

fial



Letter

Nr. 5, November 19

Liebe Leserin, Lieber Leser,

Im Spätsommer endete die Vernehmlassung zur umfassenden Revision einer Vielzahl von Lebensmittelrechtsverordnungen unter dem Namen Stretto 3. Die fial begrüsst in ihrer Stellungnahme die grundsätzliche Stossrichtung des Revisionspakets, weist aber auch auf die Notwendigkeit verschiedener Anpassungen der in die Vernehmlassung geschickten Entwürfe hin. Den Artikel dazu finden Sie auf Seite 2 des vorliegenden fial-letters.

In Sachen Nährwertkennzeichnungssystemen kam es seit dem letzten fial-letter zu neuen Entwicklungen. So wurden die Resultate einer durch das deutsche Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) durchgeführten Verbraucherbefragung zur freiwilligen visualisierten Nährwertkennzeichnung auf Lebensmitteln publiziert. Gemäss einem Grossteil der befragten Konsumentinnen und Konsumenten stellt das Ampelsystem "Nutri-Score" das am besten geeignete System zur raschen Vermittlung der Gesamtbewertung von Lebensmitteln dar. Das BMEL möchte nun die Benutzung des Systems in Deutschland ermöglichen und sich für eine EU-weite Vereinheitlichung im Sinne des "Nutri-Score" einsetzen.

Auch beim Gegenvorschlag zur Fair-Preis-Initiative sind Entwicklungen mit Relevanz für die Nahrungsmittel-Industrien eingetreten. So hat die Wirtschaftskommission des Nationalrats (WAK-N) beschlossen, den Initi-

anten weiter entgegen zu kommen als der bundesrätliche Vorschlag und eine Erweiterung des Schutzbereichs auch auf Anbieter, die von relativ marktmächtigen Nachfragern abhängig sind, beantragt. Weiter möchte die WAK-N, dass die Regeln für relativ marktmächtige Unternehmen sich – mit Ausnahme der Sanktionen – nicht von jener für marktbeherrschende Unternehmen unterscheiden. Die Einschränkung der Möglichkeit für Nachfrager, Waren oder Dienstleistungen, die in der Schweiz oder im Ausland angeboten werden, im Ausland zu den dortigen Marktpreisen und branchenüblichen Bedingungen zu beziehen, soll unzulässig sein. Davon sollen exportierte Waren, die ins Produktionsland reimportiert und dort ohne weitere Bearbeitung weiterverkauft werden, ausgenommen sein (sog. "Reimportklausel"). Die fial spricht sich demgegenüber dafür aus, Lebensmittel bestimmter Zolkategorien generell vom Anwendungsbereich des Gegenvorschlags auszunehmen. Das Geschäft kommt voraussichtlich in der Frühjahrssession in den Nationalrat.

Die Wirtschaftskommission des Ständerats verabschiedete sodann die parlamentarische Initiative "Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren" als Antwort auf die Trinkwasser- und Pestizidinitiativen. Die fial unterstützt den Ansatz dieses Vorstosses, und auch die WAK-N nahm ihn oppositionslos an. Aufgabe der ständerätlichen Kommission ist es nun, eine entsprechende Gesetzesvorlage auszuarbeiten.

Kurz vor Redaktionsschluss des vorliegenden fial-letters wurde schliesslich eine vom Schweizerischen Verband der Zuckerrübenpflanzer in Auftrag gegebene betriebswirtschaftliche Studie zur Zuckerherstellung in der Schweiz veröffentlicht. Das Geschäftsführerkollegium der fial hat die Auftragsstudie einer ersten kritischen Analyse unterzogen. Das Ergebnis dieser Analyse finden Sie auf Seite 5.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre.



Urs Furrer,
Co-Geschäftsführer

Auf einen Blick

Lebensmittelrecht CH:	
Verordnungspaket Stretto 3	2
Agrarpolitik CH	
Indirekter Gegenvorschlag zur Fair-Preis-Initiative	3
Parlamentarische Initiative "Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren"	4
Rohstoffe	
Auftragsstudie zur Zuckerproduktion mit vielen Fragezeichen	5
Ernährung	
Deutschland führt den Nutri-Score ein	9
Veranstaltungen	
SVI-Tagung zur EU-Kunststoffstrategie und Fragen der Kreislaufwirtschaft	10

Lebensmittelrecht CH

Verordnungspaket Stretto 3

Das Vernehmlassungsverfahren zur Revision einer Vielzahl von Verordnungen des Lebensmittelrechts unter dem Namen Stretto 3 lief am 26. August 2019 aus. Momentan ist das BLV am Auswerten der Eingaben. Bereits stattgefunden haben zwei runde Tische zur GVO Thematik sowie zum vorgeschlagenen Höchstmengenkonzept.

LH – Das Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) hatte am 3. Mai 2019 die Vernehmlassung zur Anpassung mehrerer Verordnungen im Lebensmittelrecht (sogenanntes Stretto 3 Paket) eröffnet. Das Paket enthält erste materielle Anpassungen des neuen Lebensmittelrechts. Unter anderem wurden neue Regelungen im Bereich GVO vorgeschlagen sowie ein neues Höchstmengenmodell zur Zugabe von Vitaminen und Mineralstoffen.

Höchstmengenkonzept

Die fial begrüsst den grundsätzlichen Paradigmenwechsel und die neue Orientierung am Gesundheitsschutz statt des bisherigen bedarfsorientierten Konzepts sowie die damit einhergehende generelle Überprüfung der Höchstmengen. Die fial lehnte den konkreten Vorschlag aber aus den nachfolgenden Gründen ab:

- Erstens ist die für die Festsetzung der Höchstmengen angenommene Aufteilung zwischen einem normalen, täglichen Konsum von Nahrungsergänzungsmitteln (NEM) und angereicherten Lebensmitteln im Verhältnis

von 3:1 nicht wissenschaftlich begründet und insbesondere auch basierend auf den verwendeten Verzehrdaten nicht nachvollziehbar.

