

Geschäftsstelle
Postfach 5815
3001 BernTelefon: 031 313 33 33
Fax: 031 313 33 22
E-Mail: info@igdhs.chwww.igdhs.ch

Bern, April 2009

Glaubwürdiger und effizienter Vollzug der Lebensmittel- und Produktsicherheit sind Voraussetzung für offene Märkte

Stellungnahme der IG DHS zum vorgeschlagenen Gesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) und zum Produktsicherheitsgesetz

Die Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz (IG DHS) setzt sich auf breiter Front für die Interessen der Konsumenten und den Erhalt ihrer Kaufkraft ein. Die Öffnung der Märkte und der Abbau von Handelshemmnissen sind dafür die wichtigsten Instrumente. Damit Märkte spielen, braucht es informierte Marktteilnehmer, klare Spielregeln und Vertrauen in die Sicherheit der Produkte.

Die IG DHS begrüsst in den Grundzügen die vom Ständerat verabschiedete Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG). Damit wird es möglich, Produkte, die in EU-Staaten legal vertrieben werden, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche mit Auflagen verbundene Bewilligungsverfahren zuzulassen.

Mit der Einführung des Cassis de Dijon-Prinzips wird ein Instrument zum Abbau von preistreibenden Schweizer Sonderregelungen und technischen Handelshemmnissen geschaffen. Dadurch wird der Warenverkehr massgeblich erleichtert und für die Wirtschaft wird es einfacher, heutige und künftige technische Vorschriften einzuhalten. Insbesondere wird der Aufwand reduziert, konkurrenzfähige Erzeugnisse aus dem EWR-Raum auf den Markt zu bringen. Als Folge profitieren Konsumentinnen und Konsumenten von günstigeren Angeboten. Es ist nicht akzeptabel, dass heute für praktisch identische Produkte in der Schweiz teilweise massiv höhere Preise verlangt werden als im Ausland.

Grundlage für die Einführung des Cassis de Dijon Prinzip ist das ebenfalls zur Diskussion stehende neue Produktsicherheitsgesetz, welches die Sicherheit aller in Verkehr gebrachten Produkte aus dem In- und Ausland vorschreibt.

In beiden Vorlagen stehen nebst Definitionen vor allem auch Fragen zur Regelung des Vollzugs zur Diskussion. Von Seiten der IG DHS haben wir uns wiederholt und mit Nachdruck für eine risikobasierte Marktbeobachtung sowie einen effizienten und kohärenten Vollzug eingesetzt.

Die Hauptanliegen der IG DHS – kurz zusammengefasst:

- Konsumentinnen und Konsumenten haben ein legitimes Bedürfnis nach sicheren Produkten und erwarten sowohl vom Gesetzgeber als auch von der Wirtschaft, dass dieses befriedigt wird.
- Im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung weist die Schweiz nach wie vor Schwächen beim Vollzug auf (GPK-Bericht, 2003 und Motion SR Germann, 2008).
- Für die IG DHS ist eine risikobasierte Marktbeobachtung sowie ein effizienter Vollzug von höchster Wichtigkeit. Die Schweiz ist bisher vor grossen Lebensmittel-Skandalen verschont geblieben – und das soll auch so bleiben. Die wichtigsten Schweizer Detailhändler garantieren heute höchste Sicherheitsstandards. Allerdings darf die Lebensmittelsicherheit nicht nur den privaten Akteuren überlassen werden – nicht alle handeln gleich verantwortungsbewusst.
- Die zur Diskussion stehende Vorlagen (PrSG und THG) zielen grundsätzlich in eine gute Richtung. Speziell erwähnt werden könnten hier auch die Ausnahmelisten, welche vom Bundesrat transparent und übersichtlich gestaltet wurden. Aus unserer Sicht besteht aber im THG Verbesserungspotential in folgenden Hauptbereichen:
 1. Der Grundsatz (Art. 16a) soll einfacher und prägnanter formuliert werden.
 2. Dasselbe gilt für die Inländerdiskriminierung (Art. 16b) sowie für die Bewilligungspflicht für Lebensmittel (Art. 16 c-f), welche aus unserer Sicht nicht sinnvoll ist.
 3. Anstelle der Sonderlösung für Lebensmittel ist die Marktüberwachung risikobasiert, transparent und kohärent für alle Produkte zu gestalten und im PrSG zu regeln.Dadurch kann zusätzlicher administrativer Aufwand beim Bund – man spricht von bis zu acht zusätzlichen Stellen, die beim BAG geschaffen werden müssen – verhindert werden.

