



# Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Fut- termitteln (Vernehmlassungsvorlage)

## Inhalt

1. Ausgangslage .....	2
1.1. Aufhebung der Pflichtlagerhaltung für Kaffee .....	2
1.2. Änderung der Lagerpflicht für die Pflichtlagerhaltung von Reis .....	2
2. Grundzüge der Vorlage.....	3
2.1. Aufhebung der Pflichtlagerhaltung für Kaffee .....	3
2.2. Änderung der Lagerpflicht von Reis .....	4
3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	5
4. Auswirkungen .....	7
4.1. Auswirkungen auf die Wirtschaft infolge der Aufhebung der Pflichtlagerhaltung von Kaffee .....	7
4.2. Auswirkungen auf die Wirtschaft infolge der Änderung der Pflichtlagerhaltung von Reis .....	8
4.3. Auswirkungen auf den Bund und die Kantone.....	8
5. Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht .....	9



## 1. Ausgangslage

### 1.1. Aufhebung der Pflichtlagerhaltung für Kaffee

Das Landesversorgungsgesetz vom 17. Juni 2016 (LVG; SR 531) sieht vor, dass der Bundesrat bestimmte lebenswichtige Güter der Vorratshaltung unterstellen kann. Die Pflichtlagerhaltung ist das bekannteste und wichtigste Instrument der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL). Ist es aufgrund einer schweren Mangel-lage nicht mehr möglich, die Nachfrage nach lebenswichtigen Gütern über den Markt zu befriedigen, können bei Bedarf die an Pflichtlager gehaltenen Vorräte freigegeben werden.

Gemäss Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln (SR 531.215.11) ist gerösteter und nicht gerösteter Kaffee (Zolltarifnummern 0901.1100, 0901.1200, 0901.2100, 0901.2200 und 2101.1100/1219) der Pflicht-lagerhaltung unterstellt.

Derzeit halten 15 Unternehmen Kaffeepflichtlager im Umfang von 15'300 Tonnen (Rohkaffee in Säcken). Die Pflichtlager decken rund 3 Monate des durchschnittlichen jährlichen Normalverbrauchs an Kaffee in der Schweiz. Hinzu kommen freie Betriebsvorräte an Roh- und Fertiggkaffee (inkl. gefriergetrockneter löslicher Kaf-fee und andere Verarbeitungsprodukte) im Umfang von gut 16'800 Tonnen (Stand Ende 2017), die von Handelsfirmen bzw. Röstereien, der Nahrungsmittel-industrie sowie vom Grosshandel gehalten werden. Die freien Vorräte decken den Bedarf ebenfalls für ungefähr drei Monate. Insgesamt decken heute die Vor-räte an Kaffee einen durchschnittlichen Normalverbrauch von sechs Monaten ab.

In der Schweiz ist Kaffee ein verbreitetes und geschätztes Konsumgut. Der jähr-liche Pro-Kopf-Verbrauch entspricht rund 9 kg Rohkaffee und gehört hinsichtlich Menge und Wert zu den höchsten der Welt.

Die WL hat die Aufrechterhaltung der heute bestehenden Pflichtlagerhaltung von Kaffee überprüft. Sie ist dabei zum Schluss gelangt, dass Kaffee nicht mehr als lebenswichtiges Gut einzustufen ist und schlägt daher vor, den Kaffee nicht mehr länger der Pflichtlagerhaltung zu unterstellen.

### 1.2. Änderung der Lagerpflicht für die Pflichtlagerhaltung von Reis

Gemäss Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln (SR 531.215.11) ist Reis zu Speisezwecken (Zolltarifnummern 1006.1090, 1006.2090, 1006.3090 und 1006.4090) der Pflichtlagerhaltung unterstellt. Wer Speisereis in die Schweiz einführt, benötigt eine Generaleinfuhrbewilligung und hat der Pflichtlagerorganisation réservesuisse genossenschaft (réservesuisse) pro 100 kg importiertem Reis einen Garantiefondsbeitrag von derzeit CHF 4.75 zu entrichten. Diese von der réservesuisse erhobenen Garantiefondsbeiträge dienen dazu, die Unternehmen, die Pflichtlager halten, für die Lagerhaltung zu entschädigen.