- Einzelne neu festgesetzte Höchstmengen sind generell kritisch zu hinterfragen. So machen z.B. die vorgesehenen Werte für Vitamin E, Vitamin K, Calcium, Magnesium und Eisen unersichtliches auch im Vergleich zur heutigen Rechtslage keinen Sinn. Sie würden im neuen Konzept bei den angereicherten Lebensmitteln teils komplett verboten.
- Die fial Mitgliedfirmen haben bereits durch Largo diverse Deklarationsanpassungen machen müssen. Eine komplette Neuordnung des ganzen Bereichs der Nahrungsergänzungsmittel und der angereicherten Lebensmittel würde bei den meisten Produkten zu Reformulierungen und Packungsänderungen führen, was abgelehnt wird, bevor das Konzept nicht breiter abgestützt ist.

Begrüsst wurde demgegenüber die Lockerung bei den fraglos unkritischen Stoffen. Damit können heute bestehende Systemfehler behoben werden, ohne dass es negative Auswirkungen auf die Konsumenten oder die Hersteller hätte.

Neues System gemäss rundem Tisch vom Oktober 2019

Das BLV hat nun zu einem runden Tisch eingeladen, an welchem ein überarbeitetes Höchstmengenkonzept vorgestellt wurde. Dieses wurde aufgrund des runden Tisches nochmals angepasst und den Teilnehmern anschliessend zugestellt.

Positiv daran ist die Beibehaltung der Lockerung bei den fraglos unkritischen Stoffen. Positiv ist ebenfalls eine Lockerung bei gewissen, vorgängig vom BLW als kritisch und von der Branche als weniger kritisch beurteilten Stoffen (z.B. Vitamin K und Magnesium).

Bei den Stoffen der sogenannten Gruppe 2, bei welchen eine relativ grosse Differenz zwischen der Aufnahme mit der normalen Nahrung und dem Upper Intake Level besteht, welche mit angereicherten Produkten gedeckt werden kann, wurde diese in einem gänzlich neuen Verhältnis auf die Nahrungsergänzungsmittel und die angereicherten Lebensmittel verteilt. Dies führt dazu, dass bei den angereicherten Lebensmitteln teilweise deutlich tiefere Werte gelten sollen als in der Vernehmlassungsunterlage zu Stretto 3 resp. gegenüber dem heutigen Recht. Bei den NEM käme es demgegenüber zu einer erheblichen Erleichterung, indem die Höchstwerte teils deutlich angehoben würden. Die fial wird dieses neue Konzept nun mit dem Bund und auch in den fial-Gremien vertieft diskutieren.

Neue Regelung der GVO-Kennzeichnung von tierischen Produkten

Gemäss den Informationen, welche am runden Tisch zur Frage der GVO-Kennzeichnung von tierischen Produkten gegeben wurden, stiess der gemachte Vorschlag in der Vernehmlassung auf Ablehnung. Gemäss Aussagen des BLV wurde der Vorschlag als täuschend beurteilt, weshalb das BLV neu zwei

Agrarpolitik CH

parallele Kennzeichnungen vorschlägt: die Kennzeichnung "ohne Gentechnik hergestellt" soll unter den heutigen Voraussetzungen weiterhin unverändert möglich sein. Die neue Kennzeichnung "ohne GVO Futtermittel" soll für die Auslobung von Lebensmitteln tierischer Herkunft, bei deren Herstellung auf den Einsatz von GVO-Futtermitteln verzichtet wurde, zur Verfügung stehen.

Neue Kennzeichnung "ohne GVO Futtermittel" fällt durch

Bereits die Diskussionen anlässlich des runden Tisches haben gezeigt, dass die bereits aus früheren Diskussionen bekannte Kennzeichnung "ohne GVO Futtermittel" auf einem Lebensmittel zu völlig falschen Schlüssen führt und sich in der Praxis als untauglich erweisen wird. Sowohl die Konsumentenschutzorganisationen als auch die Bauernvertreter und die Verarbeiter beurteilten den neuen Vorschlag als unsinnig. Zu denken ist z.B. an ein Birchermüesli mit Joghurt aus einer solchen Produktion, welches mit "ohne GVO Futtermittel" gekennzeichnet wird. Der Konsument wird sich automatisch die Frage stellen, ob das Getreide im Birchermüesli Futtergetreide ist. Ähnlich absurd mutet die Kennzeichnung auf einer Dose Ravioli an, welche als "ohne GVO Futtermittel" deklariert würde.

Es sollte also eine an die Regelungen unserer Nachbarstaaten angegliche Lösung auf der Basis gefunden werden, dass bei den Zusatzstoffen gleich wie bei den Tierarzneimitteln der Einsatz von GVO-Produkten zumindest dort zugelassen ist, wo keine GVO-freie

Alternative besteht. Durch diese Lockerung wird der Konsument für ihn wichtige Zusatzinformationen in Bezug auf die Fütterung der Tiere ohne GVO-Pflanzen erhalten. Dies ohne, dass er massgeblich getäuscht würde, lassen sich die entsprechenden Vitamine doch auch für den menschlichen Konsum nicht in GVO-freier Qualität beschaffen, was bisher aber zu keinen Diskussionen Anlass gegeben hat.

Indirekter Gegenvorschlag zur Fair-Preis-Initiative

Der vom Bundesrat Ende Mai präsentierte indirekte Gegenvorschlag zur Fair-Preis-Initiative geht aus Sicht der exportierenden Lebensmittelindustrie zu weit. Insbesondere aufgrund der fehlenden Re-Import-Klausel ergeben sich Probleme bei Produkten, welche mit dem privatrechtlichen Ausgleichsmechanismus (Nachfolgelösung Schoggigesetz) exportiert werden. Die WAK-N hat sich erstmals materiell mit dem Gegenvorschlag befasst und dabei insbesondere auch ausdrücklich festgehalten, die Frage der Re-Import-Klausel zu prüfen. Allerdings wurde auch eine Gleichsetzung der relativen Marktmacht mit der eigentlichen Marktbeherrschung beschlossen, deren Auswirkungen noch unklar sind.

