

Positionspapier: Revision Lebensmittelrecht

Projekt LARGO

Salome Hofer
21. Oktober 2015

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Betroffenheit IG DHS	3
3	Hauptanliegen der IG DHS	3
3.1	Übergangsfristen	3
3.2	Schriftliche Deklarationspflicht Allergene	4
3.3	Herkunftsdeklaration.....	4
3.4	Nährwertdeklaration	5
3.5	Kosmetikverordnung.....	5

1 Ausgangslage

Das Lebensmittelgesetz ist für den Detailhandel von grosser Bedeutung für die tägliche Arbeit im Interesse der Konsumenten, und zwar auf allen Ebenen - bei der Beschaffung, im Verkauf wie auch in den eigenen Produktionsbetrieben, die zu den grössten Lebensmittelverarbeitungsbetrieben in der Schweiz zählen. Praktisch alle unsere Produktionsbetriebe liefern auch ins Ausland. Rechtssicherheit sowie ein effizienter und verlässlicher Vollzug sind neben unseren internen Vorschriften und Kontrollmechanismen wichtige Voraussetzungen, um unseren Kundinnen und Kunden sichere, korrekt beschriftete und auch preislich attraktive Produkte anbieten zu können.

2 Betroffenheit IG DHS

Die Mitglieder der IG DHS machen rund 45% des Schweizer Detailhandelsumsatzes. Rund 52% davon im Food-Bereich. Sie sind sowohl als Händler inländischer und importierter Produkte, wie auch als Hersteller von Schweizer Lebensmitteln tätig. Vom neuen Lebensmittelgesetz und seinen Verordnungen sind die Mitglieder der IG DHS direkt betroffen. Einige vorgeschlagene Anpassungen oder Neuregelungen würden bei der Umsetzung zu massiven Mehrkosten in den Unternehmen führen. Die Regulierungsfolgeabschätzung des Bundes zeigt auf, dass den Schweizer Detailhandel rund CHF 5.7 Mio. Mehrkosten erwarten, werden die Verordnungen im Sinne des Bundes angepasst. Rund CHF 147 Mio. einmalige Mehrkosten fallen bei den Schweizer Herstellern an und dementsprechend unter anderem auch bei einzelnen IG DHS Mitgliedern. Weiter sind die IG DHS Mitglieder auch von Mehrkosten auf Grund der vorgeschlagenen Anpassungen der Kosmetikverordnung betroffen, da sie zu den wichtigsten Händlern und teilweise Herstellern von Kosmetikprodukten gehören. Die Regulierungsfolgeabschätzung schätzt die Folgekosten für den Kosmetikbereich auf ca. CHF 28 Mio. pro Jahr.

Nicht berücksichtigt sind weitere Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft die sich aus marktverzerrenden Sonderbestimmungen für den Schweizer Markt ergeben.

3 Hauptanliegen der IG DHS

Die IG DHS befürwortet ausdrücklich die Angleichung des schweizerischen Lebensmittelrechts an die Bestimmungen der EU. In zwei entscheidenden Punkten geht die Vorlage allerdings zu weit; einerseits bezüglich der Schweizer Sonderregelung der Herkunftsdeklaration von Lebensmittelzutaten und andererseits die Regelungen im Kosmetikbereich. Die IG DHS hat sich immer für das neue Gesetz eingesetzt, da dieses Handelshemmnisse zur EU abbaut und einige Vereinfachungen schafft. Insofern ist es äusserst wichtig, dass nun die Verordnungen entsprechend angepasst werden. Grossmehrheitlich bauen die neuen Verordnungen Handelshemmnisse zur EU ab und sind deshalb zu befürworten. Auch der Paradigmenwechsel ist für die Wirtschaft von Vorteil. Einige wenige, jedoch gewichtige Anpassungen lehnt die IG DHS ab und schlägt pragmatischere Lösungen resp. die Beibehaltung des Status Quo vor. Dies insbesondere da, wo die neuen Bestimmungen über EU-Recht hinaus gehen oder negative Konsequenzen für die betroffenen Branchen beinhalten und den Freiheitsgrad einschränken. Die Schweizer Branchen gehen in vielen Bereichen freiwillig voraus und weiter, als das Gesetz verlangt. Diese freiwilligen Leistungen sollten nicht übermässig eingeschränkt oder durch gesetzgeberische Lösungen verunmöglicht werden, da dies die Möglichkeit der Profilierung am Markt einschränkt.