Auf dieser Basis nehmen wir im Folgenden zu den einzelnen Artikeln im Detail Stellung.

Produktsicherheitsgesetz

Art. 2 Begriffe

Kommentar:

Da es sich um ein übergeordnetes Gesetz handelt, sollten hier die in darauf basierenden Gesetzen verwendeten Begriffe eindeutig und abschliessend definiert werden. In diesem Sinne schlagen wir vor, die im Entwurf des THG unter Art. 3 aufgeführten Begriffe hier übergeordnet im PrSG aufzuführen:

Antrag: Integration zusätzlicher Definitionen in Art. 2

"Inbetriebnahme: die erstmalige Verwendung eines Produkts durch Endbenutzerinnen und Endbenutzer

Marktüberwachung: die hoheitliche Tätigkeit der Vollzugsorgane, mit der durchgesetzt werden soll, dass angebotene, in Verkehr gebrachte oder in Betrieb genommene Produkte den technischen Vorschriften [und den Anforderungen der Sicherheit beim Kauf, Konsum und bei der Entsorgung] entsprechen

Produktinformation: rechtsverbindlich vorgeschriebene Angaben und Kennzeichnungen, die sich auf ein Produkt beziehen, namentlich auf die Etikettierung, Packungsaufschriften, Beipackzettel, Gebrauchsanweisungen, Benutzerhandbücher und Sicherheitsdatenblätter."

Art. 9 Marktüberwachung und Aufsicht über den Vollzug

Kommentar:

Im Sinne eines effizienten Vollzugs erscheint uns die Konzentration auf die grössten Risiken sowohl für die Sicherheit der Konsumenten und die Umwelt als auch die grössten Gefahren einer bewussten Täuschung und Irreführung der Konsumenten bezüglich der ausgelobten Qualität als wesentlich. Es gilt – zumindest auf Verordnungsstufe – zu berücksichtigen, dass vielen Unternehmen in der Produktion wie auch im Handel über eigene Qualitätsmanagementsysteme verfügen. Diese zum Teil gesetzlich geforderten und anerkannten Massnahmen zur internen Risikoanalyse und Fehlerbehebung müssen unbedingt bei der Risikobewertung durch die Vollzugsorgane berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung solcher Vorleistungen im Zuge der Risikobewertung fördert die Verbreitung entsprechender Managementsysteme, womit der behördliche Kontrollaufwand insgesamt reduziert werden kann.

Im weitern ist sicherzustellen, dass die kantonalen Vollzugsorgane einheitlichen Grundsätzen folgen. Der Bundesrat ist deshalb zu verpflichten, jährlich eine Übersicht zur Umsetzung (Bewilligungen, anerkannte Normen, Wirksamkeit des Vollzugs, getroffener Massnahmen) zu veröffentlichen. Diese Forderung ist insbesondere auch bei der bevorstehenden Revision des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen entsprechend zu berücksichtigen.

Antrag: Ergänzung Art. 9 (neuer Text kursiv)

Art. 9 Abs. 1: Der Bundesrat regelt die Marktüberwachung von Produkten, er beaufsichtigt und kontrolliert den Vollzug. *"Die Marktüberwachung orientiert ihre Tätigkeit an objektiven Risikobewertungen und arbeitet diesbezüglich mit den zuständigen europäischen und internationalen Stellen zusammen. Sie berücksichtigt dabei Vorleistungen der Unternehmen im Rahmen anerkannter und überprüfter Qualitätsmanagementsysteme."*

Abs. 2: "Der Bundesrat sorgt für die Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen Behördenorganisationen und Alarmsystemen."

Abs. 3: "Der Bundesrat veröffentlicht jährlich eine Übersicht über die von den zuständigen Ämtern anerkannten internationalen Normen, die in der Schweiz nicht zulässigen Produkte, Allgemeinverfügungen, Vollzugsorgane und getroffene Vollzugsmassnahmen."

Art. 10 Kontrolle und Verwaltungsmassnahmen

Kommentar:

Analog zu den im THG Art. 19 Abs. 1 geregelten Befugnissen der Vollzugsbehörden sollen diese übergeordnet auch im PrSG geregelt werden.

