



Küng Biotech & Umwelt

Konsumstrasse 20, CH-3007 Bern
Tel. 031 357 53 73
valentin.kueng@kueng-biotech.ch
www.kueng-biotech.ch

Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht

Schlussbericht

Auftraggebende:

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Projektteam:

Büro BASS: Thomas Oesch, Matthias Gehrig, Anna-Lucia Graff
Küng Biotech & Umwelt: Dr. Valentin Küng

Bern, 8. Oktober 2015

Impressum

Der vorliegende Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitgruppe übereinstimmen muss.

Referenz-Nummer: REF-1094-30101

Obligo-Nummer: 500172572

Laufzeit: Dezember 2014 bis Oktober 2015

Begleitgruppe:

- Uschi Anthamatten, stv. Leiterin des Ressorts Regulierungsanalyse (SECO)
- Michael Beer, Leiter der Abteilung Lebensmittel und Ernährung (BLV)
- Elisabeth Nellen-Regli, stv. Leiterin der Abteilung Lebensmittel und Ernährung (BLV)
- Nicolas Wallart: Leiter des Ressorts Regulierungsanalyse (SECO)

Projektteam:

- Matthias Gehrig (Projektleitung), lic.rer.pol., Ökonom, Büro BASS
- Thomas Oesch, Master of Science in Economics, Ökonom, Büro BASS
- Dr. Valentin Küng, Mikrobiologe, Geschäftsführer und Inhaber, Küng Biotech & Umwelt
- Anna-Lucia Graff, Bachelor of Arts, wissenschaftliche Assistentin, Büro BASS

Auskunft:

- Matthias Gehrig: Tel. 031 380 60 80, matthias.gehrig@buerobass.ch
- Thomas Oesch: Tel. 031 380 60 80, thomas.oesch@buerobass.ch

Zitiervorschlag: Oesch Thomas, Matthias Gehrig, Valentin Küng und Anna-Lucia Graff (2015): Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht, Bern: August

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
1 Zusammenfassung	6
1.1 Die Revision des Lebensmittelrechts	6
1.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns	10
1.3 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	12
1.3.1 Kosten der Regulierung	12
1.3.1.1 Zusätzliche Vollzugskosten beim Bund	12
1.3.1.2 Zusätzliche Vollzugskosten bei den Kantonen	13
1.3.1.3 Zusätzliche Regulierungskosten in der Wirtschaft	14
1.3.2 Nutzen der Regulierung	17
1.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	18
1.5 Zweckmässigkeit im Vollzug	19
1.6 Alternative Regelungen	19
1.6.1 Bereich «Lebensmittel»	19
1.6.2 Bereich «Kosmetika»	20
1.6.3 Bereich «Dusch- und Badewasser»	20
2 Résumé	21
2.1 Révision du droit des denrées alimentaires	21
2.2 Nécessité d'une intervention de l'État	25
2.3 Impacts sur les différents groupes de la société	28
2.3.1 Coûts de la réglementation	28
2.3.1.1 Coûts d'exécution supplémentaires de la Confédération	28
2.3.1.2 Coûts d'exécution supplémentaires des cantons	29
2.3.1.3 Coûts de réglementation supplémentaires pour l'économie	30
2.3.2 Bénéfices de la réglementation	33
2.4 Impacts sur l'économie globale	34
2.5 Adéquation dans l'exécution	35
2.6 Réglementations alternatives	35
2.6.1 Volet « denrées alimentaires »	35
2.6.2 Volet « cosmétiques »	36
2.6.3 Volet « eaux de douche de baignade »	36
3 Sintesi	37
3.1 La revisione del diritto delle derrate alimentari	37
3.2 Necessità dell'azione statale	41
3.3 Effetti su singoli gruppi sociali	43
3.3.1 Costi della regolamentazione	43
3.3.1.1 Costi esecutivi supplementari per la Confederazione	43
3.3.1.2 Costi esecutivi supplementari per i Cantoni	44
3.3.1.3 Costi regolamentari supplementari per l'economia	45
3.3.2 Utilità della regolamentazione	47
3.4 Ripercussioni sull'economia nel suo complesso	49
3.5 Adeguatezza dell'esecuzione	49

3.6	Regolamentazioni alternative	50
3.6.1	Settore «derrate alimentari»	50
3.6.2	Settore «cosmetici»	50
3.6.3	Settore «acqua per docce e piscine»	51
4	Einleitung	52
4.1	Ausgangslage	52
4.2	Methodik	52
4.2.1	Wirkungsmodell	52
4.2.2	Empirisches Vorgehen	54
4.2.3	Methodische Bemerkungen	55
4.3	Textaufbau	56
5	Veränderte Deklarationspflichten für Lebensmittel	57
5.1	Veränderung der Rechtsordnung	57
5.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	58
5.3	Auswirkungen	60
5.3.1	Wirkungsmodell	60
5.3.2	Kosten der Regulierung	61
5.3.2.1	Kosten im Offenverkauf	61
5.3.2.2	Kosten im Bereich «Prepacking»	65
5.3.2.3	Kosten bei verpackten Lebensmitteln	66
5.3.3	Nutzen der Regulierung	69
5.4	Alternative Regelungen	74
5.5	Fazit	75
6	Veränderte Regulierung des Dusch- und Badewassers	76
6.1	Veränderung der Rechtsordnung	76
6.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	76
6.3	Auswirkungen	77
6.3.1	Wirkungsmodell	77
6.3.2	Kosten der Regulierung	77
6.3.3	Nutzen der Regulierung	79
6.4	Alternative Regelungen	81
6.5	Fazit	82
7	Wechsel zu einem Höchstmengensystem	83
7.1	Veränderung der Rechtsordnung	83
7.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	83
7.3	Auswirkungen	83
7.3.1	Kosten der Regulierung	83
7.3.2	Nutzen der Regulierung	84
7.4	Alternative Regelungen	84
7.5	Fazit	84

8	Aufgabe des Positivprinzips	85
8.1	Veränderung der Rechtsordnung	85
8.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	85
8.3	Auswirkungen	85
8.3.1	Kosten der Regulierung	85
8.3.2	Nutzen der Regulierung	85
8.4	Alternative Regelungen	86
8.5	Fazit	86
9	Veränderte Regulierung von Kosmetika	87
9.1	Veränderung der Rechtsordnung	87
9.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	88
9.3	Auswirkungen	88
9.3.1	Wirkungsmodell	90
9.3.2	Kosten der Regulierung	91
9.3.2.1	Kennzeichnung der Verpackungen und Behältnissen	91
9.3.2.2	Informations- und Sicherheitsdossier	93
9.3.2.3	Meldesystem Cosmétovigilance	96
9.3.3	Nutzen der Regulierung	96
9.4	Alternative Regelungen	96
9.5	Fazit	97
10	Regelung der Selbstkontrolle	99
10.1	Veränderung der Rechtsordnung	99
10.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	99
10.3	Auswirkungen	99
10.3.1	Wirkungsmodell	99
10.3.2	Kosten der Regulierung	100
10.3.3	Nutzen der Regulierung	100
10.4	Alternative Regelungen	103
10.5	Fazit	103
11	Veränderte Regulierung amtlicher Kontrollen	105
11.1	Veränderung der Rechtsordnung	105
11.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	105
11.3	Auswirkungen	106
11.3.1	Kosten der Regulierung	106
11.3.2	Nutzen der Regulierung	107
11.4	Alternative Regelungen	108
11.5	Fazit	108
12	Aufbau und Betrieb von Referenzlaboratorien	109
12.1	Veränderung der Rechtsordnung	109
12.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	109

12.3	Auswirkungen	109
12.3.1	Kosten der Regulierung	109
12.3.2	Nutzen der Regulierung	110
12.4	Alternative Regelungen	110
12.5	Fazit	110
13	Aufbau und Betrieb eines Informationssystems	111
13.1	Veränderung der Rechtsordnung	111
13.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	111
13.3	Auswirkungen	111
13.3.1	Kosten der Regulierung	111
13.3.2	Nutzen der Regulierung	111
13.4	Alternative Regelungen	111
13.5	Fazit	111
14	Neues Prozesshygienekriterium für Schlachtbetriebe	112
14.1	Veränderung der Rechtsordnung	112
14.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	112
14.3	Auswirkungen	112
14.3.1	Wirkungsmodell	112
14.3.2	Kosten der Regulierung	113
14.3.3	Nutzen der Regulierung	113
14.4	Alternative Regelungen	115
14.5	Fazit	116
15	Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane	118
15.1	Veränderung der Rechtsordnung	118
15.2	Notwendigkeit staatlichen Handelns	118
15.3	Auswirkungen	118
15.3.1	Kosten der Regulierung	118
15.3.2	Nutzen der Regulierung	118
15.4	Alternative Regelungen	118
15.5	Fazit	119
16	Literaturverzeichnis	120

1 Zusammenfassung

Das neue Lebensmittelgesetz (LMG) wurde am 20. Juni 2014 vom Parlament verabschiedet und tritt voraussichtlich zusammen mit den revidierten Verordnungen anfangs 2016 in Kraft. Basierend auf dem neuen LMG wird derzeit das gesamte Lebensmittelverordnungsrecht revidiert. Vor diesem Hintergrund wurde das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) beauftragt, zum neuen Lebensmittelrecht (LMR: Gesetz und Verordnungen) eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu erstellen, in deren Rahmen die Auswirkungen der Revision des LMR auf die Wirtschaft, den Staat und die Gesellschaft abgeschätzt werden. Das primäre Ziel der RFA ist die Bereitstellung ökonomischer Grundlagen zwecks Optimierung des Verordnungsrechts.

1.1 Die Revision des Lebensmittelrechts

Die Revision des Lebensmittelrechts führt zu einer Veränderung der Rechtsordnung in Bezug auf die Regulierung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen. Die wesentlichen Veränderungen, die sich in der Rechtsordnung aufgrund der Revision des LMR ergeben, sind die folgenden:

■ **Veränderte Deklarationspflichten für Lebensmittel:** Hinsichtlich der Deklarationspflichten bei Lebensmitteln können im Wesentlichen fünf Veränderungen differenziert werden:

- **Obligatorische und erweiterte Nährwertdeklaration (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** Art. 3 und 20 LIV sehen vor, dass die Nährwertdeklaration bei Lebensmitteln neu obligatorisch sein wird. Ausnahmen sind in Anhang 9 der LIV definiert.¹ Des Weiteren sieht Art. 20 LIV eine inhaltliche Erweiterung der Nährwertdeklaration von «Big4» (Energiewert, Gehalt an Fett, Kohlenhydrate und Eiweiss) auf «Big7» (zusätzlich: gesättigte Fettsäuren, Zucker und Salz) vor. Diese Übernahme von EU-Recht wird dazu führen, dass ein Teil der Verpackungen von Lebensmitteln, die bisher nur in der Schweiz in Verkehr gebracht wurden, einmalig angepasst werden muss. Die Informationsgewinnung, d.h. die Berechnung der zu deklarierenden Nährwerte, wird bei den Schweizer Herstellern von Lebensmitteln und bei den Lebensmittel-Detailhändlern mit einem «Prepacking-Bereich» zu zusätzlichen laufenden Regulierungskosten führen. Der Nutzen der Regulierung ist in einer Reduktion der Schadenslast ungesunder Ernährung zu sehen.
- **Schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** In Bezug auf vorverpackte Produkte gab es die Pflicht zur schriftlichen Deklaration der Allergene bereits unter der geltenden Rechtsordnung. Neu gilt die Pflicht auch im Offenverkauf. Diese Änderung wird zu einmaligen und laufenden Regulierungskosten bei den Restaurants und bei den Lebensmittel-Detailhandelsbetrieben, die Produkte im Offenverkauf anbieten, führen, da diese für alle im Offenverkauf angebotenen Gerichte und Produkte die Allergene deklarieren müssen. Die schriftliche Deklaration der Allergene wird zu einer Reduktion der Häufigkeit allergischer Reaktionen infolge von Diätfehlern und damit zu einer Reduktion der Schadenslast führen, die mit allergischen Reaktionen verbunden ist (Nutzen der Regulierung). Die Pflicht zur schriftlichen Deklaration der Allergene im Offenverkauf stellt im Grundsatz eine Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe dar. Die konkrete Ausgestaltung der Deklarationspflicht ist in der EU allerdings auf Länderebene definiert.

¹ Als Basis für die Erarbeitung der RFA wurden die Entwürfe des Verordnungsrechts verwendet, bevor vom BLV zu Beginn 2015 die Ämterkonsultation durchgeführt wurde. Einzelne Artikel und Verknüpfungen, die in der Studie erwähnt werden, entsprechen somit nicht mehr überall dem aktuellen Stand des Verordnungsrechts.

- **Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten (neue CH-Sonderregelung auf Verordnungsstufe):** In Art. 15 LIV werden die Voraussetzungen der Pflicht zur Deklaration unverarbeiteter Zutaten neu definiert. Diese Anpassung führt dazu, dass die Hersteller und Importeure von Lebensmitteln die Verpackungen der betroffenen Produkte einmalig anpassen müssen. Laufende Regulierungskosten werden den Herstellern und Importeuren von betroffenen Lebensmitteln entstehen, bei denen die Herkunft der Zutaten ändern. Denn bei diesen werden chargenbezogene Verpackungen notwendig. Des Weiteren ist absehbar, dass die veränderte Regulierung der Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten den Parallelimport von Lebensmitteln erschweren wird. Da die konkrete Ausgestaltung der Deklarationspflichten in Bezug auf die Herkunft unverarbeiteter Zutaten in der EU noch nicht feststeht und im Rahmen delegierter Rechtsakte erst noch erfolgen wird, muss derzeit davon ausgegangen werden, dass die im revidierten LMR vorgesehene Regulierung der Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten eine CH-Sonderregelung auf Verordnungsstufe darstellt.
- **Deklaration bei Fisch (Vereinfachte Angleichung an EU-Recht):** Bei verpackten Fischen muss neu das Fanggerät (schriftlich) deklariert werden. Bei Fisch, der in einzelnen Stücken im Offenverkauf angeboten wird, muss neu das Fanggebiet bzw. das Produktionsland schriftlich deklariert werden. Im Offenverkauf gilt zudem neu die Pflicht, zu Fanggerät und Produktionsmethode auf Anfrage mündlich Auskunft zu geben.
- **Deklaration bei Fleisch (Vereinfachte Angleichung an EU-Recht auf Verordnungsstufe):** Auch die Fleischdeklaration wird im Vergleich zum Status quo ausgebaut. Neu müssen beispielsweise bei einzelnen Stücken Fleisch (Schwein, Schaf, Ziege, Geflügel) sowohl das Land, in welchem das Tier aufgezogen worden ist, als auch das Land, in dem es geschlachtet worden ist, angegeben werden.

■ **Vereinfachung der Deklaration des Produktionslandes (CH-Sonderregelung auf Gesetzesstufe, Veränderung auf Verordnungsstufe):** Die CH-Sonderregelung auf Gesetzesstufe, dass die Angabe des Produktionslandes grundsätzlich für alle Lebensmittel obligatorisch ist (vgl. Art. 12 LMG), bleibt auch im neuen Lebensmittelrecht bestehen. Gemäss Art. 14 LIV kann bei verarbeiteten Lebensmitteln neu ein übergeordneter Raum (z.B. EU) angegeben werden, was einer Vereinfachung gegenüber dem geltenden Recht entspricht. Diese Vereinfachung wird bei den Herstellern von Lebensmitteln zu einer Reduktion der Regulierungskosten führen, die aus verschiedenen Gründen allerdings als geringfügig einzuschätzen ist.

■ **Veränderte Regulierung des Dusch- und Badewassers (CH-Sonderregelung auf Gesetzesstufe):** Mit Art. 5 lit. i LMG wird das Dusch- und Badewasser, das dazu bestimmt ist, in (halb-)öffentlichen und nicht privaten Anlagen (insbesondere: Hotels, Alters-/Pflegeheime und Badeanstalten) mit dem menschlichen Körper in Kontakt zu kommen, dem Geltungsbereich des LMG unterstellt. Bisher war das Dusch- und Badewasser kantonal reguliert. Bis auf die Kantone TG und SG verfügt kein Kanton über eine gesetzliche Grundlage im Bereich des Duschwassers. Die neue Regulierung des Dusch- und Badewassers wird bei den Betreibern von Dusch- und Badeanlagen die Investitions- und Betriebskosten verändern und zu einer Reduktion der Schadenslast der Legionellose führen.

■ **Wechsel zu einem Höchstmengensystem (Übernahme von EU-Recht auf Gesetzesstufe):** Das bestehende Toleranzwert-Grenzwert-System für Mikroorganismen, Fremd- und Inhaltstoffe soll in ein Höchstmengensystem überführt werden. Dieser Systemwechsel wird bei den Vollzugsbehörden zu einmaligen und laufenden zusätzlichen Vollzugskosten führen.

■ **Aufgabe des Positivprinzips (Übernahme von EU-Recht auf Gesetzesstufe):** Bisher waren Lebensmittel nur verkehrsfähig, wenn sie im Verordnungsrecht umschrieben oder mit einer Einzelbewilligung des BLV zugelassen waren («Positivprinzip»). Nach dem neuen Regelungskonzept sind alle Lebensmittel verkehrsfähig, ausser die Verkehrsfähigkeit wird explizit eingeschränkt (Art. 7 Abs. 5 LMG). Die

Aufgabe des Positivprinzips wird zu einer Reduktion der Zahl von Einzelbewilligungen und damit zu einer Reduktion der Regulierungskosten bei Lebensmittel-Herstellern und zu einer Reduktion der Vollzugskosten bei den Bundesbehörden führen.

■ **Veränderte Regulierung von Kosmetika:** In Bezug auf die Regulierung von Kosmetika können folgende Veränderungen der Rechtsordnung differenziert werden:

- **Informationsdossier und Sicherheitsbericht (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** Gemäss Art. 3 VKos muss neu für jedes kosmetische Produkt, das in der Schweiz in Verkehr gebracht wird, ein Informationsdossier vorliegen, das auch einen Sicherheitsbericht enthält. Die Hersteller, die Importeure und die Händler müssen sicherstellen, dass sie den kantonalen Vollzugsbehörden auf Anfrage Einblick in das Informationsdossier gewähren können. Diese Neuerung wird dazu führen, dass die Schweizer Hersteller für alle Produkte, die sie nur in der Schweiz vertreiben, ein Informationsdossier und einen Sicherheitsbericht produzieren müssen, was mit entsprechenden Regulierungskosten verbunden ist. Die Pflicht der Importeure, den Behörden einen Zugang zum Informationsdossier sicherzustellen, dürfte zudem zu einer deutlichen Reduktion des Volumens parallelimportierter Kosmetika führen.
- **Kennzeichnung der Verpackungen und Behältnisse (CH-Sonderregelung auf Verordnungsstufe):** Gemäss Art. 9 VKos müssen die Verpackung und das Behältnis von kosmetischen Mitteln bei Inverkehrbringen «den Namen, die Firma und die Adresse der in der Schweiz ansässigen Herstellerin oder der Importeurin des kosmetischen Mittels tragen» (Abs. 1 lit. b). Bisher konnten auf den Verpackungen und den Behältnissen auch der Name und die Adresse einer Firma deklariert werden, die nicht in der Schweiz ansässig ist (vgl. Art. 3 aVKos). Zudem muss bei importierten Kosmetikprodukten neu das Ursprungsland angegeben werden (vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c VKos). Mit diesen neuen Kennzeichnungspflichten sind die meisten importierten Kosmetika in der Schweiz nicht mehr verkehrsfähig. Die ausländischen Hersteller bzw. die Schweizer Importeure müssen die Verpackungen der betroffenen Produkte anpassen, was mit entsprechenden einmaligen und laufenden Regulierungskosten verbunden sein wird.
- **Meldesystem «Cosmétovigilance» (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** Gemäss Art. 14 VKos kann in der Schweiz ein Meldesystem namens «Cosmétovigilance» aufgebaut und betrieben werden. Im Rahmen dieses Meldesystems sollen schwerwiegende unerwünschte Wirkungen von Kosmetikprodukten identifiziert und dokumentiert werden. Der Aufbau und der Betrieb des Meldesystems werden bei den Bundesbehörden zu einmaligen und laufenden Vollzugskosten führen. Die Kosten, die den meldenden Unternehmen entstehen werden, können als vernachlässigbar beurteilt werden.
- **Ausdehnung des Täuschungsschutzes auf Kosmetika (Änderung auf Gesetzesstufe):** Mit Art. 18 LMG wird der Täuschungsschutz auf Kosmetika ausgedehnt. Von dieser Veränderung der Rechtsordnung auf Gesetzesstufe sind keine wesentlichen Auswirkungen zu erwarten.

■ **Regelung der Selbstkontrolle (Änderung auf Gesetzesstufe):** Gemäss Art. 26 Abs. 3 LMG muss der Gesetzgeber neu für Kleinbetriebe Richtlinien für eine erleichterte Selbstkontrolle und eine erleichterte schriftliche Dokumentation ausarbeiten lassen. Ob diese neue Regelung der Selbstkontrolle dazu führen wird, dass die Regulierungskosten in Kleinbetrieben sinken, ist zweifelhaft: Zum einen besteht – wie das Beispiel der Gastronomie zeigt – bereits unter dem geltenden Recht die Möglichkeit, die Anforderungen an die Selbstkontrolle in Abhängigkeit der Betriebsgrösse in Branchenleitlinien zu definieren. Zum anderen konnten im Rahmen der RFA - trotz entsprechender Bemühungen - keine konkrete Vereinfachung der Selbstkontrolle identifiziert werden, die mit einer systematischen Reduktion der Regulierungskosten verbunden wäre.

■ **Veränderte Regulierung amtlicher Kontrollen:** Bezüglich der Regulierung amtlicher Kontrollen können folgende Veränderungen in der Rechtsordnung differenziert werden:

- **Verbindliche Vorgaben durch den Bund (Änderung auf Gesetzesstufe):** Mit Art. 30 Abs. 5 LMG kann der Bundesrat neu die Art der Durchführung, die Kontrollfrequenzen und die Bescheinigung amtlicher Kontrollen regeln. Die Verordnung über den nationalen Kontrollplan stellt für die kantonalen Vollzugsbehörden neu eine verbindliche Norm dar. Bisher dienten die Vorgaben im nationalen Kontrollplan den kantonalen Vollzugsbehörden einzig als Handlungsempfehlung. Die Vorgaben des Bundesrats und die Ausdehnung des Geltungsbereichs des LMG auf das Dusch- und Badewasser werden dazu führen, dass die Kantone mehr amtliche Kontrollen durchführen werden, was bei einem Teil der Kantone mit zusätzlichen Vollzugskosten und bei den kontrollierten Unternehmen mit zusätzlichen Regulierungskosten verbunden sein wird.
- **Systematische Kontrollen beim Import von bestimmten Lebensmitteln aus Nicht-EU-Ländern (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** Die Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV) sieht vor, dass bestimmte Lebensmittel, die aus Nicht-EU-Ländern importiert werden, bei der Einfuhr von der Zollbehörde systematisch kontrolliert werden. Die Kosten der Kontrollen werden den Importeuren übertragen. Die systematischen Kontrollen verursachen bei den Importeuren also zusätzliche Regulierungskosten.
- **Verzicht auf Gebühren bei besonders leichten Fällen (Änderung auf Gesetzesstufe):** Mit Art. 58 LMG soll bei amtlichen Kontrollen, die in besonders leichten Fällen zu einer Beanstandung führen, auf das Erheben einer Gebühr verzichtet werden. Die Einnahmen der Kantone aus Gebühren werden im gleichen Umfang fallen, wie die Ausgaben der kontrollierten Unternehmen sinken werden (Verteilungseffekt). Der Nutzen der Regulierung ist in einer Reduktion der Verärgerung der kontrollierten Unternehmen zu sehen.

■ **Aufbau und Betrieb von Referenzlaboratorien (Änderung auf Gesetzesstufe):** Mit Art. 43 LMG kann der Bund nationale Referenzlaboratorien betreiben. Es sollen 17 Referenzlaboratorien aufgebaut und betrieben werden. Aufbau und Betrieb von zusätzlichen 17 Referenzlaboratorien werden beim Bund und bei den Kantonen mit zusätzlichen laufenden und einmaligen Vollzugskosten verbunden sein.

■ **Aufbau und Betrieb eines Informationssystems (Änderung auf Gesetzesstufe):** Art. 62 LMG sieht vor, dass das BLV ein Informationssystem betreibt. Aufbau und Betrieb dieses Informationssystems werden bei den Bundesbehörden zu zusätzlichen einmaligen und laufenden Vollzugskosten führen.

■ **Neues Prozesshygienekriterium für Schlachtbetriebe (CH-Sonderregelung auf Verordnungsstufe):** Im Rahmen der Revision des Lebensmittelrechts wird die Hygieneverordnung (HyV) angepasst. Neu gilt ein neues Prozesshygienekriterium für *Campylobacter* bei Geflügelschlachtierkörpern von Masthühnern und Truthühnern im Rahmen der Selbstkontrolle (vgl. Teil 2 von Anhang 1 HyV). Diese Anpassung wird auf der einen Seite zu zusätzlichen Regulierungskosten, auf der anderen Seite zu einer Reduktion der Schadenslast der *Campylobacteriose* führen.

■ **Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane (Änderung auf Gesetzesstufe):** Bisher waren die Kantone für die Aus- und Weiterbildung der für den Vollzug zuständigen Personen verantwortlich. Mit Art. 53 LMG ist neu auch der Bund mitverantwortlich. Diese Neuerung wird bei den Bundesbehörden zu zusätzlichen Vollzugskosten führen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wesentlichen Veränderungen der Rechtsordnung infolge der Revision des LMR. Mit Blick auf das primäre Ziele der vorliegenden RFA – die Optimierung des Verwaltungsrechts aus ökonomischer Sicht – ist in der Tabelle ausgewiesen, ob es sich bei den einzelnen Veränderungen um solche auf Gesetzesstufe handelt, bei denen es keinen unmittelbaren Gestaltungsspielraum gibt, oder aber um solche auf Verordnungsstufe, bei denen noch Optimierungen vorgenommen werden können. Da ein primäres Ziel der Revision des LMR die Angleichung an EU-Recht war, unterscheiden wir in

Bezug auf die Veränderungen auf Verordnungsstufe zwischen solchen, die (a) eine Übernahme von EU-Recht, (b) eine vereinfachte Angleichung an EU-Recht oder aber (c) eine CH-Sonderregelung darstellen.

Tabelle 1: Kategorisierung der wichtigsten rechtlichen Veränderungen im Rahmen der Revision des LMR

Bereich	Veränderung	Art der Veränderung			
		Änderung auf Stufe Gesetz	Änderung auf Stufe Verordnung		
			Übernahme von EU-Recht	Vereinfachte Angleichung an EU-Recht	CH-Sonderregelung
Veränderte Deklarationspflichten für Lebensmittel	Obligatorische Nährwertdeklaration/Erweiterung der Nährwertdeklaration von «Big Four» auf «Big Seven» (Art. 3 und 20 LIV)		X		
	Vereinfachung der Deklaration des Produktionslandes (Art. 12 LMG, Art. 14 LIV)				X
	Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten (Art. 15 LIV)				X
	Deklaration bei Fisch (Art. 16 LIV)		X		
	Deklaration bei Fleisch (Art. 16 LIV)			X	
Veränderte Regulierung des Dusch- und Badewassers	Pflicht zur schriftlichen Deklaration der Allergene im Offenverkauf (Art. 5 LIV)		X		
	Dusch- und Badewasser werden dem Geltungsbereich des LMG unterstellt (Art. 5 LMG)	X			
Wechsel zu einem Höchstmengensystem (Art. 7 LMG)		X			
Aufgabe des Positivprinzips (Art. 7 LMG)		X			
Veränderte Regulierung von Kosmetika	Ausdehnung des Täuschungsschutzes auf Kosmetika (Art. 18 LMG)	X			
	Informationsdossier & Sicherheitsbericht (Art. 3 + 4 VKos)		X		
	Meldung von unerwünschten schwerwiegenden Effekten (Art. 14 VKos)		X		
	Angabe einer CH-Adresse (Art. 9 Abs. 1 lit. b VKos)				X
	Angabe des Ursprungslands für importierte Kosmetikprodukte (Art. 9 Abs. 1 lit. c VKos)				X
Regelung der Selbstkontrolle	Erleichterte Anforderungen für Kleinbetriebe (Art. 26 Abs. 3 LMG)	X			
Veränderte Regulierung amtlicher Kontrollen	Verbindliche Regelung der amtlichen Kontrollen (Art. 30 LMG, Art. 8 NKPV)	X			
	Gebührenverzicht in besonders leichten Fällen von Beanstandungen (Art. 58 LMG)	X			
	Verstärkte Kontrollen beim Import von pflanzlichen Lebensmitteln aus Nicht-EU-Ländern (Art. 33 LMVV)		X		
Aufbau und Betrieb von Referenzlaboratorien (Art. 43 LMG)		X			
Aufbau und Betrieb eines Informationssystems (Art. 62 LMG)		X			
Neues Prozesshygienekriterium für Schlachtbetriebe (Anhang 1 HyV)					X
Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane (Art. 53 LMG)		X			

Quelle: Darstellung BASS

1.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Das revidierte LMR reguliert die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände und greift damit in die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmen ein, die in der Schweiz Lebensmittel und/oder Gebrauchsgegenstände in Verkehr bringen.

Damit sich diese Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit ökonomisch rechtfertigen lassen, müssen kumulativ zwei Bedingungen erfüllt sein:

■ **Existenz eines Marktversagens:** Die Existenz eines Marktversagens ist aus ökonomischer Sicht eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Bedingungen für einen Staatseingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Wenn ein Marktversagen nicht nachgewiesen werden kann, lässt sich ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit ökonomisch nicht rechtfertigen. Im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände gibt es aus ökonomischer Sicht zwei Gründe, weshalb ein Marktversagen eintreten kann:

- **Externe Effekte:** Unsichere Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände verursachen Schäden, die zu einem grossen Teil nicht vom Wirtschaftssubjekt getragen werden, das für die Unsicherheit und damit für den Schaden verantwortlich ist (negative externe Effekte). Dies führt dazu, dass die Wirtschaftssubjekte, welche für die Sicherheit der Produkte verantwortlich sind, bei Entscheidungen, welche die Sicherheit der Produkte tangieren, nicht die vollen Kosten der Unsicherheit be-

rücksichtigen. Dies kann letztlich dazu führen, dass die im Markt angebotenen Produkte aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu wenig sicher sind (=Marktversagen), was die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs zwecks Erhöhung der Produktesicherheit auf das gesamtwirtschaftlich erwünschte Niveau rechtfertigen *kann*.

- **Asymmetrische Information:** Es gibt Situationen, in denen Unternehmen einen Anreiz haben, den Konsument/innen nicht alle den Unternehmen bekannten Informationen zu den angebotenen Produkten zur Verfügung zu stellen. Dadurch tendieren die Konsument/innen dazu, bei ihrem Kaufentscheid in erster Linie den Preis der zur Auswahl stehenden Produkte zu berücksichtigen, was in zweierlei Hinsicht zu einem Marktversagen führen kann: 1. Die Konsument/innen konsumieren Produkte, die angesichts ihrer Präferenzen nicht optimal sind. 2. Es stellt sich ein Marktgleichgewicht ein, in dem von den Produkten, welche die von den Konsument/innen gewünschten Eigenschaften aufweisen, zu wenig und von den Produkten, welche diese Eigenschaften nicht aufweisen, zu viel abgesetzt werden («adverse Selektion»). Voraussetzung für ein Marktversagen aufgrund asymmetrischer Information sind: 1. Die Konsument/innen können die Eigenschaften/Qualitäten der angebotenen Produkte nicht erkennen und 2. Die Unternehmen haben einen Anreiz, die Eigenschaften/Qualitäten nicht zu deklarieren.

■ **Der Nutzen der Regulierung ist höher als die Kosten der Regulierung:** Der Nachweis eines Marktversagens reicht nicht, um einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmen, die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände in Verkehr bringen, ökonomisch zu rechtfertigen. Denn es ist denkbar, dass durch den Staatseingriff die suboptimale Situation (Marktversagen) – nicht verbessert werden kann («Regulierungsversagen»). Aus diesem Grund muss zusätzlich nachgewiesen werden, dass die Regulierung zu einem Nutzen führt, der höher ist als die Kosten der Regulierung.

