

18.xxx

**Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse: Meldeverfahren
(Vernehmlassungsvorlage)**

vom ...

Entwurf vom 8. Dezember 2017

Übersicht

Mit der vorliegenden Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse wird das Bewilligungsverfahren für Lebensmittel, die gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip in Verkehr gebracht werden, durch ein Meldeverfahren abgelöst.

Um das Inverkehrbringen von Lebensmitteln gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip zu vereinfachen, beauftragte der Bundesrat vor dem Hintergrund der Diskussion um die Hochpreisinsel Schweiz das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern, dem Bundesrat bis Ende 2017 eine Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten, die statt der bisherigen Bewilligungspflicht für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip ein Meldeverfahren vorsieht. Gleichzeitig wird die Bestimmung des THG zu den Sprachanforderungen für Warnhinweise an die neue Lebensmittelgesetzgebung angepasst.

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Dem Abbau von Handelshemmnissen kommt aufgrund der hohen Preise in der Schweiz eine grosse Bedeutung zu. Im Bericht «Behinderung von Parallelimporten»¹ vom 22. Juni 2016 hat der Bundesrat aktuelle Hürden für Parallelimporte² vor dem Hintergrund der Hochpreisinsel Schweiz aufgezeigt. Der Bericht erläutert die verschiedenen Faktoren, welche dazu beitragen, dass Produkte in der Schweiz z.T. wesentlich teurer sind als im Ausland, und schlägt Massnahmen vor, die den Handel generell erleichtern.

Zu diesen Faktoren gehören technische Handelshemmnisse in Form unterschiedlicher Produktvorschriften, von Zulassungsverfahren oder der Nichtanerkennung von ausländischen Konformitätsbewertungen. Um diesem Preistreiber zu begegnen, hatte das Parlament 2005 unter anderem die Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips (CdD-Prinzip)³ in der Schweiz in die Wege geleitet, welches 2010 in Kraft trat. Gemäss dem CdD-Prinzip können Produkte, welche die schweizerischen technischen Vorschriften nicht oder nicht vollständig erfüllen, die jedoch den technischen Vorschriften der Europäischen Union (EU) oder eines EU/EWR⁴-Mitgliedstaates entsprechen und dort rechtmässig in Verkehr sind, auch in der Schweiz ohne weitere Prüfung und Nachweise in Verkehr gebracht werden (Art. 16a Abs. 1 THG). Für Lebensmittel gilt eine spezielle Regelung, indem diese vor dem Inverkehrbringen durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) bewilligt werden müssen (Art. 16c THG). Die Bewilligung wird innerhalb von 60 Tagen in Form einer Allgemeinverfügung erteilt. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller muss nachweisen, dass das Lebensmittel den technischen Vorschriften der EU oder eines EU/EWR-Mitgliedstaates entspricht und glaubhaft machen, dass das Lebensmittel in der EU oder im entsprechenden EU/EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr ist. Des Weiteren dürfen keine überwiegenden öffentlichen Interessen gefährdet sein (Art. 16d THG). Eine erteilte Bewilligung gilt für gleichartige Lebensmittel, d.h. weitere Importeure und Hersteller können sich auf dieselbe Allgemeinverfügung stützen, ohne selbst ein Bewilligungsgesuch einzureichen.

Seit Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips 2010 hat das BLV bis April 2017 insgesamt 186 Bewilligungsgesuche bearbeitet. Davon wurden 30 Prozent bewilligt und 20 Prozent abgelehnt. Auf die restliche Hälfte der Gesuche wurde nicht eingetreten oder diese wurden zurückgezogen. Auf 22 Gesuche trat das BLV nicht ein, weil das Produkt entweder die Schweizer Vorschriften erfüllte, eine Allgemeinverfügung bereits existierte oder das Gesuch

¹ Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Postulats 14.3014 « Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises» erarbeitet.

² Parallelimporte bedeuten im Rahmen des Berichts «Behinderung von Parallelimporten» Wareneinfuhren unter Umgehung der vom Hersteller vorgesehenen/organisierten Vertriebsstruktur.

³ Demnach können Produkte, die in der EU bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne vorgängige Kontrollen frei zirkulieren.

⁴ Europäischer Wirtschaftsraum.

unvollständig war. Die Gründe für die Abweisung der Gesuche sind unterschiedlich. 38 Prozent der eingereichten Gesuche wurden vor dem Entscheid zurückgezogen.

Um das Einführen und Herstellen von Lebensmitteln gemäss dem CdD-Prinzip zu vereinfachen, beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI), dem Bundesrat bis Ende 2017 eine Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten, die statt der bisherigen Bewilligungspflicht für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln gemäss dem CdD-Prinzip ein Meldeverfahren vorsieht⁵.