LH – Der Bundesrat hat am 29. Mai 2019 die Botschaft zur Volksinitiative "Stopp der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)" und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Kartellgesetzes) verabschiedet. Für den Bundesrat gehen die von der Initiative gefor-



derten Markteingriffe zu weit. Er anerkennt aber den Handlungsbedarf und stellt der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Dieser geht gemäss Bundesrat weniger weit als die Initiative und will vor allem Unternehmen schützen, die im Wettbewerb mit ihren ausländischen Konkurrenten aufgrund höherer Beschaffungskosten oder Lieferverweigerungen benachteiligt werden.

Diskussion der Re-Import-Klausel in der WAK-N

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats hat die für die fial wesentliche Frage der Re-Import-Klausel (vgl. fial-Letter Nr. 4/2019) in der ersten, materiellen Beratung des Gegenentwurfes noch nicht behandelt. An ihrer nächsten Sitzung vom 4./5. November will die Kommission die Detailberatung abschliessen. Sie schreibt dazu ausdrücklich: "Noch zu diskutieren wird die Frage geben, ob der Gegenentwurf mit einer Reimport-Klausel ergänzt werden soll".

Ausdehnung des Konzepts der relativen Marktmacht

Beschlossen wurde demgegenüber gemäss Medienmitteilung mit einer knappen Mehrheit, der Initiative, der in der WAK Erfolgsaussichten an der Urne zugesprochen wurden, weiter entgegenzukommen als der Bun-

desrat. Mit 12 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen sprach sich die WAK-N für eine Erweiterung des Schutzbereichs des indirekten Gegenvorschlags auch auf Anbieter aus, die von relativ marktmächtigen Nachfragern abhängig sind (Art. 4 Abs. 2bis KG). Mit einer Anpassung von Art. 7 Abs. 1 KG und der Streichung des vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Art. 7a KG beantragt die Kommission mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung, dass die Regelung für relativ marktmächtige Unternehmen sich zudem nicht von jener für marktbeherrschende Unternehmen unterscheiden soll.

Konkrete Folgen noch unklar

Wie genau dieser Entscheid zu interpretieren ist, ist noch nicht restlos klar. Sicher ist, dass die relative Marktmacht neu nicht nur für marktmächtige Anbieter sondern auch für Abnehmer gelten soll. Durch die Aufnahme in den Artikel 7 wird zudem die Ausdehnung auf Inlandsachverhalte erreicht. Mit dieser, dem Vernehen nach aus bäuerlichen Kreisen lancierten Ausdehnung der relativen Marktmacht sollen somit wohl insbesondere der Detailhandel und grosse Abnehmer landwirtschaftlicher Produkte in der Schweiz in die Pflicht genommen werden. Wie genau die Integration in den Artikel 7 des Kartellgesetzes aber vorgesehen ist, wird sich noch zeigen müssen. Eine effektive Gleichstellung der Auswirkungen der relativen Marktmacht mit denjenigen der Marktbeherrschung würde jedenfalls sehr weit gehen. Die bereits heute im Kartellgesetz bekannte Marktbeherrschung ist insbesondere eine Frage des Marktanteils. Es fallen nur Unternehmen in deren Geltungsbereich, welche den Markt geradezu

dominieren können und für solche dominierende Unternehmen werden Einschränkungen des freien Wettbewerbs definiert. Das neue Konzept der relativen Marktmacht fokussiert demgegenüber auf die Lieferanten-Abnehmer-Beziehung. Auch ein mittleres Unternehmen kann für einen einzelnen Lieferanten oder Abnehmer ein relativ marktmächtiger Partner sein, weil der Lieferant/Abnehmer stark abhängig von ihm ist resp. kaum Alternativen hat. Bei solchen Beziehungen alle Einschränkungen der Marktbeherrschung wie z.B. das Verbot von Koppelgeschäften oder die Pflicht, eine Geschäftsbeziehung aufrecht zu erhalten (Verbot der Verweigerung von Geschäftsbeziehungen) unterschiedslos anzuwenden, schiene extrem.

Parlamentarische Initiative "Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren"

Mit einer parlamentarischen Initiative soll dem berechtigten Wunsch der Konsumenten nach sauberem Grundwasser ohne neue gesetzliche Grundlagen, sondern in Abstimmung mit der Agrarpolitik 2022+ nachgekommen werden.

AS – Am 29. August 2019 hat die Wirtschaftskommission des Ständerats die parlamentarische Initiative "Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren" eingereicht. Beim Einsatz von Pestiziden soll das Risiko reduziert werden, indem ein Absenkpfad mit Zielwerten gesetzlich verankert wird. Anfang Oktober hat nun die nationalrätliche Schwesterkommission dieser Initiative oppositionslos zugestimmt. Gemäss Mittei-

lung der Parlamentsdienste hiess es, dass die WAK der Ansicht ist, dass damit mehr Verbindlichkeit geschaffen werden kann. Aufgabe der ständerätlichen Kommission ist es nun, eine entsprechende Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Diese soll in Abstimmung mit der Agrarpolitik 2022+ behandelt werden.

Kein indirekter Gegenvorschlag zur Trinkwasser- und Pestizidverbotsinitiative

Die Ständeratskommission hatte betont, dass es sich bei dieser parlamentarischen Initiative nicht um einen indirekten Gegenvorschlag zur Trinkwasser- und Pestizidinitiative handelt. Es sollen vielmehr die agrarpolitischen Massnahmen des Bundes gezielt ergänzt werden.

Die fial begrüsst diesen Vorstoss

Die Haltung der fial zur Pestizidverbots- als auch zur Trinkwassersinitiative ist bekannt. Sie lehnt sowohl beide Initiativen als auch einen allfälligen Gegenvorschlag klar ab. Die Initiativen sind aus Sicht der fial kontraproduktiv und schädlich.

Die fial hat jedoch stets anerkannt, dass das Thema Grundwasserschutz ernst zu nehmen ist und dass weitere Schritte zur Reduktion des Pflanzenschutzmitteleinsatzes notwendig sind. Mit diesem Vorstoss kann nach Ansicht der fial dem berechtigten Wunsch der Konsumenten nach einer umweltfreundlichen landwirtschaftlichen Produktion sowie nach sicheren, hochqualitativen Lebensmitteln zu erschwinglichen Preisen und in ausreichender Menge nachgekommen werden. Dies ohne gänzlich neue gesetzliche Grundlagen zu schaffen, sondern mittels einer er-

Rohstoffe

höhten und gesetzlich verankerten Verbindlichkeit der Umsetzung der bestehenden Strategien und Aktionspläne entlang eines definierten Absenkpfad.

US-Strafzölle auf europäischen Lebensmitteln

Als Gegenmassnahme zu den Subventionen der EU für Airbus hat die WTO Strafmassnahmen der USA gutgeheissen. Ab dem 18. Oktober gelten Straf-Zölle von 25 Prozent vor allem für europäische Lebensmittel wie Käse und Wein. Schweizer Produkte sind nicht betroffen.

LH – Die ab 18. Oktober geltenden Zölle sollen vor allem Produkte der Länder betreffen, die für die Airbus-Subventionen verantwortlich waren: Deutschland, Frankreich, Spanien und Grossbritannien. Die WTO genehmigte Strafzölle im Wert von insgesamt 7,5 Milliarden Dollar.

Auf der Liste der mit Strafzöllen belasteten Produkte finden sich auch die Namen diverser Schweizer Käse, was zunächst für Verunsicherung führte. Allerdings wird klar festgehalten: "The products that are enumerated and described in this Annex are being considered for additional import duties if they are the product of any of the twenty-eight member States of the European Union". Schweizer Produkte sind also klar nicht betroffen und die Gefahr einer fehlerhaften Verzollung von Schweizer Käse wegen der Aufnahme ihres Namens in der Liste ist aufgrund des Quotensystems beim Import kaum existent. Die amerikanische Zollverwaltung kann anhand

des Ursprungszeugnisses jederzeit differenzieren, ob ein Produkt mit Strafzöllen belastet wird oder nicht.

Auftragsstudie zur Zuckerproduktion mit vielen Fragezeichen

Eine Studie im Auftrag des Schweizerischen Verbands der Zuckerrübenpflanzer (SVZ) empfiehlt, den Ausstieg aus der Schweizer Zuckerproduktion zu prüfen, sofern der Rübenpreisnachteil nicht verringert und die Rübenmenge nicht stabilisiert oder erhöht wird. Um Letzteres zu ermöglichen, werden strukturelle, betriebliche und regulatorische Massnahmen vorgeschlagen. Dabei werden aber wichtige Aspekte ausgeblendet, wie z.B. die Situation der zweiten Verarbeitungsstufe, umweltpolitische Hindernisse oder die Option einer Weiterentwicklung des Rübenimports. Zwar zeigt die Studie mittel- und langfristig ein sehr hohes Kostensenkungspotenzial im Anbau. Die Datenlage dazu ist aber widersprüchlich. Diese Widersprüche und andere Inkonsistenzen und Unklarheiten sollten in einer ergänzenden Untersuchung beseitigt, zusätzliche Optionen mit Rübenimporten geprüft und in jedem Fall der befristete Mindestgrenzschutz wie angekündigt per 2021 beendet werden.

UF – Im Rahmen der befristeten Erhöhung der Stützung des Schweizer Zuckers beschloss der Bundesrat Ende letzten Jahres die Einführung eines bis 2021 befristeten Mindestgrenzschutzes für Zucker sowie eine ebenfalls befristete Erhöhung des Einzelkulturbeitrags für Zuckerrü-

ben von 1'800 Franken pro Hektare auf 2'100 Franken pro Hektare. Als Teil des Massnahmenpakets wurde in den Anhörungsunterlagen nebst der Auflösung von für solche Situationen gebildeten Reserven der Schweizer Zucker AG (SZU) eine unabhängige betriebswirtschaftliche Studie zur Zuckerwirtschaft in der Schweiz angekündigt. Stattdessen wurde nun eine Auftragsstudie vorgelegt. In der Darstellung der Ausgangslage und in den Empfehlungen muss eine teilweise Einseitigkeit konstatiert werden.

Wettbewerbsfähigkeit von Anbau, Logistik und Fabrik

Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Wettbewerbsfähigkeit kommen die Autoren der Studie zu folgenden Erkenntnissen:

- Bei der Mehrheit der Pflanzler sind die Produktionskosten des Rübenanbaus in der Schweiz doppelt- bis dreimal so hoch wie in Deutschland. Die leistungsfähigste Gruppe der Schweizer Pflanzler weist demgegenüber einen wesentlich kleineren Abstand zu den Produktionskosten in Deutschland auf. Allerdings stellen die Autoren bei den Daten zu den Produktionskosten eklatante Widersprüche fest.
- Die Logistikkosten (Feldrand bis Fabrik) sind in der Schweiz fast dreimal so hoch wie in Deutschland.
- Der Verarbeitungsaufwand der Fabriken der SZU liegt in etwa in der gleichen Grössenordnung wie in derjenigen in deutschen Fabriken.

1-Werk-Szenario mit tiefstem Gesamtverlust

In der Studie wurden drei Szenarien bewertet: Das "Basisszenario" ohne Optimierungsansätze auf der Grundlage der bestehenden Strukturen und Preisniveaus, ein "Optimierungsszenario" mit Optimierungsansätzen im Rahmen der heutigen Anbau- und Verarbeitungsstruktur mit zwei Verarbeitungsstandorten sowie das "1-Werk-Szenario" auf Basis des "Optimierungsszenarios" mit Konzentration der Verarbeitung auf einen Standort. Der höchste Gesamtverlust resultiert beim Basisszenario ohne Rübenimporte, der tiefste beim 1-Werk-Szenario mit optimierter Menge, wobei zum letztgenannten Szenario keine Untervariante mit Rübenimporten gerechnet wurde.

Die von den Autoren der Studie mit Inkludierung der Produktionsbeiträge für den Anbau berechneten Ergebnisse werden nachfolgend als Gesamtergebnisse für Anbau und Verarbeitung zusammengefasst:

- **Basisszenario:** Eine Variante mit 1.4 Millionen Rübentonnen ohne Importe ergibt einen Gesamtverlust von 30 Millionen Franken (Anbau: 18 Millionen Franken, Verarbeitung: 12 Millionen Franken). Werden den 1.4 Millionen Rübentonnen nur 0.1 Millionen Rübentonnen Importe hinzugefügt, führt dies bereits zu einer Reduktion der Verarbeitungskosten um 3 Millionen Franken, womit sich der Gesamtverlust auf 27 Millionen Franken verringert.
- **Optimierungsszenario:** Die Variante mit 1.4 Millionen Rübentonnen ohne Importe ergibt einen

Gesamtverlust von 16 Millionen Franken (Anbau: 5 Millionen Franken, Verarbeitung: 11 Millionen Franken). Werden 0.1 Millionen Rübentonnen Importe hinzugenommen, reduzieren sich die Kosten der Verarbeitung um 3 Millionen Franken, womit der Verlust bei der Verarbeitung auf 8 Millionen Franken und der Gesamtverlust auf 13 Millionen Franken sinkt.

- **1-Werk-Szenario:** Unter diesem Szenario ergibt eine Variante mit 1.0 Millionen Rübentonnen (Kapazitätsgrenze) einen Gesamtverlust von 17 Millionen Franken (Anbau: 4 Millionen Franken, Verarbeitung: 13 Millionen Franken) und eine Variante mit einer optimierten Menge von 0.7 Millionen Rübentonnen einen Gesamtverlust von 12 Millionen Franken (Anbau: 3 Millionen Franken, Verarbeitung: 9 Millionen Franken). Eine Variante mit einem Rüben-Importanteil wurde nicht gerechnet.

Unklarheiten und offene Fragen

Gegenüber dem Optimierungsszenario mit 1.5 Millionen Rübentonnen fallen die Verarbeitungskosten im 1-Werk-Szenario mit optimierter Verarbeitungsmenge von 0.7 Millionen Rübentonnen eine Million Franken höher aus. Zur Begründung verweist die Auftragsstudie auf unterproportional abnehmende Aufwendungen in der Rüben- und Zucker-Logistik und insbesondere auf die "Futtermittel-Trocknung aufgrund nicht ausreichender Trocknungskapazitäten bei höherer Auslastung". Allerdings wird der letztgenannte Grund gerade auch als Begründung der Mengenoptimierung im 1-Werk-Szenario vorgebracht: Eine Beschränkung auf 0.7

Millionen Rübentonnen führe dazu, dass keine zusätzlichen Kosten für die Futtermittel-Trocknung anfallen.

Mit Blick auf die Basis- und Optimierungsstrategie stellt sich die Frage, weshalb nicht auch Varianten mit höheren Importanteilen gerechnet wurden, nachdem die Hinzugabe von nur 0.1 Millionen Tonnen Importrüben in der Verarbeitung offenbar eine Verlustminderung um bemerkenswerte 3 Millionen Franken bewirkt. Auch der gänzliche Verzicht auf Rübenimporte im 1-Werk-Szenario ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht einleuchtend. Hier scheint das in der Studie offen deklarierte "ureigene Interesse" der Auftraggeber der Studie an der Verhinderung von Rübenimporten stärker gewichtet zu werden als betriebswirtschaftliche Überlegungen. Als optimale Verarbeitungsmenge für das 1-Werk-Szenario wird eine Bandbreite zwischen 0.65 und 0.8 Millionen Rübentonnen angegeben. Die Hinzurechnung von Importrüben müsste damit nicht zwingend zu Lasten der im Szenario gerechneten Menge von 0.7 Millionen einheimischer Rübentonnen gehen. Es ist jedenfalls davon auszugehen, dass die Hinzugabe von 0.1 Millionen Import-Rübentonnen eine markante Reduktion des Verlusts aus der Verarbeitung bewirken würde. Ob die Kostenminderung auch hier 3 Millionen Franken betragen würde und der Verlust in der Verarbeitung alleine dadurch um ein Drittel gesenkt werden könnte, sollte zumindest geprüft werden.

An anderen Stellen wird in der Studie erwähnt, dass es nicht gelungen sei, Klarheit über die Wirtschaftlichkeit des Zuckerrübenanbaus in der Schweiz zu schaffen. Feststellungen zur finanziellen Attraktivität des Zu-

ckerrübenanbaus stehen gemäss Studie sodann im Widerspruch zu bisherigen Informationen aus der Zuckerbranche.

Zu hinterfragende Empfehlungen an die Auftraggeber

Trotz bedeutender, nicht ausgeräumter Unklarheiten geben die Studienautoren ihren Auftraggebern weitgehende Empfehlungen ab. Diese lauten:

1. Umsetzung des Optimierungsszenarios
2. Absicherung des Rübenvolumens auf über 1.4 Millionen Rübentonnen
3. Rückwärtsintegration als Plan B aufbauen
4. Schaffung von Klarheit über die Wirtschaftlichkeit des Rübenanbaus
5. Keine Weiterverfolgung des 1-Werk-Szenarios
6. Mittelfristige Stützung für Schweizer Zucker politisch verankern
7. Regulatorischen Spielraum nutzen bzw. öffnen
8. Andenken des Ausstiegs aus Schweizer Zucker

Bemerkenswert an Empfehlung Nr. 4 ist, dass sie zeigt, dass es im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Analyse nicht gelungen ist, Klarheit über die Wirtschaftlichkeit zu schaffen. Dieser grosse schwarze Fleck stellt aber die Grundlage sämtlicher übrigen Empfehlungen in Frage.

Empfehlung Nr. 5 basiert auf Berechnungen, bei denen ein Importrüben-Anteil ausgeklammert wurde. Die in der weiteren Begründung dieser Empfehlung gemachten Ausführungen zur Swissness-Regulierung sind nicht

nachvollziehbar: Zum einen wird zwar festgestellt, dass beim 1-Werk-Szenario ein reduzierter Markt mit einer Nachfrage nach Schweizer Zucker entstehen würde. Darin liesse sich für die "Swissness" ein höherer Preis realisieren, während Hersteller und Detailhändler von Produkten ohne "Swissness"-Bezug auf Importzucker wechseln würden. Dieser Feststellung stünden aber "Stimmen" entgegen, nach deren Ansicht die meisten Marktteilnehmer auf Importzucker wechseln würden, falls dies die Swissness-Bestimmungen ermöglichen. Hier wird eine wichtige Feststellung ausgeblendet, welche der Bundesrat im 2017 in seinem Bericht "Massnahmen gegen eine Deindustrialisierung in der Lebensmittelbranche" gemacht hat. Demnach wird ein grosser Teil Schweizer Zucker heute in Form von Energy-Drinks ohne Swissness unter Rückerstattung des Grenzschutzes exportiert. Dieses Geschäftsmodell würde bei einem kleinen Markt mit einem hohen Preis und ohne oder mit einem nur relativ tiefen Grenzschutz tendenziell erschwert. Unter Ausblendung dieses Faktors lenkt die Studie die Aufmerksamkeit auf eine Annahme, wonach bei einem Sinken des Selbstversorgungsgrads unter 50% wegen der Ausgestaltung der Swissness-Regulierung sich der Niedergang des Schweizer Zuckers beschleunigen würde. Diese Annahme hält einer vertieften Überprüfung aber nicht stand.

Die Ausführungen in der Studie zu Empfehlung Nr. 6 knüpfen an die Nichterkenntnis unter Empfehlung Nr. 4 an. Die Studienautoren empfehlen eine Erhöhung der Transparenz im Anbau als Mittel zur Stabilisierung eines politischen Bündnisses zum Erhalt einer jährlichen Zielproduktion von über 1.4 Rübentonnen. Diese

Transparenz existiert heute nicht, womit gemäss Studie auch eine "schlüssige Beurteilung der Produktionskosten" fehlt.

Die Ausführungen zum Grenzschutz unter Empfehlung Nr. 6 und 7 stehen im Widerspruch zu den Ausführungen am Anfang der Studie, wo darauf hingewiesen wird, dass das Mittel einer Grenzschutzerhöhung über den EU-Marktpreis hinaus zum Schutz des Schweizer Zuckers auf dem Inlandmarkt und im Export negative Wirkung entfaltet. Der Grund liegt in der Kombination mit der Doppel-Null-Lösung, welche staatliche Ausgleichsmassnahmen verunmöglicht. Diesen Punkt vertiefte der Bund im Erläuternden Bericht zur Vernehmlassung über die befristete Stützung des Schweizer Zuckers. Demnach sind mit dem Grenzschutz verschiedene Marktrisiken verbunden: Einerseits würden Marktanteilsverluste der Kunden der SZU oder die Umstellung auf aktiven Veredelungsverkehr den Absatz von in der Schweiz hergestelltem Zucker reduzieren. Dies könnte der angestrebten Produktionsausdehnung entgegenlaufen. Andererseits kann die SZU als Monopolistin für Schweizer Zucker die Preisdifferenzierung für Kunden, welche nicht oder nur mit Zusatzaufwendungen auf Importzucker umstellen können, substantiell erhöhen, um mit attraktiveren Preisen im Massensegment möglichst wenig Absatzmenge an den Veredelungsverkehr zu verlieren. Diese Marktrisiken werden in den Empfehlungen der vorliegenden Auftragsstudie nicht berücksichtigt.

Unter Empfehlung Nr. 7 wird erneut auf eine nicht nachvollziehbare Annahme zu einem Wirkungsmechanismus der nach Selbstversorgungsgrad

abgestuften Rohstoffanforderungen der Swissness-Regulierung verwiesen. Derweilen werden die Gefahren einer implizit angesprochenen weiteren Verschärfung der Rohstoff-Vorgaben der Swissness-Regulierung ausgeblendet. Ebenfalls nicht untersucht werden naheliegende Änderungen an der Swissness-Regulierung, welche es der SZU erleichtern könnten, die Kunden, welche die Swissness ihrer Produkte ausloben, trotz einem begrenzten Importanteil mit Schweizer Zucker zu beliefern. Hier könne eine Änderung der Halbfabrikate-Regelung in die Richtung, wie sie der Verordnungsgeber auch für andere Industrien ermöglicht, der SZU helfen, betriebswirtschaftliche Optimierungen umzusetzen. Dies bedingte aber eine gewisse Offenheit gegenüber dem Import-Thema und eine Loslösung von der (verfehlten) Betrachtung des Markenschutzgesetzes als Instrument des landwirtschaftlichen Strukturerehalts.

In diesem Kontext wäre die Information relevant, wie hoch der Anteil der Kunden der SZU ist, welche die Swissness auf ihren Produkten ausloben. Gemäss Binswanger/Maidl (2018) verlangen rund 2/3 der Abnehmer der SZU explizit Schweizer Zucker oder loben das Produkt entsprechend aus. Wie hoch aber der Anteil der Abnehmer ist, welche Schweizer Zucker nicht nur nachfragen, sondern tatsächlich die Swissness ausloben, bleibt unklar. Damit ist es schwierig, eine Aussage über die dafür benötigte Menge an Schweizer Zucker zu machen.

Hinter dem unter Empfehlung Nr. 7 gemachten Hinweis auf grosszügigere Einsatzmöglichkeiten für Pestizide, damit das Produktionsziel erreicht werden kann, muss mit Blick auf die

politische Realisierbarkeit zumindest ein grosses Fragezeichen gesetzt werden.

Fragwürdige Darstellung der Ausgangslage

Auftraggeber der Studie ist der Schweizerische Verband der Zuckerrübenpflanzer (SVZ). Nebst diesem haben Vertreter der SZU, des Schweizer Bauernverbands und des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) Einsitz in einen Lenkungsausschuss genommen. Dieser gab insbesondere die Szenarien für die Studie vor, legte die Parameter für die vergleichenden Kalkulationen fest und konnte zum Entwurf der Studie schriftlich Stellung nehmen. Diese Möglichkeit wurde den zuckerverarbeitenden Unternehmen nicht eingeräumt.

Diese eher einseitige Ausgangslage ist möglicherweise der Grund für die teilweise unvollständige Wiedergabe der Situation zu folgenden Themen:

- Die Doppel-Null-Lösung wird in der Studie einzig als Herausforderung der ersten Verarbeitungsstufe dargestellt. Sie trifft in erster Linie aber die Unternehmen der zweiten Verarbeitungsstufe. Sie verbietet nämlich staatliche Ausgleichsmassnahmen beim Import oder Export von Erzeugnissen der zweiten Verarbeitungsstufe. Der Preis für Schweizer Zucker lag in der Praxis bislang konstant über dem EU-Marktpreis. Dieser Umstand hatte auch schon vor Inkraftsetzung des befristeten Mindestgrenzschutzes per 1. Januar 2019 zu Diskussionen über die Wettbewerbsfähigkeit zuckerverarbeitender Unternehmen in der Schweiz geführt. So stieg der Import wichtiger Verarbeitungsprodukte in den letzten Jah-

ren stark an, während der Import von Zucker zurückging. Dazu hat auch die Wechselkursentwicklung beigetragen. Auch diese wird in der Auftragsstudie ausschliesslich als Problem der Zuckerhersteller dargestellt. In der Praxis schlägt die Wechselkursproblematik aber bei den Verarbeitungsprodukten der zweiten Verarbeitungsstufe, die dem grenzüberschreitenden Wettbewerb ausgesetzt sind, direkt durch.

- Die Importnachweispflicht, welche die Pflichtlagerorganisation réservesuisse für die Rückerstattung von Grenzabgaben in Nicht-EU-Staaten kürzlich eingeführt hat, wird einzig als "Indiz für die Tatsache, wie stark der Zuckermarkt in Bewegung ist" dargestellt und als Umstand, der den Druck auf den Schweizer Zucker weiter erhöhen könnte, gewertet. Die möglichen Gründe für die Notwendigkeit der Praxisänderung bleiben aber unerwähnt, obschon sie relevant sein könnten für eine betriebswirtschaftliche Analyse. Gemäss dem Bericht, den der Bundesrat 2017 in Beantwortung des Postulats Baumann veröffentlichte, wird jedenfalls ein sehr grosser Teil des Schweizer Zuckers in Energy-Drinks ohne Schweizer Herkunftsangabe exportiert. Bislang wurde dieser Export in Nicht-EU-Länder durch die Rückerstattung von Grenzabgaben aus dem von der réservesuisse verwalteten Garantiefonds verbilligt. Dieses Geschäftsmodell scheint nun an Grenzen gestossen zu sein.

In den Ausführungen zur Verwendung der Herkunftsbezeichnung Schweiz werden in der Auftragsstudie die Produkte der "Schokolade-,

Ernährung

Biskuit- oder Getränkeindustrie" über ein und denselben Leisten geschlagen und festgestellt, das für die grossen Markenhersteller dieser Industrie "die Herkunftsabgabe Schweiz eine weniger grosse Rolle" spiele. Während dies, wie der Bundesrat in seinem Bericht aus dem Jahr 2017 feststellte, für die exportorientierten Kunden der SZU aus der Getränkeindustrie zutreffen mag, ist die Aussage für die beiden anderen Produktkategorien unzutreffend. So gehört insbesondere die Schweizer Schokoladeindustrie – nebst der Schweizer Uhrenindustrie – zu den einzigen Branchen in der Schweiz, welche mit privaten Mitteln die Herkunftsbezeichnung Schweiz schützen und dafür Markenrechte eintragen, überwachen und verteidigen, und welche Missbräuche weltweit rechtlich verfolgen. Die Schweizer Schokoladeindustrie, die sich zu diesem Zweck genossenschaftlich organisiert hat, führt dazu auf der ganzen Welt stets zwischen 100 und 150 Verfahren. Vor diesem Hintergrund ist die Darstellung der Ausgangslage in der Auftragsstudie schlecht nachvollziehbar.

Deutschland führt den Nutri-Score ein

Im Hinblick auf die Einführung eines geeigneten Nährwertkennzeichnungssystems in Deutschland hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Sommer 2019 eine repräsentative Konsumentenbefragung zur freiwilligen visualisierten Nährwertkennzeichnung auf Lebensmitteln durchgeführt.

UF – Die Ergebnisse der Umfrage wurden am 30. September 2019 vorgestellt. Die Umfrage hat ergeben, dass von den vier untersuchten Systemen die Mehrheit der Befragten "Nutri-Score" als das am besten geeignete System zur raschen Vermittlung der Gesamtbewertung von Lebensmitteln erachtet.

Situation in Deutschland

Das BMEL plant nun, aufgrund der Umfrage einen Verordnungsentwurf zur Einführung des "Nutri-Score" in Deutschland vorzulegen, der im Kabinett beraten und bei der EU-Kommission notifiziert werden soll. Zudem will das BMEL sich dafür einsetzen, dass der "Nutri-Score" als EU-weit einheitliches Kennzeichnungssystem eingeführt wird.

Eine offizielle Verabschiedung einer Empfehlung zum "Nutri-Score" liegt in Deutschland derzeit allerdings noch nicht vor. Erst wenn dies erfolgt ist, kann die Rechtsgrundlage für die Verwendung von "Nutri-Score" in Deutschland formell als geklärt betrachtet werden.

Situation in der Schweiz

In der Schweiz hat sich das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) bereits früher für die Empfehlung von "Nutri-Score" ausgesprochen. Insgesamt führte das BLV drei Runde Tische zum Thema "Nährwertkennzeichnungssysteme" durch. Am dritten und letzten Runde Tisch vom 2. Juli 2019 wurden die Rollen zwischen den anwesenden Stakeholdern, sowie die Planung und Koordination der ersten Schritte für das weitere Vorgehen im Hinblick auf die Einführung von "Nutri-Score" dis-

kutiert und skizziert. Dabei soll das BLV die Benutzung des "Nutri-Score" ermöglichen, die Unternehmen sollen das System umsetzen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sollen es unterstützen können. Weiter wurden die weiteren Schritte geplant und die Gründung verschiedener Arbeitsgruppen beschlossen.