In **Tabelle 2** sind die Ergebnisse unserer ökonomischen Analyse der im revidierten LMR vorgesehenen staatlichen Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmen, die in der Schweiz Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände in Verkehr bringen, zusammengefasst. Sie zeigt, dass sich nur ein Teil der in der Revision des LMR vorgesehenen Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit mit den klassischen ökonomischen Argumentationsfiguren rechtfertigen lässt. Allerdings wird eine solche Analyse der Revision des LMR nicht vollständig gerecht, da ein primäres Ziel der Revision des LMR die Angleichung des Schweizer Lebensmittelrechts an dasjenige der EU war. Diese Angleichung ist für die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft mit einem Nutzen verbunden, der bei der ökonomischen Bewertung der Revision des LMR und der in dieser Revision vorgesehenen Veränderungen der Rechtsordnung mitberücksichtigt werden sollte:

■ **Mit der Angleichung an EU-Recht wird sichergestellt, dass die EU die Gleichwertigkeit (Äquivalenz) der schweizerischen Hygienebestimmungen im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft weiterhin anerkennt.** Würde die EU die Gleichwertigkeit der schweizerischen Hygienebestimmungen nicht mehr anerkennen, würden in der Wirtschaft und beim Staat zusätzliche Kosten entstehen, die im Rahmen der RFA zwar nicht quantifiziert werden konnten, die jedoch als sehr hoch einzuschätzen sind.

■ **Mit der Angleichung an EU-Recht werden die Voraussetzungen für ein allfälliges, weitergehendes Abkommen mit der EU im Bereich Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände geschaffen.** Ein solches Abkommen würde zum einen die Teilnahme der Schweiz an den EU-Systemen der Lebensmittelsicherheit (RASFF und EFSA) und der Sicherheit von Gebrauchsgegenständen (RAPEX) ermöglichen, was mit einer Erhöhung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen verbunden wäre. Zum anderen würde ein solches Abkommen zu einem weitergehenden Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnissen führen, was mit einer Reduktion der Vollzugskosten beim Staat, mit einer Reduktion von direkten

Regulierungskosten bei den exportierenden und importierenden Unternehmen und mit einem stärkeren Preiswettbewerb verbunden wäre.

In Bezug auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und der EU muss allerdings festgehalten werden, dass das revidierte LMR in seiner jetzigen Form unmittelbar nicht zu einem Abbau, sondern zu einem Aufbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen führen wird.

Denn das Verordnungsrecht enthält in seiner jetzigen Form Elemente (Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten bei Lebensmitteln, Kennzeichnung der Behältnisse und Verpackungen von Kosmetika mit einem Unternehmen mit Schweizer Adresse und mit dem Ursprungsland), die den Import von Lebensmitteln und Kosmetika aus der EU erschweren werden.

Tabelle 2: Analyse der Notwendigkeit staatlichen Handelns

	Ökonomische Analyse der Notwendigkeit staatlichen Handelns				Notwendigkeit in Bezug auf bestehende und zukünftige Abkommen mit der EU im Bereich Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände?	
	Gibt es ein Marktversagen aufgrund... externer Effekte?	asymmetrischer Information?	Ist der Nutzen grösser als die Kosten?	Sind die ökonomischen Voraussetzungen staatlichen Handelns erfüllt?	Notwendig für Aufrechterhaltung der Äquivalenz der Hygienebestimmungen?	Voraussetzung für ein weitergehendes Abkommen?
VERÄNDERUNGEN MIT EINEM STAATSEINGRIFF IN DIE WIRTSCHAFTSFREIHEIT						
Veränderte Deklarationspflichten bei Lebensmitteln						
Obligatorische und erweiterte Nährwertdeklaration	ja	nein	?	?	nein	ja
Vereinfachung der Deklaration des Produktionslandes	eher nein	eher nein	ja	ja	nein	nein
Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten	eher nein	eher nein	-	eher nein	nein	ja
Zusätzliche Deklarationspflichten in Bezug auf Fleisch	eher nein	eher nein	-	eher nein	ja	ja
Deklaration des Fanggebiets bei Fisch	eher nein	eher nein	-	eher nein	ja	ja
Deklaration Produktionsmethode/-gerät bei Fisch	ja	eher nein	?	?	ja	ja
Schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf	ja	nein	eher nein	eher nein	nein	nein
Veränderte Regulierung von Kosmetika						
Ausdehnung des Täuschungsschutzes auf Kosmetika	nein	ja	ja	ja	nein	ja
Informationsdossier & Sicherheitsbericht	ja	nein	eher nein	eher nein	nein	ja
Meldung von unerwünschten schwerwiegenden Effekten	ja	nein	eher ja	eher ja	nein	ja
Angabe einer CH-Adresse auf Verpackungen/Behältnissen	ja	nein	nein	nein	nein	nein
Angabe des Ursprungslands importierter Kosmetikprodukte auf Verpackungen/Behältnissen	nein	nein	-	nein	nein	nein
Verstärkte Kontrollen beim Import von pflanzlichen Lebensmitteln aus Nicht-EU-Ländern						
Veränderte Regulierung des Dusch- und Badewassers	ja	nein	?	?	nein	nein
Neues Prozesshygienekriterium für Schlachtbetriebe						
ja	nein	eher ja	eher ja	nein	nein	
DEN VOLLZUG BETREFFENDE VERÄNDERUNGEN						
Veränderte Regulierung amtlicher Kontrollen						
Verbindliche nationale Vorgaben					ja	ja
Gebührenverzicht in besonders leichten Fällen					nein	nein
Erleichterte Anforderung an die Selbstkontrolle bei Kleinstbetrieben						
					nein	nein
Aufbau und Betrieb von Referenzlaboratorien						
					ja	ja
Aufbau und Betrieb eines Informationssystems						
					nein	ja
Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane						
					ja	ja
Wechsel zu einem Höchstmengensystem						
					ja	ja
Aufgabe des Positivprinzips						
					ja	ja

Quelle: Darstellung BASS

1.3 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

1.3.1 Kosten der Regulierung

1.3.1.1 Zusätzliche Vollzugskosten beim Bund

Die Revision des LMR wird beim Bund zu zusätzlichen einmaligen und laufenden Vollzugskosten führen, wie sie in **Tabelle 3** ausgewiesen sind. **Einmalige Kosten in der Höhe von CHF 2.0 Mio.** werden in

Zusammenhang mit dem Aufbau eines Informationssystems im Bereich der Lebensmittelsicherheit entstehen. Zusätzliche laufende Aufwände werden v.a. in Zusammenhang mit dem Betrieb des genannten Informationssystems, dem Betrieb zusätzlicher Referenzlaboratorien, der Mitverantwortung bei der Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane und den verstärkten Kontrollen von Lebensmitteln aus Nicht-EU-Ländern durch die Zollbehörden entstehen. Insgesamt sind mit **zusätzlichen laufenden Vollzugskosten in der Höhe von CHF 2.1 Mio. pro Jahr** zu rechnen.

Tabelle 3: Zusätzliche einmalige und laufende Vollzugskosten beim Bund, Angaben in CHF

	Einmalige Vollzugskosten	Laufende Vollzugskosten pro Jahr
Aufbau und Betrieb des Meldesystems "Cosmétovigilance"	0	16'759
Aufgabe des Positivprinzips	0	-160'200
Aufbau und Betrieb eines Informationssystems	2'000'000	400'000
Aufbau und Betrieb zusätzlicher Referenzlaboratorien		667'587
Mitverantwortung bei der Aus- und Weiterbildung	0	652'761
Verstärkte Kontrollen an der Grenze	0	335'174
Berichterstattung amtliche Kontrollen	0	167'587
Total	2'000'000	2'079'668

Quelle: Berechnungen BASS

1.3.1.2 Zusätzliche Vollzugskosten bei den Kantonen

Auch bei den Kantonen wird die Revision des LMR gemäss den Ergebnissen einer schriftlichen Befragung der Kantone zu zusätzlichen einmaligen und laufenden Vollzugskosten führen (vgl. **Tabelle 4**). Die **zusätzlichen laufenden Vollzugskosten beziffern wir auf CHF 15.7 Mio. pro Jahr**. Der grösste Teil dieser Kosten (CHF 11.9 Mio.) ist darauf zurückzuführen, dass die Kantone unter dem revidierten LMR knapp 10'000 amtliche Kontrollen pro Jahr mehr durchführen werden – unter anderem, weil der Geltungsbereich des LMG auf das Dusch- und Badewasser ausgedehnt wird. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu den Ausführungen in der Botschaft, gemäss denen die Revision des LMR bei den Kantonen zu keinen nennenswerten Zusatzaufwänden führen wird und die Frequenz der amtlichen Kontrollen derart festzulegen ist, dass die veränderte Regulierung der amtlichen Kontrollen für die Kantone kostenneutral ausfällt. Wegen des Verzichts auf Gebühren bei besonders leichten Fällen haben die Kantone mit einem Ertragsausfall zu rechnen, den wir auf knapp CHF 850'000 schätzen. Der Betrieb von 17 zusätzlichen Referenzlaboratorien wird für die Kantone mit zusätzlichen laufenden Kosten in der Höhe von geschätzten CHF 2.2 Mio. pro Jahr verbunden sein. Dieses Ergebnis der Befragung der Kantone steht im Widerspruch zu den Ausführungen des BLV, gemäss denen der jährliche Bundesbeitrag an die Referenzlaboratorien die zusätzlichen laufenden Kosten decken sollte. Der Aufbau der Referenzlaboratorien und der Wechsel zu einem Höchstmengensystem werden gemäss den Ergebnissen der im Rahmen der RFA durchgeführten Kantonsbefragung **einmalige Kosten in der Höhe von geschätzten 3.1 Mio.** verursachen.

Neben diesen Kosten werden die Kantone und die Gemeinden, die Dusch- und Badeanlagen betreiben, Investitionen in diese Anlagen tätigen müssen.

Tabelle 4: Zusätzliche Vollzugskosten bei den Kantonen, Angaben in CHF

	Einmalige Vollzugskosten	Laufende Vollzugskosten pro Jahr
Zusätzliche amtliche Kontrollen	-	11'861'714
Reduktion des Ertrags aus Gebühren	-	838'827
Aufbau und Betrieb von Referenzlaboratorien	2'534'649	2'178'205
Wechsel zu einem Höchstmengensystem	569'567	844'544
Total	3'104'216	15'723'290

Quelle: Berechnungen BASS

1.3.1.3 Zusätzliche Regulierungskosten in der Wirtschaft

Die Revision des Lebensmittelrechts wird bei den Unternehmen der Wirtschaft zu zusätzlichen einmaligen und laufenden Regulierungskosten führen (vgl. **Tabelle 5**). Sie tangiert im Wesentlichen die Unternehmen der Gastronomie und der Hotellerie, die Unternehmen des Lebensmittel-Detailhandels und des Lebensmittel-Fachdetailhandels, sowie die Hersteller und Importeure von Lebensmittel und Kosmetika:

■ **Gastronomie und Hotellerie:** Die Pflicht zur schriftlichen Deklaration der Allergene betrifft über 20'000 Restaurants. Gegeben das Wissen, welche Gerichte welche Allergene enthalten, werden den Unternehmen der Gastronomie und Hotellerie aufgrund der physischen Kennzeichnung der Gerichte einmalige Regulierungskosten entstehen, die wir auf CHF 24.7 Mio. schätzen. Da die Unternehmen unter der geltenden Rechtsordnung, die eine mündliche Auskunftspflicht auf Anfrage vorsieht, die Allergene der angebotenen Gerichte nicht systematisch identifizieren, muss davon ausgegangen werden, dass den Unternehmen zusätzlich Kosten der systematischen Identifikation der Allergene für alle angebotenen Produkte entstehen werden. Die diesbezüglichen zusätzlichen einmaligen Regulierungskosten schätzen wir auf CHF 76.6 Mio. und die diesbezüglichen zusätzlichen laufenden Regulierungskosten auf CHF 14.6 Mio. pro Jahr. Hinsichtlich der Kosten, die aufgrund der systematischen Identifikation der Allergene entstehen werden, ist es diskutabel, ob diese Regulierungskosten der Revision des LMR oder aber Regulierungskosten der geltenden Rechtsordnung darstellen. Denn man könnte argumentieren, dass die Unternehmen der Gastronomie und Hotellerie bereits unter der geltenden Rechtsordnung die Allergene systematisch identifizieren müssten, um auf Anfrage Auskunft erteilen zu können. Insbesondere dann, wenn man die Kosten der systematischen Identifikation der Allergene berücksichtigt, stellt die schriftliche Deklaration der Allergene für die Unternehmen der Gastronomie und Hotellerie eine wesentliche Belastung dar: Gemäss unserer Schätzung betragen die einmaligen Regulierungskosten knapp CHF 4'000 pro Betrieb und die laufenden Regulierungskosten CHF 575 pro Jahr und Arbeitsstätte. Zusätzliche Kosten werden den Hotels mit Dusch- und/oder Badeanlagen aufgrund der Ausdehnung des Geltungsbereichs des LMG auf das Dusch- und Badewasser entstehen. Gemäss unserer Schätzung müssen in den nächsten 5 Jahren (vorgesehene compliance period) rund 64 Hotelbäder saniert werden, was mit einem regulierungsbedingten Investitionsvolumen in der Höhe von geschätzten 15.3 Mio. verbunden ist. Diese Investitionen werden allerdings zu einer Reduktion der laufenden Ausgaben führen. Der Barwert der Kosten einer Sanierung eines Hotelbads, berechnet über 24 Jahre, beziffern wir auf CHF -27'055. Eine Investitionsrechnung im Duschbereich konnte im Rahmen der RFA aufgrund einer ungenügenden Datenbasis nicht vorgenommen werden.

■ **Lebensmittel-Detailhandel:** Alle Unternehmen des Detailhandels, die Lebensmittel im Offenverkauf anbieten und/oder Lebensmittel im Laden vorverpacken und verkaufen («Prepacking») sind von den veränderten Deklarationspflichten für Lebensmittel betroffen. Den betroffenen Unternehmen werden einmalige und laufende Regulierungskosten entstehen, die wir auf CHF 5.7 Mio. (einmalig) bzw. CHF 0.5 Mio. (jährlich wiederkehrend) schätzen. In diesen Kosten sind die Kosten der systematischen Identifikation der Allergene enthalten, die wir auf CHF 1.0 Mio. (einmalig) bzw. CHF 0.5 Mio. pro Jahr schätzen.

■ **Lebensmittel-Fachdetailhandel:** Die schriftliche Deklaration der Allergene wird bei den Unternehmen des Lebensmittel-Fachdetailhandels (Metzgereien, Bäckereien und Käsereien) zu zusätzlichen einmaligen und laufenden Regulierungskosten führen. Die Metzgereien sind darüber hinaus vom Ausbau der Deklarationspflichten in Bezug auf Fisch und Fleisch betroffen. Die einmaligen Regulierungskosten schätzen wir auf CHF 11.0 Mio. und die jährlich wiederkehrenden zusätzlichen Regulierungskosten auf CHF 2.2 Mio. pro Jahr. Beim grössten Teil dieser Kosten handelt es sich um die Kosten, die aufgrund der systematischen Identifikation der Allergene entstehen werden und bei denen es wie weiter oben ausgeführt diskutabel ist, ob es sich um Kosten des geltenden oder aber des revidierten LMR handelt. Insbesondere dann, wenn man die Kosten der systematischen Identifikation der Allergene berücksichtigt, stellen die zusätzlichen Regulierungskosten eine starke Belastung der kleinen Unternehmen des Lebensmittel-Fachdetailhandels dar: Die einmaligen Regulierungskosten pro Arbeitsstätte belaufen sich gemäss unserer Schätzung auf CHF 2'615 und die jährlich wiederkehrenden Kosten auf CHF 528 pro Jahr.

■ **Hersteller und Importeure von verpackten Lebensmitteln:** Aufgrund der veränderten Deklarationspflichten für Lebensmittel werden die Hersteller und Importeure von Lebensmitteln die Verpackungen eines grossen Teils der Produkte, die in der Schweiz vertrieben werden, anpassen müssen. Die Zahl der anzupassenden Verpackungen schätzen wir auf 40'000. Bei einer compliance period von einem Jahr wird die Anpassung von 40'000 Verpackungen gemäss unserer Schätzung einmalige Kosten in der Höhe von CHF 147.4 Mio. verursachen, die mittels einer längeren compliance period deutlich reduziert werden könnten. Den Herstellern und Importeuren von Lebensmitteln werden aufgrund der veränderten Deklarationspflichten auch laufende Regulierungskosten entstehen, die im Rahmen der RFA jedoch nicht quantifiziert werden konnten.

