



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Aussenwirtschaftliche Fachdienste

Juni 2019

Ergebnisbericht

Änderung des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse: Meldeverfahren

Inhaltsverzeichnis

1	Gegenstand der Vernehmlassung	3
2	Überblick über die eingegangenen Stellungnahmen	4
2.1	Kantone	4
2.2	Politische Parteien	5
2.3	Landwirtschaftliche Organisationen	5
2.4	Organisationen und Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie und -handel	5
2.5	Konsumentenorganisationen	6
2.6	Andere	6
3	Die Gründe der Stellungnahmen welche die Vorlage ablehnen oder anpassen würden	7
3.1	Ablehnenden Stellungnahmen	7
3.1.1	Aushebelung übergeordneter öffentlicher Interesse	7
3.1.2	Keine positive Wirkung des Cassis-de-Dijon-Prinzips	7
3.1.3	Widersprüchliche Argumentation	8
3.1.4	Zu hoher Aufwand für eine allenfalls nutzlose Datenbank	8
3.1.5	Widerspruch zu Artikel 104a BV	8
3.1.6	«Politisches Gezwänge»	8
3.1.7	Sprachregelung für Warnhinweise	8
3.2	Ablehnende Stellungnahmen mit subsidiärem Antrag auf vollständige Streichung von Artikel 16c THG	8
3.2.1	Lebensmittelsicherheit / Gesundheitsschutz nicht gewährleistet	9
3.2.2	Steigender Aufwand für Unternehmen	9
3.2.3	Effizienzeinbussen beim Wegfall der Bewilligungspflicht	9
3.2.4	Hohe Erstellungs- und Betriebskosten	9
3.2.5	Auch EU-Länder kennen Bewilligungsverfahren	10
3.2.6	Subsidiärer Antrag auf vollständige Unterstellung der Lebensmittel unter das Cassis-de-Dijon-Prinzip	10
3.3	Stellungnahmen betreffend die Nahrungsergänzungsmittel	10
3.3.1	Keine EU-weit harmonisierte Höchstwerte für Nahrungsergänzungsmittel ...	10
3.3.2	Qualifikation als Arzneimittel ist schwierig und schafft ungleiche Behandlung	10
3.4	Weitere Argumente	11
3.4.1	Jährliche Wiederholung der Meldung abschaffen	11
3.4.2	Abstellen auf erfolgte Meldungen	11
3.4.3	Automatische Umwandlung von Allgemeinverfügungen in Meldungen	11
3.4.4	Verwirrende Regulierung der Sprachanforderungen bei Warnhinweisen	11
3.4.5	Weiteres Handelshemmnis: Produktionslandangabe	11
4	Liste der Vernehmlassungsteilnehmer und Abkürzungsverzeichnis	12
4.1	Allgemeines Abkürzungsverzeichnis	12
4.2	Liste der Vernehmlassungsteilnehmer und deren Abkürzungen	12

1 Gegenstand der Vernehmlassung

Der Bundesrat hat am 22. Juni 2016 das Importerleichterungspaket verabschiedet. Eine der Massnahmen aus diesem Paket zielt darauf ab, das Inverkehrbringen von Lebensmitteln gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip zu vereinfachen. Im Dezember 2017 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur entsprechenden Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG). Die Vorlage sieht vor, dass das heutige Bewilligungsverfahren für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip durch ein einfaches digitalisiertes Meldeverfahren abgelöst wird.

Die vorgeschlagene THG-Revision beinhaltet ferner eine Erleichterung der Sprachanforderung an Warnhinweise auf Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, die gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip in Verkehr gebracht werden. Damit wird das THG an das per 1. Mai 2017 revidierte Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht angepasst.

2 Überblick über die eingegangenen Stellungnahmen

Im Rahmen der Vernehmlassung sind insgesamt 65 Stellungnahmen eingegangen.

Dem Meldeverfahren stimmen 23 Vernehmlassungsteilnehmer grundsätzlich zu, 39 lehnen das Meldeverfahren ab. Zwei weitere Vernehmlassungsteilnehmer äussern sich zum Meldeverfahren nur mit Bezug auf Nahrungsergänzungsmittel. Sie beantragen, dass die Nahrungsergänzungsmittel dem Bewilligungsverfahren unterstellt bleiben. Eine Stellungnahme liess sich nicht eindeutig zuordnen.

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer haben alternative Lösungen vorgeschlagen: 13 der ablehnenden und zwei der gutheissenden schlugen vor, Lebensmittel ohne zusätzliche Auflagen dem Cassis-de-Dijon-Prinzip zu unterstellen. Insgesamt sieben Vernehmlassungsteilnehmer beantragen, dass die Nahrungsergänzungsmittel dem Bewilligungsverfahren unterstellt bleiben. Dies wird sowohl von den zweien vorgeschlagen, die sich nur zu den Nahrungsergänzungsmitteln äussern, als auch von drei der gutheissenden sowie zwei der ablehnenden Stellungnahmen vorgeschlagen.