Antrag: Neuformulierung von Art. 10 Abs. 1

Abs. 1: "Die Vollzugsorgane kontrollieren Produkte, die in Verkehr gebracht werden. Sie können Proben erheben und nötigenfalls in Lieferscheine und Produktdokumentationen Einblick nehmen und Prüfungen veranlassen. Sie können im Rahmen ihrer Aufgabe während der üblichen Betriebszeiten Grundstücke, Betriebe, Räume und Fahrzeuge betreten. Die Kontrollen erfolgen in der Regel stichprobenweise."

Art. 11 Rechte und Pflichten der Inverkehrbringer (neu)

Kommentar:

Nachdem in Artikel 10 die Kontrollpflichten der Behörden aufgeführt sind, geht es in Artikel 11 um die Rechte und Pflichten der Inverkehrbringer. Entsprechend schlagen wir vor, den Titel zu ändern. Im Weiteren weisen wir darauf hin, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bei der Auskunftspflicht fehlt. Dies kann mit dem neu vorgeschlagenen Abs. 2 gewährleistet werden.

Während im Lebensmittelgesetz klar geregelt ist, dass die Probeentnahme nur dann zu Lasten des Inverkehrbringers geht, wenn die Probe eine Überschreitung von Grenzwerten oder eine Täuschung ergibt, fehlt dieser Aspekt der Kostenregelung im Produktsicherheitsgesetz vollständig. Diese ist umso dringender, als der Wert von Non-Food-Produkten in der Regel höher ist. Sollen repräsentative Muster gezogen werden, ist zumindest bei destruktiven Methoden mit hohen Kosten für die Probeentnahme zu rechnen. Diese dürfen nicht zu Lasten des Inverkehrbringers gehen, solange keine Übertretung der gesetzlichen Vorschriften nachgewiesen werden kann.

Antrag: Neuformulierung Art. 11

Abs. 1: "Inverkehrbringer und allfällige weitere verantwortliche Personen sind beim Vollzug soweit notwendig, zur Mitwirkung verpflichtet. Sie haben insbesondere unentgeltlich den Vollzugsorganen alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen sowie die erforderlichen Nachweise und Unterlagen herauszugeben."

Abs. 2: "Der Betroffene hat Anspruch auf eine schriftliche Mitteilung über das Ergebnis der Kontrolle; die Mitteilung erfolgt an ihn oder seinen Vertreter am Ort der Kontrolle."

Abs. 3: "Wird eine Probe nicht beanstandet, so kann der Eigentümer deren Rückgabe oder die Vergütung ihres Wertes verlangen, sofern die Probe wenigstens einen vom Bundesrat festgelegten Mindestwert erreicht."

Gesetz über technische Handelshemmnisse THG (Cassis de Dijon)

Auf der Basis des umfassenden Produktsicherheitsgesetzes regelt das THG den Spezialfall der importierten Güter, welche nicht den schweizerischen technischen Normen entsprechen. Die Regelung der Marktüberwachung gilt grundsätzlich auch für den Lebensmittelbereich, so dass im THG auf eine entsprechende Unterscheidung verzichtet werden kann.

Art. 1 oder Art. 2

Hier fehlt der Hinweis, dass das Produktsicherheitsgesetz (PrSG) das übergeordnete Gesetz ist, in welchem die wichtigsten Definitionen festgelegt werden.

Art. 3

Die Liste der Definitionen ist mit dem Begriff „Produkt“ gemäss PrSG zu ergänzen.

Art. 4a Abs. 1 Bst. a

Die Beschränkung auf eine Amtssprache wird begrüsst. National tätige Anbieter werden in der Regel Produktinformationen weiterhin in den drei Amtssprachen angeben.

Art. 4a Abs. 1 Bst. b

Es ist richtig, dass Sicherheits- und Warnhinweise mindestens in der Amtssprache des Verkaufsortes angegeben werden müssen.

Art. 4a Abs. 3

Die Angaben einer Schweizer Kontaktadresse ist sinnvoll resp. notwendig bei Produkten mit Zulassungs- oder Anmeldepflicht sowie Produkten, die einer Verbrauchssteuer unterliegen.

Art. 4 Abs. 5 Bst. b

Es handelt sich hier um einen wichtigen Grundsatz, der die Durchsetzung bei den Lieferanten vereinfacht.