■ **Hersteller und Importeure von Kosmetika:** Die Schweizer Hersteller von Kosmetika werden für alle Produkte, die sie nur in der Schweiz vertreiben, ein Informationsdossier und einen Sicherheitsbericht erstellen müssen. Die einmaligen und laufenden Regulierungskosten, die in Zusammenhang mit der Erstellung und Verwaltung der Informationsdossiers und der Sicherheitsberichte bei den Herstellern entstehen werden, schätzen wir auf CHF 4.7 Mio. (einmalig) bzw. CHF 830'000 (jährlich wiederkehrend). Bei dieser Schätzung sind wir davon ausgegangen, dass die Unternehmen über die Daten und Informationen, die für die Erstellung des Informationsdossiers im Allgemeinen und des Sicherheitsberichts im Besonderen benötigt werden, bereits verfügen. Dies deshalb, weil die Unternehmen bereits unter der geltenden Rechtsordnung dazu verpflichtet sind, die Sicherheit der von ihnen in Verkehr gebrachten Kosmetika sicherzustellen. Die für den Nachweis der Sicherheit benötigten Daten und Informationen müssten also bereits verfügbar sein. Die Anforderung, dass auf allen Verpackungen und Behältern von Kosmetika ein Unternehmen mit Schweizer Adresse angegeben werden muss, wird dazu führen, dass die Verpackungen eines grossen Teils der importierten Kosmetika angepasst werden müssen. Die damit zusammenhängenden laufenden Regulierungskosten schätzen wir auf CHF 28.0 Mio. pro Jahr. Diese Schätzung ist tendenziell als «pessimistische Obergrenze» zu interpretieren. Die neuen Kennzeichnungspflichten bei Kosmetika werden darüber hinaus den Parallelimport von Kosmetika erschweren. Ein kompletter Zusammenbruch des Parallelimports von Kosmetika mit entsprechenden Auswirkungen auf Preiswettbewerb und Preisniveau kann nicht ausgeschlossen werden.

Die Tabelle gibt einen Überblick über die zu erwartenden einmaligen und laufenden Regulierungskosten, die aufgrund der Revision des LMR in der Wirtschaft entstehen werden. Berücksichtigt man die Kosten nicht, die aufgrund einer allfälligen systematischen Identifikation der Allergene bei allen Lebensmitteln und Gerichten, die im Offenverkauf angeboten werden, anfallen werden, ergeben sich einmalige Regulierungskosten in der Höhe von CHF 183.7 Mio. und jährlich wiederkehrende Regulierungskosten in der Höhe von CHF 29.9 Mio. pro Jahr. Die Kosten der systematischen Identifikation der Allergene bei allen Gerichten und Lebensmitteln, die im Offenverkauf angeboten werden, beziffern wir auf CHF 86.5 Mio.

(einmalige Regulierungskosten) bzw. auf CHF 16.7 Mio. pro Jahr (laufende Regulierungskosten). In diesen Kosten nicht berücksichtigt sind die Auswirkungen der Revision des LMR im Dusch- und Badebereich sowie die indirekten Kosten aufgrund einer Schwächung des Wettbewerbs infolge Erschwerung des Parallelimports von Lebensmitteln und Kosmetika.

Tabelle 5: Regulierungskosten der Revision des LMR in der Wirtschaft

		Total Wirt- schaft	Gastronomie und Hotellerie	Lebensmittel- Detailhandel		Lebensmittel		Kosmetika		Allgemein (Zuordnung nicht möglich)
				Fachdetail- handel	Detailhandel	Hersteller	Gross- Handel & Import	Hersteller	Gross- handel & Import	
Anzahl Unternehmen										
Arbeitsstätten	Anz.	45'647	25'396	4'206	7'949	4'083	3'285	208	520	n.a.
Institutioneller Einheiten	Anz.	n.a.	20'334	3'019	n.a.	3'562	2'862	203	494	n.a.
Veränderte Deklarationspflichten für Lebensmittel exkl. Kosten der Identifikation der Allergene										
Einmalige Regulierungskosten	Mio. CHF	179.0	24.7	2.2	4.7	147.4				
Laufende Regulierungskosten pro Jahr	Mio. CHF	0.7	0.0	0.7	0.0	n.a.	n.a.			
Veränderte Regulierung von Kosmetika										
Einmalige Regulierungskosten	Mio. CHF	4.7						4.7		
Laufende Regulierungskosten pro Jahr	Mio. CHF	28.0							28.0	
Restliche Veränderungen										
Einmalige Regulierungskosten	Mio. CHF									
Laufende Regulierungskosten pro Jahr	Mio. CHF	1.2				-0.1	0.3			0.9
TOTAL EXKLUSIVE die Kosten der Identifikation der Allergen Regulierungskosten										
Einmalige Regulierungskosten	Mio. CHF	183.7	24.7	2.2	4.7	147.4		4.7	0.0	0.0
Laufende Regulierungskosten pro Jahr	Mio. CHF	29.9	0.0	0.7	0.0	n.a.	n.a.	0.0	28.0	0.9
Regulierungskosten pro Arbeitsstätte										
Einmalige Regulierungskosten	CHF	4'023	971	521	595	19'999		22'397	0	n.a.
Laufende Regulierungskosten pro Jahr	CHF	656				n.a.	n.a.	0	53'905	n.a.
Kosten der Identifikation der Allergene										
Einmalige Regulierungskosten	Mio. CHF	86.5	76.6	8.8	1.0					
Laufende Regulierungskosten pro Jahr	Mio. CHF	16.7	14.6	1.6	0.5					
TOTAL INKLUSIVE die Kosten der Identifikation der Allergene Regulierungskosten										
Einmalige Regulierungskosten	Mio. CHF	270.1	101.3	11.0	5.7	147.4		4.7	0.0	0.0
Laufende Regulierungskosten pro Jahr	Mio. CHF	46.3	14.6	2.2	0.5	n.a.	n.a.	0.0	28.0	0.9
Regulierungskosten pro Arbeitsstätte										
Einmalige Regulierungskosten	CHF	5'916	3'989	2'615	722	19'999		22'397	0	n.a.
Laufende Regulierungskosten pro Jahr	CHF	1'015	575	528	67	n.a.	n.a.	0	53'905	n.a.

Quelle: Berechnungen BASS

1.3.2 Nutzen der Regulierung

Es können folgende Nutzen der Revision des LMR unterschieden werden:

■ **Nutzen aufgrund präferenzoptimierter Konsumentscheide in Bezug auf Lebensmittel:** Die ausgebauten Deklarationspflichten bei Fisch und Fleisch sowie die erweiterte Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten ermöglichen Konsument/innen, für welche diese Informationen relevant sind, präferenzoptimierte Konsumentscheide zu fällen, was mit einer Zunahme des Nutzens des Konsums für das Individuum verbunden ist. Dieser Nutzen konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden. Allerdings ist der Nutzen als eher gering einzuschätzen, weil das Interesse der Konsument/innen an diesen Informationen und die Bereitschaft der Konsument/innen, für diese Informationen zu zahlen, nicht allzu hoch sind. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Unternehmen den im revidierten LMR vorgesehenen zusätzlichen Deklarationspflichten zum Teil bereits unter der geltenden Rechtsordnung entspricht – auf der Basis von Freiwilligkeit.

■ **Nutzen einer erhöhten Sicherheit kosmetischer Mittel:** Die in der Revision des LMG vorgesehenen Veränderungen bezüglich der Regulierung kosmetischer Produkte könnten zu einer Reduktion der Häufigkeit von Unverträglichkeiten und ernstesten negativen Wirkungen kosmetischer Produkte auf die Konsument/innen führen. Die Schadenslast unerwünschter Wirkungen von Kosmetika konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden. Daten aus Deutschland indizieren, dass die Schadenslast gering ist und entsprechend auch der Nutzen der Regulierung gering sein dürfte.

■ **Nutzen einer erhöhten Lebensmittelsicherheit:** Verschiedenste in der Revision des LMR vorgesehenen Veränderungen dürften zu einer Reduktion der Schadenslast aufgrund unsicherer Lebensmittel führen. Im revidierten LMR sind zum einen Massnahmen enthalten, die darauf abzielen, die Wahrscheinlichkeit zu reduzieren, dass unsichere Lebensmittel überhaupt in Verkehr gebracht werden (Beispiel: Systematische Kontrolle beim Import von bestimmten Lebensmitteln aus Nicht-EU-Ländern). Das revidierte LMR enthält zum anderen Massnahmen, die darauf abzielen, die Schadenslast zu minimieren, nachdem ein unsicheres Lebensmittel in Verkehr gebracht wurde (Beispiel: Pflicht der Hersteller und Händler, den Behörden einen raschen Zugang zum Informationsdossier sicherzustellen). Dieser Nutzen konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden.

■ **Nutzen der Sicherstellung der Äquivalenz der schweizerischen Hygienebestimmungen:** Einige der in der Revision des LMR vorgesehenen Änderungen zielen darauf ab, dass die EU die Gleichwertigkeit der schweizerischen Hygienebestimmungen im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft weiterhin anerkennt. Würde die EU die Gleichwertigkeit der schweizerischen Hygienebestimmungen nicht mehr anerkennen, würden in der Wirtschaft und beim Staat zusätzliche Kosten entstehen, die im Rahmen der RFA zwar nicht quantifiziert werden konnten, die jedoch als sehr hoch einzuschätzen sind.

■ **Nutzen aufgrund gesundheitsoptimierter Konsumentscheide in Bezug auf Lebensmittel:** Die schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf wird zu einer Reduktion der Anzahl Fälle allergischer Reaktionen und damit zu einer Reduktion der Schadenslast, die aufgrund dieser Fälle entsteht, führen. **Tabelle 6** zeigt, dass wir den Nutzen der schriftlichen Deklaration der Allergene auf CHF 12.0 Mio. pro Jahr schätzen. Auch der Nutzen der obligatorischen und erweiterten Nährwertdeklaration ist in gesundheitsoptimierten Konsumentscheiden zu sehen. Dieser Nutzen konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden.

■ **Nutzen einer erhöhten Sicherheit des Dusch- und Badewassers:** Die geplante Regulierung des Dusch- und Badewassers wird zu einer Reduktion der Häufigkeit von Legionellen (Lungenentzündung und Pontiac-Fieber) führen. Die Schadenslast der Legionellose im Gesundheitswesen und in der Wirtschaft schätzen wir auf CHF 152 Mio. pro Jahr (vgl. Tabelle 6) und ist damit vergleichsweise hoch. Der Impact der neuen Regulierung des Dusch- und Badewassers auf die Häufigkeit der Legionellose konnte im Rah-

men der RFA nicht abgeschätzt werden, so dass der Nutzen nicht quantitativ ausgewiesen werden kann. Expert/innen gehen jedoch davon aus, dass ein messbarer Impact auf die Häufigkeit von Legionellose und damit ein relevanter Nutzen erwartet werden kann.

■ **Nutzen einer erhöhten Sicherheit des Poulet-Fleisches:** Poulet-Fleisch, das Campylobacter trägt, führt bei den Konsument/innen zu einer Krankheit namens Campylobacteriose. Tabelle 6 zeigt, dass wir die Schadenslast der Campylobacteriose auf CHF 144.1 Mio. pro Jahr schätzen. Das neue Prozesshygienekriterium für Schlachtbetriebe wird gemäss unserer Schätzung zu einer Reduktion der Häufigkeit von Campylobacteriosen um 6 Prozent führen. Der Nutzen schätzen wir entsprechend auf CHF 7.9 Mio. pro Jahr.

Tabelle 6: Nutzen der Revision des LMR in Bezug auf die Schadenslast der Campylobacteriose, der Legionellose und von allergischen Reaktionen, Angaben in Mio. CHF

	Allergische Reaktionen+ Zöliakie	Campylobacteriose	Legionellose
Direkte Kosten im Gesundheitswesen	5.2	13.6	15.5
Indirekte Kosten aufgrund von Produktivitätsverlusten	26.4	70.1	70.4
in Bezug auf bezahlte Arbeit	10.7	28.2	26.0
in Bezug auf unbezahlte Arbeit	15.7	41.9	44.4
Intangible Kosten	n.a.	60.4	66.1
Total Schadenslast	31.6	144.1	152.0
Impact der Revision des LMR auf Schadenslast	-38%	-6%	n.a.
Nutzen, der quantifiziert werden konnte:	12.0	7.9	n.a.

Quelle: Berechnungen BASS

1.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Revision des LMR führt in der Wirtschaft gemäss unserer Schätzung zu einmaligen Regulierungskosten in der Höhe von CHF 183.7 Mio. (exkl. Kosten der systematischen Identifikation der Allergene) bis CHF 270.1 Mio. (inkl. Kosten der systematischen Identifikation der Allergene) und zu jährlich wiederkehrenden Regulierungskosten in der Höhe von CHF 29.9 Mio. (exkl. Kosten der Identifikation der Allergene) bzw. CHF 46.3 Mio. (inkl. Kosten der Identifikation der Allergene). Diese Regulierungskosten werden in direkter Art und Weise zu einer Erhöhung der Konsumentenpreise führen, insbesondere der Preise importierter Kosmetika, der Preise in der Gastronomie und der Preise im Lebensmittel-Fachdetailhandel. Kleine Unternehmen mit geringem Umsatz werden von den Regulierungskosten überproportional betroffen sein, was ihre Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu grösseren Unternehmen schwächt. Gewisse Elemente der Revision des LMR tragen dem Umstand, dass gesetzliche Handlungspflichten Kleinst- und Kleinunternehmen in der Regel stärker belasten als mittelgrosse und grosse Unternehmen, allerdings Rechnung (Beispiele: Vereinfachte Selbstkontrolle für Kleinstunternehmen und Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Deklarationspflichten bei Lebensmitteln).

Die Revision des LMR wird auch in indirekter Weise zu einer Erhöhung der Preise von Lebensmitteln und von Kosmetika führen: Die Pflicht, auf den Verpackungen und Behältnissen von Kosmetika ein Unternehmen mit Schweizer Adresse zu deklarieren, und die Pflicht des Handels, den Behörden Zugang zu den Informationsdossiers zu gewähren, wird den Parallelimport von Lebensmitteln und Kosmetika erschweren. Insbesondere in Bezug auf den Parallelimport von Kosmetika könnten die Auswirkungen des revidierten LMR dramatisch sein. Dies wiegt umso schwerer, als dass das Preisniveau importierter Kosmetika im Vergleich zu importierten Produkten anderer Produktgruppen bereits unter der geltenden Rechtsordnung sehr hoch ist.

Die Revision des LMR hat für die Wirtschaft jedoch auch einen Nutzen, da sie zu einer Reduktion von krankheitsbedingten Produktivitätsausfällen in der Wirtschaft führen wird (vgl. Tabelle 6) und die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU sicherstellt.

Die zusätzlichen Deklarationspflichten ermöglichen den Konsument/innen präferenzoptimierte Kaufentscheide. Dieser Nutzen der Revision des LMR konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden.

1.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die schriftliche Deklaration der Allergene ist im Lebensmittel-Fachdetailhandel (Metzgereien, Bäckereien und Käsereien), in der Gastronomie und in der Hotellerie gemäss unserer Schätzung mit sehr hohen Regulierungskosten verbunden (einmalige Regulierungskosten in der Höhe von bis zu CHF 116.5 Mio. und laufende Regulierungskosten in der Höhe von bis zu CHF 17.0 Mio. pro Jahr). Sofern auf die schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf im Rahmen der Überarbeitung des Ordnungsrechts nicht verzichtet wird, sollte im Rahmen von Branchenlösungen sichergestellt werden, dass bestehende Synergieeffekte (Produkte mit gleichen Ausgangsprodukten) genutzt werden können – z.B. im Rahmen von Online-Tools. Auch in Bezug auf die Beschilderung sollten den Unternehmen standardisierte, branchenspezifische oder sogar branchenübergreifende Lösungen angeboten werden, damit die Regulierungskosten minimal ausfallen. Auch die Konsument/innen würden von der erhöhten Qualität standardisierter Lösungen profitieren.

Die Systematik des Vollzugs durch die staatlichen Behörden wird von der Revision des LMR nicht grundsätzlich tangiert. Wir sind auf keine empirische Evidenz gestossen, dass der bisherige Vollzug nicht zweckmässig ist. In Bezug auf den Wechsel zu einem Höchstmengensystem haben einige Kantone auf die Wichtigkeit eines fachlichen Supports und entsprechender Hilfsmittel durch die Bundesbehörden aufmerksam gemacht. Beim Vollzug der neuen Regulierung des Dusch- und Badewassers sollten die Vollzugsbehörden die Pflege- und Altersheime prioritär behandeln, da die Ergebnisse der Analyse der Schadenslast der Legionellose indizieren, dass der Impact der neuen Regulierung des Dusch- und Badewassers auf die Schadenslast der Legionellose bei den Pflege- und Altersheimen überdurchschnittlich hoch sein dürfte.

