



---

# **Änderung der Verordnung über das Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten und über deren Überwachung auf dem Markt (VIPaV; SR 946.513.8)**

## **Erläuternder Bericht**

---

### **1 Ausgangslage**

Vorliegend werden zwei voneinander unabhängige Änderungen der Verordnung vom 19. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten und über deren Überwachung auf dem Markt (VIPaV; SR 946.513.8) unterbreitet.

Zum einen schlägt der Bundesrat die Einführung einer Kennzeichnung für Lebensmittel vor, die in der Schweiz nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellt und in Verkehr gebracht werden (Art. 16a und 16b Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse [THG; SR 946.51]; «Cassis-de-Dijon-Prinzip»). Bei diesen Lebensmitteln muss neu darauf hingewiesen werden, nach welchen technischen Vorschriften – Vorschriften der EU oder eines EU/EWR-Mitgliedstaates – ein solches Produkt hergestellt wurde. Diese Kennzeichnung ist ergänzend zur Produktionslandangabe gemäss dem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgenstände (LMG; SR 817.0) anzubringen.

Diese Verordnungsänderung erfolgt im Nachgang zur abgelehnten parlamentarischen Initiative 10.538 «Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse.

Lebensmittel vom Cassis-de-Dijon-Prinzip ausnehmen» (nachstehend parlamentarische Initiative 10.538). Der Bundesrat stützt sich dabei auf einen Antrag, den eine Minderheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) während den Beratungen zur parlamentarischen Initiative 10.538 eingereicht hat.

Zum anderen enthält die Verordnungsänderung die erneute Verlängerung der Übergangsfrist in Artikel 19 betreffend gesundheitsbezogene Angaben (sog. «health claims») bei Lebensmitteln.

## **2 Kennzeichnungspflicht**

### **2.1 Änderungsbedarf**

Die parlamentarische Initiative 10.538 verlangte, dass Lebensmittel vom Geltungsbereich des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» vollständig ausgenommen werden. Begründet wurde dies unter anderem damit, dass die Konsumentinnen und Konsumenten in die Irre geführt würden. Dieses Argument rührte daher, dass nach den Kennzeichnungsvorschriften der Lebensmittelgesetzgebung in der Schweiz in Verkehr gebrachte Lebensmittel mit dem Produktionsland gekennzeichnet werden müssen, das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» unter bestimmten Voraussetzungen aber die Herstellung solcher Produkte in der Schweiz nach den technischen Vorschriften der EU oder eines EU/EWR-Mitgliedstaates ermöglicht. Dies führt dazu, dass in der Schweiz nach ausländischen Vorschriften hergestellte Lebensmittel in Verkehr kommen können, welche als «Hergestellt in der Schweiz» gekennzeichnet sind. Die Konsumentinnen und Konsumenten könnten dann irrtümlicherweise annehmen, dass diese nach schweizerischen technischen Vorschriften produziert wurden.

Um diese mögliche Irreführung der Konsumentinnen und Konsumenten zu vermeiden, beantragte eine Minderheit der WAK-N im Rahmen der Beratungen der parlamentarischen Initiative 10.538, die Ausführungsvorschriften des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» um eine Deklarationsvorschrift zu ergänzen. Der Antrag sah vor, dass Lebensmittel, die in der Schweiz hergestellt und in der Schweiz gemäss dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» (Art. 16a und 16b THG) in Verkehr gebracht werden, entsprechend gekennzeichnet werden. Der Bundesrat hat während den Beratungen der parlamentarischen Initiative 10.538 in den Kommissionen und in den beiden Parlamentskammern eine entsprechende Änderung der VIPaV in Aussicht gestellt. Dem Vorschlag des Bundesrates wurde in den Beratungen der parlamentarischen Initiative 10.538 nicht widersprochen.

Das Parlament hat die parlamentarische Initiative 10.538 im September 2015 abgelehnt. Mit dem vorliegenden Änderungsvorschlag setzt der Bundesrat die Ankündigung um, die er in der parlamentarischen Beratung geäussert hat.

