



Saatgutpflichtlagerverordnung

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Inhalt

1. Ausgangslage	2
1.1. Neue Herausforderungen bezüglich Saatgut.....	2
1.2. Der Schweizerische Saatgutmarkt	2
1.3. Beurteilung der Versorgung mit Saatgut	3
2. Grundzüge der Vorlage.....	4
2.1. System der Pflichtlagerhaltung	4
2.2. Einsatz von Pflichtlagern.....	6
2.3. Optionales Einrichten eines Garantiefonds	7
2.4. Einführung der Pflichtlagerhaltung von Saatgut	7
3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	8
4. Auswirkungen	11
4.1. Auswirkungen auf den Bund	11
4.2. Auswirkungen auf die Kantone.....	12
4.3. Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	12
4.4. Auswirkungen auf die Gesellschaft	13
4.5. Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht.....	13

1. Ausgangslage

1.1. Neue Herausforderungen bezüglich Saatgut

In den 1990er Jahren wurden im Rahmen der Politik zur Reduktion der Pflichtlager alle Saatgutpflichtlager abgeschafft. Seither hat sich die Situation am Saatgutmarkt signifikant verändert. Der Markt für Saatgut hat sich in den letzten Jahren stark konzentriert und internationalisiert. Saatguthersteller bieten weitere auf das Saatgut abgestimmte Produktionsmittel wie Pflanzenschutz- oder Düngemittel an. Die Konsequenz daraus ist ein komplettes, abgestimmtes Paket, was für den Handel und die Landwirte auch Abhängigkeiten zur Folge hat.

Mit steigender Marktkonzentration erhöht sich das Risiko, dass beim Ausfall eines grossen Saatgutherstellers Versorgungsprobleme entstehen können. Verstärkt wird diese Herausforderung dadurch, dass weiterentwickelte Züchtungsverfahren zwar Zuchtfortschritte in Form von leistungsfähigen Hybridsorten realisieren, die Züchtung und Vermehrung von Saatgut aber immer komplexer werden lassen. Relativ einfach zu vermehrende Liniensorten werden von leistungsfähigeren Hybridsorten abgelöst. Dies beschränkt das Angebot an Saatgut oft zusätzlich auf wenige Unternehmen. Die Schweiz ist zurzeit für den Inlandanbau aufgrund all dieser Umstände bei Kulturen wie Zuckerrüben oder Raps vollständig auf den Import von Saatgut angewiesen.

Gemäss Einschätzung der UNO-Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organization, FAO) wird sich die Nachfrage nach Nahrungsmitteln weltweit erhöhen. Treiber sind das Bevölkerungswachstum und sich verändernde Ernährungsgewohnheiten¹. In der Folge wird auch mehr Saatgut benötigt.

1.2. Der Schweizerische Saatgutmarkt

In der Schweiz konzentriert sich die Zuchtarbeit auf ausgewählte Kulturpflanzen in Bereichen wie Getreide, Leguminosen, Äpfel, Reben oder Futtergräser. Saat- bzw. Pflanzgut von Kulturpflanzen wie Raps, Sonnenblumen, Zuckerrüben oder Kartoffeln, deren züchterische Bearbeitung mit grossem Aufwand verbunden ist oder ein eher kleiner Absatzmarkt in der Schweiz besteht, wird vollständig importiert. Ein substanzieller Grenzschutz für Saat- und Pflanzgut besteht für Ackerkul-

¹ Vgl. FAO Bericht 2018: <http://www.fao.org/3/CA1553EN/ca1553en.pdf>

turen, die im Inland gezüchtet oder vermehrt werden. Anderes Saat- und Pflanzgut kann zur Kostenbegrenzung zu tiefem Grenzschutz eingeführt werden.

Die Schweizer Abnehmer von landwirtschaftlichen Produkten verlangen grossmehrerheitlich die Verwendung von zertifiziertem Saatgut. Die Schweiz hat mit der EU und verschiedenen Drittländern die gegenseitige Anerkennung von Zertifikaten vereinbart. Damit dürfen in der Schweiz alle Sorten angebaut werden, die im Sortenkatalog der EU eingetragen sind. Der schweizerische Selbstversorgungsgrad (Inlandproduktion in Prozent des Verbrauchs) bei Saatgut variiert nach Pflanzenart. So besteht bei Brotgetreide und Rotklee eine Versorgung aus inländischer Produktion von 95 % oder mehr, während bei Mais, Soja oder Gräsern maximal ein Drittel der Saatgutproduktion in der Schweiz stattfindet. Bei Kartoffeln liegt die Eigenversorgung mit in der Schweiz vermehrtem Pflanzgut bei etwa 90 %. Importe erfolgen in signifikanten Mengen vor allem bei Raps-, Sonnenblumen- und Zuckerrübensaatgut sowie bei Gemüsesetzlingen und -saatgut.

1.3. Beurteilung der Versorgung mit Saatgut

Die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) hat 2018 im Rahmen ihrer grundlegenden Überprüfung der Pflichtlagerpolitik im Ernährungsbereich damit begonnen, die Verwundbarkeit im Saatgutbereich abzuklären. Die Abklärungen fokussieren auf Kulturen, welche im Fall einer Produktionsumstellung in schweren Mangellagen von vorrangiger Bedeutung sind und einer hohen Importabhängigkeit unterliegen. Dies trifft beim Rapsaatgut, Kartoffelpflanzgut, Zuckerrübensaatgut und Gemüsesaat- bzw. -pflanzgut sowie bei Futtergräsern und einzelnen Kleearten zu. Raps, Kartoffeln und Zuckerrüben wurden 2018 einer vertieften Analyse unterzogen. In Hinblick auf den nächsten Bericht zur Vorratshaltung 2023 werden zudem Futterpflanzsaatgut und Gemüsesaat- sowie -pflanzgut vertieft analysiert.

Die Abklärungen haben ergeben, dass bei Kartoffelpflanzgut zahlreiche Verwundbarkeiten gegeben sind, jedoch Möglichkeiten zur Substitution in schweren Mangellagen zur Verfügung stehen, wie beispielsweise der Einsatz von Speisekartoffeln als Pflanzgut. Deshalb ist gegenwärtig keine Pflichtlagerhaltung an Kartoffelpflanzgut in Betracht zu ziehen. Sollte Kartoffel-Saatgut anstelle von Pflanzgut auf den Markt kommen, wäre die Situation erneut zu beurteilen. Auch beim Zuckerrübensaatgut sind zahlreiche Verwundbarkeiten gegeben. Das Saatgut ist jedoch nur begrenzt lagerfähig und der Sortenwechsel erfolgt rasch, weswegen für Zuckerrübensaatgut derzeit kein Pflichtlager in Betracht gezogen wird.

Rapsaatgut leistet als Rohstoff für den Anbau von Raps und der anschliessenden Rapsölproduktion einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Versorgung

des Landes mit pflanzlichen Ölen und Fetten. Der Selbstversorgungsgrad für Rapsöl lag gemäss Statistik der Schweizer Landwirtschaft Agristat² in den Jahren 2015 bis 2019 bei durchschnittlich 77 % womit die inländische Rapsölproduktion einen grossen Anteil beiträgt zum gesamten Rapsölverbrauch. Die Analyse der WL hat ergeben, dass beim Rapssaatgut zahlreiche Verwundbarkeiten gegeben sind. So findet in der Schweiz weder eine Rapszüchtung noch eine Vermehrung statt. Die Rapssaatgutsorten, welche in der Sortenliste der empfohlenen Winterrapssorten für die Ernte 2022 von Swissgranum³ aufgeführt sind, werden von fünf Saatgutzüchterfirmen entwickelt. Die Vermehrung und Aufbereitung von Rapssaatgut findet gemäss Daten der FAO⁴ sowohl in Europa als auch in Asien, Nord-Amerika und Australien statt. Die gesamte Vermehrungsinfrastruktur für Rapssaatgut befindet sich dementsprechend im Ausland womit eine vollständige Importabhängigkeit besteht. Rapssaatgut ist gut lagerfähig und Sortenwechsel sind frühzeitig absehbar. Unter Berücksichtigung des tiefen Selbstversorgungsgrads sowohl beim Saatgut wie auch bei pflanzlichen Ölen/Fetten an sich und der hohen Importabhängigkeit kommt die WL zum Schluss, Rapssaatgut zur Speiseölgewinnung an Pflichtlager zu legen.

Bei Brotgetreide verfügt die Schweiz derzeit über signifikante inländische Forschungs-, Züchtungs- und Vermehrungskompetenzen und die schweizerische Produktion deckt im Normalfall den eigenen Bedarf mit einem kleinen Puffer ab. Aus diesen Gründen wurde bei Getreide auf eine vertiefte Abklärung verzichtet. Sollte sich bezüglich Brotgetreide die Situation signifikant ändern, wird eine erneute Abklärung durch die WL vorgenommen.