Bezüglich der Anpassung der Sprachanforderungen von Warnhinweisen haben 33 ausdrücklich Stellung genommen. Davon heissen 24 diese Anpassung gut und neun lehnen sie ab.

Der Schweizerische Städteverband, der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Arbeitgeberverband haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

2.1 Kantone

24 Kantone nehmen zur Vorlage Stellung. Fünf Kantone (BE, GL, NW, OW, ZG) stimmen dem Meldeverfahren zu. 18 Kantone (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GR, NE, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH) lehnen das Meldeverfahren grundsätzlich ab. Die Stellungnahme des Kantons LU liess sich nicht eindeutig zuordnen.

Von 18 Kantonen, die das Meldeverfahren ablehnen, sind 16 (AG, AI, AR, FR, GE, GR, NE, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH) der Ansicht, die Vorlage gefährde die Lebensmittelsicherheit und den Gesundheitsschutz, schaffe eine falsche Sicherheit für Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten, führe zu mehr Aufwand bei den Unternehmen und zu unterschiedlichen kantonalen Praxen und sei zu teuer. BS und BL lehnen das Meldeverfahren ebenfalls ab. Anders als die vorstehenden 16 Kantone lehnen die beiden Basel das Meldeverfahren ab, weil sie für die ausnahmslose Unterstellung der Lebensmittel unter das Cassis-de-Dijon-Prinzip plädieren. BL ist der Ansicht, dass sich der Gesundheits- und Täuschungsschutz in der Schweiz seit der Harmonisierung des Schweizer Lebensmittelrechts mit dem EU-Lebensmittelrecht auf gleichem Niveau bewege, weshalb sich das Bewilligungsverfahren nicht mehr rechtfertige und kein Anlass für die Einführung des Meldeverfahrens bestehe. BS ist der Ansicht, dass das Meldeverfahren einen zu hohen Mehraufwand beim Vollzug generiere und beantragt wie BL die ersatzlose Streichung von Artikel 16c THG.

Unter den ablehnenden Kantonen sind sich zehn Kantone (AG, AI, AR, GE, SH, TG, TI, UR, VS, ZH) allerdings bewusst, dass der Abbau von Handelshemmnissen ein breit abgestütztes politisches Ziel ist. Wenn trotz der möglichen Täusch von Konsumenten und der möglichen Gesundheitsgefährdung an einer Anpassung von Artikel 16c THG festgehalten werden solle, schlagen sie als konsequente Variante vor, auf eine Meldepflicht zu verzichten und die Bewilligungspflicht für Lebensmittel ersatzlos zu streichen (analog Antrag BL und BS).

Die Anpassung der Sprachanforderung von Warnhinweisen wurde von elf Kantonen (AG, AI, BS, FR, GR, LU, SG, SO, TI, UR, VS) ausdrücklich begrüsst und von zwei Kantonen (NE, VD) explizit abgelehnt.

2.2 Politische Parteien

Fünf politische Parteien (GLP, Grüne, FDP, SP, SVP) haben zur Vorlage Stellung genommen. Drei (GLP, FDP, SP) begrüßen sowohl das Meldeverfahren als auch die Anpassung der Sprachanforderung bei Warnhinweisen. Zwei Parteien (Grünen, SVP) lehnen das Meldeverfahren ab, ohne zur Anpassung der Sprachanforderung Stellung zu nehmen.

Die SVP und die Grünen machen geltend, das Meldesystem führe zur Aushebelung übergeordneter Interessen in den Bereichen des Gesundheits- und Konsumentenschutzes und werde keine positiven Auswirkungen auf die Schweizer Lebensmittelpreise haben. Die Grünen machen ferner geltend, das Meldeverfahren erschwere die Qualitätsstrategie zur Durchsetzung von Nachhaltigkeitskriterien und widerspreche dem neuen Artikel 104a Buchstabe d der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV). Sowohl die Grünen als auch die SVP plädieren dafür, die Lebensmittel vom Geltungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips auszunehmen.

2.3 Landwirtschaftliche Organisationen¹

Zwölf landwirtschaftliche Organisationen haben zur Vorlage Stellung genommen (SBV, SBLV, Bauernverband Appenzell Ausserrhoden, St. Galler Bauernverband, LBV, CNAV, SGPV, SMP, AGORA, Agrigenève, Prométerre, UCT). Von diesen Kreisen wird die Vorlage durchgehend abgelehnt. Neun davon schlagen gar vor, Lebensmittel vollständig vom Cassis-de-Dijon-Prinzip auszunehmen.

Diese Vernehmlassungsteilnehmer sind der Auffassung, das Meldeverfahren unterlaufe übergeordnete öffentliche Interessen (Gesundheits- oder Konsumentenschutz) und habe keine Preissenkungen für die Konsumenten zur Folge. Sie machen weiter geltend, die Vorlage sei unnötig und politisch kaum mehrheitsfähig. Gemäss Prométerre widerspricht das Meldeverfahren zudem dem Artikel 104a BV

Prométerre, AGORA, SBLV und Agrigenève lehnen auch die Anpassung der Sprachanforderung bei Warnhinweisen explizit ab. Sie argumentieren, die Konsumentinnen und Konsumenten müssten sich klar über das Produkt, welches sie kaufen möchten, informieren können. Das erfordere die Deklaration in mindestens einer Landessprache.

2.4 Organisationen und Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie und -handel

Aus der Nahrungsmittelindustrie und dem Nahrungsmittelhandel sind elf Stellungnahmen eingegangen (ASSGP, EKIL, FIAL, Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte, IG Detailhandel Schweiz, Promarca, Schweizer Fleisch-Fachverband, scienceindustries, SVKH, Swiss Retail Federation, Verband der Kantonschemiker der Schweiz). Davon stimmen sechs dem Meldeverfahren – teilweise mit Anpassungsvorschlägen – zu (ASSGP, Schweizer Fleisch-Fachverband, Promarca, IG Detailhandel Schweiz, Swiss Retail Federation, SVKH). Fünf Vernehmlassungsteilnehmer haben sich ausschliesslich (FIAL und scienceindustries) oder ausführlich (ASSGP, EKIL und SVKH) hinsichtlich Nahrungsergänzungsmittel geäußert. Zwei Vernehmlassungsteilnehmer (Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte sowie der Verband der Kantonschemiker der Schweiz) lehnen das Meldeverfahren ab.

Fünf der gutheissenden Vernehmlassungsteilnehmer (ASSGP, SVKH, Schweizer Fleisch-Fachverband, Swiss Retail Federation, SGV) beantragen indes von der jährlichen Erneuerung der Meldung abzusehen. Der SGV schlägt vor, bestehende Allgemeinverfügungen in Meldun-

¹ Organisationen der Getreide- und Milchproduzenten werden in dieser Auswertung unter der Kategorie "Landwirtschaftliche Organisationen" geführt.

gen umzuwandeln. Die Swiss Retail Federation beantragt darüber hinaus die vollständige Umsetzung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Lebensmittelbereich oder alternativ die administrative Vereinfachung des Meldeverfahrens.

Die fünf Vernehmlassungsteilnehmer, die sich ausschliesslich oder ausführlich hinsichtlich der Nahrungsergänzungsmittel äusserten, sind der Auffassung, das Bewilligungsverfahren müsse für Nahrungsergänzungsmittel und Sportlernahrung beibehalten werden. Denn im EU-Raum würden einige EU-Mitgliedstaaten abweichende oder sogar keine Höchstwerte für Nahrungsergänzungsmittel und Sportlernahrung kennen. Diese Unsicherheiten würden Lebensmittelsicherheitsrisiken bergen. Der Verband der Kantonschemiker der Schweiz schlägt subsidiär als konsequente Variante die vollständige Aufhebung von Artikel 16c THG vor. Damit könnten Lebensmittel gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip ohne Bewilligungs- oder Meldeverfahren in Verkehr gebracht werden.

Vier Vernehmlassungsteilnehmer (Promarca, Swiss Retail Federation, Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte sowie der Verband der Kantonschemiker der Schweiz) haben sich auch zur Anpassung der Sprachanforderung von Warnhinweisen geäussert. Alle begrüssen diese Anpassung. Swiss Retail Federation beantragt aber darüber hinaus, dass beim Einführen von Produkten gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip bei Warnhinweisen im Regelfall – und nicht nur ausnahmsweise – von der Pflicht zur Anbringung in mindestens einer Landessprache abgewichen werden kann.

2.5 Konsumentenorganisationen

Die drei Konsumentenorganisationen (FRC, KVS, SKS), die sich zur Vorlage äussern, lehnen das Meldeverfahren ab.

Der KVS lehnt das Meldeverfahren mit derselben Argumentation ab wie der Schweizer Bauernverband ab. Der FRC lehnt sowohl das Meldeverfahren als auch die Anpassung der Sprachanforderung bei Warnhinweisen ab. Seiner Ansicht nach schwächen die Änderungen den Konsumentenschutz. Denn die Aufhebung des eidgenössischen Bewilligungsverfahrens führe dazu, dass die kantonalen Behörden allein für die Marktaufsicht zuständig seien, obwohl diese nicht mehr Mittel erhalten. Nach Auffassung der SKS ist das heutige Bewilligungsverfahren zwar intransparent, wiegt dies jedoch auf, weil es dazu führt, dass Lebensmittel, die gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip in Verkehr gebracht werden, gesundheitlich unbedenklich sind. Insbesondere muss nach Ansicht von SKS die Bewilligungspraxis für Nahrungsergänzungsmittel unbedingt aufrechterhalten bleiben. Die SKS macht zudem geltend, dass der Aufwand für die Datenbank sehr hoch ist und dennoch sei die Datenbank für die Konsumenten kaum sichtbar. Zudem bestehe die Gefahr, dass die Datenbank im Verlauf der Zeit lücken- oder fehlerhaft werde. Eine folglich nicht vertrauenswürdige Datenbank sei jedoch nutzlos.