Wer Speisereis in die Schweiz einführt, benötigt gemäss der heutigen Regelung eine Generaleinfuhrbewilligung und hat mit dem BWL einen Pflichtlagervertrag abzuschliessen. Kleinimporteure werden von dieser Pflicht befreit, haben jedoch wie die übrigen Importeure gegenüber der réservesuisse die gleichen finanziellen Leistungen zu erbringen, die sich aus einem entsprechenden Pflichtlagervertrag ergeben würden.

Hinsichtlich einer mit dem internationalen Handelsrecht konformen Ausgestaltung der Pflichtlagerhaltung besteht Handlungsbedarf. Die Schweiz hat dabei sicherzustellen, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden. Die Schweiz sah sich diesbezüglich im Rahmen des WTO-Handelsexamens 2017 internationaler Kritik ausgesetzt, da sie sich gegenüber den WTO-Mitgliedern verpflichtet hat, die mit dem internationalen Recht nicht mehr konforme Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Gütern bei der Reispflichtlagerhaltung zu beseitigen.

Was die handelsrechtlich konforme Pflichtlagerhaltung von Kaffee und Reis angeht, wird dieser Vorgabe mit der vorliegenden Verordnungsänderung nachgekommen (siehe auch Ziff. 5).

## **2. Grundzüge der Vorlage**

### **2.1. Aufhebung der Pflichtlagerhaltung für Kaffee**

Der Fachbereich Ernährung der WL hat im Rahmen seiner periodischen Überprüfung den Kaffee hinsichtlich seiner Lebenswichtigkeit analysiert. Im Ergebnis hält der Fachbereich fest, dass Kaffee praktisch keine Energie enthält, da er arm ist an Proteinen, Fetten und verdaulichen Kohlenhydraten. Aus ernährungsphysiologischer Sicht vermag Kaffee aufgrund seines fehlenden Nährwerts keinen Beitrag zur Nahrungsenergieversorgung zu leisten und kann deshalb nicht mehr als lebensnotwendiges Gut eingestuft werden. Der Hauptwirkstoff des Kaffees ist Koffein. Neben Kaffee enthalten auch schwarzer und grüner Tee, sowie Cola-Getränke, Energy-Drinks und Kakao Koffein.

Die Gefahr einer längerfristigen Unterversorgung mit Kaffee muss auch aufgrund der Verteilung der Anbaugelände auf drei Kontinente und der rund ums Jahr möglichen Ernte als gering eingestuft werden. Grössere lokale Ernteaussfälle würden höchstwahrscheinlich steigende Marktpreise bewirken, könnten aber über Importe aus anderen Anbaugeländen kompensiert werden. Ausserdem kann davon ausgegangen werden, dass ein allfälliger vorübergehender teilweiser Importunterbruch mit den Rohstoff- und Fertigproduktvorräten der Schweizer Röster und Händler ohne weiteres über einige Wochen aufgefangen werden könnte.

Die wirtschaftliche Landesversorgung ist deshalb der Auffassung, dass beim Kaffee eine ausreichende Versorgungssicherheit durch die Wirtschaft gewährleistet ist und zudem aus ernährungsphysiologischer Sicht auf eine Weiterführung der Pflichtlagerhaltung verzichtet werden kann. Eine Pflichtlagerhaltung von Kaffee,



deren Bestehen sich aus einer historischen Betrachtung schwergewichtig auf psychologische Gründe abgestützt hat, ist heute nicht mehr gerechtfertigt.

Aufgrund der vorerwähnten Feststellungen des Fachbereichs Ernährung hat das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) bei den direkt betroffenen Unternehmen eine Umfrage durchgeführt. Die Betroffenen wurden aufgefordert darzulegen, inwieweit aus ihrer Sicht aus versorgungspolitischen Gründen an der Kaffee-Pflichtlagerhaltung festzuhalten sei.