3.1 Übergangsfristen

Die IG DHS fordert vier Jahre Übergangsfrist für alle Verordnungen. Die Regulierungsfolgeabschätzung, welche der Bund in Auftrag gegeben hat, zeigt, dass die einmaligen Kosten bei längeren Übergangsfristen

massiv reduziert werden könnten. Mit vier Jahren Übergangsfrist könnten die Produkte-, und insbesondere Verpackungs-, zyklen bzw. die nötigen Systemanpassungen besser berücksichtigt/ umgesetzt werden.

Antrag bei allen Verordnungen in den entsprechenden Übergangsbestimmungen:
4 Jahre

3.2 Schriftliche Deklarationspflicht Allergene

Die Regulierungsfolgenabschätzung kommt zum Schluss, dass die Kosten der bundesrätlichen Regelung den Nutzen übersteigen. Mit dem untenstehenden Antrag setzt sich die IG DHS für eine pragmatische Lösung ein, damit die mündliche Auskunft auf Basis von schriftlichen Angaben im Hintergrund weiterhin möglich ist. Die Schriftlichkeit ist bei täglich wechselnden Angeboten mit grossem Aufwand verbunden. Die IG DHS befürchtet, dass dies für die betroffenen KonsumentInnen nicht zwingend zu mehr Sicherheit führt. Die mündliche Auskunftspflicht kann allfälligen Systemfehlern bei der Erstellung der Informationen besser entgegenwirken. Auch die Regulierungsfolgenabschätzung kommt zum Schluss, dass die Kosten des bundesrätlichen Vorschlages den Nutzen übersteigen. Der oben genannte Vorschlag lässt die mündliche Auskunft explizit weiterhin zu.. Neu dazu käme somit einfach eine gewisse Systematik, resp. systematische Dokumentation der Informationen. In einem Branchenleitfaden/ Selbstkontrollkonzept können für diese Dokumentation relativ einfach Richtlinien (wie beispielsweise Checklisten) definiert werden, analog Deutschland oder Österreich.

Antrag LGV, Art. 38, Abs. 2, lit. c:
streichen

Neuer Abs. 5

Über Lebensmittel oder Zutaten in Lebensmitteln mit Allergiepotehtial (Art. 35, Abs. 1, lit. c), die offen angeboten werden muss informiert werden.

Neuer Abs. 6

Diese Verpflichtung gilt auch dann als erfüllt, wenn an gut sichtbarer Stelle deutlich und gut lesbar ein Hinweis angebracht wird, dass die genannten Informationen auf Nachfrage mündlich erhältlich sind.

Neuer Abs. 7

Die mündliche Weitergabe der Informationen gemäss Abs. 5 hat durch dafür geschulte Personen zu erfolgen.

Neuer Abs. 8

Lebensmittelbetriebe haben sicherzustellen, dass die in Abs. 5 genannten Informationen mit Hilfe von schriftlichen Unterlagen wie Deklarationen von Rohstoffen usw. sicher gestellt werden können.

