Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Thurgau

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Herr Johann N. Schneider-Ammann
Bundesrat
3003 Bern

Frauenfeld, 13. März 2018

Entwurf für die Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse: Meldeverfahren

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf für die Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse: Meldeverfahren Stellung nehmen zu können. Aus unserer Sicht sind folgende Bemerkungen anzubringen:

I. Anträge

Artikel 16c und 16d

Wir lehnen die Aufhebung der Bewilligungspflicht und die Einführung eines reinen Meldeverfahrens ab.

> **Eventualantrag**
> Falls an der Aufhebung der Bewilligungspflicht festgehalten wird, ist auch auf die Einführung einer Meldepflicht zu verzichten und damit ein tatsächlicher Beitrag zur administrativen Entlastung der Betriebe und zur Beseitigung von Handelshemmnissen zu leisten.

Artikel 16e

Wir stimmen der Anpassung der Sprachanforderung für Warnhinweise im Hinblick auf die Angleichung ans Lebensmittelrecht und den Abbau der Handelshemmnisse zu.

Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld
T +41 58 345 53 10, F +41 58 345 53 54
www.tg.ch

II. Begründung der Ablehnung von Artikel 16c und 16d

Mit der vorgeschlagenen Einführung eines Melde- anstatt eines Bewilligungsverfahrens kämen neue Lebensmittel auf den Markt, die einerseits dem Schweizer Recht nicht genügen und für die andererseits nicht geprüft wird, ob sie übergeordneten öffentlichen Interessen wie dem Gesundheits- oder dem Konsumentenschutz gerecht werden. Die heutige Prüfung der Gesuche ist durchaus sinnvoll. Aus der Liste des BLV zu den abgewiesenen Gesuchen wird ersichtlich, dass Gesuche abgelehnt wurden, weil die Lebensmittel den Gesundheitsschutz gefährden oder gesundheitsbezogene Angaben problematisch sind. Zudem lehnte das BLV eine Reihe von Gesuchen ab, weil es sich bei den Produkten nicht um Lebens-, sondern um Heil- oder Nahrungsergänzungsmittel handelte. Dies zeigt, dass eine sorgfältige Prüfung der Gesuche bei Lebensmitteln sehr wichtig ist, insbesondere aus folgenden Gründen:

1. Lebensmittelsicherheit / Gesundheitsschutz nicht gewährleistet

Mit der Revision der Lebensmittelgesetzgebung erfolgte eine weitere Angleichung an das EU-Lebensmittelrecht und es wurden damit Handelshemmnisse abgebaut. 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, in denen dem Gesundheitsschutz besondere Beachtung geschenkt werden muss – unterschiedliche nationale Regelungen innerhalb der EU. 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 stark voneinander abweichen. 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 des Imports 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. Um die Lebensmittelsicherheit und den Gesundheitsschutz zu gewährleisten, ist das Bewilligungsverfahren bei der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Lebensmittelbereich nötig und kann nicht durch die neue Meldepflicht ersetzt werden.

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. Auf der Internetseite

des BLV werden bereits heute Lebensmittelgruppen aufgeführt, zu denen es eine Allgemeinverfügung beziehungsweise eine Bewilligung gibt. Diese Informationen sind jedermann (Vollzugsbehörden, Unternehmen, Konsumenten etc.) zugänglich und aussagekräftiger als eine Meldeliste. Warum die vorgesehene Meldeliste die Transparenz für Konsumentinnen und Konsumenten verbessern soll, ist deshalb nicht nachvollziehbar.

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. Sie 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- bzw. EWR-Staates entsprechen und dort rechtmässig in Verkehr gebracht werden. Darin 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 im Internet 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

Heute muss nur der erste Gesuchsteller beim BLV vor dem Inverkehrbringen eines Produktes 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 *mehr* Akteure jährlich einen *zusätzlichen* administrativen Aufwand haben.

5. Effizienzeinbusse im Vollzug beim Wegfall der Bewilligungspflicht – Mehraufwand für die Kantone

Mit dem aktuellen Bewilligungsverfahren wird zum heutigen Zeitpunkt zentral vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (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 einen beträchtlichen Mehraufwand bei den kantonalen Stellen. 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 400'000 und 800'000 Franken und die jährlichen Betriebskosten zwischen 40'000 bis 80'000 Franken 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 Administrationsapparates auf gar keinen Fall.

7. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

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 Wege.

III. Begründung des Eventualantrages

Es ist uns bewusst, dass der Abbau von Handelshemmnissen und die Vereinfachung von Parallelimporten breit abgestützte politische Ziele darstellen. 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 Lebensmittel und an einer Anpassung von Art. 16c THG festhalten werden soll, schlagen wir als konsequente Alternative 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 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 wegfallen. Mit der ersatzlosen Streichung der Bewilligungspflicht nach Art. 16c 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 vom Bundesrat festzulegenden Daten, welche gemeldet werden, sowieso im Rahmen der Lebensmittelgesetzgebung unter die Anforderungen einer lebensmittelrechtlichen Selbstkontrolle fallen.

4. Mehraufwand im kantonalen Vollzug beim Wegfall der Bewilligungspflicht

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 bzw. 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.

5. 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 in 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 Konsumententäuschung bei. Ein nicht unbeträchtliches Täuschungspotential ist solchen in der EU bzw. 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.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber