der gemeinsamen Stellungnahme des EU-Rates über den Vorschlag für eine Verordnung über Lebensmittelhygiene zu finden ist. Wir sind jedoch der Auffassung, daß diese Regelung als „Einladung“ an die Mitgliedsstaaten mißverstanden werden kann, Tausende von landwirtschaftlichen Betriebe von jeglicher Verpflichtung in bezug auf die Futtermittelhygiene auszunehmen. Wir ermutigen daher die Kommission, eine Höchstmenge von z.B. 100 kg festzulegen.

Art. 3:

- In Anhang II, Absatz 6 wird auf trinkbares Wasser für Tiere verwiesen. Gibt es eine Definition für den Begriff „trinkbares Wasser für Tiere“?
- Die Grenze zwischen Primärerzeugung und Hofmischung ist nicht klar abgesteckt: erfaßt die Primärerzeugung das Mischen auf dem landwirtschaftlichen Betrieb von auf dem Betrieb hergestellten Futtermitteln die in Mischwagen zubereitet werden?

Art. 4:

- Beim Lesen dieses Artikels ist nicht klar ersichtlich, ob Tierhaltungsbetriebe durch die Definition der Futtermittelunternehmer erfaßt werden, wenn ihre Aktivität sich auf die Fütterung der Tiere beschränkt: die Fütterung unterliegt in der Tat einem anderen Absatz als die anderen Operationen. Dies ist wichtig, da die meisten Bestimmungen, die in dieser Verordnung festgehalten sind (und insbesondere die obligatorische Registrierung) nur für Futtermittelunternehmer gelten.

Art. 8, Absatz 3e):

- Unterliegt die Ausdehnung der Zulassung der Zuständigkeit der Kommission oder sollte sie unter das Mitentscheidungsverfahren fallen?

Art. 10:

- Artikel 10 sieht die Schaffung einer Liste der zugelassenen Futtermittelbetriebe vor. Es gibt keine äquivalente Auflage für registrierte Futtermittelbetriebe. Da die Rückverfolgbarkeit eindeutig als Schlüsselzielsetzung dieses Vorschlags gilt sollte unserer Ansicht nach jeder Futtermittelunternehmer die Möglichkeit haben zu prüfen, ob sein Zulieferer registriert ist, was nur durch eine aktualisierte EU-Liste der registrierten Futtermittelunternehmer erreicht werden kann.

Anhang 1:

- Aufzeichnungen, Absatz 2: es scheint uns nicht wesentlich, daß die gesammelten Informationen in bezug auf den Einsatz von Düngemitteln den Lieferungen von Primärerzeugnissen beigefügt werden müssen.

Anhang 2:

- Einrichtungen und Anlagen, Absatz 8: diese Klausel sollte lauten „auf Schädlinge geprüft“ und nicht „Schädlingsprüfung“. Es ist nicht möglich, ein Kippfenster oder eine Tür „schädlingssicher“ zu machen.
- Qualitätskontrolle, Absatz 2: „Futtermittelunternehmen ... zur Garantie und Kontrolle vor Freigabe der Erzeugnisse im Hinblick auf deren Inverkehrbringung in bezug auf das Erfüllen der durch den Hersteller definierten Spezifikationen“. Unter Berücksichtigung des raschen Umschlages von Enderzeugnissen, insbesondere bei dringender Herstellung und Lieferung, ist eine Auflage einer „positiven Freigabe“ ganz einfach nicht machbar. Auf internationaler Ebene sind Standards für Qualitätsmanagementsysteme entwickelt worden, insbesondere um zumindest teilweise Garantien zu bieten, wenn vor der Lieferung keine Kontrollen durchgeführt werden können.
- Qualitätskontrolle, Absatz 4: die Aufbewahrung der Referenzmuster während 4 Monaten nach Verfalldatum ist nicht realistisch und nicht praktisch durchführbar. Ergebnisse von Analysen, die nach dem Verfalldatum durchgeführt wurden, können nicht mehr verwendet werden, da das Prinzip eines Verfalldatums darin besteht, daß ein Erzeugnis nach diesem Datum die Sicherheitsstandards nicht mehr erfüllt.
- Lagerung und Transport, Absatz 6: in warmen Ländern kann eine zu große Kühlung des Produktes ebenfalls zu Kondensation führen.
- Kennzeichnung, Absatz 3: diese Bestimmung gilt für alle Futtermittel, ganz gleich ob Futtermittelausgangsstoff oder Mischfutter. Der Zulieferer von Futtermittelausgangsstoffen weiß jedoch nicht, in welcher Art Futtermittel sein Erzeugnis enden wird. Wenn das Ziel einer solchen Bestimmung in erster Linie die Information der Verbraucher ist in bezug auf eine Verwendungseinschränkung, z.B. das Verbot einer Wiederverwendung von verarbeiteten tierischen Eiweißen in der selben Tierart, oder in bezug auf Zusatzstoffe, die nur für bestimmte Tierarten zugelassen sind, so sollte unserer Meinung nach die Bestimmung wie folgt lauten „das Etikett sollte auch Informationen in bezug auf die Verwendungseinschränkungen umfassen“.
- Dokumentation, Absatz 2b): gibt es eine Erklärung dafür, daß keine Aufzeichnungen der Details des Kunden für Zusatzstoffe erforderlich ist, während dies für andere Futtermittel sehr wohl der Fall ist?