Der Bundesrat beabsichtigt, aufgrund der Gegebenheiten im Saatgutmarkt und den damit verbundenen Risiken für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Grundnahrungsmitteln, eine Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Saatgut einzuführen und Pflichtlager an Rapssaatgut marktüblicher Sorten zur Speiseölgewinnung im Umfang eines Jahresbedarfs aufzubauen.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1. System der Pflichtlagerhaltung

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Landesversorgungsgesetzes vom 17. Juni 2016 (LVG; SR 531) ist die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern eine Aufgabe der Wirtschaft. Kann die Wirtschaft diese Aufgabe nicht allein bewälti-

² Vgl. <https://www.sbv-usp.ch/de/services/agristat-statistik-der-schweizer-landwirtschaft/>

³ Vgl. <https://www.swissgranum.ch/sortenlisten>

⁴ Vgl. <http://www.fao.org/statistics/en/>

gen, so treffen der Bund und, wenn nötig, die Kantone die erforderlichen Massnahmen. Die Pflichtlagerhaltung ist dazu ein wichtiges Instrument der wirtschaftlichen Landesversorgung.

Die Grundlagen für die Pflichtlagerhaltung sind in Artikel 7 – 14 LVG sowie in den darauf gestützten Verordnungen festgehalten. Der Bundesrat schreibt vor, von ihm als lebenswichtig bezeichnete Güter vorrätig zu halten (Art. 7 Abs. 1 LVG). Damit begründet er die Pflichtlagerhaltung. Dieser unterstehen heute gewisse Nahrungs- und Futtermittel, Energieträger, Arzneimittel sowie Dünger. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) legt für jedes Gut fest, wie lange die Vorräte den durchschnittlichen Bedarf der Schweizer Bevölkerung zu decken haben. Für diejenigen Güter, für welche die Angabe einer Zeitdauer für das Festlegen der Bedarfsdeckung nicht geeignet ist, definiert es die Mengen, die an Lager zu legen sind. Die Pflichtlager werden nicht vom Bund, sondern von privaten Unternehmen gehalten und sind in deren Eigentum. Unternehmen, die eine Mindestmenge an der Lagerpflicht unterstehenden Waren importieren oder zum ersten Mal im Inland in Verkehr bringen, müssen Pflichtlager halten. Die Waren verbleiben in den üblichen Distributionskanälen und können somit einfacher umgeschlagen werden. Zudem sind sie im Verteilnetz eingebettet und können bei Bedarf rasch vertrieben werden. Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) schliesst mit den betroffenen Unternehmen einen Pflichtlagervertrag ab (Art. 7 Abs. 2 LVG).

Neben der obligatorischen Pflichtlagerhaltung verfügt der Bund über das Instrument der ergänzenden Pflichtlagerhaltung (Art. 14 LVG). Dabei vereinbart das BWL mit geeigneten Privatunternehmen im gegenseitigen Einvernehmen die Haltung von Pflichtlagern. Die ergänzende Pflichtlagerhaltung kommt zur Anwendung, wenn lebenswichtige Waren vorrätig gehalten werden sollen, für die im Normalfall nur eine geringe Nachfrage besteht oder die nur von wenigen Marktteilnehmern angeboten werden. Sie setzt jedoch die Bereitschaft privater Unternehmen voraus, auf freiwilliger Basis einen Pflichtlagervertrag abzuschliessen und im vereinbarten Umfang Vorräte anzulegen. Heute bestehen ergänzende Pflichtlager an gewissen Arzneimitteln, Medizinprodukten, Kunststoffgranulaten für die Verpackungsindustrie sowie Uran-Brennelementen.

Die Finanzierung der Pflichtlagerwaren und der Kosten der Lagerhaltung ist grundsätzlich eine privatwirtschaftliche Aufgabe. Der Bund unterstützt allerdings die Unternehmen, indem er den kreditgebenden Banken Bundesgarantien für Pflichtlagerdarlehen gewährt (Art. 20 LVG). Damit erhält der Lagerhalter die Möglichkeit, gegen Ausstellung eines Eigenwechsels bei einer Bank einen Kredit zu einem niedrigen Zinssatz (entspricht dem LIBOR bzw. spätestens ab 2022 dem SARON) zu beziehen. Die Höhe der Bundesgarantien richtet sich grundsätzlich nach dem Wert der Pflichtlagerwaren. Der garantierte Bankkredit darf jedoch maximal 90 % des massgebenden Warenwerts des Pflichtlagers betragen. Da ausschliesslich handelsübliche Waren an Pflichtlager gelegt werden dürfen, ist sichergestellt, dass nur Garantien geleistet werden, für die auch ein realisierbarer

Gegenwert vorhanden ist. Unternehmen können zudem auf Pflichtlagern zusätzliche steuerliche Abschreibungen vornehmen.

