

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatssekretariat für Wirtschaft
Nichttarifische Massnahmen
Holzikofenweg 36
3003 Bern

14. März 2018

Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse: Meldeverfahren; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 wurde die Anhörung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) eröffnet.

Mit dieser Revision soll beim Inverkehrbringen von Lebensmitteln nach Cassis-de-Dijon das Bewilligungsverfahren durch ein Meldesystem ersetzt werden. Gleichzeitig ist vorgesehen, die Bestimmung zu den Sprachanforderungen an Warnhinweise an die neue Lebensmittelgesetzgebung anzupassen.

Der Kanton Aargau bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme in rubrizierter Angelegenheit und äussert sich zu dieser Vorlage wie folgt:

Art. 16c Aufhebung Bewilligungsverfahren und Einführung einer Meldepflicht

Laut dem erläuterndem Bericht sei das bisherige Bewilligungssystem nicht mehr verhältnismässig und überholt. Als wesentlicher Grund wird in diesem Zusammenhang die 2017 stattgefundene weitgehende Harmonisierung des Schweizer Lebensmittelrechts mit den Lebensmittelvorschriften der Europäischen Union (EU) aufgeführt. Das Bewilligungssystem soll aufgehoben und durch ein Meldesystem ersetzt werden.

A Auf die Aufhebung des Bewilligungsverfahrens und die Einführung einer Meldepflicht ist zu verzichten

1. Lebensmittelsicherheit/Gesundheitsschutz nicht gewährleistet

Dass mit der Revision der Lebensmittelgesetzgebung eine weitere Angleichung an das EU-Lebensmittelrecht erfolgt ist und damit Handelshemmnisse abgebaut werden konnten, steht ausser Frage. Allerdings gibt es auch innerhalb der EU nach wie vor nicht-harmonisierte Bereiche mit länderspezifischen Vorschriften in Bezug auf Lebensmittel. So gelten zum Beispiel bei Lebensmitteln für Sportlerinnen und Sportler sowie bei der Verwendung von Botanicals in Lebensmitteln, zwei Bereiche, bei denen dem Gesundheitsschutz besondere Beachtung geschenkt werden sollte, unterschiedliche nationale Regelungen.

In der EU ebenfalls nicht harmonisiert sind die zulässigen Höchstmengen von zugesetzten Vitaminen, Mineralstoffen und anderen Substanzen. So kommen bei der Anreicherung von Lebensmitteln nationale Regelungen zur Anwendung, die zum Teil sehr stark voneinander abweichen. In der

Schweiz sind bei angereicherten Lebensmitteln beispielsweise maximal 15 µg Vitamin D und bei Nahrungsergänzungsmitteln maximal 20 µg Vitamin D in der empfohlenen Tagesration zulässig. In Italien werden bei Nahrungsergänzungsmitteln hingegen maximal 50 µg Vitamin D toleriert. Solche Produkte erfüllen die Lebensmittelanforderungen nicht mehr. Gemäss der gemeinsamen deutschen Expertenkommission des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sowie des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) sind Präparate mit höheren Dosierungen als 20 µg Vitamin D in der Tagesdosis als Arzneimittel zu beurteilen (Stellungnahme der gemeinsamen Expertenkommission BVL/BfArM: Bewertung von Vitamin-D-haltigen Produkten, 01/2016).

Bis Mai 2017 waren deshalb Nahrungsergänzungsmittel und Lebensmittel für Sportlerinnen und Sportler von der Möglichkeit eines Inverkehrbringens nach Cassis-de-Dijon ausgenommen. Mit der Berücksichtigung solcher Produkte im Cassis-de-Dijon-Verfahren sorgte der Bund bereits für eine gewichtige Liberalisierung betreffend des Imports solcher Produkte aus dem EU-Raum.

Gerade im Abgrenzungsbereich Lebensmittel – Arzneimittel fehlen harmonisierte EU-Vorschriften und es wird deutlich, dass diverse Bereiche nur durch die einzelnen nationalen Lebensmittelgesetzgebungen geregelt werden und nicht durch das EU-Recht. Um die Lebensmittelsicherheit und den Gesundheitsschutz bei diesen und allen weiteren Lebensmittelgruppen nach wie vor zu gewährleisten, ist das Bewilligungsverfahren bei der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Lebensmittelbereich nötig und nicht durch die Meldepflicht zu ersetzen.