Von den 15 Kaffee-Pflichtlagerhaltern, die sich an der Umfrage beteiligt haben, haben sich sechs für eine Weiterführung der Pflichtlagerhaltung ausgesprochen. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sie für die Lagerhaltung weiterhin finanziell entschädigt werden. Sie erachten die Pflichtlagerhaltung als wichtiges Instrument zur Aufrechterhaltung einer stabilen Versorgungspolitik, wären aber nicht bereit, die Pflichtlager auf freiwilliger Basis und ohne Entschädigung aus dem Garantiefonds zu halten. Sie argumentieren zudem mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Kaffees sowie seiner positiven Wirkung auf die physische und psychische Leistungsfähigkeit. Eine Lebensnotwendigkeit des Kaffees lässt sich aus dieser Argumentation nicht herleiten.

Die Kaffee-Importeure, die selbst keine Pflichtlager halten, sind der Meinung, dass Kaffee kein lebensnotwendiges Gut und die Pflichtlagerhaltung nicht notwendig ist. Sie stufen die Gefahr von Störungen der Handelswege und Ernteschwankungen als niedrig ein und sind der Meinung, dass der Markt beim Kaffee eine ausreichende Versorgungssicherheit gewährleistet.

Die Beurteilung der wirtschaftlichen Landesversorgung, dass auf Kaffee aus ernährungsphysiologischer Sicht verzichtet werden kann, konnte von der Kaffee-Branche mit ihren Antworten auf die im 2017 durchgeführte Umfrage nicht widerlegt werden.

## **2.2. Änderung der Lagerpflicht von Reis**

In der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln schreibt der Bundesrat vor, welche Güter zur Sicherstellung der Versorgung mit Nahrungs- und Futtermitteln der Vorratshaltung unterstellt sind und legt den Kreis der Lagerpflichtigen fest. Beim Reis sind derzeit alleine die Importeure von Speisereis lagerpflichtig. Wer Speisereis in die Schweiz einführt, benötigt gemäss der heutigen Regelung eine Generaleinfuhrbewilligung und hat mit dem BWL einen Pflichtlagervertrag abzuschliessen. Kleinimporteure werden von dieser Pflicht befreit, haben jedoch wie die übrigen Importeure gegenüber der *réserve suisse* die gleichen finanziellen Leistungen zu erbringen, die sich aus einem entsprechenden Pflichtlagervertrag ergeben würden.

Die vorliegende Verordnungsänderung bedeutet die Abkehr vom System der Generaleinfuhrbewilligung, die im internationalen Freihandelsverkehr gemeinhin als administratives Handelshemmnis betrachtet wird. Dies hat zur Folge, dass die vorgesehene Änderung für die Einfuhr von Speisereis nicht mehr länger das Vorliegen einer Generaleinfuhrbewilligung voraussetzt. Die beantragte Änderung sieht vor, dass nicht mehr nur die Importeure lagerpflichtig sind, sondern auch



wer Speisereis zum ersten Mal im Inland in Verkehr bringt. Dies hat zur Folge, dass die Lagerpflicht grundsätzlich auf die – wenn auch im geringen Masse – vorhandene Inlandproduktion ausgeweitet wird.

Im Gegensatz zur vom Bundesrat festgelegten Lagerpflicht sind die Garantiefonds der einzelnen Wirtschaftszweige eine Angelegenheit der *réservesuisse*, welche als private Selbsthilfeorganisation die Garantiefonds im Bereich Nahrungs- und Futtermittel verwaltet. Bestimmungen über die Beitragspflicht an die Garantiefonds oder über die Entschädigung der Lager- und Kapitalkosten der Pflichtlagerhalter werden von der *réservesuisse* in ihren eigenen, vom WBF oder BWL zu genehmigenden Regularien verankert. Die Fondsmittel sind nicht Eigentum ihrer einzelnen Mitglieder oder gar des Bundes. Sie stellen privates Sondervermögen mit öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen dar (vgl. Botschaft vom 3. September 2014 zur Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes; BBl 2014 7142).