2.6 Andere

Zehn weitere Akteure (economiesuisse, WEKO, SKW, SGB, Zürcher Handelskammer, hotelleriesuisse, KMU-Forum, SGV, CP, FER) haben ebenfalls eine Stellungnahme eingereicht. Acht äussern sich grundsätzlich zustimmend zum Meldeverfahren. Vier (economiesuisse, WEKO, SKW, SGB) stimmen vorbehaltlos zu. Vier Stellungnahmen (Zürcher Handelskammer, hotelleriesuisse, KMU-Forum, SGV) stimmen zu, sehen aber Anpassungsbedarf. Die Zürcher Handelskammer würde es gar bevorzugen, wenn Artikel 16c THG ersatzlos aufgehoben wird. Zwei (CP und FER) lehnen die Vorlage ab.

Das KMU-Forum, die SGV, hotelleriesuisse wie auch die Zürcher Handelskammer erachten die Befristung der Meldung auf ein Jahr als unnötig. Das KMU-Forum und die SGV beantragen, dass bestehende Bewilligungen automatisch in Meldungen umgewandelt werden. FER bezweifelt eine Preiswirkung auf die Konsumentenpreise und erachtet eine minimale Kontrolle als machbar und nötig. CP befürchtet, das Meldeverfahren werde negative Auswirkungen auf die hohen Schweizer Lebensmittelvorschriften haben und ist ebenfalls der Ansicht, dass die heutigen Kontrollen in Form des Bewilligungsverfahrens machbar und nötig seien.

Zur Anpassung der Sprachanforderung bei Warnhinweisen haben sich zwei Vernehmlassungsteilnehmer (SKW sowie Zürcher Handelskammer) geäußert. Der SKW macht geltend, die vorgeschlagene Regelung stifte Verwirrung und beantragt die Verpflichtung auf eine Amtssprache oder eine andere Sprache zu beschränken. Die Zürcher Handelskammer beantragt, dass beim Einführen von Lebensmitteln gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip bei Warnhinweisen im Regelfall – und nicht nur ausnahmsweise – von der Pflicht zur Anbringung in mindestens einer Landessprache abgewichen werden kann.

3 Die Gründe der Stellungnahmen welche die Vorlage ablehnen oder anpassen würden

3.1 Ablehnenden Stellungnahmen

39 Stellungnahmen (18 Kantone: AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GR, NE, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH; 2 Parteien: SVP und Grüne, alle 12 landwirtschaftlichen Organisationen; der Verband der Kantonschemiker der Schweiz, die Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte; alle 3 Konsumentenorganisationen sowie CP und FER) lehnen den Ersatz des Bewilligungsverfahrens durch ein Meldeverfahren ab. Davon erklären sich jedoch elf eventualiter mit einer vollständigen Aufhebung von Artikel 16c THG einverstanden. Auf diese Argumentation wird unter Ziffer 3.2 eingegangen. Die beiden Basel lehnen das Meldeverfahren ebenfalls ab, beantragen aber vorbehaltlos die vollständige Unterstellung der Lebensmittel unter das Cassis-de-Dijon-Prinzip. Die übrigen 26 Stellungnahmen machen folgende Gründe für ihre Ablehnung des Meldeverfahrens sowie der Anpassung der Sprachregelung bei Warnhinweisen – was von 8 Vernehmlassungsteilnehmern vertreten wurde – geltend²:

3.1.1 Aushebelung übergeordneter öffentlicher Interesse

Heute würden Bewilligungen für Lebensmittel, die gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip in Verkehr gebracht werden, nur erteilt, wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen gefährdet sind. Als übergeordnete Interessen gelten u.a. der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, der Schutz der natürlichen Umwelt und der Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten. Würde das Bewilligungsverfahren durch ein Meldeverfahren ersetzt, kämen Lebensmittel auf den Markt, für die nicht geprüft werden, ob diese übergeordneten öffentlichen Interessen wie dem Gesundheits- oder dem Konsumentenschutz gerecht würden.

Die heutige Prüfung der Gesuche mache durchaus Sinn. Aus der Liste des BLV zu den abgewiesenen Gesuchen sei ersichtlich, dass Gesuche abgelehnt worden seien, weil die Lebensmittel den Gesundheitsschutz gefährden würden oder gesundheitsbezogene Angaben problematisch seien. Zudem beständen länderspezifisch sehr unterschiedliche zulässige Höchstmengen von zugesetzten Vitaminen, Mineralstoffen und anderen Substanzen in Lebensmitteln. Darüber hinaus sei Abgrenzung zu Heil- oder Nahrungsergänzungsmitteln schwierig. Diese Gründe zeigten auf, dass eine sorgfältige Prüfung der Gesuche bei Lebensmitteln sehr wichtig sei und ein Meldeverfahren übergeordnete öffentliche Interessen wie den Gesundheitsschutz schwächen würde.