2. Keine Verbesserung der Transparenz für Konsumentinnen und Konsumenten

Laut erläuterndem Bericht soll durch die öffentlich zugänglichen Meldungen die Transparenz in Bezug auf die nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip in Verkehr gebrachten Lebensmittel für Konsumentinnen und Konsumenten erhöht werden. Bereits jetzt schon wird auf der Internetseite des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) gelistet, zu welchen gleichartigen Lebensmitteln es eine Allgemeinverfügung beziehungsweise eine Bewilligung gibt. Diese Informationen sind jedermann (Vollzugsbehörden, Unternehmen, Konsumenten etc.) zugänglich und aussagekräftiger als eine Meldeliste. Dass die vorgesehene Meldeliste die Transparenz für Konsumentinnen und Konsumenten verbessern soll, ist deshalb nicht nachvollziehbar.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Konsumentinnen und Konsumenten Produkte anhand der Kennzeichnung erkennen können, welche in der Schweiz (Produktionsland "Schweiz") nach Vorschriften der EU oder eines EU- beziehungsweise Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)-Staats produziert wurden. Eine solche Deklarationspflicht existiert seit dem 1. Januar 2017.

3. Falsche Sicherheit für Unternehmen und für Konsumentinnen und Konsumenten

Eine Meldepflicht beinhaltet keine abschliessende Beurteilung durch die Behörden. Damit fällt gegenüber den Unternehmen auch eine Dienstleistung weg. Die Unternehmen müssen im Rahmen ihrer Selbstverantwortung selber prüfen, ob die von ihnen im Rahmen von Cassis-de-Dijon in Verkehr gebrachten Produkte der Gesetzgebung der EU oder eines EU- beziehungsweise EWR-Staats entsprechen und dort rechtmässig in Verkehr gebracht werden.

Dabei zeigt sich eine grundsätzliche Problematik einer Meldepflicht. Wenn ein Unternehmen den grossen Aufwand einer jährlichen Meldung aller ihrer nach Cassis-de-Dijon in Verkehr gebrachten Produkte an die zuständigen Behörden auf sich nimmt und die Produkte ohne Widerspruch von der Behörde als "gemeldet" in einer öffentlich zugänglichen Liste publiziert werden, geht das Unternehmen (verständlicherweise) davon aus, dass seine Produkte legal in der Schweiz in Verkehr sind. Diese Annahme ist ohne Bewilligungspflicht falsch. Von Herstellern und Importeuren gemeldete Produkte sind nicht zwingend rechtmässig in der Schweiz in Verkehr. Die Unternehmen wie auch die

Konsumentinnen und Konsumenten wähnen sich so in falscher Sicherheit. Eine entsprechende Liste der gemeldeten Produkte ist ohne vertiefte Prüfung wertlos.

4. Steigender Aufwand für Unternehmen

Seit Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips kann bei Lebensmitteln keine preissenkende Wirkung belegt werden. Dass nun gerade der Ersatz der Bewilligungs- zur Meldepflicht bei Lebensmitteln zu tieferen Kosten und zur erhofften Preissenkung führen wird, ist zu bezweifeln. Heute muss nur der erste Gesuchsteller beim BLV vor dem Inverkehrbringen eines Produkts nach Cassis-de-Dijon einmalig eine Bewilligung einholen. Da die Bewilligung danach für alle gleichartigen Lebensmittel gilt, können sich die weiteren Importeure und Hersteller auf diese Allgemeinverfügung abstützen und haben diesbezüglich keinen Zusatzaufwand.

Im Unterschied zur bisherigen Bewilligungspflicht sollen künftig alle Importeure und Hersteller die von ihnen gemäss Cassis-de-Dijon auf den Schweizer Markt gebrachten Produkte beim Bund melden, selbst wenn dasselbe Lebensmittel bereits von einem anderen Importeur oder Hersteller gemeldet wurde. Zudem muss jede Meldung jährlich erneuert werden. Mit der Einführung der Meldepflicht werden folglich viel mehr Akteure jährlich einen massiven zusätzlichen administrativen Aufwand haben.

5. Effizienzeinbusse im Vollzug beim Wegfall der Bewilligungspflicht

Mit dem aktuellen Bewilligungsverfahren wird zum heutigen Zeitpunkt zentral vom BLV überprüft, ob die Bedingungen für ein Lebensmittel nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip erfüllt sind. Fällt das Bewilligungsverfahren weg und gibt es beim BLV nur noch eine Meldepflicht, so haben die Kontrollen durch die einzelnen kantonalen Vollzugsbehörden zu erfolgen. Dies bedingt nicht nur einen Mehraufwand bei den kantonalen Stellen, sondern birgt auch die Gefahr eines uneinheitlichen Vollzugs. Im Sinne der Effizienz und einheitlichen Beurteilung hat die Prüfung zum Inverkehrbringen von Lebensmitteln nach Cassis-de-Dijon nach wie vor zentral nur an einer Stelle (beim BLV) mittels Bewilligungsverfahren zu erfolgen.