Art. 16 a

Kommentar:

Ausgehend von der Überzeugung und Erfahrung, dass die Marktbeobachtung innerhalb des EWR analog zur Schweiz funktioniert, kann davon ausgegangen werden, dass wenn ein Produkt frei zirkuliert und nachweislich in einem anderen als dem Produktionsland in Verkehr gebracht worden ist, das Produkt so sicher ist, dass es auch ohne Prüfung in die Schweiz eingeführt werden kann. Damit erübrigt sich die Diskussion, ob ein bestimmtes Produkt den schweizerischen technischen Vorschriften entspricht oder nicht. Im Fokus steht allein die Sicherheit des Produkts bei der Phase des Konsums, des Gebrauchs und der Entsorgung.

Dabei wird auch implizit festgehalten, dass die technischen Normen in Umweltschutzgesetz, Tierschutzgesetz, Gewässerschutzgesetz, Arbeitsgesetz und anderen Gesetzen, welche die *Produktion* in der Schweiz regeln, weiterhin ohne Einschränkungen gelten. Erfahrungsgemäss sind die entsprechenden Normen in der Schweiz eher strenger, aber

es gibt verschiedene Bestimmungen, die in einzelnen EU-Ländern weitergehen, so dass nicht von einer systematischen Diskriminierung der inländischen Produktion ausgegangen werden kann.

Aus Umwelt- und Konsumentensicht wichtige Bereiche wie Eier aus Käfighaltung, Gentechnik oder phosphatfreie Waschmittel sind in den Ausnahmen zum Cassis de Dijon-Prinzip geregelt.

Antrag: Art. 16 a Abs 1 Bst. c ist zu streichen und zu ersetzen durch die vom Ständerat gemachten Anpassungen:

Art. 16 a Abs. 1: "Produkte, dürfen in Verkehr gebracht werden, wenn sie:

- a) den technischen Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft (EG) und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung in der EG, den technischen Vorschriften eines Mitgliedstaates der EG oder des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) entsprechen.*
- b) Im EG- oder EWR-Mitgliedstaaten nach Buchstabe a rechtmässig in Verkehr sind.*

Art. 16 b

Antrag: Art. 16 b Abs 1 bis Abs. 3 sind zu streichen und zu ersetzen durch:

Art. 16 b Abs. 1 (neu): "Hersteller in der Schweiz dürfen auch für den schweizerischen Markt bestimmte Produkte statt nach den Vorschriften dieses Gesetzes nach den technischen Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft (EG) und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung in der EG, nach den technischen Vorschriften eines Mitgliedstaats der EG oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) herstellen und in Verkehr bringen unter den Voraussetzungen, dass solche Produkte

- a) im EWR im Verkehr sind und*
- b) der Hersteller in der Schweiz deklariert, nach welchen technischen Vorschriften er produziert."*

Art 16 c–f

Kommentar:

Die Lebensmittelgesetzgebung in der Schweiz hat sich in den letzten Jahren zunehmend an die Lebensmittelgesetzgebung in der EU angenähert. Nun steht im Rahmen der Verhandlungen des Freihandelsabkommens für Agrargüter und Lebensmittel (FHAL) bzw. dem Gesundheitsabkommen (GesA) die vollständige Übernahme des Acquis Communautaire im Bereich Lebensmittelsicherheit zur Diskussion. In der EU sind Bestrebungen im Gange, heute noch nationalstaatliche Regelungen weiter zu harmonisieren. Bereits im Rahmen der Bilateralen II mussten v.a. im Bereich der tierischen Produkte die Hygieneregelungen angepasst und die Vollzugsstrukturen in der Schweiz mit der EU vergleichbar gemacht werden. Dies führte in verschiedenen Fällen zur Deckung von Lücken und zu einem konsistenteren Vollzug, was durchaus auch im Interesse der Schweizer Konsumenten ist.

Für Produkte, die in Bezug auf die Schweizer Vorschriften hinsichtlich ihrer Kennzeichnung stark abweichen, sollte auf Verordnungsebene (z.B. in der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung) dem Täuschungsschutz der Konsumenten Rechnung getragen werden. Eine Formulierung könnte sein: „Weicht die Sachbezeichnung von der allgemeinen

Verbrauchererwartung der Konsumenten ab, so ist die offizielle Sachbezeichnung des Landes in dem das Produkt rechtmässig in Verkehr gebracht wurde und den dortigen technischen Vorschriften entspricht, mit einem Hinweis auf die Abweichung zu ergänzen.