2.2. Einsatz von Pflichtlagern

Pflichtlager können im Falle schwerer Mangellagen, welchen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag, freigegeben werden. Damit sollen Versorgungseinbrüche bei den lebenswichtigsten Gütern verhindert oder zumindest abgeschwächt werden. Die Freigabe von Pflichtlagerbeständen kann nach Feststellen einer schweren Mangellage am Gesamtmarkt rasch erfolgen und stellt im Vergleich mit den meisten anderen Instrumenten der Landesversorgung, wie zum Beispiel der Kontingentierung oder Rationierung, einen geringen Markteingriff dar.

Der Bundesrat hat die Kompetenz zur Freigabe von Pflichtlagern an das WBF delegiert. Bei einer sich abzeichnenden Störung der Versorgung mit einem lebenswichtigen Gut führt die wirtschaftliche Landesversorgung eine Lageanalyse durch. Dabei arbeitet sie je nach Situation mit Branchenverbänden, Handelsorganisationen, Importeuren und Inlandproduzenten zusammen. Aufgrund der Ergebnisse der Lageanalyse, die klären muss, ob die Wirtschaft nicht selber zu helfen in der Lage ist und somit eine schwere Mangellage bereits vorliegt oder konkret droht, wird entschieden, ob eine Pflichtlagerfreigabe angezeigt ist.

Bei den der Pflichtlagerhaltung unterstellten Waren kann das BWL zur Überbrückung kurzfristiger Versorgungsengpässe eine vorübergehende Unterschreitung der Pflichtlagermenge um höchstens 20 % in eigener Kompetenz zulassen (z.B. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung des WBF über Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln; SR 531.215.111). Falls in grösserem Umfang Pflichtlager benötigt werden, beantragt der Delegierte der wirtschaftlichen Landesversorgung dem WBF, die benötigten Waren aus den Pflichtlagerbeständen freizugeben.

Das WBF ordnet eine Pflichtlagerfreigabe gestützt auf Art. 21 der Verordnung über die wirtschaftliche Landesversorgung (VWLV; SR 531.11) an. Pflichtlagerhalter, die über zu wenig freie Betriebsvorräte verfügen, können beim zuständigen Fachbereich der wirtschaftlichen Landesversorgung ein Gesuch um Bezug von Pflichtlagerwaren stellen. Der zuständige Fachbereich verfügt die freizugebende Menge pro Pflichtlagerhalter sowie die Dauer der Freigabe, während der die Menge bezogen werden kann. Nach Beendigung der schweren Mangellage wird die Verordnung des WBF auf Antrag der wirtschaftlichen Landesversorgung wieder aufgehoben.

2.3. Optionales Einrichten eines Garantiefonds

Im Rahmen der Pflichtlagerhaltung haben betroffenen Wirtschaftszweige die Möglichkeit, auf der Grundlage von Artikel 16 des Landesversorgungsgesetzes privatrechtliche Garantiefonds einzurichten. Diese werden aus Beiträgen gespeist, welche beim Import oder beim erstmaligen im Inland erfolgten Inverkehrbringen von Pflichtlagerwaren erhoben werden. Nicht zulässig ist die Abschöpfung von Garantiefondsbeiträgen auf inländischen Nahrungs- und Futtermitteln sowie Saat- und Pflanzgut. Die Mittel der Garantiefonds dienen einerseits der Deckung der Lagerkosten und andererseits dem Ausgleich von Preisschwankungen auf Pflichtlagerwaren.

Falls der betroffene Wirtschaftszweig künftig die Pflichtlagerhaltung von Saatgut mittels Garantiefonds finanzieren möchte, ist dies möglich. Voraussetzung dafür ist, dass der Wirtschaftszweig eine private Trägerschaft gründet oder einer bereits bestehenden Trägerschaft beiträgt, welche mit der Führung des Garantiefonds als zweckgebundenes, privates Sondervermögen betraut wird. In den Statuten dieser Trägerschaft ist festzuhalten, nach welchen Grundsätzen die Beiträge erhoben und die Vergütungen an die Pflichtlagerhalter ausgerichtet werden. Die Bildung und Verwaltung eines Garantiefonds sowie die Statuten der privaten Trägerschaft bedürfen der Genehmigung des WBF. Dieses System funktioniert jedoch nur, wenn alle Lagerpflichtigen einbezogen sind.