3.3 Herkunftsdeklaration

Die IG DHS anerkennt grundsätzlich das Bedürfnis der KonsumentInnen nach einer verständlichen Herkunftsdeklaration. Die Mitgliedfirmen der IG DHS tragen diesem Bedürfnis Rechnung, indem sie bereits heute freiwillig Angaben zur Herkunft von Zutaten (z.B. beim Fleisch) machen, die über die gesetzlich vorgeschriebene Pflicht hinaus gehen. Gleichzeitig fordert sie aber, diesem Bedürfnis mit einer praktikablen und zielgerichteten gesetzlichen Lösung gerecht zu werden, die keine nicht-tarifären Handelshemmnisse schafft und die Spielraum für Profilierung am Markt zulässt. In den vergangenen drei Jahren wurden mehrere Vorschläge zur Handhabung der Herkunftsdeklaration diskutiert. Die Argumentationslinien der unterschiedlichen Stakeholder waren dementsprechend bekannt. Aus Sicht der IG DHS ist deshalb unverständlich, wie der nun vorliegende Vorschlag zu Stande kam, da dieser weder umsetzbar ist noch im Vorfeld der Vernehmlassung auf breite Unterstützung stiess. Insbesondere problematisch bei der geforderten Herkunftsdeklaration für Rohstoffe ist einerseits die unklare Definition von verarbeiteten vs. unverarbeiteten Rohstoffen und ande-

rerseits die Mehraufwände und die Umsetzbarkeit bei Importwaren und insbesondere bei Markenprodukten aufgrund der Schweizer Spezialregelung: Die Europäische Kommission hat in ihren Berichten die Umsetzbarkeit der Herkunftsdeklaration als nicht umsetzbar bewertet und das Schweizer Parlament hat stets betont, dass die Umsetzung in der EU auch für die Schweiz massgeblich sein muss. Aus Sicht IG DHS ist die Herkunftsdeklaration bei tierischen Rohstoffen, Früchten und Gemüse wichtig, die für das Endprodukt namens- oder wertgebend sind. Für stark verarbeitete Produkte hingegen sehen wir kein Konsumenteninteressen für eine umfassende Deklaration. Die IG DHS beantragt Streichung der Bestimmung, resp. wird sich im Dialog für eine moderatere Lösung auf Basis der obigen Überlegungen einsetzen.

Antrag LIV, Art. 16:
streichen

3.4 Nährwertdeklaration

Die IG DHS setzt sich für die Beibehaltung der heutigen Vorgaben zur Nährwertdeklaration ein. Diese hat sich bewährt und ermöglicht insbesondere bei kleineren Verpackungen oder bei Produkten, welche direkt am Verkaufspunkt verpackt werden, eine reduzierte Deklaration. Die Schweiz sollte diesen bewährten Weg weitergehen und den Unternehmen weiterhin ermöglichen, die Nährwertdeklaration in passender Form anzuwenden (gew. Freiheitsgrad hochhalten).

Antrag LGV, Art. 35, Abs. 1, lit. g:
gegebenenfalls eine Nährwertdeklaration

Antrag LIV, Art. 21., Abs 1

Die Nährwertdeklaration umfasst (~~obligatorische Nährwertdeklaration~~) den Energiewert (Brennwert, Energie) sowie die Gehalte an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiss und Salz.

Antrag LIV, Art. 22, Abs. 1

In Anhang 10 aufgeführte Lebensmittel sind von der Pflicht zur Angabe der ~~obligatorischen Nährwertdeklaration~~ befreit.

3.5 Kosmetikverordnung

Die Revision der Kosmetikverordnung soll eine Angleichung an bestehendes EU-Recht ermöglichen. Diese Absicht ist aus Sicht des Detailhandels grundsätzlich als positiv zu bewerten und wird begrüsst. Die Abstimmung der Rechtsgrundlage im Kosmetikbereich auf das umliegende Ausland vereinfacht à priori den Parallelimport von solchen Produkten und wirkt somit gegen die Hochpreisinsel.

Allerdings beinhaltet die Vorlage zur Kosmetikverordnung in wesentlichen Bereichen sehr problematische Aspekte, welche eben gerade dies verunmöglichen. Verschiedene angedachte Massnahmen bedeuten einen unverhältnismässigen Umsetzungsaufwand bei geringem Mehrwert. Der Handel und auch die Produktion werden dadurch stark belastet, und die im Kosmetikbereich sehr wichtigen, preisdämpfenden Parallelimporte werden faktisch verunmöglicht.

