



Bern, 10. April 2024

Änderung der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel

Erläuterungen



Übersicht

Mit der vorliegenden Änderung der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) wird die vom Parlament überwiesene Motion 19.4083 Nicolet «Den Konsumentinnen und Konsumenten die eindeutige Deklaration des Herkunftslandes auf Lebensmitteln, die im Ausland hergestellt oder zubereitet wurden, garantieren» umgesetzt. Ebenfalls enthält die Vorlage Änderungen, die aufgrund der Umsetzung der vom Parlament angenommenen Motion 20.4267 «Deklaration von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden» der WBK-S erforderlich sind. Schliesslich werden Kennzeichnungsbestimmungen für Wein an das EU-Recht angepasst.

Ausgangslage

Das Parlament hat am 17. März 2022 die Motion 19.4083 Nicolet «Den Konsumentinnen und Konsumenten die eindeutige Deklaration des Herkunftslandes auf Lebensmitteln, die im Ausland hergestellt oder zubereitet wurden, garantieren» überwiesen. Sie wird mit der vorliegenden Verordnungsänderung umgesetzt.

Für die Umsetzung der vom Parlament überwiesenen Motion 20.4267 «Deklaration von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden» der WBK-S sind hauptsächlich Änderungen der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV; SR 817.02) erforderlich (vgl. Ausführungen in den Erläuterungen zur Änderung der LGV). In der LIV besteht jedoch ebenfalls ein gewisser Anpassungsbedarf.

Im Bereich Wein besteht aufgrund des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen, SR 0.916.026.81) in Bezug auf die Kennzeichnungsvorgaben Anpassungsbedarf. Davon betroffen sind hauptsächlich Änderungen der Verordnung des EDI über Getränke (SR 817.022.12); in der vorliegenden Vorlage muss dafür aber ebenfalls eine Anpassung vorgenommen werden.

Inhalt der Vorlage

Künftig soll bei Zutaten, die 50 Prozent oder mehr eines Lebensmittels ausmachen, und die nicht aus dem Produktionsland des Lebensmittels stammen, die Herkunft deklariert werden. Bei Zutaten tierischer Herkunft soll die Herkunft des Tieres bereits ab 20 Prozent angegeben werden (Umsetzung Motion 19.4083).

Die Liste der obligatorischen Angaben, mit denen vorverpackte Lebensmittel zum Zeitpunkt der Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten versehen sein müssen, wird um die neue Deklarationspflicht der Herstellungsmethoden ergänzt (vgl. dazu die Änderung der LGV zur Umsetzung der Motion 20.4267). Diese Ergänzung erfordert bei einigen Bestimmungen Anpassungen.

Aufgrund einer notwendigen Anpassung an das EU-Recht gibt es für Wein künftig keine Ausnahme mehr von der Nährwertdeklaration.

Die Umsetzung der Motion 19.4083 führt zu keinen nennenswerten Auswirkungen. Die Auswirkungen der übrigen Änderungen sind in den Erläuterungen zu den entsprechenden Verordnungen aufgeführt.

Erläuterungen

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 17. März 2022 hat das Parlament die Motion 19.4083 Nicolet «Den Konsumentinnen und Konsumenten die eindeutige Deklaration des Herkunftslandes auf Lebensmitteln, die im Ausland hergestellt oder zubereitet wurden, garantieren» angenommen. Diese beauftragt den Bundesrat, die Gesetzgebung dahingehend anzupassen, dass Lebensmittel, die im Ausland hergestellt oder zubereitet wurden, und ihre Zutaten mit der eindeutigen Deklaration des Herkunftslandes gekennzeichnet sind. Um diesem Antrag zu entsprechen und gleichzeitig die Durchführbarkeit unter Berücksichtigung der handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu gewährleisten, soll für alle Lebensmittel eine spezifische Deklarationspflicht für Zutaten geschaffen werden und nicht nur für im Ausland hergestellte Lebensmittel. Artikel 16 LIV in der aktuellen Fassung schafft nicht die von der Motion gewünschte Transparenz, da bei Lebensmitteln mit einer neutralen Aufmachung die Angabe der Herkunft der Zutaten nicht obligatorisch ist. Dies hat zur Folge, dass die Konsumentinnen und Konsumenten oft keine Informationen über die Herkunft von Zutat erhalten, unabhängig von der Gewichtsrelevanz der Zutat und deren Täuschungspotential bezüglich einer vom Produktionsland abweichenden Herkunft.

