

Postadresse:
Regierungsrat des Kantons Aargau
Regierungsgebäude
5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
E-Mail regierungsrat@ag.ch

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Boden und Biotechnologie
Sektion Biotechnologie
3003 Bern

Aarau, 1. Mai 2013

Änderung des Gentechnikgesetzes (Berücksichtigung der Ergebnisse des NFP 59 und der GVO-freien Gebiete) und Koexistenzverordnung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. Januar 2013 sind die Kantone eingeladen worden, zur Änderung des Gentechnikgesetzes, zu den Revisionen der Verordnung über das pflanzliche Vermehrungsmaterial und der Freisetzungsverordnung sowie zum Entwurf der neuen Koexistenzverordnung Stellung zu nehmen.

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 120 Bundesverfassung (BV; SR 101) sind Mensch und Umwelt vor Missbräuchen der Gentechnologie zu schützen.

Das Inverkehrbringen von verkaufsfertigen Produkten wie Lebensmittel und Futtermittel mit gentechnisch verändertem (Gentechnisch veränderte Organismen, GVO) Material ist in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV; SR 817.02) sowie in der Futtermittelverordnung (FMV; SR 916.307) geregelt. Die Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über gentechnisch veränderte Lebensmittel (VGVL; SR 817.022.51) deckt die Kennzeichnung von GVO-Produkten ab. Schon heute können GVO-Produkte aus ausländischer Herstellung in die Schweiz importiert und verkauft werden, wenn Sie vom Bundesamt für Gesundheit gemäss Art. 22 LGV bewilligt worden sind. Von 2005–2017 gilt in der Schweiz ein Moratorium zum Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen. Wissenschaftliche Freisetzungsversuche sind vom Moratorium ausgenommen, benötigen jedoch eine Be-

willigung des Bundes. Die Sicherheitsmassnahmen und die Sorgfaltspflicht gemäss Freisetzungsverordnung (FrSV; SR 814.911) müssen bei solchen Freisetzungsversuchen eingehalten werden.

Weltweit werden auf mehr als 160 Millionen ha gentechnisch veränderte Pflanzen angebaut. Die Europäische Kommission empfiehlt, den Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen national zu regeln. In 15 von 26 Mitgliedsstaaten der EU gibt es bereits rechtlich verbindliche Koexistenzregelungen.

Im Schweizer Forschungsprogramm des Nationalfond (NFP59) wurden von 2005–2012 die Nutzen und Risiken der Freisetzung von gentechnisch veränderten Pflanzen eingehend erforscht. Die Resultate dieses Forschungsprogramms liegen seit 2012 vor und sind in den vorliegenden Entwurf der Schweizer Koexistenzverordnung eingeflossen.

2. Änderungen bestehenden Rechtes

Gentechnikgesetz (GTG; SR 814.91)

Das geänderte Gentechnikgesetz (GTG) ermöglicht die Koexistenz von GVO und Nicht-GVO in der Schweizer Landwirtschaft. Ausserdem schafft es die Möglichkeit, GVO-freie Gebiete zu definieren. Die Produktion von Erzeugnissen ohne gentechnisch veränderte Organismen soll geschützt werden und die Wahlfreiheit der Konsumenten gewährleistet sein.

Freisetzungsverordnung (FrSV; SR 814.911)

Der Geltungsbereich der Freisetzungsverordnung (FrSV) soll geändert werden. Der Anbau von GVO in der Landwirtschaft und im produzierenden Gartenbau wird neu in der Koexistenzverordnung geregelt. Jegliche andere Verwendung von GVO (zum Beispiel Forschung) fällt weiterhin in den Geltungsbereich der FrSV.

Das Verwendungsverbot von Resistenzgenen gegen Antibiotika, die in der Human- und Veterinärmedizin zugelassen sind, soll für die Grundlagenforschung aufgehoben werden.

Vermehrungsmaterial-Verordnung (SR 916.151)

Die Einfuhr von gentechnisch verändertem Vermehrungsmaterial ist bewilligungspflichtig. Die Bedingungen für solch eine Bewilligung sind in der Vermehrungsmaterial-Verordnung definiert. Wer Vermehrungsmaterial einführt, produziert, abpackt oder verkauft, muss eine klare Trennung von gentechnisch veränderten und konventionellen Vermehrungsmaterial sicherstellen. Hierzu sollen die Grundzüge des HACCP-Systems (Hazard Analysis and Critical Control Points) aus der Lebens- und Futtermittelindustrie angewendet werden.

3. Die Koexistenzverordnung

Die vorgeschlagene Koexistenzverordnung gilt für den Anbau von gentechnisch verändertem Vermehrungsmaterial sowie für den Umgang mit dem daraus gewonnenen Erntegut in der Landwirtschaft und im produzierenden Gartenbau.

GVO-Material darf nur angebaut werden, wenn es gemäss Vermehrungsmaterial-Verordnung bewilligt ist. Der Bewirtschafter hat dazu gewisse Pflichten zu erfüllen. Der Bund führt ein Anbauverzeichnis und veröffentlicht Angaben über Art und Menge des angebauten gentechnisch veränderten Vermehrungsmaterials. Es wird für jede bewilligte Art ein Isolationsabstand festgelegt. Die Massnahmen zur Warenflusstrennung werden im Art. 7 der Koexistenzverordnung definiert. Das Erntegut aus GVO muss mit dem Hinweis "X gentechnisch verändert" oder "X genetisch verändert" gekennzeichnet werden.

Enthält das Erntegut höchstens 0,9 Massenprozent an bewilligten GVO, so muss es nicht gekennzeichnet werden. Ausserdem muss belegt werden, dass alle geeigneten Massnahmen ergriffen wurden, um eine Vermischung mit GVO zu vermeiden.

Für Produzenten und Inverkehrbringer von Erntegut mit GVO gilt eine Dokumentationspflicht. Die Kantone kontrollieren die Einhaltung der Bestimmungen und sorgen für eine ausreichende Koordination mit anderen Kontrollen.

4. Erwägungen zur Vorlage

Das Ziel einer Koexistenzverordnung muss es sein, dass die Landwirte den konventionellen Anbau und den Biolandbau uneingeschränkt weiterführen können.

Aufgabenverteilung

Wie der vorliegende Entwurf zur Revision des GTG zeigt, müssten in der kleinräumigen Schweiz jedoch nicht nur die Landwirte, die GVO-Saatgut anbauen wollen, dafür sorgen, dass eine Vermischung von GVO und Nicht-GVO stattfindet.

Die benachbarten Landwirte, die weiterhin konventionellen Anbau oder Biolandbau betreiben möchten, sollen gemäss Entwurf des revidierten GTG, Art. 19 gewisse Anforderungen erfüllen und zudem die Anerkennung ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche als gentechnikfreies Gebiet beantragen. Gemäss Kapitel 3.5 des erläuternden Berichts zur Änderung des GTG müssen in gentechnikfreien Gebieten auch konventionell produzierende Landwirte auf Biofuttermittel umstellen. Diese Massnahme ist nicht nachvollziehbar, würde in der Praxis nicht akzeptiert werden und ist so auch nicht vollziehbar.

Mit den vorgeschlagenen Regelungen würden GVO-Produzenten die unternehmerische Freiheit der benachbarten Produzenten mit konventioneller Landwirtschaft und Biolandbau einschränken. Dies wird in der Praxis nicht akzeptiert, da konventioneller Anbau und Biolandbau gemäss der Vorlage nicht uneingeschränkt weitergeführt werden könnten.

Kontrolle

Um die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten zu gewährleisten, sind neben der Selbstkontrolle der Landwirte auch komplexe behördliche Kontrollen zur Warenflusstrennung vom Saatgut bis hin zur Verarbeitung notwendig. Diese Kontrollen werden zu hohen Kosten für Landwirte, Behörden und Konsumenten führen. Aktuell steht der hohe Aufwand zur Gewährleistung der Koexistenz und der Wahlfreiheit der Konsumenten in keinem günstigen Verhältnis zum möglichen Ertrag durch Herbizidresistenz oder Schädlingsresistenz von GVO-Kulturpflanzen.

Die Vorlage ist gestützt auf diese Erwägungen in der vorliegenden Form zurückzuweisen.

5. Beantwortung der Fragen aus dem Begleitbrief

Zur Frage 1

"Begrüssen Sie die Einführung von 'GVO-freien Gebieten'?"

Wir begrüssen die Einführung von GVO-freien Gebieten als gute Alternative zu einer Koexistenzregelung. Die vorgeschlagene Mindestfläche von 400 ha am Stück für GVO-freie Gebiete ist zu klein bemessen und wäre wegen der noch viel kleinräumigeren Parzellierung so bereits nicht umsetz- und vollziehbar. Darum muss eine allfällige Revision des GTG in der kleinräumigen Schweiz die Möglichkeit beinhalten, dass die gesamte Schweiz als "GVO-freies Gebiet" bezeichnet werden kann (keine Vorgabe einer Mindestfläche für den GVO-Anbau gemäss Art. 19e Abs. 3 Bst. a GTG (neu). Den Vorschlag, dass die Landwirte, die weiterhin konventionelle Landwirtschaft oder Biolandbau betreiben nun GVO-freie Gebiete beantragen müssen (Art. 19 GTG), können wir nicht begrüssen. Statt dessen sollen die Landwirte, die GVO-Kulturen anbauen möchten, GVO-Gebiete beantragen müssen.

Zur Frage 2

"Wie beurteilen Sie den Anwendungsbereich und die Merkmale der 'GVO-freien Gebiete'?"

Die heute unter dem zurzeit geltenden Gentech-Moratorium praktizierte konventionelle Landwirtschaft und der Biolandbau müssen künftig in gleicher Weise auch in den "GVO-freien Gebieten" möglich sein.

Die neuen Art. 19a–19f GTG würden aber im Vergleich zu heute erhöhte Anforderungen an die Betriebe stellen, die kein GVO anbauen. Die unternehmerische Freiheit der Landwirte, die konventionelle Landwirtschaft ohne GVO oder Biolandbau betreiben wird so eingeschränkt. Dies beurteilen wir als nicht mehrheitsfähig und praktikabel.

Zur Frage 3

"Müssten die 'GVO-freien Gebiete' Ihrer Ansicht nach ein spezifisches Label erhalten?"

Nein. Es gibt bereits heute sehr viele Labels, die zum Teil keine oder nur wenig Aussagekraft besitzen. Mit dem Hinweis "ohne Gentechnik hergestellt" können Lebensmittel, Zusatzstoffe oder Verarbeitungshilfsstoffe versehen werden, wenn sie definierte Voraussetzungen erfüllen (Art. 7 Abs. 8 VGV). Diese Anpreisung ist ausreichend und angemessen. Wir lehnen die Einführung eines weiteren Labels deshalb ab.

6. Neue Vollzugsaufgaben

6.1 Landwirtschaft

Landwirtschaft Aargau ist das Haupt-Kontrollorgan für die landwirtschaftlichen GVO-Betriebe. Zu den Aufgaben gehören die Kontrolle des Saatguts und der Abstände. Hierzu bräuchte es zusätzliche Ressourcen.

6.2 Lebensmittelkontrolle

Auch wenn die neuen Regelungen keine lebensmittelrechtlichen Bestimmungen enthalten, werden sie direkte Auswirkungen auf den kantonalen Vollzug der Lebensmittelkontrolle haben. Gemäss der Definition des Geltungsbereichs des Lebensmittelgesetzes "Es erfasst auch die landwirtschaftliche Produktion, soweit sie der Herstellung von Lebensmitteln dient" (Art. 2 Abs. 2 LMG) ist die Lebensmittelkontrolle involviert.

Die Kantone benötigen für diese Vollzugsaufgaben zusätzliche Ressourcen. So wird bei der Produktion von GVO-Produkten auf den Betrieben zu Recht eine strikte Warenflusstrennung gefordert. Andernfalls wäre die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten nicht mehr gewährleistet.

Wie unsere Erfahrungen mit Bioprodukten zeigen, ist die Kontrolle der Warenflusstrennung vom Saatgut über die Ernte bis hin zur Verarbeitung und Lagerung sehr komplex und aufwendig.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b der Koexistenzverordnung müssen alle Geräte und Maschinen nach Gebrauch gemäss dem aktuellen Stand des Wissens gründlich gereinigt werden, wenn sie auch für nicht gentechnisch veränderte Organismen verwendet werden. Bei verschiedenen Produkten ist dies in der Praxis nur schwer umsetzbar, wie die folgenden Beispiele illustrieren:

- Die getrennte Verarbeitung von GVO- und GVO-freien Zuckerrüben in den beiden Zuckerraffinerien der Schweiz ist schwer vorstellbar, da eine Reinigung während der Produktionskampagne wohl nicht möglich ist.