Gemäss Artikel 16 Absatz 5 des Landesversorgungsgesetzes (SR 531) ist die Abschöpfung von Garantiefondsbeiträgen auf inländischen Nahrungs- und Futtermitteln nicht zulässig. Das BWL ist im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion gegenüber den Garantiefonds verwaltenden Trägerschaften dafür besorgt, dass das Verbot einer Beitragspflicht auf im Inland hergestelltem Reis eingehalten wird. Die vorgesehene Änderung der Lagerpflicht für die Reis-Pflichtlagerhaltung ist in Anbetracht der Marktstruktur der Inlandproduktion angemessen. Das BWL wird sicherstellen, dass die betroffenen Unternehmen hinsichtlich der Pflichtlagerhaltung gleichermassen behandelt werden, und zwar unabhängig davon, ob sie importierten oder in der Schweiz produzierten Reis in Verkehr bringen. Gegenwärtig produziert nur ein Unternehmen Speisereis im Inland. Sein Marktanteil liegt unter 1 %. Aufgrund der für den Anbau von Reis klimatisch eher ungünstigen Gegebenheiten in der Schweiz ist nicht davon auszugehen, dass die inländische Reisproduktion in absehbarer Zeit stark zunimmt.

### **3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Änderung der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln (SR 531.215.11):

#### *Aufhebung von Artikel 1, Buchstabe b*

Der Bundesrat schreibt vor, von ihm festgelegte lebenswichtige Güter vorrätig zu halten. In der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln wird unter anderem die Pflichtlagerhaltung von lebenswichtigen Nahrungsmitteln begründet. Durch die Aufhebung von Artikel 1 Buchstabe b wird Kaffee nicht mehr der Pflichtlagerhaltung unterstellt.

#### *Änderung von Artikel 2 Absatz 1*

Eine Generaleinfuhrbewilligung wird nur noch für die Einfuhr von Zucker, Speiseölen und Speisefetten sowie Getreide und Futtermitteln gefordert. Die General-



einfuhrbewilligung für Kaffee (Anhang 2) entfällt, da er nicht mehr der Pflichtlagerhaltung untersteht. Für Reis (Anhang 3) wird die Generaleinfuhrbewilligung im Zuge des Wechsels zum System der ersten Inverkehrbringung abgeschafft.

#### *Änderung von Artikel 5 (redaktionelle Änderung)*

Wer als Importeur weniger als die in den Anhängen zur Verordnung aufgeführten Grenzmengen einführt, der ist von der Pflicht zum Abschluss eines Pflichtlagervertrages befreit. Solche Importeure von kleinen Mengen haben jedoch wie die übrigen Importeure gegenüber der *réserve* die gleichen finanziellen Leistungen zu erbringen, die sich aus einem entsprechenden Pflichtlagervertrag ergeben würden. Diese Regelung bleibt unverändert und gilt für alle Importeure von Pflichtlagerwaren.

#### *Ergänzung von Artikel 10 Absatz 1 und Absatz 4*

In Absatz 1 dieses Artikels wird vorgesehen, dass neben den Importeuren künftig auch Verarbeiter lagerpflichtig sind. Der Absatz 4 regelt die Grenzmengen für den Abschluss eines Pflichtlagervertrags neu auch für Reis und wird entsprechend mit dem Verweis auf Anhang 3 Ziffer 2 ergänzt. Die Regelung zur Befreiung von der Pflicht zum Abschluss eines Pflichtlagervertrages ist hier nur noch für die Müller (Getreide) und Verarbeiter (Futtermittel und Reis) erforderlich. Die Importeure sind bereits mit der Bestimmung in Artikel 5 abgedeckt und müssen deshalb in Artikel 10 Absatz 4 nicht mehr aufgeführt werden.

#### *Änderung von Artikel 11 Absatz 2<sup>bis</sup> (neu) und 3*

Die Meldepflichten für die Importeure und Verarbeiter von Reis werden in Analogie zu den bestehenden Meldepflichten für Getreide-Müller und Futtermittel-Verarbeiter geregelt.