Am 16. Juni 2021 hat das Parlament die Motion 20.4267 «Deklaration von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden» der WBK-S angenommen. Zu deren Umsetzung ist primär eine Änderung der LGV erforderlich, in der LIV besteht aber auch gewisser Anpassungsbedarf.

Sodann muss die Verordnung aufgrund des Landwirtschaftsabkommens an das EU-Recht betreffend die Deklaration von Wein angepasst werden (zusätzlich zu den Änderungen, die dafür in der Verordnung des EDI über Getränke erforderlich sind).

1.2 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage werden die Motionen 19.4083 Nicolet «Den Konsumentinnen und Konsumenten die eindeutige Deklaration des Herkunftslandes auf Lebensmitteln, die im Ausland hergestellt oder zubereitet wurden, garantieren» und 20.4267 «Deklaration von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden» umgesetzt.

2 Vernehmlassungsverfahren

Zu der vorgeschlagenen Änderung wird gestützt auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061) eine Vernehmlassung durchgeführt.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Das EU-Recht enthält eine dem neuen Artikel 16 LIV entsprechende Bestimmung (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 4).

4 Die beantragte Neuregelung

Zu den Möglichkeiten der Umsetzung der Motion 19.4083 wurden im September 2023 mit Vertretenden der Industrie, der Konsumentenschaft, des Detailhandels, des Gewerbes und der Kantone an einem runden Tisch verschiedene Optionen diskutiert. Im Rahmen dieser Diskussionen konnte eine pragmatische und durchsetzbare Lösung erarbeitet werden, welche die Transparenz über die Herkunft der Zutaten verbessert. Es wurde beschlossen, dass eine Annäherung an die EU-Regelung, konkret an Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011¹ resp. die Durchführungsverordnung (EU) 2018/775² notwendig bzw. wünschenswert ist. Aufgrund des grossen Interpretationsspielraums des im EU-Recht verwendeten Begriffs «Primäre Zutat», soll für die hier vorgeschlagene Deklarationspflicht der Fokus auf die mengenmässigen Zutaten gerichtet werden. Zutaten tierischer Herkunft gelten als mengenmässig wichtig, wenn deren Anteil am Enderzeugnis 20 Massenprozent oder mehr beträgt. Bei allen übrigen Zutaten ist dies bei einem Anteil am Enderzeugnis von 50 Massenprozent der Fall.

Die Modalitäten für die Angabe der Herkunft der Zutaten sind nun flexibler ausgestaltet. So ist es u.a. möglich, einen übergeordneten geografischen Raum anzugeben (wie nach geltendem Recht bei der freiwilligen Angabe der Herkunft der Zutaten), zudem kann auch eine negative Formulierung verwendet werden (z. B. «Nicht EU», «Nicht Europa» oder «Stammt nicht aus [Produktionsland]»). Obwohl diese Angabe weniger präzise ist als eine klare Herkunftsangabe, stellt sie eine Verbesserung der Transparenz dar, indem sie klarstellt, dass die Zutat nicht von dem Ort stammt, an dem das Lebensmittel hergestellt wurde, wovon die Konsumentinnen und Konsumenten ohne weitere Informationen möglicherweise ausgehen würden.

¹ Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG, der Richtlinie 90/496/EWG, der Richtlinie 1999/10/EG, der Richtlinie 2000/13/EG, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2015/2283, ABl. L 327 vom 11.12.2015, S. 1.

² Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 der Kommission vom 28. Mai 2018 mit den Einzelheiten zur Anwendung von Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel hinsichtlich der Vorschriften für die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels, ABl. L 131 vom 29.5.2018, S. 8; geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/802 ABl. L vom 132 vom 20.5.2019, S. 21.

Artikel 16 LIV wird entsprechend dahingehend angepasst, dass die Pflicht zur Herkunftsangabe einer Zutat nicht mehr von der Aufmachung des Produktes abhängig ist, sondern von der Menge der dafür verwendeten Zutaten (20% bei Lebensmitteln tierischer Herkunft bzw. 50 % bei den übrigen Lebensmitteln). Die allgemeinen Bedingungen zum Täuschungsschutz im Sinne von Artikel 18 des Lebensmittelgesetzes (SR 817.0) und Artikel 12 LGV gelten unverändert.

Weitere Anpassungen betreffen die Umsetzung der Motion 20.4267 sowie die Nährwertdeklaration von Wein, welche an das EU-Recht anzupassen ist.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 3 Abs. 1 Bst. ^jbis und Art. 4 Abs. 6

Die Liste der obligatorischen Angaben, mit denen vorverpackte Lebensmittel zum Zeitpunkt der Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten versehen sein müssen, wird um die neue Deklarationspflicht nach Art. 36 Abs. 1 Bst. j und k LGV ergänzt (vgl. dazu die Änderung der LGV). Diese soll im Hauptsichtfeld erscheinen müssen. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass die betreffenden Informationen für die Konsumentinnen und Konsumenten sofort ersichtlich sind. Als Hauptsichtfeld gilt - analog den Vorgaben der EU (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. l der Verordnung [EU] Nr. 1169/2011) - das Sichtfeld einer Verpackung, das von den Konsumentinnen oder Konsumenten beim Kauf höchstwahrscheinlich auf den ersten Blick wahrgenommen wird und ihnen ermöglicht, die Beschaffenheit oder die Art und gegebenenfalls die Handelsmarke eines Produkts sofort zu erkennen. Hat eine Verpackung mehrere identische Hauptsichtfelder, gilt das vom Lebensmittelunternehmen ausgewählte Sichtfeld als Hauptsichtfeld.

Art. 16

Der Artikel wird entsprechend den Erfordernissen der Umsetzung der Motion 19.4083 angepasst (Änderung von Abs. 1 Bst. b und Hinzufügung eines neuen Absatz 4) und leicht umstrukturiert (Vertauschen der Abs. 2 und 3, da die Vorgabe nach Abs. 3 für die Absätze 1 und 2 gilt).

Abs. 1 Bst. b: Nach geltendem Recht müssen die folgenden zwei Bedingungen erfüllt sein, damit das Herkunftsland einer Zutat angegeben werden muss: 50 Massenprozent Anteil dieser Zutat am Enderzeugnis oder mehr (Buchstabe a) und eine Aufmachung des Produktes, die darauf schliessen lässt, dass diese Zutat eine Herkunft hat, die nicht zutrifft (Buchstabe b). Neu muss das Herkunftsland der Zutat angegeben werden, wenn der Anteil dieser Zutat 50% Massenprozent am Enderzeugnis oder mehr beträgt und die Herkunft der Zutat nicht mit dem Produktionsland des Lebensmittels übereinstimmt (Änderung von Bst. b [Bst. a entspricht dem geltenden Recht]). Absatz 3, der die Menge für Zutaten tierischer Herkunft festlegt, bleibt unverändert, wird jedoch neu zu Absatz 2.

Abs. 2 des geltenden Rechts wird neu zu Absatz 3 (ohne inhaltliche Anpassung), da er auch für die Herkunftsangabe für Zutaten tierischer Herkunft gilt.

Abs. 4: Da die Angabe der Herkunft der Zutaten nun in einer höheren Anzahl von Fällen obligatorisch ist, werden die Modalitäten zur Herkunftsangabe erweitert. Bst. a ermöglicht die Angabe eines übergeordneten geographischen Raums (z.B. Europa, Südamerika, usw.). Buchstaben b und c erlauben einerseits die negative Angabe «nicht-EU», wie sie in Artikel 2 Buchstabe a Ziffer i der Durchführungsverordnung (EU) 2018/775³ vorgesehen ist, und andererseits - da die Schweiz nicht zur EU gehört - die Angabe «Nicht-Europa». Buchstabe d entspricht dem erläuternden Satz in negativer Form, der besagt, dass die Zutat nicht aus dem Produktionsland des Lebensmittels stammt, wie es auch in Art. 2 Bst. b der Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 vorgesehen ist. Die Formulierung dieses Satzes ist nicht geschlossen und kann auch anders ausgedrückt werden, solange sie für die Konsumentinnen und Konsumenten klar ist. Wie auch nach EU-Recht ist die einfache Negativangabe «Nicht-[Land]» nicht vorgesehen. Die einzigen Herkunftsangaben der Zutat in negativer Form sind die in den Buchstaben b–d dieses Artikels vorgesehenen Möglichkeiten. Die Änderung stellt eine Annäherung an die EU-Bestimmungen dar (vgl. Ausführungen unter Ziff. 4) und ermöglicht nicht nur eine Reduzierung von seit Jahren bestehenden Handelshemmnissen, sondern auch eine pragmatische Lösung für Fälle, in denen sich beispielsweise die Herkunft einer Zutat von Charge zu Charge ändert.

Abs. 5 entspricht dem bisherigen Absatz 4 ohne inhaltliche Anpassung.

Art. 45b

Für die Umsetzung der neuen Regelungen soll eine Übergangsfrist von zwei Jahren eingeräumt werden.

Anhang 9 Ziff. 20

Ziff. 20 wird zwecks Anpassung an die Formulierung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 leicht geändert. Somit muss im Fall von Wein nach den Artikeln 69–71 der Verordnung des EDI über Getränke eine Nährwertdeklaration vorhanden sein.

³ Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 der Kommission vom 28. Mai 2018 mit den Einzelheiten zur Anwendung von Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel hinsichtlich der Vorschriften für die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels, ABl. L 131 vom 29.5.2018, S. 8; zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/802, ABl. L 132 vom 20.5.2019, S. 21.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Die Auswirkungen, die sich aufgrund den Änderungen der LGV und der Verordnung des EDI über Getränke ergeben, sind in den Erläuterungen zu diesen Verordnungen dargelegt.

6.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Änderung von Artikel 16 bezweckt die Anpassung des schweizerischen Rechts an dasjenige der EU. Dies erleichtert den Warenaustausch zwischen der Schweiz und der EU, indem für beide Märkte nach einheitlichen Vorgaben gekennzeichnet werden kann. Es ist mit einem gewissen Initialaufwand zu rechnen, da die Herkunft der Zutaten nun häufiger angegeben werden muss. Die Möglichkeit der Angabe eines übergeordneten geographischen Raumes hat jedoch den Vorteil, dass bei einem Wechsel des Herkunftslandes eines Lieferanten innerhalb dieses Raumes keine Anpassung der Kennzeichnung erforderlich ist. Den Interessen der von der Kennzeichnungspflicht betroffenen Akteure wird durch die Übergangsfrist von zwei Jahren (vgl. Art. 45b) Rechnung getragen.

Die Auswirkungen, die sich aufgrund der Änderungen der LGV und der Verordnung des EDI über Getränke ergeben, sind in den Erläuterungen zu diesen Verordnungen dargelegt.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gesellschaft. Die Auswirkungen, die sich aufgrund der Änderungen der LGV und der Verordnung des EDI über Getränke ergeben, sind in den Erläuterungen zu diesen Verordnungen dargelegt.

7 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegende Änderung ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere mit dem Landwirtschaftsabkommen, vereinbar.

Beilage: Erlassentwurf