



27. Mai 2008

Forum für Rechtsetzung Gesetzestechnische Fragen bei der Umsetzung von EU-Recht in Landesrecht

Fragestellung aus Sicht des BVET

1. Ausgangslage

Der Veterinärnachhang des bilateralen Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und der EU über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen ermöglicht Erleichterungen im Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen (SR 0.916.026.81, Anhang 11). Voraussetzung dafür ist, dass die massgebenden Rechtsvorschriften der EU und der Schweiz im Wesentlichen übereinstimmen und zu denselben Ergebnissen führen (Äquivalenzprinzip):

Artikel 2 Absatz 1 Veterinärnachhang

„Die Parteien stellen fest, dass ihre jeweiligen Rechtsvorschriften für die Bekämpfung von Tierseuchen und für die Seuchenmeldung im Wesentlichen übereinstimmen und zu denselben Ergebnissen führen.“

Artikel 7 Veterinärnachhang

„Die Bestimmungen dieses Titels zielen darauf ab, den Handel mit tierischen Erzeugnissen zwischen den Parteien zu erleichtern, indem die Parteien die veterinärhygienischen Massnahmen, die sie zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier auf die genannten Erzeugnisse anwenden, als gleichwertig anerkennen, und die gegenseitige Information und Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu verbessern.“

Am 1. Dezember 2006 hat der Gemischte Veterinärausschuss der Schweiz und der EU die Äquivalenz der Bestimmungen im Bereich der tierischen Lebensmittel anerkannt. Diese gegenseitige Anerkennung ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass schweizerische Lebensmittel tierischer Herkunft unter erleichterten Bedingungen in die EU exportiert werden können. Sie führte auf Anfang 2007 zu administrativen Entlastungen für die Exportbetriebe (z.B. Wegfall von amtlichen Zeugnissen) sowie zu einer Vereinfachung der Exportkontrolle. In einem nächsten Schritt soll auch die grenztierärztliche Kontrollpflicht aufgehoben werden.

2. Übernahme von Schutzmassnahmen bei Seuchenausbrüchen

Besondere Bedeutung hat die Äquivalenz im Fall eines Ausbruches einer (hochansteckenden) Tierseuche. Der Veterinärnachhang regelt die gegenseitige Übernahme von Schutzmassnahmen wie folgt:

Artikel 20 Absatz 3 Veterinäranghang

„Beschliesst die Europäische Gemeinschaft, hinsichtlich eines Teils ihres Hoheitsgebiets oder hinsichtlich eines Drittlands Schutzmassnahmen zu ergreifen, so unterrichtet die zuständige Dienststelle umgehend die zuständigen schweizerischen Behörden. Nach Prüfung der Lage übernimmt die Schweiz die beschlossenen Schutzmassnahmen, es sei denn, sie hält die Massnahmen für ungerechtfertigt. In diesem Falle finden die Bestimmungen gemäss Absatz 1 dieses Artikels Anwendung.“

Für die Schweiz bedeutet dies, dass sie Schutzmassnahmen der EU grundsätzlich zu übernehmen hat.

3. Anwendungsbeispiele

3.1 Maul- und Klauenseuche in Grossbritannien

Am 6. August 2007 erfolgte die Entscheidung der EU-Kommission mit Massnahmen zum Schutz gegen die Maul- und Klauenseuche in Grossbritannien¹. Die EU-Kommission hat ihre Entscheidung in den kommenden Wochen und Monaten mehrmals der Seuchenlage angepasst und geändert.

Am 7. August 2007 wurde die Amtverordnung des BVET über Massnahmen zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche (AS 2007 3785²) erlassen. Einen Tag nach der Entscheidung der EU über Schutzmassnahmen gegen Grossbritannien hat das BVET damit eine Amtverordnung mit den gleichen Schutzmassnahmen erlassen. Die Verordnung beinhaltet im Wesentlichen einen Verweis auf die Entscheidung der EU. Die Amtverordnung musste bis zu ihrer Aufhebung am 1. Februar 2008 sieben mal geändert werden.

3.2 Vogelgrippe in Kanada

Am 26. Oktober 2007 hat die EU-Kommission eine Entscheidung mit Massnahmen zum Schutz vor der hoch pathogenen Aviären Influenza in Kanada erlassen³.

Die Übernahme von Schutzmassnahmen der EU gegenüber Drittstaaten erfolgt im Rahmen der Verordnung des EVD über die Kontrolle der Ein- und Durchfuhr von Tieren und Tierprodukten (SR 916.443.106, EDAV-Kontrollverordnung). In Anhang 1 der EDAV-Kontrollverordnung werden die Fundstellen der Erlasse der EU über die Ein- und Durchfuhrbedingungen aufgeführt. Für die Schutzmassnahmen gegen Kanada wurde die EDAV-Kontrollverordnung am 29. Oktober 2007 entsprechend geändert⁴.

4. Beurteilung

Aufgrund der in Seuchenfällen bestehenden Dringlichkeit kommen für die Übernahme von Schutzmassnahmen der EU nur Lösungen in Frage, die sehr rasch realisiert werden können. Amtverordnungen (Ziff. 3.1) und Änderungen der EDAV-Kontrollverordnung (Ziff. 3.2) können rasch in allen drei Amtssprachen erlassen werden. Sie beruhen im Wesentlichen auf einem Verweis auf die Entscheidung der EU. Da die EU-Entscheidungen – obwohl rechtlich hinreichend klar und bestimmt – in der Regel nicht leicht lesbar sind, handelt es sich insbesondere aus Sicht der Adressaten (insbesondere der kantonalen Vollzugsstellen und Importeure) um eine schwerfällig Lösung, die nicht vollständig zu befriedigen vermag.

Eine vollständig ausformulierte Umsetzungsverordnung wäre „benutzerfreundlicher“ als eine Amtverordnung, die sich weitgehend auf einen Verweis auf einen EU-Erlass beschränkt. Die Vorbereitung solcher Umsetzungsverordnungen ist jedoch aufwändig. Entsprechende Entwürfe müssen unabhängig von einem konkreten Seuchenausbruch vorbereitet werden, damit sie bei einem tatsächlichen Seuchenfall nur noch dem konkreten Fall angepasst und aktualisiert werden können. Das BVET plant deshalb, für die wichtigsten Tierseuchen entsprechende Verordnungsentwürfe vorzubereiten.

¹ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2007/l_206/l_20620070807de00100021.pdf

² <http://www.admin.ch/ch/d/as/2007/3785.pdf>

³ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2007/l_283/l_28320071027de00720074.pdf

⁴ <http://www.admin.ch/ch/d/as/2007/5053.pdf>