3.1.2 Keine positive Wirkung des Cassis-de-Dijon-Prinzips

Die bei Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in Aussicht gestellten Auswirkungen auf die Konsumentenpreise seien nicht eingetroffen. In den aktuellen Vernehmlassungsunterlagen sehe der Bundesrat von einer Quantifizierung der Preiswirkung ab und schreibe, dass eine quantitative Einschätzung der Neureglung auf die Preise schwierig sei. Insgesamt sei daraus

² Werden Argumente nur von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern geltend gemacht, werden diese Vernehmlassungsteilnehmer erwähnt.

zu schliessen, dass die beantragte Neuregelung mit dem Meldeverfahren kaum zu einem positiven Preiseffekt für die Konsumenten führen würde.

3.1.3 Widersprüchliche Argumentation

In den Vernehmlassungsunterlagen werde der Übergang von einem Bewilligungs- zu einem Meldesystem auch damit begründet, dass mit dem neuen Schweizer Lebensmittelrecht die Schweizer Vorschriften zum grossen Teil den Lebensmittelvorschriften der EU angeglichen worden seien. Das Cassis-de-Dijon-Prinzip sei ursprünglich eingeführt worden, um den Import von Lebensmittel trotz abweichender Vorschriften zwischen der EU und der Schweiz zu vereinfachen. Mit der in den Vernehmlassungsunterlagen dargestellten weitgehenden Angleichung des Schweizer Rechtes an das EU Recht werde das Cassis-de-Dijon-Prinzip im Lebensmittelbereich faktisch obsolet und das Parlament könne sich die Auseinandersetzung mit der vorgeschlagenen Neuregelung ersparen.

3.1.4 Zu hoher Aufwand für eine allenfalls nutzlose Datenbank

Die Kosten für die Datenbank, die für das Meldeverfahren geschaffen werden müsste, werden auf 400'000 bis 800'000 Schweizer Franken und die jährlichen Betriebs- und Unterhaltskosten auf 40'000 bis 80'000 Schweizer Franken geschätzt. Der Aufwand für einen Wechsel zu einem Meldesystem sei somit beträchtlich. Dennoch sei weder gewährleistet, dass die Konsumentinnen und Konsumenten davon Kenntnis hätten, noch sei gewährleistet, dass die Datenbank aktuell und vollständig sei. Im Vergleich Kosten/Nutzen seien die Kosten für die Umstellung auf das Meldeverfahren zu hoch.

3.1.5 Widerspruch zu Artikel 104a BV

Nach Ansicht der Grünen und Prométerre widerspricht das Cassis-de-Dijon-Prinzip dem Artikel 104a BV, welcher verlangt, dass die Handelsbeziehungen zur nachhaltigen Landes- und Ernährungswirtschaft beitragen.

3.1.6 «Politisches Gezwänge»

Das Parlament habe sich kürzlich mit Vorstössen (Parlamentsgeschäftsnummer 17.3623 und 17.3624) zum Cassis-de-Dijon-Prinzip befasst. Der Nationalrat habe diese beiden Vorstösse am 5. März 2018 abgelehnt. Die unterbreitete Neuregelung steht nach Ansicht der bäuerlichen Kreise im Widerspruch zum Entscheid des Nationalrates.

3.1.7 Sprachregelung für Warnhinweise

Acht der ablehnenden Vernehmlassungsteilnehmer (Kantone NE und VD; AGORA, AgriGenève, CNAV, SBLV, Prométerre, FRC) kritisieren auch die vorgeschlagene Neuregelung der Sprachanforderungen für Warnhinweise:

Lebensmittel, die gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip in Verkehr gebracht werden, entsprechen den schweizerischen technischen Vorschriften nicht. Es sei daher unabdingbar, dass sich die Konsumentinnen und Konsumenten in einer für sie verständlichen Sprache über das Lebensmittel informieren könnten. Ein Aufweichen der Sprachanforderungen sein nur dort nachvollziehbar, wo Schweizer Vorschriften Anwendung fänden.

3.2 Ablehnende Stellungnahmen mit subsidiärem Antrag auf vollständige Streichung von Artikel 16c THG

Elf Vernehmlassungsteilnehmer, die das Meldeverfahren ablehnen (Kantone AG, AI, AR, GE, SH, TG, TI, UR, VS, ZH, Verband der Kantonschemiker der Schweiz) erklären sich eventualiter mit einer vollständigen Unterstellung der Lebensmittel unter das Cassis-de-Dijon-Prinzip und somit der ersatzlosen Aufhebung von Artikel 16c THG einverstanden. Deren Begründung wird

nachstehend dargelegt. Dabei ist zu präzisieren, dass die Kantone BL und BS die ersatzlose Streichung von Artikel 16c THG nicht als Eventual-, sondern als Hauptantrag formulieren.