Die IG DHS regt an, die Übergangsfrist grundsätzlich auf vier Jahre zu erhöhen und diese allenfalls zu verlängern, damit die Verhandlungen mit der EU über ein Abkommen in den relevanten Bestimmungen berücksichtigt werden können. Grundsätzlich ist die IG DHS der Meinung, dass sämtliche Verordnungsanpassungen die neue Handelshemmnisse zur Folge haben, zum jetzigen Zeitpunkt nicht in Kraft gesetzt werden können. Gleichzeitig anerkennt die IG DHS, dass für die Abkommensverhandlungen gewisse Äquivalenzanforderung umgesetzt werden müssen. Diesbezüglich erwartet die IG DHS jedoch, dass diese zwingend möglichst dem EU-Recht entsprechen. Insofern sollte beispielsweise bei der Schweizer Adresse eine Lösung für Parallelimporte gefunden werden. Importeure müssen bereits heute eine gewisse Rückverfolgbarkeit sicherstellen können, die auch zukünftig ausreichen sollte.

Im weiteren sind folgende Punkte relevant:

- **Melderegister für die Meldung ernster unerwünschter Wirkungen bei kosmetischen Mitteln (Art 14)**
Das Melderegister ist grundsätzlich zu befürworten, jedoch gilt ein solches heute schon gemäss LGV Art. 54 und wird umgesetzt. Mit der bisherigen Regelung ist man immer gut gefahren, in diesem Bereich ist deshalb eine Überregulierung unbedingt zu vermeiden. Zudem muss der Begriff "ernster" analog zur EU mit "schwerwiegender" ersetzt werden, um die EU-Definition anwenden zu können.
- **Benennung einer verantwortlichen juristischen Person im Inland (Art 3, Abs 3)**
Für Herstellerin und Importeurin gelten alle in dieser Verordnung festgelegten Pflichten. D.h. ein Import von Markenprodukten ist nicht möglich, wenn der Markenhersteller selber keinen Sitz in der Schweiz hat. In Kombination mit Art. 2 können nicht mal mehr namhafte Kosmetika eingeführt werden. Viele Pflichten der Verordnung PIF kann nur der physische Hersteller übernehmen. Diese fallen auch unter das Betriebsgeheimnis. Der Handel mit innovativen und neuen Marken (der Markenhersteller hat noch keinen Sitz in der Schweiz) wird unterbunden. Somit profitieren von dieser Regelung die grossen Player. Die Herstellung von Eigenmarken (Me too) durch namhaften europäische Herstellern wird unterbunden, bzw. jeder Eigenmarkenproduzent müsste erst eine Tochtergesellschaft in der Schweiz gründen, um ein Produkt offerieren und liefern zu können. Pflichten für den Importeur sind so festzulegen, dass Innovation nicht erstickt wird. Bei Importen sind die Händler für die Verfügbarkeit der Produktionsinformationsdatei zuständig oder ein schriftlicher Bevollmächtigter. Die Graumarktbeschaffung ist dann aber noch immer nicht möglich.

Antrag:

Ein Bevollmächtigter muss mittels vertraglichem Rahmenvertrag auch in anderen Ländern benannt werden können, damit die Produktion der Eigenmarken oder von Fremdmarken (ohne Schweizer Markenvertretung) auch ausserhalb der Schweiz möglich ist. Der Zugriff der Behörden auf das PIF kann somit über den Importeur dennoch sichergestellt werden.

- **Hersteller und Importeure müssen zwingend eine Schweizer Adresse auf den Produkten angeben (Art 9, Abs. 1 Bst. b)**

Die Angabe der Schweizer Adresse verunmöglicht die Parallelimporte von Markenprodukten aus dem EU-Raum komplett. Durch die zusätzliche Deklaration einer CH-Adresse müsste auch die Produktverantwortung (Herstellerverantwortung) übernommen werden können und das PIF vorliegen. Dies ist aber bei Markenartikel aus dem EU Raum nicht möglich (Zugriff auf Prüfberichte PIF/Sicherheitsbewertung / Keimbelastungstests etc. wegen Betriebsgeheimnis nicht möglich). Der CH-Markt wird wirksam abgeschottet und dem Detailhandel wird das einzige Mittel gegen überhöhte Importpreise genommen. Die Markenhersteller aus dem EU-Raum produzieren weiterhin Produkte speziell für den CH Markt und können die teureren Verkaufspreise hinter solchen Vorschriften weiterhin verstecken. Das Schutzniveau wird nicht erhöht. Ein Bevollmächtigter muss mittels vertraglichem Rahmenvertrag auch in anderen Ländern benannt werden können, damit die Produktion der Eigenmarken oder von Fremdmarken (ohne Schweizer Markenvertretung) auch ausserhalb der Schweiz möglich ist. Der Zugriff der Behörden auf das PIF kann somit über den Importeur dennoch sichergestellt werden. Mit diesem neuen Passus könnte eine schlanke Verordnungsanpassung vorgenommen werden, die bei Importen und insbesondere Parallelimporten den Zugang zu den relevanten Daten gewährleistet ohne grosse Folgekosten bei den Importeuren zu generieren. Wird diese Verordnungsanpassung nicht übernommen plädieren wir dafür, den Antrag unter Art. 4, Abs. 2 (neuer Absatz) auch auf EWR Staaten auszudehnen. Nur so kann sichergestellt werden, dass Importe ohne unverhältnismässig hohe Folgekosten weiterhin möglich sind.

Anträge:

Abs. 1, lit.a:

...den Namen, die Firma und die Adresse der ~~in der Schweiz ansässigen~~ Herstellerin.

Abs 1, lit. b:

~~oder der Importeurin des kosmetischen Mittels;~~

Die Importeurin ist verpflichtet, dem zuständigen Kantonalen Labor oder dem BLV die von ihm vertretenen Marken jährlich zu melden.

Art. 3, Abs. 2

Die Herstellerin oder die Importeurin kann schriftlich einen Bevollmächtigten mit Adresse in der Schweiz oder in einem EWR-Staat benennen, für den ebenfalls die Pflichten nach Absatz 1 gelten.

Art. 4, Abs. 2 (neu)

Bei Parallelimporten aus Nicht-EWR Staaten verpflichtet sich der Händler, den Zugriff auf die Produktinformationsdatei jederzeit zu gewährleisten.

▪ **Anforderungen an Sicherheitsbewerter**

Die Anforderungen an den Sicherheitsbewerter weichen vom EU Recht (Art 10 Ziff. 2 EU KosVO) ab und führen dazu, dass in der Schweiz kaum noch genügend Sicherheitsbewerter gefunden werden können. Die Einschränkung auf Ärzte und Apotheker ist nicht gerechtfertigt. Ein Chemiker mit Zusatzausbildung (z.B. DGK/IKW-Kurs) dürfte in der Schweiz keine Sicherheitsbewertungen durchführen, obschon er dazu in der EU qualifiziert wäre. Die zu erwartenden Engpässe erhöhen letztlich das Preisniveau für Schweizer Produkte und bedeuten eine Schlechterstellung gegenüber Herstellern aus der EU.

Antrag:

Art. 5, Abs. 3

...Die Sicherheitsbewertung des kosmetischen Mittels wird durch eine Person durchgeführt, die im Besitz eines Diploms oder eines anderen Nachweises formaler Qualifikationen ist, der nach Abschluss eines theoretischen und praktischen Hochschulstudiengangs in Pharmazie, Toxikologie, Medizin oder einem ähnlichen Fach oder eines als gleichwertig anerkannten Studiengangs erteilt worden ist.