Weiter soll das Inverkehrbringen von Lebensmitteln anhand einer Anpassung der Sprachanforderung erleichtert werden, welche sich aufgrund der kürzlich erfolgten Revision des Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerechts aufdrängt. Letztere trat am 1. Mai 2017 in Kraft. Im Rahmen dieser Revision wurde die Sprachanforderung an die Angaben auf vorverpackten Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen geändert. Warnhinweise müssen grundsätzlich in einer Amtssprache erfolgen. Sie können aber auch in einer andern als einer Amtssprache abgefasst sein (Art. 36 Abs. 2 Bst. c sowie Art. 47 Abs. 2 Bst. c der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung; LGV; SR 817.02). Artikel 16e Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 des geltenden THG verlangt demgegenüber für Warn- und Sicherheitshinweise ausnahmslos mindestens eine Amtssprache (evtl. jene des Ortes des Inverkehrbringens). Die Bestimmungen des THG über das Inverkehrbringen von Produkten, die nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellt worden sind, gehen entsprechenden sektoriellen Bestimmungen vor. Dieser Grundsatz hätte ohne Anpassung des THG zur Folge, dass die Sprachanforderung an Lebensmittel, die gemäss dem CdD-Prinzip in Verkehr gebracht werden, strikter sind als für Lebensmittel die gemäss Schweizer Lebensmittelrecht in Verkehr gebracht werden. Daher wird Artikel 16e Absatz 2 Buchstabe b THG im Rahmen der vorliegenden Vorlage an die Vorschriften des neuen Lebensmittelrechts angeglichen.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Das Meldeverfahren

Gemäss dem CdD-Prinzip können Produkte in der Schweiz ohne weitere Prüfung und Nachweise in Verkehr gebracht werden, wenn sie den technischen Vorschriften der EU und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung in der EU, den technischen Vorschriften eines Mitgliedstaats der EU oder des EWR entsprechen, und in einem EU- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr sind. Für Lebensmittel gilt darüber hinaus eine Bewilligungspflicht (vgl. Ziff. 1.1. Ausgangslage). Diese Bewilligungspflicht soll durch eine Meldepflicht abgelöst werden.

Im vorgeschlagenen Meldeverfahren muss der Importeur oder der Hersteller, der ein Lebensmittel gemäss dem CdD-Prinzip in Verkehr bringen will, dem BLV vor dem Inverkehrbringen

⁵ Siehe Massnahme 8 der Handlungsoptionen im Bericht des Bundesrats vom 22. Juni 2016 „Behinderung von Parallelimporten“.

seine Adresse, die Sachbezeichnung des Lebensmittels, eine Abbildung desselben, die Herkunft der Vorschriften, nach denen das Produkt hergestellt ist (EU bzw. EU-/EWR-Mitgliedstaat) sowie die „Global Trade Item Number“ (GTIN; bis 2009 EAN genannt) des Produkts melden. Die GTIN ist eine international unverwechselbare Identifikationsnummer, mit der Produkte je Hersteller weltweit eindeutig identifiziert werden können⁶.

Das Meldeverfahren wird für alle Betroffenen (Melder, Behörden) möglichst einfach ausgestaltet: Die Meldung erfolgt über eine Web-Applikation auf der Internetseite des BLV, welches die gemeldeten Lebensmittel in einer Datenbank listet. Die Web-Applikation wird Schnittstellen zu einer bereits existierenden Datenbank haben, in welcher die GTIN sowie weitere für die Meldung erforderliche Informationen wie die Adresse des Herstellers, die Sachbezeichnung sowie eine Abbildung des Produkts gespeichert sind. Daher muss der Hersteller bei der Meldung ans BLV nur die GTIN des zu meldenden Produkts und das Land eingeben, nach dessen technischen Vorschriften das Produkt hergestellt ist. Zusätzlich muss er mit einem Klick bestätigen, dass er die ausländischen technischen Vorschriften kennt und auf Verlangen vorlegen kann. Die Importeure müssen zusätzlich ihre Adresse eingeben, da diese (anders als die Adressen der Hersteller) nicht in der erwähnten Datenbank erfasst sind.

Meldepflichtig ist jeder einzelne Importeur bzw. Hersteller, bevor er in der Schweiz ein Lebensmittel gemäss dem CdD-Prinzip in Verkehr bringt. Im Unterschied zur bisherigen Allgemeinverfügung können sich die Importeure und Herstellern nicht auf eine allfällige Meldung des Erstimporteurs oder -herstellers berufen. Sie werden ihrerseits die erforderliche Meldung ans BLV machen müssen, selbst wenn es sich um identische Lebensmittel handelt. Der damit verbundene Aufwand ist gering (vgl. Ziff. 3.3). Das von einem Importeur oder Hersteller gemeldete Lebensmittel muss hingegen von Zwischen- oder Detailhändlern nicht erneut gemeldet werden.

Eine Ausgestaltung des Meldesystems analog zum Bewilligungsverfahren, d.h. dass sich Importeure und Hersteller auf die allfällige Erstmeldung eines anderen Importeurs oder Herstellers abstützen können und selbst keine Meldung machen müssen, wenn sie das identische Lebensmittel importieren oder herstellen, ist nicht zielführend. Die Meldung der Lebensmittel, die gemäss CdD-Prinzip eingeführt oder hergestellt werden, durch alle Importeure und Hersteller dient der Rückverfolgbarkeit gemäss dem Lebensmittelrecht (Art. 28 Lebensmittelgesetz). Demgegenüber wäre der Aufwand für das Identifizieren, ob ein Lebensmittel bereits gemeldet wurde, kaum kleiner als das Erstellen der Meldung.

Die bei Inkrafttreten des Meldesystems geltenden Allgemeinverfügungen (Bewilligungen) werden hinfällig, sobald das Meldeverfahren in Kraft tritt. Lebensmittel, die unter dem bisherigen Recht bewilligt wurden und noch auf dem Markt sind, müssen ebenfalls gemeldet werden. Für die Meldung dieser Lebensmittel besteht nach dem Inkrafttreten des Meldeverfahrens eine Übergangsfrist von einem Jahr innert welchem diese Lebensmittel gemeldet

⁶ Global Standards One (GS1) verwaltet und vergibt die GTIN weltweit. GS1 ist eine privatwirtschaftlich aufgestellte Organisation (in der Schweiz ein Verein), die globale Standards zur Verbesserung von Wertschöpfungsketten gestaltet. Im Detailhandel beträgt die weltweite Marktdurchdringung der GTIN über 90 Prozent.

werden müssen.

Damit die Datenbank keine obsoleten Daten enthält, ist die Meldung jährlich zu erneuern. Um den Anwendern die periodisch zu erneuernden Meldungen zu erleichtern, werden die Hersteller und Importeure automatisch durch das System an das Ablaufen der Meldungen erinnert.

Der Ausschluss bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse vom C&D-Prinzip (beispielsweise Berg- und Alp-Produkte oder Bio-Produkte), der durch Artikel 10a der VIPaV geregelt ist (Verordnung über das Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten und über deren Überwachung auf dem Markt; SR 946.513.8), bleibt bestehen. Der Artikel wird entsprechend an das Meldesystem angepasst.

1.2.2 Die Sprachanforderung für Warnhinweise

Seit der Revision des Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerechts (in Kraft seit 1. Mai 2017) genügt es gemäss Artikel 36 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 47 Absatz 2 Buchstabe c LGV, die Angaben (Produktinformationen und Warnhinweise auf vorverpackten Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen) in einer Amtssprache des Bundes anzugeben. Ausnahmsweise genügt die Angabe in einer anderen als einer Amtssprache, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten dadurch genügend und unmissverständlich über das Lebensmittel informiert werden.

Das geltende THG sieht vor, dass verlangt werden kann, dass Warn- und Sicherheitshinweise in mehr als einer Amtssprache, mindestens aber in der Amtssprache des Orts des Inverkehrbringens anzugeben sind (Art. 16e Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 THG). Aufgrund von Artikel 2 Absatz 2 zweiter Satz THG geht Artikel 16e Absätze 1 und 2 THG den Artikeln 36 Absatz 2 Buchstabe c und 47 Absatz 2 Buchstabe c LGV vor. Somit sind die Sprachanforderungen für Warnhinweise die gemäss dem neuen Lebensmittelrecht für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände gelten, die den Schweizer Vorschriften entsprechen, weniger streng als jene, die für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände gelten, die gemäss dem C&D-Prinzip in der Schweiz in Verkehr gebracht werden. Mit der vorliegenden Änderung wird die Sprachanforderung für Warnhinweise auf Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen im THG an jene in Artikel 36 Absatz 2 Buchstabe c und 47 Absatz 2 Buchstabe c LGV angeglichen. Da das THG, anders als das Lebensmittelrecht, zwischen Warn- und Sicherheitshinweisen unterscheidet, beschränkt sich die Anpassung des THG auf die Warnhinweise.