Der Änderungsvorschlag beinhaltet, dass bei Lebensmitteln (und z.T. auch deren

Rohstoffe), welche in der Schweiz für den Schweizer Markt nach ausländischen Vorschriften hergestellt werden, neben der Produktionslandangabe «Hergestellt in der Schweiz» zusätzlich die «Herkunft» der technischen Vorschriften deklariert werden muss, nach denen sie hergestellt wurden.

## **2.2 Artikel 6a E-VIPaV**

Der neue Artikel 6a VIPaV soll auf Lebensmittel (und z.T. auch deren Rohstoffe) Anwendung finden, die der Pflicht zur Produktionslandangabe gemäss LMG unterstehen und die in der Schweiz nach ausländischen technischen Vorschriften für den Schweizer Markt hergestellt werden (Art. 16a und 16b THG; «Cassis-de-Dijon-Prinzip»). Durch den Verweis in Artikel 6a E-VIPaV auf Artikel 16e Absatz 1 Buchstabe b THG werden – neben Lebensmitteln – auch Rohstoffe in Lebensmitteln von der erweiterten Deklarationspflicht erfasst, sofern diese mit einer Produktionslandangabe gekennzeichnet sein müssen. Gemäss Lebensmittelgesetzgebung gilt die Pflicht zur Produktionslandangabe für Lebensmittel und unter bestimmten Voraussetzungen auch für deren Rohstoffe (Art. 15 und 16 Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln [LKV, SR 817.022.21]). Diese Pflicht wurde analog in das beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene neue Lebensmittelgesetz (Art. 12 und Art. 13 n-LMG) übernommen. Der vorgeschlagene Artikel 6a VIPaV deckt somit sowohl die geltende Lebensmittelgesetzgebung als auch das neue Lebensmittelgesetz ab.

Für in der Schweiz hergestellte Produkte lautet die Deklaration gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g sowie den Artikeln 15 und 16 LKV «Hergestellt in der Schweiz». Gemäss dem neuen Artikel 6a VIPaV ist diese Kennzeichnung bei Produkten, die in der Schweiz nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellt und in Verkehr gebracht werden, um die «Herkunft» der angewendeten ausländischen Vorschriften zu ergänzen. Gelten in der EU überall dieselben, harmonisierten technischen Vorschriften, ist zu deklarieren, dass das Lebensmittel (und z.T. auch dessen Rohstoffe) nach den technischen Vorschriften der EU hergestellt wurde. Bei nicht oder nicht vollständig harmonisierten technischen Vorschriften in der EU muss der jeweilige EU- oder EWR-Mitgliedstaat angegeben werden, dessen technische Vorschriften bei der Herstellung des Lebensmittels (und z.T. auch dessen Rohstoffe) angewendet wurden.

Deklarationsbeispiele:

- Bei in der EU harmonisierten technischen Vorschriften: «Hergestellt in der Schweiz nach den technischen Vorschriften der EU»
- Bei nicht harmonisierten technischen Vorschriften in der EU beispielsweise: «Hergestellt in der Schweiz nach den technischen Vorschriften Deutschlands».

### **3 Verlängerung der Übergangsfrist für gesundheitsbezogene Angaben**

Im Jahr 2008 wurde in der LKV die Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben bei Lebensmitteln geregelt. Die diesbezüglichen Bestimmungen lehnen sich an die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel an. Danach sind – nach erfolgter Umsetzung der EU-Verordnung – gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln grundsätzlich verboten, es sei denn, sie sind von der EU-Kommission zugelassen. Da die EU-Verordnung noch nicht vollständig umgesetzt ist, wurde in der VIPaV eine Übergangsfrist vorgesehen, während der das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» für gesundheitsbezogene Angaben nicht gilt.