1.6 Alternative Regelungen

Im Rahmen der RFA konnten die nachfolgenden möglichen, alternativen Regelungen identifiziert werden.

1.6.1 Bereich «Lebensmittel»

■ **Verzicht auf Schweizer Sonderregelungen bei Lebensmitteln, die negative ökonomische Auswirkungen haben:** Schweizer Sonderregelungen sind aus ökonomischer Sicht nicht grundsätzlich als negativ zu beurteilen. So verzichtet die Revision des LMR zum Beispiel auf eine Übernahme des EU-Rechts in Bezug auf die Deklaration von Fisch und Fleisch und schlägt stattdessen eine einfachere, pragmatischere Lösung vor, die im Vergleich zur EU-Lösung mit tieferen Regulierungskosten einhergehen wird und die von der EU voraussichtlich dennoch als gleichwertig anerkannt wird. Auf Schweizer Sonderbestimmungen wie die Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten, die dazu führen, dass die Verpackungen von Lebensmitteln, die im angrenzenden Ausland vertrieben werden, angepasst werden müssen, damit sie in der Schweiz verkehrsfähig sind, sollte jedoch verzichtet werden. Ein Verzicht auf solche Regelungen würde in direkter Weise (Reduktion der Regulierungskosten) und indirekter Weise (Intensivierung des Preiswettbewerbs) zu tieferen Konsumentenpreisen führen. Aus ökonomischer Sicht sollte im Grundsatz Folgendes gelten: Jedes Produkt, das am angrenzenden Ausland verkehrsfähig ist, sollte in unveränderter Form auch in der Schweiz verkehrsfähig sein.

■ **Verlängerung der compliance period in Bezug auf die veränderten Deklarationspflichten für Lebensmittel:** Durch eine Verlängerung der compliance period von 1 auf 4 Jahre könnten die einmaligen Regulierungskosten aufgrund der veränderten Deklarationspflichten für Lebensmittel deutlich gesenkt werden. Allein in Bezug auf verpackte Lebensmittel könnten die Regulierungskosten von CHF 147.4 Mio. auf CHF 4.6 Mio. reduziert werden.

■ **Verzicht auf die schriftliche Deklaration der Allergene:** Die Ergebnisse unserer empirischen Analysen zu den Kosten und zum Nutzen der schriftlichen Deklaration der Allergene im Offenverkauf indizieren, dass die Kosten der schriftlichen Deklaration höher sind als der Nutzen der Regulierung.

1.6.2 Bereich «Kosmetika»

■ **Verzicht auf neue Kennzeichnungspflicht bei Kosmetika:** Unseres Erachtens übertreffen die Kosten der Deklaration eines Unternehmens mit Schweizer Adresse auf Kosmetika den Nutzen dieser Kennzeichnungspflicht deutlich. Den importierenden Unternehmen sollte die Möglichkeit gegeben werden, auf die Kennzeichnung zu verzichten und den Behörden stattdessen die betroffenen Marken zu melden.

■ **Vorläufiger Verzicht auf Informationsdossier und Sicherheitsbericht bei Kosmetika von Schweizer Herstellern:** Solange keine empirischen Daten zur Schadenslast von Kosmetika von Schweizer Herstellern vorliegen, ist es unklar, ob der Nutzen der Informationsdossiers und der Sicherheitsberichte (Reduktion der Schadenslast aufgrund unsicherer Kosmetika) die Kosten der Erstellung und Verwaltung derselben übertrifft. Eine alternative Regelung könnte sein, vorläufig auf das Informationsdossier und den Sicherheitsbericht zu verzichten, um zuerst die Ergebnisse des Meldesystems «Cosmétovigilance» abzuwarten. Die Ergebnisse des Meldesystems werden wahrscheinlich eine Einschätzung der Schadenslast und eine Abschätzung der Wirkung des Informationsdossiers auf die Schadenslast ermöglichen, so dass festgestellt werden kann, ob sich das Informationsdossier und der Sicherheitsbericht ökonomisch rechtfertigen lassen.

1.6.3 Bereich «Dusch- und Badewasser»

■ **Sanftere Übergangsregelung (Ausdehnung der compliance period):** Die VQWmK sieht vor, dass Ende 2020 alle Bade- und Duschanlagen in der Schweiz den Anforderungen, wie sie in der Verordnung festgehalten sind, entsprechen müssen. Die hohe Anzahl der sanierungsbedürftigen Anlagen und die relativ kurze Übergangsfrist von 5 Jahren führen zu einem hohen Investitionsdruck und einem beschleunigten Sanierungsrhythmus, was die finanziellen Möglichkeiten eines Teils der Betreiber/innen von Dusch- und Badeanlagen übersteigen könnte. Alternativ könnte dahingehend reguliert werden, dass bestehende Bad- und Duschanlagen erst dann im Sinne der neuen SIA-Norm 385/9 saniert werden müssen, wenn sowieso eine Sanierung ansteht.

2 Résumé

La nouvelle loi sur les denrées alimentaires (LDAI), adoptée par le Parlement le 20 juin 2014, devrait entrer en vigueur début 2016, en même temps que les ordonnances révisées. Sur la base de la nouvelle LDAI, l'ensemble des ordonnances sur les denrées alimentaires sont actuellement en cours de révision. Dans ce contexte, le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) a été chargé par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) de procéder à une analyse d'impact de la réglementation (AIR) portant sur le nouveau droit des denrées alimentaires (DDA : loi et ordonnances). Il s'agit dans ce cadre d'analyser les effets de la révision du DDA sur l'économie, l'Etat et la société. La présente AIR a pour principal objectif la mise à disposition de données de référence économiques à des fins d'optimisation des ordonnances.

2.1 Révision du droit des denrées alimentaires

La révision du droit des denrées alimentaires entraîne une modification du système juridique applicable à la réglementation des denrées alimentaires et des objets usuels. Les principales modifications découlant de la révision du DDA sont les suivantes :

■ **Modification des déclarations obligatoires des denrées alimentaires** : concernant le régime de déclaration des denrées alimentaires, on distingue cinq modifications majeures :

- **Déclaration nutritionnelle obligatoire élargie (reprise du droit de l'UE dans les ordonnances)** : les art. 3 et 20 OIDA² prévoient que la déclaration nutritionnelle soit désormais obligatoire pour les denrées alimentaires. Les exceptions sont définies à l'annexe 9 OIDA². Par ailleurs, l'art. 20 OIDA prévoit un élargissement du contenu de la déclaration nutritionnelle, des « Big 4 » (valeur énergétique, teneur en matières grasses, en glucides et en protéines) aux « Big 7 » (en plus : acides gras saturés, sucres et sel). Cette reprise du droit de l'UE entraînera une adaptation unique d'une partie des emballages de denrées alimentaires qui étaient jusqu'à présent commercialisées uniquement en Suisse. L'obtention de l'information, c'est-à-dire le calcul des valeurs nutritionnelles à déclarer, entraînera pour les fabricants suisses et les détaillants de denrées alimentaires disposant d'un « secteur préemballage » des frais courants de réglementation supplémentaires. L'avantage de la réglementation réside dans une réduction de la charge des sinistres induite par une mauvaise nutrition.
- **Déclaration écrite des allergènes dans la vente en vrac (reprise du droit de l'UE dans les ordonnances)** : les produits préemballés étaient déjà soumis à l'obligation de déclaration écrite des allergènes dans la législation en vigueur. L'obligation s'applique désormais aussi à la vente en vrac. Cette modification entraînera des coûts de réglementation uniques et courants pour les restaurants et pour les commerces de détail de denrées alimentaires proposant des produits en vrac, puisqu'ils devront déclarer les allergènes contenus dans tous les plats et produits présentés à la vente en vrac. La déclaration écrite des allergènes permettra une réduction de la fréquence des réactions allergiques dues à des erreurs et ainsi une réduction de la charge de sinistres associée à ces réactions allergiques (bénéfices de la réglementation). L'obligation de déclaration écrite des allergènes dans la vente en vrac s'apparente sur le fond à une reprise du droit de l'UE dans les ordonnances. Dans l'UE, toutefois, les modalités concrètes de la déclaration obligatoire sont définies à l'échelon des Etats membres.

² L'élaboration de la présente AIR est fondée sur les projets des ordonnances dans leur version antérieure à la consultation des offices menée par l'OSAV début 2015. Certains articles et renvois mentionnés dans l'étude ne correspondent donc plus totalement à l'état actuel des textes des ordonnances.

- **Déclaration de la provenance des ingrédients non transformés (nouvelle réglementation spéciale de la Suisse, inscrite dans les ordonnances) :** l'art. 15 OIDA redéfinit les conditions de déclaration d'ingrédients non transformés. Cette modification implique pour les fabricants et les importateurs de denrées alimentaires une adaptation unique des emballages des produits concernés. Des frais courants de réglementation seront également générés pour les fabricants et les importateurs des denrées alimentaires concernées en cas de changement de provenance d'ingrédients, puisque les emballages devront être modifiés pour les lots concernés. On peut par ailleurs prévoir que la modification de la réglementation sur la déclaration de la provenance des ingrédients non transformés va rendre l'importation parallèle de denrées alimentaires plus difficile. Comme les modalités pratiques des déclarations obligatoires concernant la provenance des ingrédients non transformés ne sont pas encore fixées dans l'UE, et qu'elles doivent encore être définies par actes délégués, on peut pour l'instant partir du principe que la réglementation prévue dans le DDA révisé concernant la provenance des ingrédients non transformés constitue une réglementation spéciale de la Suisse inscrite dans ses ordonnances.
- **Déclaration concernant le poisson (harmonisation simplifiée avec le droit de l'UE) :** pour le poisson emballé, l'engin de pêche doit désormais être déclaré (par écrit). Pour le poisson en morceaux présenté à la vente en vrac, il faut maintenant déclarer par écrit la zone de pêche ou le pays de production. Pour les produits présentés à la vente en vrac s'applique en outre l'obligation de donner verbalement, sur demande, des renseignements sur l'engin de pêche et la méthode de production.
- **Déclaration concernant la viande (harmonisation simplifiée avec le droit de l'UE) :** la déclaration concernant la viande est elle aussi élargie. À présent, par exemple, pour certains morceaux de viande (porcine, ovine, caprine, de volaille), doivent être indiqués non seulement le pays dans lequel l'animal a été élevé, mais également celui dans lequel il a été abattu.

■ **Simplification de la déclaration du pays de production (réglementation spéciale de la Suisse inscrite dans la loi, modification des ordonnances) :** la réglementation spéciale de la Suisse, ancrée dans la loi, rendant en principe obligatoire l'indication du pays de production pour toutes les denrées alimentaires (cf. art.12 LDAI), est maintenue dans le nouveau droit sur les denrées alimentaires. Conformément à l'art. 14 OIDA, il est désormais possible, pour les denrées alimentaires transformées, d'indiquer un espace géographique plus large (p. ex. UE), ce qui constitue une simplification par rapport au droit actuel. Cette simplification va entraîner pour les fabricants de denrées alimentaires une réduction des coûts de réglementation, qui devrait toutefois, pour diverses raisons, s'avérer minime.

■ **Modification de la réglementation sur les eaux de douche et de baignade (réglementation spéciale de la Suisse inscrite dans la loi) :** conformément à l'art. 5, let. i LDAI, les eaux de douche et de baignade qui sont destinées à entrer en contact avec le corps humain dans des établissements (semi-)publics et non privés (notamment dans des hôtels, des établissements médico-sociaux et des établissements de bains) entrent désormais dans le champ d'application de la LDAI. Auparavant, les eaux de douche et de baignade étaient réglementées par les cantons. À part les cantons de TG et de SG, aucun autre ne dispose d'une base légale concernant les eaux de douche. La nouvelle réglementation des eaux de douche et de baignade va modifier les coûts d'investissement et d'exploitation supportés par les exploitants d'installations de douches et de baignade, et entraîner une réduction de la charge des sinistres induite par la légionellose.

■ **Passage à un système de quantités maximales (reprise du droit de l'UE dans la loi) :** le système actuel de limites de tolérance pour les microorganismes, les substances étrangères et les composants doit être remplacé par un système de quantités maximales. Ce changement de système entraînera des coûts supplémentaires uniques et courants pour les autorités d'exécution.

■ **Abandon du principe positif (reprise du droit de l'UE dans la loi)** : jusqu'à présent, les denrées alimentaires ne pouvaient être mises sur le marché que si elles étaient décrites dans une ordonnance ou si elles avaient été autorisées dans le cadre d'une autorisation individuelle délivrée par l'OSAV (« principe de la liste positive » ou « principe positif »). Selon le nouveau concept réglementaire, toutes les denrées alimentaires peuvent être mises sur le marché, sauf si cette commercialisation est expressément limitée (art. 7, al. 5 LDAI). L'abandon du principe positif va entraîner une réduction du nombre d'autorisations individuelles et donc une réduction des coûts de réglementation pour les fabricants de denrées alimentaires, ainsi qu'une réduction des coûts d'exécution pour les autorités fédérales.

■ **Modification de la réglementation sur les cosmétiques** : concernant la réglementation sur les cosmétiques, on peut différencier comme suit les modifications introduites.

- **Dossier d'information et rapport de sécurité (reprise du droit de l'UE dans les ordonnances)** : conformément à l'art. 3 OCos, un dossier d'information, contenant également un rapport de sécurité, doit désormais être constitué pour tout produit cosmétique mis sur le marché en Suisse. Les fabricants, les importateurs et les distributeurs doivent s'assurer qu'ils sont en mesure de garantir sur demande la consultation du dossier d'information par les autorités cantonales d'exécution. Suite à cette nouvelle réglementation, les fabricants suisses devront produire un dossier d'information et un rapport de sécurité pour tous les produits qu'ils distribuent uniquement en Suisse, ce qui entraînera des coûts de réglementation. L'obligation imposée aux importateurs d'accorder aux autorités un droit de consultation du dossier d'information devrait également entraîner une nette réduction du volume des importations parallèles de produits cosmétiques.
- **Étiquetage des emballages et récipients (réglementation spéciale de la Suisse, inscrite dans les ordonnances)** : conformément à l'art. 9 OCos, le nom, la raison sociale et l'adresse du fabricant ayant son siège en Suisse ou de l'importateur doivent figurer sur l'emballage et le récipient du produit cosmétique (al. 1, let. b). Jusqu'à présent, il était également possible de déclarer sur les emballages et les récipients le nom et l'adresse d'une entreprise qui n'était pas basée en Suisse (cf. art. 3 a OCos). De plus, pour les produits cosmétiques importés, le pays d'origine doit désormais être indiqué (cf. art. 9, al. 1, let. c OCos). Ces nouvelles obligations d'étiquetage rendent impossible la mise sur le marché de la plupart des cosmétiques actuellement importés en Suisse. Les fabricants étrangers et/ou les importateurs suisses devront adapter les emballages des produits concernés, ce qui génèrera des coûts de réglementation uniques et courants.
- **Système de «cosmétovigilance» (reprise du droit de l'UE dans les ordonnances)** : conformément à l'art. 14 OCos, un système dit de «cosmétovigilance» peut être mis en place et géré en Suisse. Ce système doit permettre d'identifier et de documenter les effets indésirables graves des produits cosmétiques. La mise en place et la gestion de ce système entraîneront pour les autorités fédérales des coûts d'exécution uniques et courants. Les coûts supportés par les entreprises à l'origine des annonces peuvent être qualifiés de négligeables.
- **Extension de la protection contre la tromperie aux cosmétiques (modification de la loi)** : l'art. 18 LDAI étend la protection contre la tromperie aux produits cosmétiques. Cette modification de la loi ne devrait pas avoir d'impact substantiel.

■ **Réglementation de l'autocontrôle (modification de la loi)** : conformément à l'art. 26, al. 3 LDAI, le législateur doit désormais demander l'élaboration, pour les petits établissements, de directives en vue de la simplification de l'autocontrôle et de la documentation écrite. La perspective d'une baisse des coûts de réglementation pour les petites entreprises du fait de cette nouvelle réglementation de l'autocontrôle paraît incertaine : en effet, la législation actuelle confère déjà la possibilité de définir dans des guides par branche d'activité (par exemple dans la restauration), les exigences d'autocontrôle en fonction de la taille de l'établissement. En outre, les auteurs l'AIR ne sont pas parvenus, malgré leurs efforts, à identifier une

simplification concrète de l'autocontrôle susceptible d'induire une réduction systématique des coûts de réglementation.