- Die Verarbeitung von Soja zu Öl ist ein kontinuierlicher Prozess. Vermischungen zu vermeiden ist fast unmöglich.
- Dank einer Vielzahl kleinerer Mühlen ist die Verarbeitung zu Mehl in getrennten Anlagen wohl möglich, bei der weiteren Verarbeitung des Mehls ist jedoch mit Vermischungen zu rechnen.

6.3 Biosicherheit

Für den Vollzugsbereich der Biosicherheit ergeben sich aus der Koexistenzverordnung keine neuen Aufgaben.

7. Anträge

7.1 Grundsätzlicher Entscheid gegen GVO-Anbau in der Schweiz

Antrag 1a:

Es soll ein Grundsatzentscheid für ein Verbot der GVO-Produktion gefällt werden. Forschungsprojekte mit GVO sollen weiterhin möglich sein.

Alternative:

Eine GVO-freie Schweiz soll möglich sein.

Alternativ-Antrag 1b:

Art. 19e Abs. 3 Bst. a GTG sei zu streichen.

Begründung:

Aktuell bieten die heute auf dem Markt erhältlichen GVO-Sorten für die Schweizer Landwirtschaft keinen finanziellen Vorteil gegenüber konventionellen Kulturen. So würden herbizidresistente und schädlingsresistente Sorten zwar die Bewirtschaftung der Felder erleichtern und bei schädlingsresistenten Sorten wohl auch Ernteeinbussen verhindern, jedoch sind die Kosten für das teurere Saatgut und der Arbeitsaufwand für die Selbstkontrolle sehr viel höher als der Gewinn. Aktuell ist der Schädlingsdruck in der kleinräumigen Schweiz mit wechselnder Fruchtfolge auch nicht so hoch, dass schädlingsresistente Sorten eingesetzt werden müssten.

Die in der Vorlage beschriebenen Eigenschaften GVO-freier Gebiete treffen heute auf die gesamte Schweizer Landwirtschaft zu. Diese Eigenschaften wie zum Beispiel kleinräumige und naturnahe Landwirtschaft und die Marktpositionierung durch positive Qualitätsmerkmale sind darum gleichzeitig auch die Gründe, warum wir eine Koexistenz von GVO und GVO-freiem Anbau ablehnen.

Gemäss Koexistenzverordnung können benachbarte Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter den Anbau von GVO nicht verhindern, solange er den Vorschriften entspricht. Trotzdem müssen sie ihrerseits Massnahmen ergreifen, um ihre Produkte vor GVO-Kontamination zu schützen. Damit schränken GVO-Produzenten die unternehmerische Freiheit der benachbarten konventionellen und Bio-Produzenten ein. Dies wird in der Praxis nicht akzeptiert.

Wie eine Studie des Forschungsprojekts NFP 59 zeigte, würden nur 25 % der Konsumentinnen und Konsumenten Lebensmittel kaufen, die mit Hilfe der Gentechnik hergestellt wurden. Die Überprüfung der Warenflusstrennung ist die Voraussetzung dafür, dass die Konsumentinnen und Konsumenten überhaupt wählen können, ob sie ein GVO- oder ein GVO-freies Produkt kaufen möchten. Die Kosten für ein kontrolliertes Nebeneinander und die Warenflusstrennung sind sowohl für die Landwirtschaft selbst als auch für die Nahrungsmittelindustrie sehr hoch.

Die Überprüfung der Warenflusstrennung ist für die Landwirte, Verarbeiter und für die Behörden sehr aufwändig.

Da nur wenige Konsumentinnen und Konsumenten GVO-Produkte wählen würden, ist hier der Aufwand gegenüber dem Ertrag nicht gerechtfertigt. Darum sollte entweder ein Grundsatzentscheid gegen GVO-Anbau in der Schweiz gefällt werden, oder der Entwurf des revidierten Gentechnikgesetz so geändert werden, dass es möglich ist, die gesamte Schweiz als Gebiet mit gentechnikfreier Landwirtschaft zu bezeichnen.

7.2 Rückweisung der Vorlage in der vorliegenden Form

Antrag 2:

Die Vorlage wird in der vorliegenden Form zurückgewiesen.