#### *Änderung von Artikel 12 Absatz 2 (redaktionelle Änderung)*

Anhang 2 aufgehoben

#### *Artikel 13a*

Die Verordnung enthält eine Übergangsbestimmung, die festhält, dass die bestehenden Pflichtlagerverträge über die Pflichtlagerhaltung von Kaffee zwischen dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und den lagerhaltenden Unternehmen bis zum vollständigen Abbau der Pflichtlager ihre Gültigkeit beibehalten. Für den Abbau der Pflichtlager wird der Branche bis Ende 2022 Zeit eingeräumt. Dadurch kann vermieden werden, dass die Marktpreise durch kurzfristig zu liquidierende Pflichtlagerware unverhältnismässig beeinträchtigt werden.

#### *Aufhebung von Anhang 2*

Artikel 2 der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln bestimmt, dass an Pflichtlager zu legende Güter nur einführen darf, wer über eine Generaleinfuhrbewilligung (GEB) verfügt und sich verpflichtet, mit dem



Bund einen Pflichtlagervertrag abzuschliessen. Der Verweis auf Anhang 2 (Kaffee) wird in diesem Artikel weggelassen und es ist keine Lagerpflicht an anderer Stelle vorgesehen. Die Pflicht für Kaffee-Importeure, mit dem BWL einen Vertrag über die Pflichtlagerhaltung von Kaffee abzuschliessen, entfällt. Dementsprechend wird der Anhang 2 (Kaffee) aufgehoben.

#### *Änderung von Anhang 3*

Im Anhang 3 Entfällt die Zolltarifnummer 1006.1090 (Reis in Strohülle, Paddy-Reis, anderer). Somit entsteht die Lager- und damit Garantiefondsbeitragspflicht für inländischen und importierten Reis gleichermaßen erst beim erstmaligen Inverkehrbringen bzw. Import von verarbeitetem (geschliffenem, halbgeschliffenem oder geschältem) Reis. Produktionsbetriebe von Schweizer Paddy-Reis werden somit nicht lagerpflichtig.

## **4. Auswirkungen**

### **4.1. Auswirkungen auf die Wirtschaft infolge der Aufhebung der Pflichtlagerhaltung von Kaffee**

Die Kaffee-Pflichtlagerhaltung wird mit Mitteln des von der réservesuisse bewirtschafteten Garantiefonds finanziert. Der Garantiefonds wird mit Beiträgen alimentiert, die von den Importeuren bei der Einfuhr von rohem und geröstetem Kaffee erhoben werden. Aktuell werden beim Import von Kaffee Garantiefondsbeiträge von CHF 3.75 pro 100 kg erhoben. Bei jährlichen Netto-Importen von rund 72'000 t betragen die Beiträge zugunsten des Garantiefonds rund CHF 2.7 Mio. pro Jahr. Damit werden die laufenden Kosten der Pflichtlagerhaltung (Lager- und Finanzierungskostenentschädigung, Verwaltungskosten) gedeckt. Bei einer Aufhebung der Kaffee-Pflichtlager kann auf die Erhebung des Garantiefondsbeitrags verzichtet werden. Nach Aufhebung der Lagerpflicht werden die Importeure um diesen Betrag entlastet. In einem kompetitiven Markt ist davon auszugehen, dass diese Einsparungen an die Konsumenten weitergegeben werden.

Die jährlich vom Garantiefonds ausgerichteten Lagerentschädigungen betragen aktuell rund CHF 2.3 Mio. Nach einer Entscheidung zur Aufhebung der Kaffee-pflichtlager könnte folglich sofort auf die Erhebung der Garantiefondsbeiträge verzichtet werden, da die Reserven des Fonds ausreichen dürften, um die Lagerhaltung während der Abbauphase zu finanzieren.