Position der fial

Der Entscheid des BLV, die Arbeiten für die Einführung von "Nutri-Score" in der Schweiz voranzutreiben, und der Entscheid des BMEL in Deutschland ändern nichts an der Haltung der fial. Nach wie vor wird ein freiwilliges Front-of-pack-Nährwertkennzeichnungssystem von der fial weder per se abgelehnt noch bekämpft. Die fial steht vereinfachten Systemen aber generell kritisch gegenüber, da die Möglichkeit, verschiedene Produkte mit Hilfe einer Gesamtbewertung miteinander vergleichen zu können, noch lange keine ausgewogene Ernährung garantiert. Aus diesem Grund ist die Aufklärung der Konsumenten, wie die Angaben (bzw. die Bewertung) zu interpretieren sind, bei der Einführung eines solchen Systems von grösster Bedeutung. Die fial erachtet die Ernährungskompetenz als wichtigste Voraussetzung dafür, dass sich die Bevölkerung ausgewogen ernähren kann. Diese stellt nicht zuletzt die Grundlage für das Verständnis von jeglichen Informationen zu Lebensmitteln dar. Zur Verhinderung von neuen preistreibenden Handelshemmnissen sollte jedoch auf eine europaweite Harmonisierung hingearbeitet werden – nicht nur im Interesse der Lebensmittelwirtschaft, sondern auch im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten.

Veranstaltungen

SVI-Tagung zur EU-Kunststoffstrategie und Fragen der Kreislaufwirtschaft

Seit die Europäische Union die Verpackungswirtschaft mit ihrer Kunststoffstrategie massiv unter Druck setzt, läuft die Lösungssuche auf Hochtouren. Wie können bis im Jahr 2030 alle Verpackungen aus Kunststoff wiederverwendbar bzw. recycelbar gemacht werden? Eine Herkulesaufgabe, so scheint es. Denn gerade im Lebensmittelbereich punkten Kunststoffverpackungen mit ihren Vorteilen: Die Lebensmittel werden hygienisch und sicher verpackt und sind portionierbar. Vor allem dem Trend zu Singlehaushalten und «to go-Produkten» tragen Kunststoffverpackungen mit einer positiven Ökobilanz Rechnung. Doch in der öffentlichen Meinung verliert das Verpackungsmaterial immer mehr Sympathien. Wie gegensteuern? Indem die Produkte kreislauffähig gemacht und nicht mehr als Müll, sondern als Wertstoffe gesehen werden.

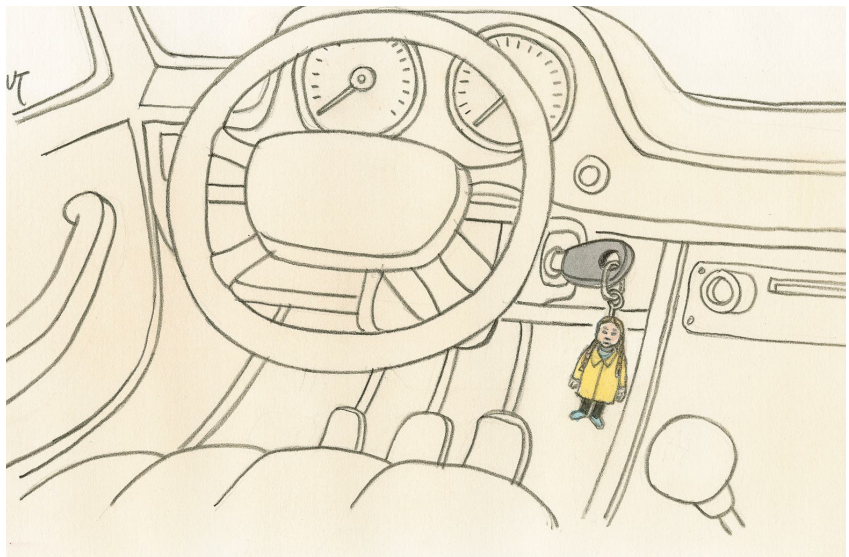
Auch der Getränkekarton, der lange Zeit als umweltfreundliche und materialsparende Idealverpackung für flüssige Lebensmittel galt, muss nach Willen der EU so bald wie mög-

lich seinen Weg in die Kreislaufwirtschaft finden. Der Wille ist da, doch trotz engagierter Pilotprojekte ist eine dauerhafte und schweizweite Lösung für die Wiederverwertung von Getränkekartons noch nicht gelungen.

Unter der Moderation von Dr. Karola Krell berichten Unternehmen und Verbände bei der SVI-Jahrestagung 2020 über ihre Erfahrungen, Plä-

ne und zeigen Lösungswege für die Zukunft auf. Zu den Referenten gehören Dr. Josef Meyer, Tetra Pak Schweiz AG, Fabrizio di Gregorio, Plastics Recyclers Europe, Lea Passens, Unilever Schweiz GmbH und Vorstand Industrieinitiative PRISMA, Simone Alabor, Verein Getränkekarton-Recycling Schweiz und David Nyffenegger von ALDI SUISSE. Anmeldeschluss ist am 15. Dezember 2019.

Schlusspunkt.



Impressum

fial Letter - Informationsorgan der Foederation der Schweizerischen Nahrungsmittel - Industrien

Redaktion:

Urs Furrer (UF)

Mitarbeiter dieser Ausgabe:

Dr. Lorenz Hirt (LH), Andrea Schafer (AS)

Luca Fässler (Layout)

Erscheinungshäufigkeit: in Ergänzung zu den fial-Zirkularen nach Bedarf

Geschäftsstellen:

Münzgraben 6, 3011 Bern,
Tel. 031 310 09 90, Fax 031 310 09 99
muenzgraben@fial.ch

Thunstrasse 82, 3000 Bern 6,
Tel. 031 356 21 21, Fax 031 351 00 65,
info@thunstrasse82.ch