Mit dieser Anpassung werden betreffend Warnhinweise auf Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen im THG dieselben Vorschriften wie im Lebensmittelrecht gelten.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Begründung

Mit der heute geltenden Bewilligungspflicht für Lebensmittel bleibt in einem wichtigen Bereich⁷ trotz grundsätzlicher Anwendung des CdD-Prinzips ein Bewilligungs- und Prüfverfahren und somit ein Handelshemmnis bestehen. Dies erschwert bzw. verteuert die Importe solcher Produkte und kann Anbieter davon abhalten, neue Produkte in der Schweiz auf den Markt zu bringen. Die Anzahl Bewilligungen hat seit der Einführung der Bewilligungspflicht im Juli 2010 stark abgenommen. So wurden in den zwei Jahren nach Inkrafttreten der Bewilligungspflicht (2010 und 2011) durchschnittlich 50 Gesuche pro Jahr gestellt. In den vergangenen zwei Jahren (2015 und 2016) lag die Anzahl der Gesuche durchschnittlich bei 10 pro Jahr.

Mit der Einführung einer Meldepflicht für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln gemäss dem CdD-Prinzip anstelle der bisherigen Bewilligungspflicht soll den Marktzugang für Lebensmittel, die gemäss dem CdD-Prinzip in die Schweiz in Verkehr gebracht werden, vereinfacht und dadurch ein Handelshemmnis reduziert werden. Die Datenbank der Meldungen soll öffentlich zugänglich sein um die für die kantonalen Vollzugsbehörden der Lebensmittelgesetzgebung sowie für die Konsumentinnen und Konsumenten den Überblick über die sich in Verkehr befindenden CdD-Lebensmittel zu erleichtern. Mit dem heute geltenden Prinzip der Allgemeinverfügung ist dies nicht nur beschränkt möglich.

1.3.2 Bewertung

Das digitalisierte Meldeverfahren bezweckt eine Reduktion des administrativen Aufwands für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln gemäss dem CdD-Prinzip, womit die Produktvielfalt und die Wettbewerbsintensität erhöht werden sollen.⁸

Gemäss einer Studie⁹ über die volkswirtschaftlichen Kosten ausgewählter Ausnahmen vom CdD-Prinzip begünstigen technische Handelshemmnisse die Segmentierung von Märkten. Die Erleichterung von Parallelimporten ist somit ein geeignetes Mittel, um die Produktvielfalt zu erhöhen und den Wettbewerb zu stärken. So dürfte es für die ausländischen Zulieferer schwieriger werden, die vergleichsweise hohe Kaufkraft der Schweizer Konsumenten und Konsumentinnen abzuschöpfen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich der Druck auf die Preise verstärkt. Einfachere und schnellere Verfahren für das Inverkehrbringen von Produkten reduzieren Handelskosten und ermöglichen Effizienzgewinne, was sowohl bei Importeuren als auch bei Schweizer Produzenten, welche für den Schweizer und den EU-Markt produzieren, zur Steigerung der Produktivität beiträgt. Zudem dürften die tieferen Handelskosten – zumindest teilweise – in Form tieferer Konsumentenpreise weitergegeben werden. Aufgrund der bisher geringen Anzahl von Bewilligungen ist eine quantitative Einschätzung des Effekts auf die Preise schwierig. Die hohe Preisdifferenz von Lebensmitteln in der Schweiz im Vergleich zum Ausland – durchschnittlich 60% im Vergleich zu den EU15-Ländern –

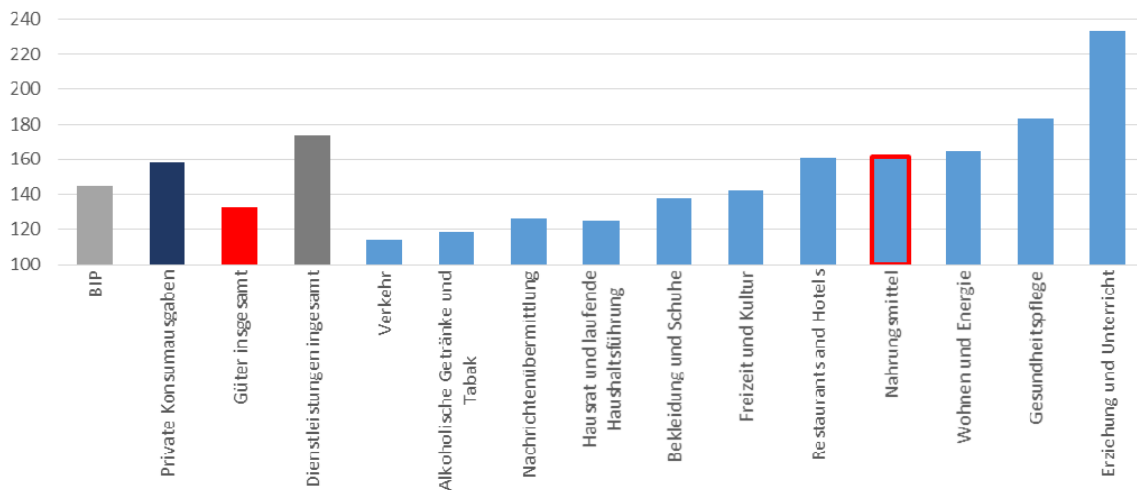
⁷ 2014 gaben die Schweizer Haushalte insgesamt 30 Milliarden Franken für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke aus.

⁸ IWSB (2017) Volkswirtschaftliche Kosten ausgewählter Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips.

⁹ IWSB (2017) Volkswirtschaftliche Kosten ausgewählter Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips.

geht auf verschiedene tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse zurück. Entsprechend besteht vielfältiger Handlungsbedarf. Einzelne Massnahmen wie die vorliegende Einführung der Meldepflicht, können somit nur einen Teil dieser Differenz beeinflussen. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Handelskosten mit einem einfachen Meldeverfahren gesenkt werden können und die Produktvielfalt sowie die Wettbewerbsintensität zunehmen.¹⁰

Abbildung 1 – Schweizer Preise im Vergleich zur EU, 2016 (EU15=100)



Quelle: Eurostat

Die vorgeschlagene Meldepflicht stärkt zudem die Marktaufsicht für die gemäss dem Cdd-Prinzip in Verkehr gebrachten Lebensmittel, da im Unterschied zum bisherigen Bewilligungssystem alle Importeure und Hersteller von Produkten meldepflichtig sind, die gemäss dem Cdd-Prinzip auf den Schweizer Markt gebracht werden. Durch die öffentliche Verfügbarkeit der Informationen bezüglich die gemeldeten Lebensmittel wird die Transparenz verbessern, sowohl für die Marktaufsichtsbehörden als auch für die Konsumentinnen und Konsumenten.

Entwicklungen im Lebensmittelrecht sowie das Konsumverhalten der Konsumentinnen und Konsumenten sprechen ebenfalls dafür, das Marktzugangsverfahren für Lebensmittel gemäss dem, Cdd-Prinzip zu vereinfachen. Mit dem kürzlich revidierten Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht wurden die Schweizer Vorschriften zu grossen Teilen den harmonisierten Lebensmittelvorschriften der EU angeglichen. Die Unterschiede zwischen den Lebensmitteln der EU und der Schweiz sind seither wesentlich kleiner. Somit ist das heutige Bewilligungssystem für Lebensmittel gemäss dem Cdd-Prinzip nicht mehr verhältnismässig.

Zudem wurde mit der erwähnten Revision des Lebensmittelrechts auf das sog. Positivprinzip

¹⁰ IWSB (2017) Volkswirtschaftliche Kosten ausgewählter Ausnahmen des Cassis-de-Dijon-Prinzips.

verzichtet. Im vorherigen Recht waren Lebensmittel, die nicht ausdrücklich erlaubt waren, unzulässig. Gemäss dem neuen Lebensmittelrecht gilt, dass zulässig ist, was sicher und nicht ausdrücklich verboten ist. Die Ablösung der Bewilligungspflicht in ein Meldeverfahren für die Anwendung des CdD-Prinzips im Lebensmittelbereich folgt ebenfalls dieser Logik.

Die bisherige Bewilligungspflicht geht davon aus, dass die Produktesicherheit und die Qualität von Lebensmitteln, die in der EU zulässig sind, für die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten ungenügend sein könnten. Diese Annahme ist aus folgenden Gründen überholt:

- Die 2017 in Kraft getretene Revision des Lebensmittelrechts führte zu einer weitgehenden Annäherung der Schweizer Vorschriften an jene der EU. Aufgrund der weitgehenden Harmonisierung mit den Lebensmittelvorschriften der EU kann auf die Bewilligungserteilung bzw. die Prüfung der Gesuche verzichtet werden, ohne dass Einbussen bei der Lebensmittelsicherheit hingenommen werden müssen. Die Rechtmässigkeit der Produkte, die gemäss CdD-Prinzip in Verkehr sind, wird wie bei allen anderen Lebensmitteln im Rahmen der üblichen Marktaufsicht überprüft.
- Die Entwicklung des Einkaufstourismus zeigt, dass Lebensmittel, die in der EU zulässig sind, von Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten nicht als ungenügend wahrgenommen werden. 2016 wurde der Schweizer Einkaufstourismus auf bis zu 10 Milliarden Franken geschätzt, was etwa 10% der Detailhandelsumsätze in der Schweiz entspricht¹¹. Gemäss einer Studie der Universität St. Gallen wird das Volumen des Einkaufstourismus im Nahrungsmittelbereich im Jahr 2015 auf 2.79 Milliarden Franken geschätzt¹². Fast 50 Prozent der befragten Einkaufstouristen gaben an, dass sie mehr als viermal pro Jahr ins Ausland reisen, um Lebensmittel einzukaufen. Laut der Studie der *Gesellschaft für Konsumforschung* (GfK) über den Einkaufstourismus 2015 gaben die Einkaufstouristen im Ausland 2.41 Milliarden Franken für Lebensmittel aus, bei jährlichen Gesamtausgaben der Einkaufstouristen im Ausland von 9.3 Milliarden Franken¹³.
- Schliesslich ist es auch vor dem Hintergrund der eGovernment-Strategie sinnvoll, das heutige papierbasierte Bewilligungsverfahren durch ein administrativ einfaches elektronisches Meldeverfahren abzulösen. In den vergangenen Jahren wurden sowohl bei den Unternehmen wie auch in der Bundesverwaltung immer mehr Daten und Prozesse digitalisiert. Das heute angewendete Bewilligungsverfahren ist papierbasiert. Mit dem Wechsel auf ein elektronisches Meldeverfahren würden die Chancen der Digitalisierung in diesem Bereich genutzt und den heutigen Gegebenheiten würde besser Rechnung getragen.

¹¹ Credit Suisse, Retail Outlook 2017, Schweizer Detailhandel im Umbruch, Januar 2017.

¹² Rudolph T., Nagengast L. et Nitsch F., 2015, Einkaufstourismus Schweiz 2015, Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus, Forschungszentrum für Handelsmanagement, St. Gallen.

¹³ GfK, 2016, Auslandeinkäufe 2015, Endbericht.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Der Ingress des THG verweist noch auf die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV). Er wird deshalb an die Bestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) angepasst. Den Artikeln 31^{bis} Absätze 1 und 2 und 64^{bis} aBV entsprechen die Artikeln 95 und 123 BV.

Art. 16c Abs. 1, 2 und 3

Absatz 1 sieht vor, dass der Importeur oder der Hersteller, der ein Lebensmittel, das gestützt auf das CdD-Prinzip nach Artikel 16a Absatz 1 THG in der Schweiz in Verkehr gebracht werden soll, dieses vor dem erstmaligem Inverkehrbringen dem BLV meldet. Im Unterschied zur heute geltenden Regel, wonach gleichartige Lebensmittel auf eine bestehende Allgemeinverfügung gestützt werden können, um in der Schweiz in Verkehr gebracht werden zu können, müssen alle Hersteller und Importeure die von ihnen gemäss dem CdD-Prinzip in Verkehr gebrachten Lebensmittel melden, selbst wenn das gleiche Lebensmittel bereits von einem anderen Importeur oder Hersteller gemeldet wurde. Um zu vermeiden, dass jede Verkaufsstelle eine Meldung machen muss, wird die Meldepflicht auf Hersteller bzw. Importeure beschränkt.

Mit dem Erlöschen der Meldung gemäss Absatz 2 nach einem Jahr wird gewährleistet, dass die Liste (Datenbank) des BLV nur jene Lebensmittel enthält, die sich aktuell auf dem Markt befinden. Das bedeutet, dass die Meldung zu erneuern ist, wenn sich das Lebensmittel weiterhin auf dem Markt befindet. Die Melder erhalten rechtzeitig vor Ablauf der Jahresfrist eine vom System generierte Erinnerungsmeldung.

Der Bundesrat wird gemäss Absatz 3 die Daten festlegen, die zu melden sind (vgl. Ziff. 1.2.1 oben).

Art. 16e Abs. 2 Bst. a und b

Seit dem 1. Mai 2017 verzichtet das Lebensmittelrecht bei vorverpackten Lebensmitteln und bei Gebrauchsgegenständen auf das Erfordernis, Warnvorschriften in den drei Amtssprache anzugeben. Wie bei der übrigen Kennzeichnung ist im revidierten Lebensmittelrecht lediglich eine Amtssprache erforderlich. Ausnahmsweise ist es zulässig, die Warnaufschrift in einer anderen Sprache als einer Amtssprache abzufassen, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz dadurch genügend und unmissverständlich informiert werden (Art. 36 Abs. 2 Bst. c und Art. 47 Abs. 2 Bst. c LGV). Der Absatz 2 Buchstabe b übernimmt diese Änderungen ins THG. Der bisherige Absatz 2 findet sich neu unter Absatz 2 Buchstabe a.

Wie schon in den Erläuterungen zur Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung¹⁴ dargelegt, ist darauf hinzuweisen, dass die Deklaration in einer Amtssprache eine Minimalan-

¹⁴ Erläuterungen zur Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung, S. 12, <<https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/gesetzgebung-lme.html>>, zuletzt besucht am 14. August 2017.

forderung darstellt. Es liegt in der Verantwortung der Inverkehrbringer, darüber zu entscheiden, ob sie die Warnaufschriften in mehreren Sprachen und insbesondere jener des Ortes, an dem das Lebensmittel oder der Gebrauchsgegenstand in Verkehr gebracht wird, angeben. Dies namentlich auch mit Blick auf eine allfällige Produkthaftpflicht, welche durch das Einhalten nur der Minimalforderung nicht ausgeschlossen wird.

Art. 20 Abs. 6

Artikel 20 Absatz 6 regelt den Widerruf der Bewilligung (die in Form einer Allgemeinverfügung erlassen wird) von Lebensmitteln, die gemäss dem CcD-Prinzip in Verkehr gebracht werden. Mit dem Meldeverfahren werden keine Bewilligungen mehr erteilt, entsprechend entfällt auch die Notwendigkeit diese widerrufen zu können. Artikel 20 Absatz 6 kann daher aufgehoben werden.

Weil das BLV sowohl für importierte wie auch für in der Schweiz hergestellte Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände als Vollzugsorgan nach Artikel 20 Absatz 4 THG gilt, hat es nach wie vor die Möglichkeit, gestützt auf diese Bestimmung Allgemeinverfügungen zu erlassen und Massnahmen nach Artikel 19 Absatz 4 THG zu treffen.

Art. 28a

Gemäss der neuen Fassung von Artikel 28a THG wird eine unterlassene Meldung nach Artikel 16c mit Busse bestraft.

Art. 31 Abs. 2 Bst. b

Buchstabe b bestimmt, dass mit Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung das BLV eine Liste der nach dem neuen Artikel 16c E-THG gemeldeten Lebensmittel führt.

Art. 31a

Bisher basiert das Inverkehrbringen von Lebensmitteln gemäss dem CcD-Prinzip in der Schweiz auf einer Allgemeinverfügung. Um das Gleichbehandlungsgebot zu wahren, sind nach der Gesetzesänderung auch Lebensmittel (sofern sie weiterhin auf dem Markt sind) zu melden, die Gegenstand einer unter dem bisherigen Bewilligungssystem erlassenen Allgemeinverfügung sind. Damit die Inverkehrbringer genügend Zeit haben, um nach der Gesetzesänderung die Meldung ins System einzugeben, gilt eine Übergangsfrist von einem Jahr.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung des Meldesystems hat für den Bund einmalige Aufwendungen für die Entwicklung der Datenbank, die Einrichtung des Webzugriffs und die Programmierung der Schnittstellen zur bestehenden Produktdatenbank sowie jährliche Betriebskosten zur Folge. Die Kosten können nicht genau beziffert werden. Auf der Grundlage der heute vorgesehenen Anforderungen kann geschätzt werden, dass sich die Erstellungskosten zwischen 400 000 und 800 000 Franken

und die jährlichen Betriebskosten zwischen 40 000 und 80 000 Franken bewegen werden. Die Höhe der Kosten und deren Finanzierung werden im Rahmen der Erarbeitung der Botschaft eingehender abgeklärt.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die personellen Ressourcen für die Umsetzung des Meldeverfahrens sind vorhanden. Der Personalaufwand des Bundes für das Führen des Meldesystems kann aus den frei werdenden Ressourcen des wegfallenden Bewilligungsverfahrens gedeckt werden. Das EDI (BLV) wird dabei die Ressourcensituation aufgrund der neuen und wegfallenden Aufgaben nochmals überprüfen und die Ergebnisse der Abklärungen dem Bundesrat ebenfalls im Rahmen der Botschaftserarbeitung unterbreiten.