Die EU-Kommission hat am 16. Mai 2012 eine Liste mit 222 gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel genehmigt (Verordnung [EU] Nr. 432/2012). Für die Umsetzung der Verordnung (EG) 1924/2006 müssen noch weitere rund 2000 Gesuche betreffend Lebensmittel mit pflanzlichen Wirkstoffen (sog. Botanicals) sowie 20 Gesuche betreffend Koffein, Lactose und sehr kalorienarme Produkte durch die EU-Kommission beurteilt werden. In diesen Bereichen erfolgen gesundheitsbezogene Angaben weiterhin nach dem bisherigen Recht der EU-Mitgliedstaaten.

Artikel 19 Absatz 1<sup>quinquies</sup> VIPaV nimmt – aufgrund der Übergangsregelung in der EU – gesundheitsbezogene Angaben bis 31. Dezember 2015 vom «Cassis-de-Dijon-Prinzip» aus. Dies bedeutet, dass für Lebensmittel aus dem EU- oder EWR-Raum, die dort mit solchen Angaben rechtmässig im Verkehr sind, keine Bewilligungen für das Inverkehrbringen in Form von Allgemeinverfügungen nach Artikel 16d Absatz 2 THG erteilt werden können. Auf dem Schweizer Markt richtet sich die Verwendung gesundheitsbezogener Angaben somit ausschliesslich nach der LKV (insbesondere Abschnitt 11a).

Die Verlängerung der Übergangsfrist in Artikel 19 Absatz 1<sup>sexies</sup> VIPaV stellt sicher, dass in der Schweiz bei gesundheitsbezogenen Angaben für nach Artikel 16a Absatz 1 THG in Verkehr gebrachte Lebensmittel ausschliesslich die Schweizer Lebensmittelgesetzgebung anzuwenden ist. Die anwendbaren Artikel 29d und 29g LKV sehen vor, dass der wissenschaftliche Nachweis einer gesundheitsbezogenen Angabe durch die gesuchstellende Person erbracht werden muss. Könnten Lebensmittel mit gesundheitsbezogenen Angaben in der Schweiz gemäss «Cassis-de-Dijon-Prinzip» in Verkehr gebracht werden, müsste das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) die Angaben («claims») gemäss den unterschiedlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten im Rahmen des Bewilligungsverfahrens gemäss Artikel 16d THG überprüfen und gegebenenfalls den wissenschaftlichen Nachweis erbringen, dass die behauptete Wirkung fehlt. Diese Beweisführung ist mit hohem Aufwand verbunden, weil u.U. Humanstudien erforderlich sind. Auf-

grund der weiter bestehenden Übergangssituation in der EU im Bereich der gesundheitsbezogenen Angaben ist es angezeigt, die Übergangsfrist für solche Angaben in der VIPaV um zwei weitere Jahre zu verlängern. Die neue Übergangsbestimmung (Artikel 19 Absatz 1<sup>sexies</sup> VIPaV) soll rückwirkend ab 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2017 verlängert werden. Die Rückwirkung der verlängerten Übergangsfrist ist rechtlich und praktisch insofern unproblematisch, als keine Lebensmittel bewilligt wurden, welche nicht den Schweizer Vorschriften betreffend gesundheitsbezogene Angaben entsprechen. Darüber hinaus ist kein Gesuch mit gesundheitsbezogenen Angaben nach den Vorschriften eines EU-Mitgliedstaates beim BLV hängig.

## **4 Verhältnis zwischen der Verordnungsänderung und der europäischen Regelung**

Die Schweiz hat das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» 2010 zum Abbau technischer Handelshemmnisse autonom eingeführt. Es bestehen diesbezüglich keine völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber der EU, d.h. die Schweiz kann in diesem Bereich Änderungen autonom beschliessen.

### **4.1 Kennzeichnungspflicht**

Der vorgeschlagene neue Artikel 6a VIPaV betrifft ausschliesslich Lebensmittel (und z.T. auch deren Rohstoffe) die einer Verpflichtung zur Angabe des Produktionslandes nach LMG unterstehen. Diese Verpflichtung gilt bereits heute für Lebensmittel (und z.T. auch deren Rohstoffe) die unter dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» (Art. 16a und 16b THG) in der Schweiz in Verkehr gebracht werden (Art. 16e THG). Mit dem neuen Artikel 6a VIPaV wird somit lediglich eine bereits bestehende Kennzeichnungspflicht ergänzt. Mit dem damit verbundenen geringen Zusatzaufwand wird bei Lebensmitteln (und z.T. auch deren Rohstoffen), die nach Artikel 16a und 16b THG in der Schweiz für den Schweizer Markt hergestellt werden, Transparenz hinsichtlich der angewendeten technischen Vorschriften geschaffen.