■ **Modification de la réglementation des contrôles officiels** : concernant la réglementation des contrôles officiels, on distingue les modifications suivantes du système juridique :

- **Prescriptions obligatoires de la Confédération (modification de la loi)** : l'art. 30, al. 5 LDAI donne à présent au Conseil fédéral la possibilité de réglementer la nature de l'exécution, la fréquence et la certification des contrôles officiels. L'ordonnance sur le plan de contrôle national constitue une nouvelle norme obligatoire pour les autorités cantonales d'exécution. Jusqu'à présent, les dispositions du plan de contrôle national servaient aux autorités cantonales d'exécution uniquement de recommandations d'action. Du fait des prescriptions du Conseil fédéral et de l'extension du champ d'application de la LDAI aux eaux de douche et de baignade, les cantons vont devoir effectuer davantage de contrôles officiels, ce qui va entraîner, pour une partie d'entre eux, des coûts d'exécution supplémentaires, et pour les entreprises contrôlées, des coûts de réglementation supplémentaires.
- **Contrôles systématiques en cas d'importation de certaines denrées alimentaires en provenance de pays non membres de l'UE (reprise du droit de l'UE dans les ordonnances)** : l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (OELDAI) prévoit que certaines denrées alimentaires importées de pays n'appartenant pas à l'UE soient contrôlées systématiquement lors de leur entrée sur le territoire par les autorités douanières. Les coûts de ces contrôles sont répercutés sur les importateurs. Les contrôles systématiques entraînent pour les importateurs des coûts de réglementation supplémentaires.
- **Suppression des émoluments dans les cas de peu de gravité (modification de la loi)** : conformément à l'art. 58 LDAI, il doit être renoncé, pour les contrôles officiels donnant lieu à une contestation de peu de gravité, à la perception d'émoluments. Les recettes des cantons provenant des émoluments vont baisser dans la même proportion que les dépenses des entreprises contrôlées (effet de répartition). Cette réglementation présente l'avantage de réduire le mécontentement des entreprises contrôlées.

■ **Mise en place et exploitation de laboratoires de référence (modification de la loi)** : conformément à l'art. 43 LDAI, la Confédération peut exploiter des laboratoires de référence. Dix-sept laboratoires de référence supplémentaires doivent être mis en place et gérés. Cette mesure va entraîner des coûts d'exécution uniques et courants supplémentaires pour la Confédération et pour les cantons.

■ **Développement et exploitation d'un système d'information (modification de la loi)** : l'art. 62 LDAI prévoit l'exploitation par l'OSAV d'un système d'information. Le développement et l'exploitation de ce système d'information entraîneront pour les autorités fédérales des coûts d'exécution supplémentaires uniques et courants.

■ **Nouveau critère d'hygiène des procédés pour les abattoirs (réglementation spéciale de la Suisse, inscrite dans les ordonnances)** : dans le cadre de la révision du droit sur les denrées alimentaires, l'ordonnance sur l'hygiène (OHyg) est adaptée. Un nouveau critère d'hygiène des procédés s'applique désormais, dans le cadre de l'autocontrôle, pour les *Campylobacter*, dans les carcasses de volailles de poulets de chair et de dindes (cf. partie 2 de l'annexe 1 OHyg). Cette adaptation va entraîner des coûts de réglementation supplémentaires mais aussi une réduction de la charge des sinistres induite par la campylobactériose.

■ **Formation et perfectionnement des organes d'exécution (modification de la loi)** : jusqu'à présent, les cantons étaient responsables de la formation et du perfectionnement des personnes chargées de l'exécution. En vertu de l'art. 53 LDAI, la Confédération assumera désormais une partie de cette

responsabilité. Cette modification va entraîner des coûts d'exécution supplémentaires pour les autorités fédérales.

Le **Tableau 7** présente une vue d'ensemble des principales modifications du système juridique induites par la révision du DDA. Dans l'optique du principal objectif de la présente AIR, à savoir l'optimisation des ordonnances d'un point de vue économique, ce tableau indique, pour chaque modification, si cette dernière s'applique à la loi, sans aucune marge de manœuvre directe, ou aux ordonnances, auquel cas il existe encore des possibilités d'optimisation ultérieures. L'un des objectifs clés de la révision du DDA résidant dans l'harmonisation avec le droit de l'UE, nous distinguons dans les différentes modifications opérées dans les ordonnances entre celles qui constituent (a) une reprise du droit de l'UE, (b) un alignement simplifié sur le droit de l'UE ou (c) une réglementation spéciale de la Suisse.

Tableau 7 : catégorisation des principales modifications légales dans le cadre de la révision du DDA

Domaine	Modification	Type de modification			
		Modification de la loi	Modification d'une ordonnance		
			Reprise du droit de l'UE	Alignement simplifié sur le droit de l'UE	Réglementation spéciale de la Suisse
Modifications des déclarations obligatoires de denrées alimentaires	Déclaration nutritionnelle obligatoire élargie / passage des «Big 4» aux «Big 7» (art. 3 et 20 OIDA)		X		
	Simplification de la déclaration du pays de production (art. 12 LDAI, art. 14 OIDA)				X
	Déclaration de la provenance des ingrédients non transformés (art. 15 OIDA)				X
	Déclaration concernant le poisson (art. 16 OIDA)		X		
	Déclaration concernant la viande (art. 16 OIDA)			X	
	Obligation de déclaration écrite des allergènes dans la vente en vrac (art. 5 OIDA)		X		
Modification de la réglementation sur les eaux de douche et de baignade	Les eaux de douche et de baignade entrent désormais dans le champ d'application de la LDAI (art. 5 LDAI).	X			
Adoption d'un système des quantités maximales (art. 7 LDAI)		X			
Abandon du principe positif (art. 7 LDAI)		X			
Modification de la réglementation sur les cosmétiques	Extension aux cosmétiques de la protection contre la tromperie (art. 18 LDAI)	X			
	Dossier d'information et rapport de sécurité (art. 3 et 4 OCos)		X		
	Annonce des effets indésirables graves (art. 14 OCos)		X		
	Indication d'une adresse en Suisse (art. 9, al. 1, let. b OCos)				X
	Indication du pays d'origine des produits cosmétiques importés (art. 9, al. 1, let. c OCos)				X
Réglementation de l'autocontrôle	Exigences simplifiées pour les petites établissements (art. 26, al. 3 LDAI)	X			
Modification de la réglementation sur les contrôles officiels	Réglementation obligatoire des contrôles officiels (art. 30 LDAI, art. 8 OPCN)	X			
	Renonciation à la perception d'émoluments dans les cas de contestations de peu de gravité (art. 58 LDAI)	X			
	Renforcement des contrôles sur les importations de denrées alimentaires végétales en provenance de pays non membres de l'UE (art. 33 OELDAI)		X		
Mise en place et exploitation de laboratoires de référence (art. 43 LDAI)		X			
Développement et exploitation d'un système d'information (art. 62 LDAI)		X			
Nouveau critère d'hygiène des procédés pour les abattoirs (annexe 1 OHyg)					X
Formation et perfectionnement des organes d'exécution (art. 53 LDAI)		X			

Source : présentation BASS

2.2 Nécessité d'une intervention de l'État

Le DDA révisé réglemente les denrées alimentaires et les objets usuels, s'immiscant ainsi dans la liberté économique des entreprises qui commercialisent en Suisse des denrées alimentaires et/ou des objets usuels.

Pour que ces interventions soient économiquement justifiées, deux conditions doivent être simultanément remplies :

■ **Existence d'une défaillance du marché** : l'existence d'une défaillance du marché est une condition nécessaire mais non suffisante d'un point de vue économique pour que l'État intervienne dans la liberté

économique. Lorsqu'un dysfonctionnement du marché ne peut pas être démontré, une intervention de l'État n'est pas justifiée du point de vue économique. Dans le secteur des denrées alimentaires et des objets usuels, une défaillance du marché peut, du point de vue économique, apparaître pour deux raisons :

- **Effets externes** : des denrées alimentaires et des objets usuels dont la sécurité est défaillante entraînent des dommages qui, pour une grande part, ne sont pas supportés par le sujet économique responsable du manque de sécurité et donc du dommage (effets externes négatifs). Cette situation a pour conséquence que, lors des décisions relatives à la sécurité des produits, les sujets économiques responsables de cette sécurité ne tiennent pas compte de la totalité des coûts induits par une défaillance de sécurité. Ce qui, à son tour, peut conduire à une situation dans laquelle les produits proposés sur le marché sont trop peu sûrs d'un point de vue sociétal global (= défaillance du marché), ce qui *peut* justifier la nécessité d'une intervention de l'État pour accroître la sécurité des produits jusqu'au niveau souhaité pour l'économie dans son ensemble.
- **Asymétrie d'information** : dans certaines situations, les entreprises ont intérêt à ne pas mettre à la disposition des consommateurs la totalité des informations dont elles disposent sur les produits qu'elles proposent. Ainsi, les consommateurs ont tendance à fonder surtout leur décision d'achat sur le prix des produits proposés, ce qui peut entraîner une défaillance du marché pour deux raisons : 1. Les consommateurs consomment des produits qui ne correspondent pas complètement à leurs préférences. 2. Un équilibre de marché se met en place dans lequel les produits présentant les caractéristiques recherchées par les consommateurs sont trop peu nombreux sur le marché, tandis que ceux qui ne présentent pas ces caractéristiques sont au contraire trop nombreux (« sélection adverse »). Les conditions d'apparition d'une défaillance de marché en raison d'une asymétrie d'information sont : 1. le fait que les consommateurs ne puissent pas reconnaître les caractéristiques/qualités des produits proposés et 2. le fait que les entreprises aient un intérêt à ne pas déclarer ces caractéristiques/qualités.

■ **Le bénéfice de la réglementation doit être supérieur à ses coûts** : la preuve de l'existence d'une défaillance du marché ne suffit pas à justifier du point de vue économique une intervention de l'État sur la liberté économique des entreprises qui commercialisent des denrées alimentaires et des objets usuels. En effet, il peut arriver qu'une intervention de l'État ne parvienne pas à améliorer la situation sous-optimale (la défaillance du marché) et que l'on aboutisse à un « échec de la réglementation ». C'est pourquoi il faut également prouver que la réglementation va générer un bénéfice supérieur aux coûts qu'elle engendre.

Le **Tableau 8** récapitule les résultats de notre analyse économique des impacts qu'auront les interventions de l'État prévues par le DDA révisé sur la liberté économique des entreprises qui commercialisent en Suisse des denrées alimentaires et des objets usuels. Ce tableau montre que seule une partie des interventions prévues dans la révision du DDA peut être justifiée par les arguments économiques classiques. Cependant, cette analyse ne rend pas entièrement compte des impacts de la révision du DDA, puisque cette révision avait notamment pour objectif premier l'alignement du droit suisse des denrées alimentaires sur celui de l'UE. Cette harmonisation procurera à l'économie et la société suisses un avantage qui doit également être pris en considération dans l'analyse économique de la révision du DDA et des modifications du système juridique prévues dans ce cadre.

■ **Grâce à l'harmonisation avec le droit européen, l'UE continuera à reconnaître l'équivalence des dispositions suisses en matière d'hygiène dans le domaine des denrées alimentaires d'origine animale.** Si l'UE ne reconnaissait plus l'équivalence des dispositions suisses en matière d'hygiène, l'économie et l'État helvétiques subiraient des coûts supplémentaires qui, s'ils n'ont pas pu être quantifiés dans la présente AIR, s'avèreraient probablement très élevés.

■ **L'harmonisation avec le droit européen crée les conditions autorisant un éventuel accord élargi avec l'UE dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels.** Un tel accord permettrait une participation de la Suisse aux systèmes mis en place par l'UE pour le contrôle de la sécurité alimentaire (RASFF et EFSA) et de la sécurité des objets usuels (RAPEX), ce qui se traduirait par un renforcement de la sécurité des denrées alimentaires et des objets usuels. Par ailleurs, un accord de ce type entraînerait une réduction supplémentaire des entraves non tarifaires au commerce, avec pour conséquence une réduction des coûts d'exécution pour l'État, une réduction des coûts de réglementation directs pour les entreprises exportatrices et importatrices, et une intensification de la concurrence par les prix.

Concernant les entraves non tarifaires au commerce entre la Suisse et l'UE, il convient toutefois de souligner que le DDA révisé, dans sa forme actuelle, conduira dans un premier temps non pas à un abaissement de ces barrières, mais au contraire à leur multiplication. En effet, les ordonnances concernées contiennent dans leur forme actuelle des éléments (déclaration de la provenance des ingrédients non transformés dans les denrées alimentaires, indication d'une entreprise ayant une adresse en Suisse et du pays d'origine sur les récipients et emballages de cosmétiques) qui vont rendre plus difficile l'importation de denrées alimentaires et de cosmétiques depuis les pays de l'UE.

Tableau 8 : analyse de la nécessité d'une intervention de l'État

	Analyse économique de la nécessité d'une intervention de l'État			Nécessité au regard d'accords existants et futurs avec l'UE dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels?		
	Défaillance du marché en raison... d'effets externes?	d'une asymétrie d'information?	Le bénéfice est-il supérieur aux coûts?	Les conditions économiques d'une intervention de l'État sont-elles remplies?	Nécessaire pour le maintien de l'équivalence des dispositions en matière d'hygiène?	Condition pour un accord élargi?
MODIFICATIONS AVEC INTERVENTION DE L'ÉTAT SUR LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE						
Modification des obligations de déclaration pour les denrées alimentaires						
Déclaration nutritionnelle obligatoire élargie	Oui	Non	?	?	Non	Oui
Simplification de la déclaration du pays de production	Plutôt non	Plutôt non	Oui	Oui	Non	Non
Déclaration de provenance des ingrédients non transformés	Plutôt non	Plutôt non	-	Plutôt non	Non	Oui
Obligations de déclaration supplémentaires pour la viande	Plutôt non	Plutôt non	-	Plutôt non	Oui	Oui
Déclaration de la zone de pêche pour le poisson	Plutôt non	Plutôt non	-	Plutôt non	Oui	Oui
Déclaration de la méthode de production / de l'engin de pêche pour le poisson	Oui	Plutôt non	?	?	Oui	Oui
Déclaration écrite des allergènes dans la vente en vrac	Oui	Non	Plutôt non	Plutôt non	Non	Non
Modification de la réglementation sur les cosmétiques						
Extension aux cosmétiques de la protection contre la tromperie	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Dossier d'information et rapport de sécurité	Oui	Non	Plutôt non	Plutôt non	Non	Oui
Annonce des effets indésirables graves	Oui	Non	Plutôt oui	Plutôt oui	Non	Oui
Indication d'une adresse en Suisse sur les emballages / récipients	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Indication du pays d'origine des produits cosmétiques importés sur les emballages / récipients	Non	Non	-	Non	Non	Non
Renforcement des contrôles sur les importations de denrées alimentaires végétales en provenance de pays non membres de l'UE	Oui	Non	Plutôt oui	Plutôt oui	Oui	Oui
Modification de la réglementation sur les eaux de douche et de baignade	Oui	Non	?	?	Non	Non
Nouveau critère d'hygiène des procédés pour les abattoirs	Oui	Non	Plutôt oui	Plutôt oui	Non	Non
MODIFICATIONS CONCERNANT L'EXÉCUTION						
Modification de la réglementation sur les contrôles officiels						
Prescriptions obligatoires nationales					Oui	Oui
Renonciation à la perception d'émoluments pour les cas de peu de gravité					Non	Non
Exigences d'autocontrôle simplifiées pour les petits établissements					Non	Non
Mise sur pied et exploitation de laboratoires de référence					Oui	Oui
Développement et exploitation d'un système d'information					Non	Oui
Formation et perfectionnement des organes d'exécution					Oui	Oui
Adoption d'un système de quantités maximales					Oui	Oui
Abandon du principe positif					Oui	Oui

Source : présentation BASS

2.3 Impacts sur les différents groupes de la société

2.3.1 Coûts de la réglementation

2.3.1.1 Coûts d'exécution supplémentaires de la Confédération

La révision du DDA va entraîner pour la Confédération des coûts d'exécution uniques et courants supplémentaires, qui sont présentés dans le **Tableau 9**. Des **coûts uniques à hauteur de 2 mio. de CHF** seront supportés pour la mise en place d'un système d'information dans le domaine des denrées alimentaires. Des charges courantes supplémentaires seront supportées, notamment en relation avec

l'exploitation du système d'information précité et celle de laboratoires de référence supplémentaires, la coresponsabilité de la formation et du perfectionnement des organes d'exécution et le renforcement des contrôles effectués par les autorités douanières sur les denrées alimentaires en provenance de pays non membres de l'UE. On évalue la totalité des **coûts d'exécution courants supplémentaires à 2,1 mio. de CHF par an.**

