

Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato dell'economia
SECO
Misure non tariffarie
Holzikofenweg 36
3003 Berna

Consultazione sulla modifica della Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC)

Gentili signore, egregi signori,

vi ringraziamo per averci chiamati a esprimere il nostro parere sulla modifica della Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC).

Con la revisione legislativa posta in consultazione si mira a eliminare ulteriormente gli ostacoli tecnici al commercio nella circolazione transfrontaliera delle merci, dinamizzando la concorrenza e abbassando i costi per le imprese e i prezzi per i consumatori. Il Consiglio di Stato è fondamentalmente favorevole a tale principio.

Tuttavia, la modifica proposta dell'**art. 16c LOTC (sostituzione della procedura di autorizzazione con un obbligo di notifica)** per la messa in commercio in Svizzera di derrate alimentari sulla base del principio Cassis de Dijon (CdD) appare inadeguata, soprattutto alla luce delle preoccupazioni in ambito di sicurezza alimentare e protezione della salute evidenziati nella presa di posizione dell'Associazione dei Chimici Cantionali Svizzeri del 28 febbraio 2018 ([allegata](#)). Con una tale modifica, infatti, si andrebbe a sostituire l'attuale chiaro principio di una procedura di autorizzazione, che implica una verifica del prodotto da parte di chi deve vigilare sulla sicurezza delle derrate alimentari, con una procedura di notifica che avrebbe la forte controindicazione di fornire una falsa sicurezza sia per i produttori sia per i consumatori.

Un obbligo di notifica garantirebbe sì una mappatura completa delle derrate alimentari introdotte nel mercato svizzero sulla base del principio Cassis de Dijon (CdD), ma rischierebbe d'indurre un falso sentimento di sicurezza, rafforzato dall'accessibilità pubblica d'informazioni che sarebbero notificate, ma non verificate.

Una ditta che si prende l'impegno di notificare annualmente tutti i suoi prodotti messi in commercio secondo il principio del Cassis de Dijon, infatti, potrebbe (comprensibilmente) assumere che i suoi prodotti siano automaticamente conformi alla legislazione svizzera. I produttori, e di seguito pure i consumatori, potrebbero così percepire come sicuri dei prodotti che magari non lo sono.

Considerato il principio fondamentale della revisione, mirante a snellire le procedure e a ridurre gli ostacoli tecnici al commercio nella circolazione transfrontaliera delle merci, ben comprendiamo la richiesta di stralcio dell'attuale procedura di autorizzazione.

Date però le controindicazioni del passaggio a un regime di notifica, si propone quale alternativa la **cancellazione totale dell'articolo 16c LOTC**.

In tal modo verrebbe a cadere la falsa sicurezza che sarebbe indotta dal processo di notifica. Agli importatori e ai produttori sarebbe più chiaro come la responsabilità della conformità dei prodotti sia unicamente loro. Inoltre, lo sforzo amministrativo per le industrie sarebbe certamente minore, non dovendo procedere annualmente con il processo di notifica. La responsabilità finale dei prodotti immessi sul mercato sarebbe così gestita nell'ambito del controllo autonomo da parte dei produttori e degli importatori. Siccome la possibilità di un inganno per il consumatore non può essere completamente esclusa né con la procedura d'autorizzazione né con quella di notifica, si ritiene possibile rinunciare a entrambi.

Inoltre, prendiamo posizione anche sulla proposta modifica dell'**art. 16d cpv. 2 Modifica dei requisiti linguistici per le avvertenze**: considerando la necessità di adeguarsi alla legislazione alimentare e di rimuovere gli ostacoli al commercio, si ritiene la modifica senz'altro adeguata.

Conclusioni

Il Consiglio di Stato giudica favorevolmente il principio dell'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio nell'ambito dei rapporti tra la Svizzera e l'Unione europea.

Il Consiglio di Stato auspica però che le osservazioni sopra esposte trovino un'adeguata risposta da parte delle autorità federali, affinché la modifica nell'applicazione del principio del Cassis de Dijon non pregiudichi il livello attuale della sicurezza alimentare in Svizzera e non sia fonte di false sicurezze per i consumatori.

Contando che questa nostra presa di posizione possa essere tenuta in considerazione, vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, i nostri più distinti saluti.

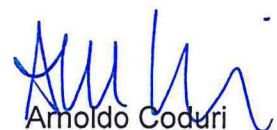
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



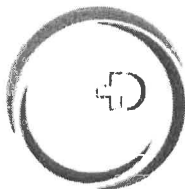
Arnaldo Coduri

Allegato:

- presa di posizione dell'Associazione dei Chimici Cantionali Svizzeri del 28 febbraio 2018

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Dipartimento delle finanze e dell'economia (dfe-dir@ti.ch)
- Divisione della salute pubblica (dss-dsp@ti.ch)
- Divisione dell'economia (dfe-de@ti.ch)
- Laboratorio cantonale (dss-lc@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet.



Verband der Kantonschemiker der Schweiz
Association des chimistes cantonaux de Suisse
Associazione dei chimici cantonali svizzeri

Dr. Alda Breitenmoser
Kantonschemikerin
Amt für Verbraucherschutz
Obere Vorstadt 14
5000 Aarau

Per E-Mail: thg@seco.admin.ch an:
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Nichttarifische Massnahmen
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Aarau, 28. Februar 2018

Änderung des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse: Meldeverfahren; Stellungnahme des Verbandes der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS)

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 zur administrativen Vereinfachung 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 Verband der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS) ist als zuständige Vollzugsbehörde von der geplanten Änderung unmittelbar betroffen. Er äussert sich zu dieser Vorlage wie folgt:

Artikel 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 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 Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sowie des Bundesinstitutes 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 Importes 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 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- bzw. EWR-Staates 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- bzw. EWR-Staates entsprechen und dort rechtmässig in Verkehr gebracht werden.

Dabei zeigt sich eine grundsätzlich 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 wännen 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 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 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 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 nicht nur einen Mehraufwand bei den kantonalen Stellen, sondern birgt auch die Gefahr eines uneinheitlichen Vollzuges. 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 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 Wege. 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.

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 uns bewusst, dass der Abbau von Handelshemmnissen und die Vereinfachung von Parallelimporten ein breit abgestütztes politisches Ziel darstellen (vgl. div. Motionen, u.a. WAK-SR). 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 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 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, 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 400'000 und 800'000 Franken und jährlichen zwischen 40'000 bis 80'000 Franken 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 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.

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.

Artikel 16d Absatz 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 Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Dr. med. vet. Alda Breitenmoser
Kantonschemikerin
Vorsitz Kommission Recht VKCS

Kopie per e-Mail an: Mitglieder des VKCS