Um die Preisrisiken auf den Pflichtlagern herabzusetzen und gleichzeitig die Finanzierungskosten tief zu halten, sind die Waren bei den Pflichtlagerhaltern mit Amortisationszahlungen aus dem Garantiefonds abgeschrieben worden. Bei einer Auflösung der Pflichtlager müssen diese Amortisationen an den Garantiefonds zurückerstattet werden. Für die Pflichtlagerhalter ergibt sich trotz dieser Rückzahlungspflicht kein zusätzlicher Finanzierungsbedarf, da sie die amortisierten Pflichtlager zu Marktpreisen verkaufen können. Durch diese Rückzahlungen



fließen dem Garantiefonds Mittel zu. Deren Umfang ist abhängig von den Marktpreisen und wird sich nach heutiger Schätzung auf rund CHF 50 Mio. belaufen.

Nach erfolgter Auflösung der Kaffee-Pflichtlager wird im Garantiefonds voraussichtlich ein Überschuss infolge der von den Pflichtlagerhaltern zurückbezahlten Amortisationsgelder anfallen. Das Ausmass des Überschusses ist – neben den Marktpreisen zum Zeitpunkt der Pflichtlagerliquidation – abhängig von der Zeitspanne, während der ein Abbau erfolgt und noch Lager- und Kapitalkostenentschädigungen an die Pflichtlagerhalter auszurichten sind. Ein Abbau sollte aus Sicht des BWL innerhalb von zwei bis drei Jahren ohne relevante Marktbeeinflussung erfolgen können. Die Verwendung des danach verbleibenden Überschusses wird gemäss den Bestimmungen der Statuten der réservesuisse zu Gunsten anderer Garantiefonds der réservesuisse verwendet.

#### **4.2. Auswirkungen auf die Wirtschaft infolge der Änderung der Pflichtlagerhaltung von Reis**

Die Pflichtlagerhaltung von Reis wird mit Mitteln des von der réservesuisse bewirtschafteten Garantiefonds finanziert. Der Reis-Garantiefonds wird bis anhin mit Beiträgen alimentiert, die von den Importeuren bei der Einfuhr von Speisereis erhoben werden. Der Garantiefondsbeitrag liegt derzeit bei CHF 4.75 pro 100 kg Speisereis. Bei jährlichen Netto-Importen von rund 46'000 t (2017) betragen die Beiträge zugunsten des Garantiefonds rund CHF 2.2 Mio. Damit werden die laufenden Kosten der Pflichtlagerhaltung (Lager- und Finanzierungskostenentschädigung, Verwaltungskosten) gedeckt. Heute produziert nur ein Unternehmen Speisereis im Inland. Sein Marktanteil liegt unter 1 %. In Anbetracht der für den Anbau von Reis klimatisch eher ungünstigen Gegebenheiten in der Schweiz ist nicht davon auszugehen, dass die inländische Reisproduktion in absehbarer Zeit stark zunimmt.

Das Garantiefondssystem wird mit der vorgesehenen Änderung aufrechterhalten. Die Erhebung von Beiträgen an die Garantiefonds ist eine Angelegenheit der réservesuisse, welche als private Selbsthilfeorganisation der Nahrungs- und Futtermittelbranche und unter Aufsicht des BWL die entsprechenden Garantiefonds verwaltet.

#### **4.3. Auswirkungen auf den Bund und die Kantone**

Der administrative, personelle und finanzielle Aufwand für die Aufsicht über die Kaffee-Pflichtlagerhaltung wird nach einer vollständigen Aufhebung der Lager entfallen.

Die Änderung der Lagerpflicht für die Pflichtlagerhaltung von Reis hat keine Auswirkungen auf den Bund.

Die Kantone sind von der Vorlage nicht betroffen.





## **5. Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht**

Mit der Aufhebung der Kaffee-Pflichtlagerhaltung und dem Wechsel auf ein System der Lagerpflicht des ersten Inverkehrbringers bei der Reis-Pflichtlagerhaltung stellt die Verordnungsänderung die Einhaltung der handelsrechtlichen Verpflichtungen bei Kaffee und Reis sicher. Die Schweiz kommt damit der im Rahmen des WTO-Handelsexamens von 2017 international geäußerten Kritik nach.