Tableau 9 : coûts d'exécution uniques et courants supportés par la Confédération, en CHF

	Coûts d'exécution uniques	Coûts d'exécution courants, par an
Mise en place et exploitation du système de « cosmétovigilance »	0	16 759
Abandon du principe positif	0	-160 200
Développement et exploitation d'un système d'information	2 000 000	400 000
Mise sur pied et exploitation de laboratoires de référence supplémentaires	0	667 587
Coresponsabilité de la formation et du perfectionnement	0	652 761
Renforcement des contrôles à la frontière	0	335 174
Remise de rapports sur les contrôles officiels	0	167 587
Total	2 000 000	2 079 668

Source : calculs BASS

2.3.1.2 Coûts d'exécution supplémentaires des cantons

Selon les résultats d'une enquête écrite réalisée auprès des cantons, ces derniers vont eux aussi supporter des coûts d'exécution uniques et courants supplémentaires du fait de la révision du DDA (cf. **Tableau 10**). Nous **évaluons les coûts d'exécution courants supplémentaires à 15,7 mio. de CHF par an.** La majeure partie de ces coûts (11,9 mio. de CHF) est imputable aux presque 10 000 contrôles officiels supplémentaires que devront effectuer les cantons en vertu du nouveau DDA, notamment du fait de l'inclusion des eaux de douche et de baignade dans le champ d'application de la LDAI. Ce résultat vient contredire les explications contenues dans le message, selon lesquelles la révision du DDA ne devait pas occasionner de coûts supplémentaires notables pour les cantons, et la fréquence des contrôles officiels devait être déterminée de telle façon que la nouvelle réglementation s'avère neutre en termes de coûts pour les cantons. Du fait de la renonciation à la perception d'émoluments pour les cas de peu de gravité, les cantons doivent s'attendre à une perte de revenus estimés à environ 850 000 CHF. La gestion de 17 laboratoires de référence supplémentaires génèrera pour les cantons des dépenses courantes supplémentaires estimées à 2,2 mio. de CHF par an. Ce résultat de l'enquête réalisée auprès des cantons contredit les explications de l'OSAV, selon lesquelles la contribution annuelle de la Confédération aux laboratoires de référence devrait couvrir les dépenses courantes supplémentaires. Selon les résultats de cette même enquête auprès des cantons menée dans le cadre de la présente AIR, la mise en place des laboratoires de référence et l'adoption d'un système de quantités maximales vont entraîner **des coûts uniques estimés 3,1 mio. de CHF.**

Outre ces coûts, les cantons et les communes qui gèrent des installations de douche et de baignade devront également effectuer des investissements dans ces installations.

Tableau 10 : coûts d'exécution supplémentaires supportés par les cantons, en CHF

	Coûts d'exécution uniques	Coûts d'exécution courants, par an
Contrôles officiels supplémentaires	-	11 861 714
Réduction des recettes provenant des émoluments	-	838 827
Mise sur pied et exploitation de laboratoires de référence	2 534 649	2 178 205
Adoption d'un système de quantités maximales	569 567	844 544
Total	3 104 216	15 723 290

Source : calculs BASS

2.3.1.3 Coûts de réglementation supplémentaires pour l'économie

La révision du droit sur les denrées alimentaires va entraîner pour les entreprises suisses des coûts de réglementation uniques et courants supplémentaires (cf. **Table 5**). La révision touche principalement les entreprises des branches de l'hôtellerie et de la restauration, les détaillants de denrées alimentaires et les magasins spécialisés détaillants de denrées alimentaires, ainsi que les fabricants et importateurs de denrées alimentaires et de produits cosmétiques.

■ **Hôtellerie et restauration** : l'obligation de déclaration écrite des allergènes concerne plus de 20 000 restaurants. Pour autant qu'elles sachent quels plats contiennent quels allergènes, les entreprises de la branche hôtellerie et restauration vont subir des coûts de réglementation uniques que nous estimons à 24,7 mio. de CHF pour l'étiquetage physique des plats. Dans le système actuel, qui prévoit une obligation de renseignement verbal sur demande, les entreprises n'identifient pas systématiquement les allergènes dans les plats qu'elles proposent. Des coûts supplémentaires sont donc également à prévoir pour l'identification systématique des allergènes pour tous les produits proposés, que nous estimons à 76,6 mio. de CHF pour les coûts de réglementation uniques, et à 14,6 mio. de CHF par an pour les coûts de réglementation courants. Concernant les coûts induits par l'identification systématique des allergènes, il est difficile de distinguer entre les coûts imputables à la révision du DDA et ceux qui relèvent du système actuel. En effet, on pourrait également avancer l'argument selon lequel les entreprises de l'hôtellerie et de la restauration devraient déjà être tenues, en vertu de la réglementation actuelle, d'identifier systématiquement les allergènes afin de pouvoir fournir des renseignements sur demande. La déclaration écrite des allergènes représente une charge considérable pour les entreprises de l'hôtellerie et de la restauration, en particulier lorsque l'on inclut les coûts de l'identification systématique : selon notre estimation, les coûts de réglementation uniques s'élèveront à environ 4000 CHF par entreprise, et les coûts de réglementation courants à 575 CHF par an et par établissement. Du fait de l'extension du champ d'application de la LDAI aux eaux de douche et de baignade, les hôtels qui gèrent des installations de ce type devront supporter des coûts supplémentaires. Selon notre estimation, au cours des 5 prochaines années (période prévue pour la mise en conformité), environ 64 piscines d'hôtel devront être rénovées, ce qui représente un volume d'investissements du fait de la réglementation de 15,3 mio. de CHF. Toutefois, ces investissements vont entraîner une réduction des dépenses courantes. Selon nos calculs, la valeur actualisée de la rénovation d'une piscine d'hôtel, calculée sur 24 ans, s'élève à -27 055 CHF. Un calcul des investissements dans le secteur des douches n'a pas pu être réalisé dans le cadre de la présente AIR faute de données suffisantes.

■ **Commerce de détail de denrées alimentaires** : toutes les entreprises du commerce de détail qui vendent des denrées alimentaires en vrac et/ou qui préemballent des denrées alimentaires en magasin avant de les vendre sont concernées par la modification des déclarations obligatoires concernant les denrées alimentaires. Ces entreprises vont supporter des coûts de réglementation uniques et annuels que

nous estimons respectivement à 5,7 mio. de CHF et à 0,5 mio. de CHF. Ces montants comprennent les coûts d'identification systématique des allergènes, que nous estimons à 1,0 mio. de CHF pour les coûts uniques, et à 0,5 mio. pour les dépenses annuelles.

■ **Commerce de détail de denrées alimentaires en magasin spécialisé** : la déclaration écrite des allergènes va entraîner pour les entreprises du commerce de détail de denrées alimentaires en magasin spécialisé (boucheries, boulangeries et fromageries) des coûts de réglementation supplémentaires uniques et courants. Les boucheries seront en outre soumises à l'extension des déclarations obligatoires concernant la viande et le poisson. Nous estimons les coûts de réglementation uniques à 11,0 mio. de CHF, et les coûts de réglementation annuels supplémentaires à 2,2 mio. de CHF. La majeure partie de ces coûts sont imputables à l'identification systématique des allergènes et pour lesquels, comme mentionné plus haut, il est difficile de déterminer s'ils relèvent du DDA actuel ou révisé. Les coûts de réglementation supplémentaires vont représenter une charge considérable pour les petites entreprises du commerce de détail de denrées alimentaires en magasin spécialisé, en particulier lorsque l'on inclut les coûts de l'identification systématique des allergènes : selon notre estimation, les coûts de réglementation uniques s'élèveront à environ 2615 CHF par établissement, et les coûts annuels à 528 CHF.

■ **Fabricants et importateurs de denrées alimentaires emballées** : du fait des nouvelles obligations de déclaration pour les denrées alimentaires, les fabricants et les importateurs de denrées alimentaires vont devoir adapter les emballages d'une grande partie des produits commercialisés en Suisse. Nous estimons le nombre d'emballages à adapter à 40 000. Avec une période de mise en conformité d'un an, l'adaptation de 40 000 emballages va entraîner des coûts uniques que nous estimons à 147,4 mio. de CHF. Ce montant pourrait être considérablement réduit par un allongement de la période de mise en conformité. La modification des déclarations obligatoires va également entraîner pour les fabricants et les importateurs de denrées alimentaires des coûts de réglementation courants, qui ne peuvent cependant pas être quantifiés dans le cadre de la présente AIR.

■ **Fabricants et importateurs de cosmétiques** : les fabricants suisses de cosmétiques vont devoir établir un dossier d'information et un rapport de sécurité pour tous les produits qu'ils commercialisent uniquement en Suisse. Nous évaluons les coûts de réglementation uniques et courants associés à la constitution et à la gestion des dossiers d'information et des rapports de sécurité par les fabricants à 4,7 mio. de CHF pour les coûts uniques et à 830 000 CHF pour les coûts annuels. Cette estimation se fonde sur l'hypothèse que les entreprises disposent déjà des données et des informations nécessaires à la constitution du dossier d'information en général et du rapport de sécurité en particulier, étant donné qu'elles sont déjà tenues, en vertu du système actuel, d'assurer la sécurité des cosmétiques qu'elles commercialisent. Les données et les informations nécessaires pour attester de la sécurité devraient donc déjà être disponibles. L'obligation d'indiquer une entreprise disposant d'une adresse en Suisse sur tous emballages et récipients de cosmétiques va impliquer l'adaptation des emballages d'une grande partie des cosmétiques importés. Nous évaluons les coûts de réglementation courants supplémentaires à 28,0 mio. de CHF par an. Cette appréciation peut être interprétée comme une « limite maximale pessimiste ». Par ailleurs, les nouvelles obligations en matière d'étiquetage des cosmétiques vont rendre plus difficiles les importations parallèles de cosmétiques. Un effondrement total des importations parallèles de cosmétiques n'est pas à exclure, avec un impact sur la concurrence par les prix et le niveau des prix.

Le Tableau 11 fournit une vue d'ensemble des coûts de réglementation uniques et courants attendus, à supporter par l'économie du fait de la révision du DDA. Si l'on exclut de l'estimation les coûts induits par l'éventuelle identification systématique des allergènes dans toutes les denrées alimentaires et tous les plats proposés à la vente en vrac, les coûts de réglementation uniques se montent à 183,7 mio. de CHF et les coûts de réglementation annuels à 29,9 mio. de CHF. Nous estimons les coûts de l'identification systématique des allergènes dans tous les plats et denrées alimentaires vendus en vrac à 86,5 mio. de CHF pour

les coûts de réglementation uniques et à 16,7 mio. de CHF par an pour les coûts de réglementation courants. Sont exclus de cette estimation les impacts de la révision du DDA dans le domaine des douches et de la baignade, ainsi que les coûts indirects dus à un affaiblissement de la concurrence en raison du renforcement des obstacles aux importations parallèles de denrées alimentaires et de cosmétiques.

Tableau 11 : coûts de réglementation induits par la révision du DDA sur l'économie

	Ensemble de l'économie	Hôtellerie et restauration	Commerce de détail de denrées alimentaires		Denrées alimentaires		Produits cosmétiques		Économie en général (attribution impossible)	
			Commerce de détail en magasin spécialisé	Commerce de détail	Fabricants	Commerce de gros et importation	Fabricants	Commerce de gros et importation		
Nombre d'entreprises										
Etablissements	Nb	45 647	25 396	4206	7949	4083	3285	208	520	n.a.
Entités institutionnelles	Nb	n.a.	20 334	3019	n.a.	3562	2862	203	494	n.a.
Modification des déclarations obligatoires de denrées alimentaires, hors coûts d'identification des allergènes										
Coûts de réglementation uniques	mio. de CHF	179,0	24,7	2,2	4,7	147,4				
Coûts de réglementation courants, par an	mio. de CHF	0,7	0,0	0,7	0,0	n.a.	n.a.			
Modification de la réglementation sur les cosmétiques										
Coûts de réglementation uniques	mio. de CHF	4,7						4,7		
Coûts de réglementation courants, par an	mio. de CHF	28,0							28,0	
Autres modifications										
Coûts de réglementation uniques	mio. de CHF									
Coûts de réglementation courants, par an	mio. de CHF	1,2				-0,1	0,3			0,9
TOTAL, HORS coûts d'identification des allergènes										
Coûts de réglementation										
Coûts de réglementation uniques	mio. de CHF	183,7	24,7	2,2	4,7	147,4		4,7	0,0	0,0
Coûts de réglementation courants, par an	mio. de CHF	29,9	0,0	0,7	0,0	n.a.	n.a.	0,0	28,0	0,9
Coûts de réglementation par établissement										
Coûts de réglementation uniques	CHF	4'023	971	521	595	19 999		22 397	0	n.a.
Coûts de réglementation courants, par an	CHF	656				n.a.	n.a.	0	53 905	n.a.
Coûts d'identification des allergènes										
Coûts de réglementation uniques	mio. de CHF	86,5	76,6	8,8	1,0					
Coûts de réglementation courants, par an	mio. de CHF	16,7	14,6	1,6	0,5					
TOTAL, Y COMPRIS coûts d'identification des allergènes										
Coûts de réglementation										
Coûts de réglementation uniques	mio. de CHF	270,1	101,3	11,0	5,7	147,4		4,7	0,0	0,0
Coûts de réglementation courants, par an	mio. de CHF	46,3	14,6	2,2	0,5	n.a.	n.a.	0,0	28,0	0,9
Coûts de réglementation par établissement										
Coûts de réglementation uniques	CHF	5916	3989	2'615	722	19 999		22'397	0	n.a.
Coûts de réglementation courants, par an	CHF	1'015	575	528	67	n.a.	n.a.	0	53'905	n.a.

Source : calculs BASS

2.3.2 Bénéfices de la réglementation

On distingue les types de bénéfices suivants induits par la révision du DDA :

■ **Bénéfice en termes de décisions de consommation mieux adaptées aux préférences dans le domaine des denrées alimentaires** : les obligations de déclaration élargies pour le poisson et la viande, ainsi que l'extension de la déclaration de la provenance des ingrédients non transformés permettent aux consommateurs pour lesquels ces informations sont importantes de prendre des décisions plus éclairées, ce qui se traduit par des bienfaits accrus pour la consommation au plan individuel. Ce bénéfice n'a pas pu être quantifié dans le cadre de la présente AIR. Toutefois, il peut être considéré comme relativement minime, car l'intérêt des consommateurs pour ces informations et leur disposition à payer pour ces informations ne sont pas très élevés. De plus, il faut garder à l'esprit qu'une partie des entreprises appliquent déjà les obligations de déclaration supplémentaires prévues dans le DDA révisé, sur une base volontaire.

■ **Bénéfice d'une sécurité accrue des produits cosmétiques** : les modifications prévues dans la révision du DDA concernant la réglementation des produits cosmétiques pourraient entraîner une baisse de la fréquence des réactions d'intolérance et des effets négatifs graves des produits cosmétiques chez les consommateurs. La charge des sinistres des effets indésirables des cosmétiques n'a pas pu être quantifiée dans le cadre de la présente AIR. Des données collectées en Allemagne suggèrent que cette charge des sinistres est faible, et donc que le bénéfice de la réglementation devrait s'avérer minime.

■ **Bénéfice d'une sécurité accrue des denrées alimentaires** : les modifications les plus diverses prévues dans la révision du DDA devraient entraîner une baisse de la charge des sinistres due à des denrées alimentaires dangereuses. La révision du DDA prévoit d'une part des mesures visant à réduire la probabilité de mise sur le marché de denrées alimentaires dangereuses (exemple : contrôles systématiques des importations de certaines denrées alimentaires en provenance de pays non membres de l'UE), et d'autre part des mesures visant à minimiser la charge des sinistres après la commercialisation d'une denrée alimentaire dangereuse (exemple : obligation des fabricants et des distributeurs d'assurer aux autorités un accès rapide au dossier d'information). Ce bénéfice n'a pas pu être quantifié dans le cadre de la présente AIR.