National unterschiedliche Regelungen finden sich in der EU zunehmend nur noch bei den Rezepturen/Definitionen für bestimmte Produktgruppen. Die diesbezügliche Transparenz ist aber gegeben, da die wertgebenden Inhaltsstoffe angegeben werden müssen (Quid).

Unterschiede in den Produktionsanforderungen sind hingegen nicht Inhalt der Vorlage THG. Unterschiedliche Produktionsanforderungen sind Ausdruck von spezifischen Knappheiten und gesellschaftlichen Erwartungen. Gerade im Bereich der Agrarproduktion werden die höheren Anforderungen ja auch durch Direktzahlungen an die Landwirtschaft in Anerkennung der höheren Kosten oder des höheren Arbeitsaufwands abgegolten.

Bei offeneren Märkten kommt einer risikobasierten, transparenten und kohärenten Marktüberwachung eine zentrale Bedeutung für das Funktionieren der Märkte zu. Nur wenn das Vertrauen der Konsumenten in die in Verkehr gebrachten Güter besteht, werden die volkswirtschaftlich positiven Effekte eines intensiveren Wettbewerbs zwischen in- und ausländischen Produkten zum Tragen kommen. Dabei ist es für die Ausgestaltung der Marktüberwachung irrelevant, ob es sich um inländische oder ausländische Produkte handelt. Wichtigster Grundsatz ist, dass bereits korrekt geprüfte Produkte beim Import aus einem EWR-Land nicht erneut geprüft werden sollen.

Die Marktüberwachung kann deshalb abschliessend im Produktsicherheitsgesetz (Art. 10 Kontrolle und Verwaltungsmassnahmen) sowie den weiteren Spezialgesetzen (z.B. LMG) geregelt werden.

Die IG DHS ist nach wie vor der Meinung, dass sich eine Ausnahmeregelung für Lebensmittel erübrigt unter den bei Art 16 a gemachten Annahmen, dass die Marktbeobachtung in der Schweiz gut funktioniert und auf einer wissenschaftlichen Risikoabschätzung beruht. Die Artikel 16 c-f sollten daher gestrichen werden. Mehrere Gründe würden aus unserer Sicht dafür sprechen: die Schweizer Bevölkerung betreibt in hohem Masse Einkaufstourismus – kann also Lebensmittel aus der EU ohne zusätzliche Kontrollen in die Schweiz importieren und hier konsumieren. Weiter sind Bewilligungssysteme immer marktabschottend und letztendlich preistreibend. Zudem gilt im schweizerischen Lebensmittelrecht primär das Prinzip der Selbstkontrolle, welches nicht zuletzt dank dem verantwortungsvollen Handeln des Lebensmittelhandels gut funktioniert.

Der Ständerat wollte auf die Sonderlösung bei den Lebensmitteln (Bewilligungspflicht) nicht verzichten. Dies kann die IG DHS trotz der oben beschriebenen Grundsätze zu einem gewissen Grad nachvollziehen. Die Ängste und Befürchtungen der Konsumenten, die auf einer in ihrer Wahrnehmung „gefühlten“ tieferen Lebensmittelsicherheit in der EU basiert, sind Ernst zu nehmen.

Antrag: Werden die Artikel 16 c-f im Sinne des Ständerates beibehalten, so sind für den Ablauf des Bewilligungsverfahrens auf Gesetzesstufe Fristen zu definieren und die Voraussetzungen auf Verordnungsebene zu schaffen, die eine schnelle Abwicklung dieser Bewilligung gewährleisten. Eine Bewilligung sollte spätestens einen Monat nach dem Einreichen vom BAG erteilt werden.

Art. 19

Antrag: Art. 19 ist solange beizubehalten, bis ein Produktsicherheitsgesetzes als übergeordnetes Gesetz der Marktüberwachung für in- und ausländische Produkte in Kraft tritt. Anschliessend ersatzlos streichen.

Art. 19 a

Antrag: Art. 19 a ist ersatzlos zu streichen.

Art. 20

Antrag: Art. 20 ist zu streichen und abschliessend im PrSG für in- und ausländische Produkte regeln.

Begründung:

Für Produkte, die aus dem EWR importiert werden (siehe Art. 16a, Abs 1) braucht es keine besonderen Regeln der Marktüberwachung. Die Bestimmungen über die Allgemeine Marktüberwachung sind anzuwenden. Dies sind bis zur Inkraftsetzung eines Produktsicherheitsgesetzes die Bestimmungen von Art. 19 THG.

Stand 08.04.2009