Die Wirtschaftsbranche entscheidet selbst darüber, ob sie einen Garantiefonds einrichten will. Besteht aber ein solcher Fonds, müssen sich alle Betroffenen finanziell daran beteiligen. Der Bund kann vorsehen, dass die Eidgenössische Zollverwaltung der Trägerschaft des Garantiefonds Daten zur Verfügung stellt, damit die Trägerschaft das erste Inverkehrbringen von Saatgut einfacher erfassen und die finanziellen Beiträge einfordern kann. Es ist zudem möglich, dass der Bund der privaten Trägerschaft die Kontrolle der Pflichtlager überträgt.

Der vorliegende Verordnungsentwurf sieht vorerst eine Pflichtlagerhaltung ohne private Trägerschaft beziehungsweise ohne einen Garantiefonds vor. Falls die betroffene Wirtschaftsbranche einen Garantiefonds zur Finanzierung der Pflichtlagerhaltung von Saatgut gründet, würde dies zu gegebener Zeit eine punktuelle Anpassung der Verordnung bedingen, um zumindest einen Teil der vorstehend aufgeführten Punkte zu regeln. Bei der allfälligen Einführung eines Garantiefondsbeitrags sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der WTO und den Freihandelsabkommen zu beachten, die die Einführung von zollähnlichen Abgaben einschränken.

2.4. Einführung der Pflichtlagerhaltung von Saatgut

Der Bundesrat beabsichtigt den Aufbau einer Pflichtlagerhaltung von Saatgut auf der Grundlage von Artikel 7 ff. des Landesversorgungsgesetzes. Dabei sind alle

betroffenen Unternehmen in die Lagerpflicht einzubinden, um den Wettbewerb unter den Marktteilnehmern nicht zu beeinträchtigen.

Im vorliegenden Verordnungsentwurf ist vorgesehen, dass Rapssaatgut marktüblicher Sorten im Umfang eines Jahresbedarfs an Pflichtlager gelegt werden soll. Kommt die WL im Rahmen ihrer weiteren Überprüfungen zum Schluss, dass Saatgut weiterer Pflanzenarten künftig der Pflichtlagerhaltung unterstellt werden soll, kann dies mit Ergänzung des vorliegenden Erlasses erfolgen, weswegen eine generelle Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Saatgut vorgeschlagen wird. Gemäss dem Verordnungsentwurf muss Pflichtlager anlegen, wer Waren gemäss der Definition der Zolltarifnummer 1205.1069 /911 (Rapssamen, auch geschrotet, mit geringem Gehalt an Erucasäure zu Saatzwecken) zum ersten Mal im Inland in den Verkehr bringt. Damit die Lagerpflichtigen erfasst werden können, müssen diejenigen Marktteilnehmer, die Saatgut gemäss der Definition der Zolltarifnummer 1205.1069 /911 zum ersten Mal im Inland in Verkehr bringen, das BWL unverzüglich darüber informieren. Die Lagerpflicht entsteht, wenn pro Kalenderjahr mehr als 25 Kilogramm dieser Waren in Verkehr gebracht werden. Im Pflichtlagervertrag kann vorgesehen werden, dass Pflichtlagerhalter das Recht haben, ihre Lagerpflicht einem Dritten zu übertragen. Dies gibt den lagerpflichtigen Unternehmen die Möglichkeit, die Pflichtlagerware durch andere Firmen, welche beispielsweise Waren einfacher umschlagen können, halten zu lassen. Marktteilnehmer, die der Lagerpflicht unterstellt sind, jedoch weniger als 100 Kilogramm pro Kalenderjahr in Verkehr bringen und dadurch nur einen geringen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten, sind vom Abschluss eines Pflichtlagervertrages befreit.

Neben dem Instrument der obligatorischen Pflichtlagerhaltung hat das BWL vorgängig auch die Option der ergänzenden Pflichtlagerhaltung zur Sicherstellung der Versorgung des Landes mit Rapssaatgut geprüft. Dazu wurden Gespräche mit den wichtigsten Handelsbetrieben von Rapssaatgut geführt. Es zeigte sich, dass das Instrument der ergänzenden Pflichtlagerhaltung, d.h. Pflichtlagerverträge mit Unternehmen auf freiwilliger Basis und vereinbarter Menge, nicht im gewünschten Umfang umgesetzt werden kann. Für die grösste Marktteilnehmerin mit einem Marktanteil von über 50 % kommt eine Pflichtlagerhaltung von Rapssaatgut nur in Form einer obligatorischen Pflichtlagerhaltung in Frage ansonsten sie ihrer Einschätzung nach schnell auf dem Markt benachteiligt sei aufgrund der entstehenden Kosten durch die Pflichtlagerhaltung. Mit dem Instrument der obligatorischen Pflichtlagerhaltung werde hingegen sichergestellt, dass sich sämtliche relevanten Marktteilnehmer an einer Pflichtlagerhaltung beteiligen müssen und die daraus entstehenden Kosten mittragen.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nachstehend werden die Artikel des Entwurfs der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Saatgut im Einzelnen erläutert.

Artikel 1 Grundsatz

Unter diesem Artikel wird angegeben, welcher Wirtschaftsbereich in die Pflichtlagerhaltung einbezogen wird. Dabei ist zu beachten, dass sich der Text sowie der darin erwähnte Anhang nicht auf die Qualität der an Lager zu legenden Waren beziehen. Die Qualität sowie das Ausmass der Pflichtlagerwaren wird in einer Verordnung des WBF geregelt (vgl. Erläuterungen zu Artikel 5).

Artikel 2 Lagerpflicht

Artikel 2 regelt die Lagerpflicht. Jeder, der die im Anhang erwähnten Waren – namentlich Rapssamen zu Saatzwecken mit geringem Gehalt an Erucasäure – zum ersten Mal im Inland in Verkehr bringt, ist lagerpflichtig. Ausgenommen sind Marktteilnehmer, die pro Jahr weniger als 25 Kilogramm zum ersten Mal in Verkehr bringen. In Anbetracht der kleinen Menge und im Sinne einer angemessenen Verringerung des administrativen Aufwands scheint diese Ausnahme vertretbar.

Artikel 3 Meldepflichten

Das BWL muss die Lagerpflichtigen und deren in Verkehr gebrachte Mengen erfassen können. Zum einen stützt es sich dabei auf Angaben der Eidgenössische Zollverwaltung (vgl. Erläuterungen zu Artikel 6), welche die Importe lückenlos erfasst. Zum anderen ist auch im Inland hergestelltes Saatgut der Lagerpflicht unterstellt. Da Letzteres nicht in den Importdaten der Eidgenössische Zollverwaltung erscheint, sind die Lagerpflichtigen gehalten, das BWL über Art und Menge des in Verkehr gebrachten Saatguts mittels Selbstdeklaration zu informieren und so die Erfassung zu vereinfachen.

Artikel 4 Befreiung von der Vertragspflicht

Lagerpflichtige, die pro Kalenderjahr weniger als die definierte Grenzmenge (beim Rapssaatgut 100 kg) im Inland in Verkehr bringen, sind vom Abschluss eines Pflichtlagervertrags befreit. Damit werden Erstinverkehrbringer von kleinen Mengen gegenüber den anderen Erstinverkehrbringern bevorzugt. In Anbetracht der kleinen Menge und im Sinne einer angemessenen Verringerung des administrativen Aufwands scheint diese Ungleichbehandlung aber vertretbar.

Darüber hinaus kann das BWL in Ausnahmefällen Lagerpflichtige, die keinen oder einen nur sehr geringen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten, vom Abschluss eines Pflichtlagervertrags befreien. Eine solche Befreiung könnte eventuell bei einer offensichtlich einmaligen Inverkehrbringung ins Auge gefasst werden.

Artikel 5 Ausmass der Pflichtlager und Anforderungen an die Qualität der eingelagerten Waren, Absatz 1

Wie bereits unter den Erläuterungen zu Artikel 1 erwähnt, wird die Qualität sowie das Ausmass der Pflichtlagerwaren in einer Verordnung des WBF geregelt. Es ist vorgesehen, Rapssaatgut marktüblicher Sorten im Ausmass einer Jahresbedarfsdeckung an Pflichtlager zu legen.

Der Umfang der Pflichtlager der einzelnen Halter wird voraussichtlich aufgrund ihres Anteils der zum ersten Mal im Inland in Verkehr gebrachten Menge festgelegt.

Artikel 5 Ausmass der Pflichtlager und Anforderungen an die Qualität der eingelagerten Waren, Absatz 2

Gemäss Artikel 17 der Verordnung über die wirtschaftliche Landesversorgung (VWLTV; SR 531.11) besteht die Möglichkeit im Pflichtlagervertrag vorzusehen, dass Pflichtlagerhalter das Recht haben, ihre Lagerpflicht im gegenseitigen Einverständnis einem Dritten zu übertragen. Dabei handelt es sich um die sogenannte stellvertretende Pflichtlagerhaltung. Damit haben Lagerpflichtige die Möglichkeit, die Pflichtlagerware durch andere Firmen, die zum Beispiel die vorerwähnten Lagerwaren einfacher umschlagen können, halten zu lassen. Das BWL schliesst mit dem Dritten einen Pflichtlagervertrag über die stellvertretende Pflichtlagerhaltung ab. Der Dritte übernimmt damit die sich infolge der Lagerhaltungspflicht ergebenden Rechte und Pflichten des Lagerpflichtigen. Der Lagerpflichtige und der Dritte regeln die weiteren Bedingungen des Übertrags selbst.

Artikel 5 Ausmass der Pflichtlager und Anforderungen an die Qualität der eingelagerten Waren, Absatz 3

Die unter Absatz 3 erwähnte gemeinsame Pflichtlagerhaltung ist vergleichbar mit der stellvertretenden Pflichtlagerhaltung (Art. 17 VWLTV). Der Unterschied besteht darin, dass der Lagerpflichtige seine Lagerpflicht einer Gesellschaft überträgt, deren hauptsächlicher Zweck die Lagerhaltung von Pflichtlagerwaren ist. Das Instrument der gemeinsamen Pflichtlagerhaltung könnte beispielsweise Anwendung finden, wenn mehrere Lagerpflichtige eine Lagerhaltungsfirma gründen und ihr die Lagerpflicht übertragen.

Artikel 6 Zusammenarbeit der Behörden

Dieser Artikel regelt die Zusammenarbeit zwischen dem BWL und der Eidgenössischen Zollverwaltung im Rahmen der Pflichtlagerhaltung von Saatgut.

Artikel 7 Kontrolle

Die Kontrolle der Pflichtlager obliegt dem BWL. Die Lager sind mindestens einmal jährlich zu kontrollieren. Die Kontrolle beinhaltet in der Regel eine physische

Kontrolle der Lagermengen am Lagerort, eine stichprobenweise Qualitätskontrolle in einem Labor sowie eine Kontrolle der Warenbuchhaltung.

Artikel 8 Regelung strittiger Fälle

Mit Artikel 8 wird dem BWL ermöglicht, in strittigen Fällen den Abschluss eines Pflichtlagervertrags sowie dessen Aufhebung zu verfügen. Ein Beschwerdeverfahren richtet sich in diesen Fällen nach den allgemeinen Regeln der Bundesrechtspflege.

Artikel 9 Vollzug der Verordnung und Änderung des Anhangs

Artikel 9 sieht vor, dass das BWL mit der Umsetzung der Bestimmungen der Verordnung betraut wird. Er sieht im Weiteren vor, dass der Anhang der Verordnung mit den der Pflichtlagerhaltung unterstellten Waren nach Anhören der beteiligten Wirtschaftskreise – dies betrifft derzeit namentlich die in die Pflichtlagerhaltung einbezogenen Akteure – vom WBF geändert werden kann.

Artikel 10 Inkrafttreten

Unter diesem Artikel wird zu gegebener Zeit das Datum des Inkrafttretens der Verordnung festgehalten. Der Bundesrat beabsichtigt, die Pflichtlagerhaltung von Saatgut im ersten Halbjahr 2022 einzuführen.

Anhang – 1. Saatgut, das der Pflichtlagerhaltung unterstellt ist

Der Lagerpflicht unterstellt werden sollen Rapssamen, auch geschrotet, mit geringem Gehalt an Erucasäure zu Saatzwecken (Zolltarifnummer 1205.1069 /911).

Anhang – 2. Grenzmenge für den Abschluss eines Pflichtlagervertrags

Lagerpflichtige, die pro Kalenderjahr weniger als 100 Kilogramm Rapssamen zu Saatzwecken zum ersten Mal in Verkehr bringen und aufgrund der geringen Menge keinen oder nur einen sehr kleinen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten, sind vom Abschluss eines Pflichtlagervertrags befreit.