In den folgenden Ausführungen wird sowohl auf die Gründe für die Ablehnung als auch auf die Gründe für eine allfällige vollständige Aufhebung von Artikel 16c THG eingegangen. Auf die Anpassung der Sprachregelung bei Warnhinweisen – die von 7 Vernehmlassungsteilnehmern thematisiert wurde – wird nicht eingegangen, da diese Änderung durchgehend begrüsst wird.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle ergänzt, dass die beiden Basel, die Zürcher Handelskammer sowie die Swiss Retail Federation die Vorlage ebenfalls ablehnen, aber die vollständige Umsetzung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Lebensmittelbereich nicht als Subsidiär-, sondern als Hauptantrag formulieren.

Die eingangs dieses Kapitels 3.2 erwähnten Vernehmlassungsteilnehmer begründen ihre Haltung wie folgt:

3.2.1 Lebensmittelsicherheit / Gesundheitsschutz nicht gewährleistet

Innerhalb der EU gebe es nicht-harmonisierte Bereiche mit länderspezifischen Vorschriften in Bezug auf Lebensmittel, etwa bei Sportlernahrung, Botanicals in Lebensmitteln oder Nahrungsergänzungsmitteln. Die anwendbaren nationalen Regelungen könnten sich erheblich unterscheiden.

Bis Mai 2017 seien Nahrungsergänzungsmittel und Sportlernahrung von der Möglichkeit eines Inverkehrbringens nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip ausgenommen gewesen. Um die Lebensmittelsicherheit und den Gesundheitsschutz bei diesen und allen weiteren Lebensmittelgruppen weiterhin zu gewährleisten, sei das Bewilligungsverfahren bei der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Lebensmittelbereich nach wie vor notwendig und nicht durch eine Meldepflicht zu ersetzen.

3.2.2 Steigender Aufwand für Unternehmen

Mit dem heutigen Bewilligungssystem müsse nur der erste Gesuchsteller beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) einmalig eine Bewilligung beantragen. Diese gelte dann für alle gleichartigen Lebensmittel, auch wenn diese von anderen Personen als dem Antragsteller in Verkehr gebracht werden. Mit Einführung des Meldesystems müsste jeder Importeur und Hersteller alle die von ihnen gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip auf den Schweizer Markt gebrachten Lebensmittel beim Bund melden, selbst wenn dasselbe Lebensmittel bereits von einem anderen Importeur oder Hersteller gemeldet worden sei. Zudem müsse jede Meldung jährlich erneuert werden. Mit der Einführung der Meldepflicht würden folglich viel mehr Akteure jährlich einen grossen zusätzlichen administrativen Aufwand haben.

3.2.3 Effizienzeinbussen beim Wegfall der Bewilligungspflicht

Mit dem aktuellen Bewilligungsverfahren werde zentral vom BLV überprüft, ob die Bedingungen für das Inverkehrbringen eines Lebensmittels nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip erfüllt seien. Mit dem Meldeverfahren hätten die Kontrollen durch die kantonalen Vollzugsbehörden zu erfolgen. Dies führe nicht nur zu einem Mehraufwand bei den kantonalen Stellen, sondern berge auch die Gefahr eines uneinheitlichen Vollzugs. Im Sinne der Effizienz und der einheitlichen Beurteilung habe die Prüfung zum Inverkehrbringen von Lebensmitteln gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip nach wie vor zentral durch das BLV mittels Bewilligungsverfahren zu erfolgen.

3.2.4 Hohe Erstellungs- und Betriebskosten

Die Erstellungskosten der Datenbank für das Meldesystem werden auf 400'000 bis 800'000 Schweizer Franken und die jährlichen Betriebskosten auf 40'000 bis 80'000 Schweizer Franken geschätzt. Werden Aufwand und Nutzen des Meldesystems abgewogen, so lohne sich der Aufbau und Unterhalt eines solchen Administrationsapparates nicht. Hingegen lohne es

sich, das papierbasierte Bewilligungssystem durch ein administrativ einfacheres elektronisches Bewilligungsverfahren abzulösen. So könne die Effizienz beim bestehenden Bewilligungssystem gesteigert werden.

3.2.5 Auch EU-Länder kennen Bewilligungsverfahren

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip habe die Schweiz einseitig eingeführt. Sie unterstehe diesbezüglich folglich keinen völkerrechtlichen Verpflichtungen. Zudem würde die Bewilligungspflicht auch in anderen EU-Ländern auf Lebensmittel angewandt, die gemäss dem europäischen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (vergleichbar mit dem Schweizer Cassis-de-Dijon-Prinzip) in Verkehr gebracht werden. Unter diesem Gesichtspunkt rechtfertige es sich, die Bewilligungspflicht beizubehalten.

3.2.6 Subsidiärer Antrag auf vollständige Unterstellung der Lebensmittel unter das Cassis-de-Dijon-Prinzip

Den unter Ziffer 3.2 erwähnten Vernehmlassungsteilnehmern ist bewusst, dass der Abbau von Handelshemmnissen ein breit abgestütztes politisches Ziel sei. Falls unter dieser Zielsetzung trotz der Gefährdung des Gesundheitsschutzes und trotz der möglichen Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten an einer Anpassung von Artikel 16c THG festgehalten werden soll, schlagen sie die vollständige Aufhebung von Artikel 16c THG sowie eine Umverteilung der Ressourcen vor. Wenn die administrativen Marktzutrittschürden vollständig abgeschafft werden, könne der administrative Aufwand für die Unternehmen massiv gesenkt werden. Zudem stärke die konsequente Umsetzung des Cassis-de-Dijon-Prinzips die im Lebensmittelbereich geltende Selbstkontrolle. Gleichzeitig machen diese Vernehmlassungsteilnehmer aber auch geltend, dass die beim Bund eingesparten Kosten im vollen Umfang den Kantonen für ihren Mehraufwand im Rahmen der Marktüberwachung zugesprochen werden, falls sowohl auf die Bewilligungs- als auch auf die Meldepflicht verzichtet wird.

3.3 Stellungnahmen betreffend die Nahrungsergänzungsmittel

Fünf Vernehmlassungsteilnehmer (ASSGP, EKIL, FIAL, scienceindustries, SVKH) haben ausführlich oder gar ausschliesslich hinsichtlich Nahrungsergänzungsmittel Stellung genommen, wobei teilweise auch auf die Sportlernahrung und die Botanicals hingewiesen wurde. Zwei weitere Vernehmlassungsteilnehmer (SKS, Verband der Kantonschemiker der Schweiz) haben sich in ähnlicher Weise – wenn auch weniger ausführlich – zu dieser Lebensmittelkategorie geäussert. Aufgrund der beachtlichen Anzahl Stellungnahmen zu den Nahrungsergänzungsmitteln werden die entsprechenden Argumente in einem eigenen Kapitel abgebildet. Diese Vernehmlassungsteilnehmer machen Folgendes geltend:

3.3.1 Keine EU-weit harmonisierte Höchstwerte für Nahrungsergänzungsmittel

Die Höchstwerte für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln seien in der EU nicht einheitlich festgelegt. Für einzelne Stoffe fehlten in einzelnen EU-Ländern Höchstwerte sogar ganz. Gewisse Nahrungsergänzungsmittel, welche die Schweizer Höchstwerte für Vitamine und Mineralstoffe nicht einhalten, können Lebensmittelsicherheitsrisiken bergen. Um in diesem besonders sensiblen Bereich auch in Zukunft die Lebensmittelsicherheit gewährleisten zu können, solle das heutige System der Bewilligungspflicht für die Nahrungsergänzungsmittel beibehalten werden.

3.3.2 Qualifikation als Arzneimittel ist schwierig und schafft ungleiche Behandlung

Die Höchstwerte für Nahrungsergänzungsmittel in der Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (VNem) würden teilweise von den in den EU-Mitgliedstaaten festgelegten Höchstwerten für Vitamine und Mineralstoffe abweichen. In der EU seien folglich Produkte als Lebensmittel marktfähig, die in der Schweiz eine Zulassung als Arzneimittel benötigten. Scienceindustries

befürchtet darum, dass inländische Hersteller/Distributoren gegenüber Importeuren benachteiligt werden, wenn letztere Produkte als Lebensmittel in der Schweiz verkaufen dürften, für welche inländische Hersteller/Distributoren ein Arzneimittel-Zulassungsverfahren durchlaufen müssten. Ähnlich verhalte es sich mit den Pflanzenextrakten (Botanicals).

Der ASSGP und der SVKH schlagen ein zweistufiges Meldesystem mit einem Genehmigungsvorbehalt für Nahrungsergänzungsmittel vor, weil die Abgrenzung zwischen Arzneimittel und Nahrungsergänzungsmittel schwierig sei. Ein Nahrungsergänzungsmittel soll erst in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn durch eine behördliche Prüfung sichergestellt sei, dass es sich nicht um ein Arzneimittel handle – oder mit einem solchen verwechselt werden könne. Unter dieser Voraussetzung erachten diese beiden Vernehmlassungsteilnehmer die Befristung der Meldung auf ein Jahr als unnötig.

3.4 Weitere Argumente

3.4.1 Jährliche Wiederholung der Meldung abschaffen

Neben den bereits oben (Ziffer 2.4) erwähnten Vernehmlassungsteilnehmern haben sich drei weitere (hotelleriesuisse, IG Detailhandel, KMU-Forum) gegen die jährlich zu wiederholende Meldung ausgesprochen, da diese unnötig bzw. ein bürokratischer Zusatzaufwand sei.

3.4.2 Abstellen auf erfolgte Meldungen

Um tatsächlich eine administrative Entlastung zu schaffen, schlägt der SGV vor, dass sich die Inverkehrbringer auf bereits – durch andere Marktteilnehmer – für identische Lebensmittel erfolgte Meldungen abstützen können sollen, ohne selber eine weitere Meldung machen zu müssen.