### **4.2 Verlängerung der Übergangsfrist für gesundheitsbezogene Angaben**

Die Verlängerung der Übergangsfrist in Artikel 19 Absatz 1 VIPaV ist nötig, weil in der EU bei den gesundheitsbezogenen Angaben für Lebensmittel weiterhin eine Übergangslösung gilt. Diese sieht vor, dass die Regelung gesundheitsbezogener Angaben im Bereich der Botanicals und der übrigen noch hängigen Gesuche in der EU vorläufig nach dem nationalen Recht der EU-Mitgliedstaaten erfolgt. Sobald die Rechtslage in der EU vereinheitlicht ist, wird das schweizerische Recht mit dem EU-Recht harmonisiert.

## **5 Rechtliche Grundlagen**

Gemäss Artikel 31 Absatz 1 THG ist der Bundesrat ermächtigt, die Ausführungsvorschriften zum THG zu erlassen. Die VIPaV wurde gestützt auf Artikel 16a Absatz 2 Buchstabe e und Artikel 31 Absatz 1 THG erlassen. Mithin ist der Bundesrat ermächtigt, Änderungen in der VIPaV vorzunehmen.

Der Vorschlag des Bundesrates geht auf einen Antrag einer Minderheit der WAK-N zurück, der während den Beratungen der parlamentarischen Initiative 10.538 eingebracht wurde. Diesen Antrag hat der Bundesrat sowohl in seiner Stellungnahme zum Bericht der WAK-N zur parlamentarischen Initiative 10.538 als auch während den parlamentarischen Beratungen der parlamentarischen Initiative 10.538 unterstützt.

## **6 Auswirkungen**

Auf Bund und Kantone werden die Änderungen der VIPaV keine wesentlichen Auswirkungen haben. Die finanziellen und personellen Ressourcen für den Vollzug der VIPaV sind vorhanden.

Die Schweizer Wirtschaft profitiert davon, dass mit Artikel 16a und insbesondere mit Artikel 16b THG eine Inländerdiskriminierung aufgrund des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» vermieden wird. Inländische Produzenten können Produkte, für die eine Bewilligung in Form einer Allgemeinverfügung gemäss Artikel 16d Absatz 2 THG erteilt wurde, für den Schweizer Markt nach den technischen Vorschriften der EU oder eines EU/EWR-Mitgliedstaates herstellen. Lebensmittel (und z.T. auch deren Rohstoffe), die schon heute mit dem Produktionsland zu kennzeichnen sind, werden mit Inkrafttreten von Artikel 6a VIPaV einer erweiterten Deklarationspflicht unterliegen, wenn sie in der Schweiz nach den technischen Vorschriften der EU oder eines EU/EWR-Mitgliedstaates hergestellt werden. Da bei solchen Produkten lediglich eine bereits erforderliche Produktdeklaration ergänzt werden muss, sind die Zusatzkosten beim Inverkehrbringen gering. Der Nutzen der Zusatzdeklaration besteht darin, dass das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten in die in der Schweiz in Verkehr gebrachten Lebensmittel gestärkt wird. Im Verhältnis zum Nutzen ist der zusätzliche Aufwand der Anbieter für die Zusatzdeklaration als tragbar zu beurteilen.

## **7 Zeitpunkt des Inkrafttretens**

Artikel 6a VIPaV soll am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Artikel 19 Absatz 1<sup>sexies</sup> VI-PaV soll rückwirkend auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten (befristet bis 31. Dezember 2017).

Der Entscheid des Bundesrates ist für den 29. Juni 2016 geplant.