6. Auswirkungen beim Bund

Es wird geschätzt, dass sich die Erstellungskosten der Datenbank für das Meldesystem im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von Lebensmitteln nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip zwischen Fr. 400'000.– und Fr. 800'000.– und die jährlichen Betriebskosten zwischen Fr. 40'000.– bis Fr. 80'000.– bewegen. Der Bund wird künftig mit dem aufgebauten Meldesystem hauptsächlich administrativ tätig sein. Werden Aufwand und Nutzen des Meldesystems abgewogen, so lohnt sich der Aufbau und Unterhalt eines solchen Administrationsapparats nicht.

Hingegen lohnt es sich, das papierbasierte Bewilligungssystem durch ein administrativ einfacheres elektronisches Bewilligungsverfahren abzulösen. Dies würde den heutigen Gegebenheiten besser Rechnung tragen und die Abwicklung sowohl beim Bund als auch bei den Unternehmen vereinfachen. So könnte die Effizienz beim bestehenden Bewilligungssystem gesteigert werden.

7. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen/Vergleich mit anderen EU-Ländern

Bezüglich des einseitigen Cassis-de-Dijon-Prinzips bestehen für die Schweiz keine völkerrechtlichen Verpflichtungen. Auch unter diesem Gesichtspunkt steht der Beibehaltung der Bewilligungspflicht nichts im Weg. Kommt hinzu, dass die Bewilligungspflicht auch in anderen EU-Ländern für Lebensmittel, die gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip in Verkehr gebracht werden, Anwendung findet. Dieselbe Handhabe wie heute die Schweiz mit Allgemeinverfügungen, beziehungsweise der Bewilligungspflicht, kennt Deutschland (siehe unter www.bvl.bund.de > Lebensmittel > Für Antragsteller

und Unternehmen > Allgemeinverfügungen nach § 54 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch). So werden in Deutschland seit 1993 analog der Schweiz Allgemeinverfügungen beziehungsweise Bewilligungen erlassen.

Aus diesen Gründen soll auf die Aufhebung der Bewilligungspflicht und eine Anpassung von Art. 16c THG verzichtet werden.

B Eventualiter ist auf die Einführung einer Meldepflicht zu verzichten und die Bewilligungspflicht für Lebensmittel ersatzlos zu streichen

Es ist dem Regierungsrat bewusst, dass der Abbau von Handelshemmnissen und die Vereinfachung von Parallelimporten ein breit abgestütztes politisches Ziel darstellen (vergleiche diverse Motionen, unter anderem Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats). Falls unter diesen Umständen trotz der Gefährdung des Gesundheitsschutzes im nicht harmonisierten Bereich der EU-Gesetzgebung und trotz der möglichen Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten an einer Aufhebung der Bewilligungspflicht für Lebensmitteln und an einer Anpassung von Art. 16c THG festgehalten werden soll, schlägt der Regierungsrat alternativ als konsequente Variante die vollständige Aufhebung von Art. 16c THG vor.

1. Sicherheit durch Selbstverantwortung für Unternehmen

Die Gefahr einer falschen Sicherheit verursacht durch eine Meldepflicht fällt weg. Bei einer Streichung der Bewilligungspflicht und einem Verzicht auf eine Meldepflicht wäre allen Importeuren und Produzenten klar, dass sie selber für die Rechtmässigkeit der Produkte verantwortlich sind. Die falsche Sicherheit der Meldepflicht entfällt.

2. Massiv weniger Aufwand und tatsächliche administrative Vereinfachung für Unternehmen

Der administrative Aufwand für die Unternehmen könnte massiv gesenkt werden, wenn eine jährliche Meldung aller nach Cassis-de-Dijon in Verkehr gebrachter Lebensmittel entfallen würde. Allerdings entbindet dies nicht von der Verpflichtung zur Selbstkontrolle und der administrative Aufwand im Rahmen der Selbstkontrolle würde selbstverständlich nicht weg fallen. Mit der ersatzlosen Streichung der Bewilligungspflicht nach Art. 16c THG für Lebensmittel könnte eine tatsächliche und konsequente administrative Vereinfachung erreicht werden und das auch bei einer Meldepflicht bestehende Handelshemmnis könnte beseitigt werden.

3. Konsequente Umsetzung des Prinzips der Selbstkontrolle

Wer Lebensmittel in Verkehr bringt, ist zur Selbstkontrolle verpflichtet. Er oder sie ist dafür verantwortlich, dass das Produkt sicher ist, eine Gefährdung der Gesundheit ausgeschlossen werden kann und dass das Produkt die rechtlichen Anforderungen erfüllt.

Es gibt keinen Grund, weshalb die Unternehmen im Rahmen dieser anspruchsvollen Verpflichtung nicht auch die Verantwortung für die Erfüllung der Anforderungen des Inverkehrbringens nach THG übernehmen sollen. Es ist davon auszugehen, dass alle nach dem Entwurf für Art. 16c Abs. 3 THG vom Bundesrat festzulegenden Daten, welche gemeldet werden, sowieso im Rahmen der Lebensmittelgesetzgebung unter die Anforderungen einer lebensmittelrechtlichen Selbstkontrolle fallen.

4. Mehraufwand und Effizienzeinbusse im kantonalen Vollzug beim Wegfall der Bewilligungspflicht – Ressourceneinsparungen beim Bund

Für die kantonalen Vollzugsbehörden würden zusätzliche Aufgaben im Rahmen der Verpflichtung zur Kontrolle der betrieblichen Selbstkontrolle anfallen. Betriebe, die in ihren Unterlagen nicht dokumentiert haben, welche ausländischen rechtlichen Vorschriften das nach Cassis-de-Dijon in Verkehr gebrachte Produkt erfüllt, und wo und in welcher Form das Produkt in der EU beziehungsweise dem EWR rechtmässig in Verkehr gebracht wird, erfüllen ihre Verpflichtung zur Selbstkontrolle nicht. In diesen Fällen gelangen die üblichen verwaltungs- und strafrechtlichen Verfahren zur Anwendung.

Für diese Prüfungen sind den Kantonen die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, die bei den Bundesbehörden bei einem Verzicht auf ein Meldesystem nicht anfallen. Damit sollten für den zusätzlichen Kontrollaufwand der kantonalen Vollzugsbehörden einmalig für Ausbildungszwecke zwischen Fr. 400'000.– und Fr. 800'000.– und jährlichen zwischen Fr. 40'000.– bis Fr. 80'000.– zur Verfügung gestellt werden können.

5. Wermutstropfen: Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten

Eine mögliche Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten bezüglich der lebensmittelrechtlichen Anforderungen, die ein nach Cassis-de-Dijon in der Schweiz Verkehr gebrachtes Produkt erfüllt, kann durch die Aufhebung der Bewilligungspflicht nicht verhindert werden. Allerdings trägt die geplante Meldepflicht für derartige Produkte realistisch beurteilt kaum zur Verhinderung einer Konsumententtäuschung bei.

Ein nicht unbeträchtliches Täuschungspotenzial ist solchen in der EU beziehungsweise im EWR nach entsprechender Gesetzgebung produzierten und auf dem Schweizer Markt in Verkehr gebrachten Produkten definitionsgemäss eigen und kann weder durch Bewilligungspflicht noch durch Meldepflicht verhindert werden. Deshalb könnte auch auf beides verzichtet werden.

6. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen/Vergleich mit anderen EU-Ländern

Bezüglich des (einseitigen) Cassis-de-Dijon-Prinzips bestehen für die Schweiz keine völkerrechtlichen Verpflichtungen. Auch unter diesem Gesichtspunkt steht der ersatzlosen Aufhebung der Bewilligungspflicht nichts im Wege.

Aus diesen Gründen soll auf die Aufhebung der Bewilligungspflicht und eine Anpassung von Art. 16c THG verzichtet werden. Falls an einer Aufhebung der Bewilligungspflicht festgehalten wird, sollte eventualiter auch auf eine Meldepflicht verzichtet werden und so ein tatsächlicher Beitrag zur administrativen Entlastung der Betriebe und zur Beseitigung der Handelshemmnisse geleistet werden.

Art. 16d Abs. 2: Änderung der Sprachanforderung für Warnhinweise

Die Anpassung der Sprachanforderung für Warnhinweise wird im Hinblick auf die Angleichung ans Lebensmittelrecht und den Abbau der Handelshemmnisse als zweckmässig erachtet.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- thg@seco.admin.ch