3.4.3 Automatische Umwandlung von Allgemeinverfügungen in Meldungen

Das KMU-Forum schlägt vor, dass geltende Allgemeinverfügungen automatisch und soweit möglich in Meldungen umgewandelt werden sollen.

3.4.4 Verwirrende Regulierung der Sprachanforderungen bei Warnhinweisen

Gemäss SKW Sorge die Sprachregelung für Warnhinweise für Verwirrung, da sie dem Vollzug einen unkalkulierbaren Ermessensspielraum gebe. Es sei zielführender, die Verpflichtung klar auf „eine Amtssprache oder eine andere Sprache“ zu beschränken. Die Hersteller würden ihre Verantwortung aus der Produkthaftpflicht ohnehin einhalten und bei Produkten, die besondere Hinweise benötigten, werde Mehrsprachigkeit angeboten werden. Für Verwirrung Sorge ausserdem, dass lit. a von Art. 16e E-THG die früher geltende Regelung wieder aufgreife. Auch sei das Verhältnis zu lit. b nicht genügend geklärt, und es bleibe fraglich wann was, kumulativ oder alternativ gelte.

3.4.5 Weiteres Handelshemmnis: Produktionslandangabe

IG Detailhandel macht auf ein zusätzliches Handelshemmnis beim Inverkehrbringen von Lebensmitteln aufmerksam. Die Schweizer Anforderung der Produktionslandangabe für verarbeitete Produkte verunmögliche es in vielen Fällen, dass Lebensmittel, die EU-rechtskonform sind, in der Schweiz direkt in Verkehr gebracht werden können. Die Adressangabe des Herstellers beispielsweise reiche nur dann als Produktionslandangabe, wenn der Sitz des Herstellers auch tatsächlich dem Produktionsland entspreche. Viele grosse Hersteller wie z. B. Unilever verfügten aber über Produktionsstätten in diversen Ländern und liessen je nach Produktionskapazitäten im einen oder anderen Land produzieren. Auf Produkten solcher Hersteller sei in der EU oftmals nur die Adresse des Herstellers (z.B. des europäischen Hauptsitzes) nicht aber die Adresse der Produktionsstätte ausgewiesen. In solchen Fällen müsse die

Kennzeichnung für den Import in die Schweiz angepasst werden, was zu erheblichen Mehrkosten führe. Dies sei besonders störend bei international gehandelten Markenartikeln, welche in identischer Zusammensetzung in der Schweiz angeboten würden.

4 Liste der Vernehmlassungsteilnehmer und Abkürzungsverzeichnis

4.1 Allgemeines Abkürzungsverzeichnis

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
THG	Bundesgesetz von 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse; SR 946.51
VNem	Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Nahrungsergänzungsmittel; SR 817.022.14

4.2 Liste der Vernehmlassungsteilnehmer und deren Abkürzungen

Kantone

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden.
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
BE	Kanton Bern
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
FR	Kanton Freiburg
GE	Kanton Genf
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
LU	Kanton Luzern
NE	Kanton Neuenburg
NW	Kanton Nidwalden
OW	Kanton Obwalden

SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
UR	Kanton Uri
VD	Kanton Waadt
VS	Kanton Wallis
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

Politische Parteien

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
GLP	Grünliberale Partei Schweiz
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

Landwirtschaftliche Organisationen

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
	Agrigenève
AGORA	Associations des Groupements et Organisations Romands de l'Agriculture
	Bauernverband Appenzell Ausserrhoden,
CNAV	Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture
LBV	Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband
Prométerre	Prométerre - Association vaudoise de promotion des métiers de la terre
SBLV	Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband
SBV	Schweizer Bauernverband
SGBV	St. Galler Bauernverband
SGPV	Schweizerischer Getreideproduzentenverband
SMP	Schweizer Milchproduzenten

UCT Unione Cantadini Ticinesi & Segretariato agricolo

Organisationen und Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie und -handel

Abkürzung	Genauere Bezeichnung
ASSGP	Schweizerischer Fachverband für Selbstmedikation
EKIL	Eidgenössische Kommission für internationale Lebensmittelsicherheit
fial	Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte IG Detailhandel Schweiz
Promarca	Promarca - Schweizerischer Markenartikelverband Schweizer Fleisch-Fachverband scienceindustries
SVKH	Schweizerischer Verband für komplementärmedizinische Heilmittel Swiss Retail Federation Verband der Kantonschemiker der Schweiz

Konsumentenorganisationen

Abkürzung	Genauere Bezeichnung
FRC	Fédération Romandes des Consommateurs
KVS	Konsumenten Vereinigung Schweiz
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz

Andere

Abkürzung	Genauere Bezeichnung
CP	Centre Patronal
economiesuisse	economiesuisse - Verband der Schweizer Unternehmen
FER	Fédération des Entreprises Romandes hotelleriesuisse KMU-Forum
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SKW	Schweizerischer Kosmetik- und Waschmittelverband
WEKO	Wettbewerbskommission

Zürcher Handelskammer