4. Auswirkungen

4.1. Auswirkungen auf den Bund

Artikel 9 der Vorlage sieht vor, dass das BWL mit der Umsetzung der Bestimmungen der Verordnung betraut wird. Dazu gehören insbesondere die Erfassung der Lagerpflichtigen, das Management der Pflichtlagerverträge, die Bearbeitung und Analyse der Meldungen, die Festlegung der individuellen Lagermengen sowie die Kontrolle der Pflichtlager. Diese Aufgaben, welche im Rahmen der

Pflichtlagerhaltung anderer Güter durch private Pflichtlagerorganisationen wahrgenommen werden, haben zusätzliche administrative Aufwände im BWL zur Folge. Die Pflichtlagerhaltung von Rapssaatgut kann im BWL mit den bestehenden Ressourcen vollzogen werden. Je nach Marktentwicklung kann der Verwaltungsaufwand derart zunehmen, dass zusätzliche Stellenprozente im BWL notwendig werden, um diese Aufgaben vollumfänglich wahrnehmen zu können. Dies wäre insbesondere bei einem grösseren Anstieg von lagerpflichtigen Firmen oder weiterem Saatgut, welches künftig der Pflichtlagerhaltung unterstellt würde, der Fall.

4.2. Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone sind von der Vorlage nicht betroffen.

4.3. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Pflichtlagerhaltung von Saatgut obliegt der Wirtschaft. Aufgrund einer auf die Importdaten der Jahre 2018 und 2019 gestützten Schätzung ist damit zu rechnen, dass voraussichtlich 4-7 Firmen lagerpflichtig werden und einen Pflichtlagervertrag mit dem BWL abschliessen müssen. Einzelne Unternehmen, die nur wenig Saatgut gemäss im Anhang aufgeführten Waren umschlagen, werden möglicherweise das Instrument der stellvertretenden Pflichtlagerhaltung (vgl. Erläuterungen zu Artikel 5, Absatz 2) nutzen; dementsprechend dürfte zusätzlich eine gewisse Anzahl an Verträgen über die stellvertretende Pflichtlagerhaltung abzuschliessen sein.

Die Lagerpflichtigen tragen sämtliche ihnen aus der Pflichtlagerhaltung entstehenden Kosten selbst. Diese werden dann auf die Produktpreise überwält. Der Bund kann den Haltern die Finanzierung der Pflichtlagerwaren erleichtern, indem er Garantien für Bankdarlehen gewährt und somit die Zinsaufwände verringert. Zudem profitieren Pflichtlagerhalter von einer vorteilhaften steuerlichen Bewertung der Pflichtlager (Art. 22 LVG). Wird ein Produkt neu der Pflichtlagerhaltung unterstellt, erfolgt die Bewertung vorerst nach den Grundsätzen des Handelsrechts. Auf dem handelsrechtlich massgebenden Höchstwert ist eine steuerwirksame Wertberichtigung von maximal 50 % ohne besonderen Risikonachweis zulässig⁵.

Die Kosten, welche sich für die Wirtschaft aufgrund einer Pflichtlagerhaltung von Rapssaatgut insgesamt ergeben, können aufgrund folgender derzeit bekannten Grössen grob geschätzt werden:

⁵ Kreisschreiben Nr. 26 vom 22. Juni 2006 der Schweizerischen Steuerkonferenz zur steuerliche Bewertung von Pflichtlagern

Zur Deckung eines gegenwärtigen Jahresbedarfs an Rapssaatgut von rund 100 Tonnen werden Lagerkapazitäten von insgesamt 130 bis 140 Paletten benötigt. Für die Kosten eines Palettenstellplatzes werden CHF 0.25 pro Tag berechnet. Für den Umschlag der Waren werden Kosten von CHF 10.00 pro Palette angenommen. Diese Kostensätze beruhen auf Angaben von Grossverteilern der Lebensmittelbranche, welche für die Schätzung der Lagerkosten von Saatgut herangezogen wurden. Bei geschätzten 140 Paletten und einem jährlichen Umschlag ergeben sich jährliche Kosten von rund CHF 14'000. Hinzu kommen weitere Faktoren wie beispielsweise Kosten für die Administration oder Versicherungen, die in dieser Schätzung nicht berücksichtigt wurden. Auch im Falle von mehreren Lagerumschlägen pro Jahr und höheren Palettenstellplatzkosten sowie unter Einbezug der administrativen Kosten kann davon ausgegangen werden, dass sich die aus der Pflichtlagerhaltung von Rapssaatgut entstehenden Lagerkosten im Vergleich zu den anfallenden Lagerkosten anderer Pflichtlagerprodukte gering wären.

4.4. Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Pflichtlagerhaltung erhöht generell die Versorgungssicherheit in der Schweiz bei Importstörungen und reduziert das Risiko kurz- und mittelfristiger Versorgungsengpässe.

4.5. Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht

Der vorliegende Verordnungsentwurf steht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Bei einer allfälligen Einführung eines Garantiefondsbeitrags sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der WTO und den Freihandelsabkommen zu beachten, die die Einführung von zollähnlichen Abgaben einschränken.