Sobald das Meldesystem operativ ist, wird die Verwaltung die Datenbank der gemeldeten Lebensmittel betreiben, aber keine Bewilligungsgesuche mehr beurteilen müssen. Eine zentrale Aufgabe der Verwaltung wird weiterhin die Beantwortung von Anfragen aus dem Vollzug und der Wirtschaft sein. Die Meldepflicht betrifft gegenüber heute einen grösseren Personenkreis, weil alle Hersteller und Importeure melden müssen und nicht mehr nur ein Inverkehrbringer um eine Bewilligung ersuchen muss. Das kann eine höhere Anzahl an Anfragen zur Folge haben.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die kantonalen Vollzugsorgane werden mit dem Meldeverfahren über eine umfassendere Grundlage für eine gezieltere Marktüberwachung verfügen als im Bewilligungssystem, bei welchem sich weitere Hersteller und Importeure ohne Meldung auf die Allgemeinverfügung des Erstinverkehrbringers stützen konnten. Das erhöht die Effizienz des Vollzugs. Es ist davon auszugehen, dass das Meldeverfahren für die Kantone zu keiner Aufwandsveränderung führt.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das Meldesystem verringert die administrative Hürde im Vergleich zum bisherigen Bewilligungssystem und ermöglicht, dass Erstinverkehrbringer Lebensmittel, die unter das Cdd-Prinzip fallen, schneller und kostengünstiger auf den Markt bringen können. Insbesondere entfallen das Einreichen eines Dossiers und der Nachweis, dass die Bedingungen für eine Bewilligung erfüllt sind, sowie das Abwarten des Entscheids des BLV. Wer sich bisher auf die Allgemeinverfügung eines Erstinverkehrbringers stützen konnte, muss im Meldesystem das betroffene Lebensmittel ebenfalls in die Datenbank des BLV eintragen. Dies ist mit einem gewissen Aufwand verbunden (Meldung durch Eingabe weniger Angaben in die Datenbank des BLV, vgl. Ziff. 1.2.1). Dieser fällt im Vergleich zum bisherigen Bewilligungssystem, bei dem jeder Inverkehrbringer und jeder Hersteller prüfen musste, ob ein Cdd-Lebensmittel bereits bewilligt wurde, kaum ins Gewicht.

Der Effizienzgewinn, der aufgrund der insgesamt reduzierten Handelskosten entsteht, leistet

einerseits einen Beitrag zur Steigerung der Produktivität bei Importeuren und Schweizer Produzenten, die für den Schweizer und für den EU Markt produzieren, andererseits dürften die tieferen Handelskosten – zumindest teilweise – in Form tieferer Konsumentenpreise weitergegeben werden, was den Einkaufstourismus tendenziell weniger attraktiv macht. Schliesslich bedeutet der administrativ vereinfachte Zugang zum Schweizer Markt durch eine Erhöhung der Produktvielfalt auch verstärkten Wettbewerb. Durch die öffentlich zugänglichen Meldungen verfügen die Konsumentinnen und Konsumenten überdies über erhöhte Transparenz in Bezug auf die technischen Vorschriften, nach denen die nach dem CcD-Prinzip in Verkehr gebrachten Lebensmittel hergestellt sind.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹⁵ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹⁶ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Das WBF wurde vom Bundesrat vor dem Hintergrund der Diskussion über die Hochpreisinsel Schweiz am 22. Juni 2016 beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDI bis Ende 2017 eine Vernehmlassungsvorlage zur Einführung einer Meldepflicht anstelle einer Bewilligungspflicht für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln nach dem CcD-Prinzip vorzulegen. Es entspricht einem Jahresziel des WBF, dass der Bundesrat die Botschaft zur Einführung dieser Meldepflicht 2017 verabschiedet.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

In seiner Neuen Wachstumspolitik 2016-2019 definiert der Bundesrat sieben Massnahmen, die geeignet sind, das Wachstum der Arbeitsproduktivität nachhaltig zu erhöhen. Massnahme Nr. 6 umfasst die Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt durch Erleichterung der Importe. Dies soll durch eine Überprüfung der bestehenden rechtlichen und administrativen Gegebenheiten in Bezug auf die Behinderung von Parallelimporten erfolgen. Im Rahmen dieser erfolgten Überprüfung¹⁷ wurden neben den Ursprungsregeln auch weitere Massnahmen geprüft. Der Postulatsbericht schlug zudem Massnahmen vor, die geeignet sind, die Hürden für (Parallel-)Importe in die Schweiz weiter zu reduzieren. Vorliegendes Projekt ist eine explizite Empfehlung dieser Überprüfung.

¹⁵ BBl 2016 1105

¹⁶ BBl 2016 5183

¹⁷ Vgl. Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats 14.3014 «Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises»

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die im Ingress des THG erwähnten Verfassungsbestimmungen (inkl. Hinweis auf Fussnote 1) bilden die Grundlage für die neuen Bestimmungen in Artikel 16*c* Absatz 1, 2 und 3, Artikel 16*e* Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 28*a*, Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 31*a* THG.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat das CdD-Prinzip 2010 zum Abbau technischer Handelshemmnisse autonom eingeführt. Es bestehen diesbezüglich keine völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die Schweiz kann in diesem Bereich Änderungen autonom beschliessen.