Begründung:

Die Aufgabenverteilung unter den Landwirten, die GVO anbauen möchten und denen die weiterhin konventionelle Landwirtschaft oder Biolandbau betreiben möchten, ist nicht nachvollziehbar. Ausserdem steht der Aufwand zur Sicherung der Warentrennung in keinem günstigen Verhältnis zum Ertrag durch GVO-Anbau.

Die Vorlage kann so in der Praxis weder von den Landwirten umgesetzt noch von den Behörden vollzogen werden.

7.3 Aufgabenverteilung umkehren

Antrag 3:

Landwirte, die GVO-Kulturen anbauen möchten, sollten die Anerkennung ihrer Nutzfläche als GVO-Gebiet beantragen müssen und auch dafür sorgen, dass die benachbarten Nicht-GVO-Betriebe uneingeschränkt weitergeführt werden können.

Begründung:

Mit den vorgeschlagenen Regelungen würden GVO-Produzenten die unternehmerische Freiheit der benachbarten Produzenten mit konventioneller Landwirtschaft und Biolandbau einschränken. Konventioneller Anbau und Biolandbau können gemäss der Vorlage nicht uneingeschränkt weitergeführt werden. Dies wird in der Praxis nicht akzeptiert.

7.4 Isolationsabstände anpassen

Antrag 4:

Änderung von Anhang 1 der Koexistenzverordnung: Die Isolationsabstände seien gemäss den Angaben in der Saat- und Pflanzgut-Verordnung des WBF (SR 916.151.1) anzupassen.

Begründung:

In der Saat- und Pflanzgut-Verordnung des WBF sind Isolationsabstände aufgeführt, die der Bestand zu benachbarten Quellen von Pollen aufweisen muss, die zu unerwünschter Fremdbestäubung führen können, zum Beispiel 200 m für Mais und bis zu 1'000 m für Roggen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb für die gentechnikfreie Produktion nicht das gleiche Schutzniveau gelten soll wie für die Produktion von Saatgut.

7.5 Schutz der genetischen Vielfalt

Antrag 5:

Änderung Art. 6 Abs. 3 Koexistenzverordnung: Zu Hecken, Feld- und Ufergehölzen, Waldrändern, oberirdischen Gewässern und nicht landwirtschaftlich genutzten Grünflächen ist mindestens der Isolationsabstand gemäss Saat- und Pflanzgut-Verordnung (siehe Antrag 4) einzuhalten.

Begründung:

Hecken, Feld- und Ufergehölze, Waldränder, oberirdische Gewässer und nicht landwirtschaftlich genutzte Grünflächen gehören in der kleinräumigen Schweiz in den meisten Fällen zu den schützenswerten und besonders empfindlichen Lebensräumen. In besonders empfindlichen Lebensräumen darf gentechnisch verändertes Material nicht ausgebracht werden (Art.8 FrSV). Sind die Isolationsabstände zu GVO-Kulturen zu klein, werden GVO-Pollen jedoch mit Bienen oder Wind in diese Lebensräume verfrachtet.

7.6 Verbot des Einsatzes von Antibiotikaresistenzgenen beibehalten

Antrag 6:

Art. 6 Abs. 2 Bst. c GTG sei nicht zu streichen.

Begründung:

Die bestehende Regelung ist in Anbetracht der weltweit zunehmenden Antibiotika-Resistenzbildung von Mikroorganismen sehr wichtig. Das Auftreten von multi-resistenten Bakterienstämmen führt schon heute zu grossen Problemen bei der Behandlung von Infektionskrankheiten. Gemäss Art. 7 Abs. 3 (neu) der Freisetzungsverordnung dürfen gentechnisch veränderte Organismen wie bisher nicht in Verkehr gebracht werden, wenn sie gentechnisch eingebrachte Resistenzgene gegen Antibiotika enthalten, die zur Verfügung in der Human- und Veterinärmedizin zugelassen sind. Bis anhin war in der Schweiz für Grundlagenforschung und Freisetzungsversuche jeglicher Einsatz von Resistenzgenen untersagt. Es mussten Alternativmarker eingesetzt werden. Diese Praxis soll beibehalten werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung und versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Wertschätzung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Alex Hürzeler

Dr. Peter Grünenfelder

Kopie an:

– schriftgutverwaltung@blw.admin.ch