■ **Bénéfice de la garantie de l'équivalence des dispositions du droit suisse en matière d'hygiène** : certaines modifications prévues dans la révision du DDA ont pour vocation de garantir le maintien de la reconnaissance par l'UE de l'équivalence des dispositions du droit suisse en matière d'hygiène dans le domaine des denrées alimentaires d'origine animale. Si l'UE ne reconnaissait plus l'équivalence des dispositions suisses en matière d'hygiène, l'économie et l'État helvétiques subiraient des coûts supplémentaires qui, s'ils n'ont pas pu être quantifiés dans la présente AIR, s'avèreraient probablement très élevés.

■ **Bénéfice en termes de décisions de consommation plus conforme à la préservation de la santé dans le domaine des denrées alimentaires** : la déclaration écrite des allergènes dans les produits vendus en vrac va entraîner une réduction du nombre de cas de réactions allergiques et donc une réduction de la charge des sinistres associée à ces cas. Le **Tableau 12** montre que nous évaluons le bénéfice de la déclaration écrite des allergènes à 12,0 mio. de CHF par an. Le bénéfice de la déclaration nutritionnelle obligatoire élargie peut également être estimé en termes de décisions de consommation plus conformes à la préservation de la santé. Ce bénéfice n'a pas pu être quantifié dans le cadre de la présente AIR.

■ **Bénéfice de la sécurité accrue des eaux de douche et de baignade** : la réglementation prévue des eaux de douche et de baignade va permettre une réduction de la fréquence des cas de légionellose (pneumonie et fièvre de Pontiac). Nous estimons la charge des sinistres dus à la légionellose pour le système de santé et l'économie à 152 mio. de CHF par an (cf. **Tableau 6**), ce qui est relativement élevé. L'impact de la nouvelle réglementation des eaux de douche et de baignade sur la fréquence des cas de

légiellose n'a pas pu être évalué dans le cadre de la présente AIR, si bien que son bénéfice ne peut être quantifié. Cependant, d'après les experts, on peut s'attendre à un impact mesurable sur la fréquence des cas de légionellose et donc à un bénéfice notable.

■ **Bénéfice de la sécurité accrue de la viande de poulet** : la présence de bactéries *Campylobacter* dans la viande de poulet provoque chez les consommateurs une maladie appelée campylobactériose. Le Tableau 6 montre que nous évaluons la charge des sinistres liée à la campylobactériose à 144,1 mio. de CHF par an. Le nouveau critère d'hygiène des procédés pour les abattoirs devrait entraîner, selon nos estimations, une réduction de 6% de la fréquence des cas de campylobactériose. Nous estimons le bénéfice correspondant à 7,9 mio. de CHF par an.

Tableau 12 : bénéfices de la révision du DDA concernant la charge des sinistres liée à la campylobactériose, à la légionellose et aux réactions allergiques, en mio. de CHF

	Réactions allergiques + maladie cœliaque	Campylobactériose	Légionellose
Coûts directs pour le système de santé	5.2	13.6	15.5
Coûts indirects dus à des pertes de productivité	26.4	70.1	70.4
dans le travail rémunéré	10.7	28.2	26.0
dans le travail non rémunéré	15.7	41.9	44.4
Coûts intangibles	n.a.	60.4	66.1
Charge totale des sinistres	31.6	144.1	152.0
Impact de la révision du DDA sur la charge des sinistres	-38%	-6 %	n.d.
Bénéfice ayant pu être quantifié :	12.0	7.9	n.d.

Source : calculs BASS

2.4 Impacts sur l'économie globale

Selon nos estimations, la révision du DDA va faire peser sur l'économie des coûts de réglementation uniques à hauteur de 183,7 mio. de CHF si l'on exclut les coûts de l'identification systématique des allergènes), ou de 270,1 mio. de CHF en les incluant, ainsi que des coûts de réglementation annuels à hauteur de 29,9 mio. de CHF sans, et de 46,3 mio. de CHF avec les coûts de l'identification systématique des allergènes. Ces coûts de réglementation vont entraîner par effet direct une hausse des prix à la consommation, en particulier des prix des cosmétiques importés, des prix dans la restauration et des prix des magasins spécialisés dans le commerce de détail de denrées alimentaires. Les petites entreprises ayant un faible chiffre d'affaires vont subir ces coûts de réglementation de façon disproportionnée, ce qui va affaiblir leur compétitivité face aux plus grandes entreprises. Cependant, certains éléments de la révision du DDA tiennent compte du fait que les obligations légales pèsent généralement plus lourdement sur les petites et très petites entreprises que sur les moyennes et grandes entreprises (exemples : autocontrôle simplifié pour les très petites entreprises et dérogations aux obligations de déclaration concernant les denrées alimentaires).

La révision du DDA va également entraîner une hausse des prix des denrées alimentaires et des cosmétiques par effet indirect : l'obligation de déclarer sur les récipients et emballages de cosmétiques une entreprise ayant une adresse en Suisse et l'obligation faite aux commerçants d'assurer aux autorités un accès aux dossiers d'information vont rendre plus difficile l'importation parallèle de denrées alimentaires et de produits cosmétiques. L'impact du DDA révisé pourrait s'avérer particulièrement important dans le domaine des importations parallèles de produits cosmétiques. Cet aspect pèsera d'autant plus lourd que le niveau des prix des cosmétiques importés, par rapport aux prix d'autres groupes de produits d'importation, est déjà très élevé dans le système actuel.

Cependant, la révision du DDA induira également un bénéfice pour l'économie globale puisqu'elle entraînera une réduction des pertes de productivité dues à des maladies (cf. Tabelle 6) et qu'elle garantira la reconnaissance par l'UE de l'équivalence des dispositions suisses en matière d'hygiène.

En outre, les obligations de déclaration supplémentaires permettent aux consommateurs de prendre des décisions d'achat mieux adaptées à leurs préférences. Ce bénéfice de la révision du DDA n'a pas pu être quantifié dans le cadre de la présente AIR.

2.5 Adéquation dans l'exécution

Pour les branches du commerce de détail de denrées alimentaires en magasin spécialisé (boucheries, boulangeries et fromageries) et de l'hôtellerie et de la restauration, la déclaration écrite des allergènes entraînera selon nos estimations des coûts de réglementation très élevés (coûts de réglementation uniques à hauteur de 116,5 mio. de CHF, et coûts de réglementation courants pouvant aller jusqu'à 17,0 mio. de CHF par an, selon les estimations les plus hautes). À moins de renoncer à la déclaration écrite des allergènes dans la vente en vrac dans le cadre du remaniement des ordonnances, il conviendrait de veiller à ce que les solutions de branches permettent d'exploiter les synergies existantes (produits utilisant les mêmes matières premières) – par exemple sous forme d'outils en ligne. De même, en matière d'affichage, il conviendrait de proposer aux entreprises des solutions standardisées, spécifiques aux différentes branches ou même multibranches, permettant de minimiser les coûts de réglementation. Les consommateurs pourraient eux aussi tirer profit de solutions standardisées de meilleure qualité.

La révision du DDA laisse la systématique d'exécution par les autorités publiques fondamentalement inchangée. Nous n'avons pu trouver aucune preuve tangible de l'inadéquation de l'exécution telle qu'elle a été opérée jusqu'à présent. Concernant le passage à un système des quantités maximales, quelques cantons ont souligné l'importance d'un soutien technique et de moyens auxiliaires fournis par les autorités fédérales. Pour l'exécution de la nouvelle réglementation sur les eaux de douche et de baignade, les autorités d'exécution devraient s'occuper en priorité des établissements médico-sociaux, car les résultats de l'analyse de la charge des sinistres induite par la légionellose révèlent que l'impact de cette nouvelle réglementation devrait s'avérer supérieur à la moyenne dans ces établissements.

2.6 Réglementations alternatives

Dans le cadre de la présente AIR, les réglementations alternatives potentielles suivantes ont pu être identifiées :

2.6.1 Volet « denrées alimentaires »

■ **Renonciation aux réglementations particulières de la Suisse concernant les denrées alimentaires ayant des impacts économiques négatifs** : globalement, les réglementations spécifiques à la Suisse ne doivent pas être considérées comme négatives d'un point de vue économique. Ainsi, pour la déclaration concernant la viande et le poisson par exemple, la révision du DDA renonce à une reprise du droit de l'UE et propose à la place une solution plus simple et plus pragmatique, générant des coûts de réglementation inférieurs à ceux induits par la solution de l'UE, tout en assurant en principe la reconnaissance de l'équivalence par l'UE. Il devrait en revanche être renoncé à d'autres dispositions particulières de la Suisse comme la déclaration de la provenance des ingrédients non transformés, qui implique l'adaptation obligatoire des emballages des denrées alimentaires vendues dans les pays limitrophes pour que ces denrées puissent être commercialisées en Suisse. Le fait de renoncer à ce type de réglementations contribuerait directement (réduction des coûts de réglementation) et indirectement (intensification de la concurrence par les prix) à abaisser les prix à la consommation. Sur le plan économique, le principe suivant

devrait prévaloir : tout produit pouvant être mis sur le marché d'un pays limitrophe devrait pouvoir être également commercialisé en Suisse sous une forme inchangée.

■ **Allongement de la période de mise en conformité pour les obligations de déclaration concernant les denrées alimentaires** : l'allongement du délai de mise en conformité de 1 à 4 ans permettrait de réduire considérablement les coûts de réglementation uniques induits par la modification des déclarations obligatoires des denrées alimentaires. Pour les seules denrées alimentaires emballées, les coûts de réglementation pourraient être abaissés de 147,4 mio. de CHF à 4,6 mio. de CHF.

■ **Renonciation à la déclaration écrite des allergènes** : les résultats de nos analyses empiriques sur les coûts et les bénéfices de la déclaration écrite des allergènes dans les produits proposés à la vente en vrac indiquent que les coûts sont plus élevés que les bénéfices.

2.6.2 Volet « cosmétiques »

■ **Renonciation à la nouvelle obligation d'étiquetage pour les cosmétiques** : selon nous, les coûts de déclaration d'une entreprise ayant une adresse en Suisse sur les cosmétiques excèdent nettement le bénéfice d'une telle obligation. Les entreprises importatrices devraient avoir la possibilité de renoncer à cet étiquetage, en se contentant d'annoncer les marques concernées aux autorités.

■ **Renonciation provisoire au dossier d'information et au rapport de sécurité pour les cosmétiques de fabricants suisses** : tant que nous ne disposons pas de données empiriques sur la charge des sinistres induite par les cosmétiques de fabricants suisses, il est impossible de déterminer si le bénéfice du dossier d'information et du rapport de sécurité (réduction de la charge des sinistres provenant de cosmétiques dangereux) est supérieur aux coûts de l'élaboration et de la gestion de ces documents. Une solution alternative pourrait consister à renoncer dans un premier temps au dossier d'information et au rapport de sécurité en attendant les résultats du système de « cosmétovigilance ». Les résultats de ce système d'annonce devraient permettre une évaluation de la charge des sinistres et une appréciation de l'impact du dossier d'information sur cette charge des sinistres, de sorte qu'il sera alors possible de déterminer si le dossier d'information et le rapport de sécurité sont économiquement justifiés.

2.6.3 Volet « eaux de douche de baignade »

■ **Assouplissement de la règle transitoire (extension de la période de mise en conformité)** : l'ordonnance sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et à entrer en contact avec le corps humain (Oqech) prévoit que toutes les installations de baignades et de douches en Suisse doivent satisfaire aux exigences d'ici à 2020. Le nombre élevé d'installations devant être rénovées et la période de transition relativement courte de 5 ans entraînent une pression considérable en matière d'investissements et une accélération du rythme des rénovations qui pourraient dépasser les capacités financières d'une partie des exploitants de ces installations. Une solution alternative pourrait consister à s'en tenir pour les installations existantes étant sur le point d'être restaurées à une obligation de rénovation conforme aux dispositions de la nouvelle norme SIA 385/9.

3 Sintesi

La nuova legge sulle derrate alimentari (LDerr) è stata approvata dal Parlamento il 20 giugno 2014 e presumibilmente entrerà in vigore all'inizio del 2016, insieme alle ordinanze, una volta terminata la loro revisione. Sulla base della nuova LDerr è infatti in atto la revisione di tutte le ordinanze sulle derrate alimentari. In questo contesto, l'Ufficio BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien - ufficio di studi di politica del lavoro e di politica sociale) è stato incaricato dall'Ufficio federale della sicurezza alimentare e veterinaria (USAV) e dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) di allestire un'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) del nuovo diritto delle derrate alimentari (legge e ordinanze), nel cui ambito saranno stimati gli effetti della revisione della legislazione sull'economia, sullo Stato e sulla società. L'obiettivo primario dell'AIR è quello di mettere a disposizione le informazioni economiche di base che serviranno a ottimizzare le ordinanze.

3.1 La revisione del diritto delle derrate alimentari

La revisione del diritto delle derrate alimentari determina una modifica dell'ordinamento giuridico nell'ambito della regolamentazione delle derrate alimentari e degli oggetti di consumo. Le modifiche fondamentali dell'ordinamento giuridico risultanti dalla revisione del diritto delle derrate alimentari sono specificate di seguito.

■ **Modifiche degli obblighi di dichiarazione relativi alle derrate alimentari.** È possibile distinguere cinque modifiche fondamentali degli obblighi di dichiarazione relativi alle derrate alimentari.

- **Dichiarazione obbligatoria ed estesa del valore nutritivo (recepimento del diritto dell'UE a livello di ordinanza).** L'art. 3 e 20 OID introducono l'obbligatorietà della dichiarazione del valore nutritivo delle derrate alimentari. Le eccezioni sono definite nell'allegato 9 della OID.³ L'art. 20 della OID prevede inoltre un ampliamento del contenuto della dichiarazione del valore nutritivo dai «Big 4» (valore energetico, contenuto di grassi, carboidrati e proteine) ai «Big 7» (addizionalmente: grassi saturi, zucchero e sale). Il recepimento del diritto dell'UE comporterà che una parte degli imballaggi di derrate alimentari che finora sono state messe in commercio solo in Svizzera dovrà essere adeguata una tantum. L'acquisizione delle informazioni, ovvero il calcolo dei valori nutritivi oggetto di dichiarazione, comporterà costi regolamentari correnti supplementari a carico dei produttori svizzeri di derrate alimentari e dei rivenditori al dettaglio che svolgono attività di confezionamento. L'utilità della regolamentazione è quella di ridurre i danni provocati da un'alimentazione scorretta.
- **Dichiarazione scritta degli allergeni nella vendita di merce sfusa (recepimento del diritto dell'UE a livello di ordinanza).** L'obbligo di dichiarazione scritta degli allergeni, che già sussisteva nell'ordinamento giuridico vigente per prodotti confezionati, viene ora esteso alla vendita di merce sfusa. Questa modifica comporterà costi una tantum e correnti per i ristoranti e per i commercianti al dettaglio di derrate alimentari che offrono prodotti sfusi perché dovranno dichiarare gli allergeni di tutti i piatti e i prodotti offerti in questo modo. La dichiarazione scritta degli allergeni avrà come effetto una riduzione della frequenza delle reazioni allergiche dovute a errori alimentari e quindi una diminuzione dell'entità dei danni associati a queste reazioni (utilità della regolamentazione). L'obbligo di dichiarazione scritta degli allergeni nella vendita di merce sfusa costituisce fondamentalmente un recepimento del diritto dell'UE a livello di ordinanza. Nell'UE la regolamentazione concreta dell'obbligo di dichiarazione viene però definita a livello nazionale.

³ Come base dell'elaborazione dell'AIR sono stati utilizzati i progetti di ordinanza antecedenti alla consultazione degli uffici da parte dell'USAV all'inizio del 2015. Di conseguenza, alcuni articoli e collegamenti citati nello studio non corrispondono più in modo completo allo stato attuale delle ordinanze.

- **Dichiarazione dell'origine degli ingredienti non trasformati (nuova disposizione speciale CH a livello di ordinanza).** Nell'art. 15 OID vengono ridefinite le condizioni relative all'obbligo di dichiarazione degli ingredienti non trasformati. Per i produttori e gli importatori di derrate alimentari, l'adeguamento comporta l'obbligo di adattare una tantum gli imballaggi dei prodotti interessati. Costi regolamentari correnti dovranno essere affrontati dai produttori e dagli importatori di derrate alimentari che contengono ingredienti la cui origine varia: in questi casi saranno necessari imballaggi diversi a seconda della partita. Inoltre è prevedibile che la modifica della regolamentazione sulla dichiarazione dell'origine degli ingredienti non trasformati renderà più difficile l'importazione parallela di derrate alimentari. Poiché la concreta regolamentazione degli obblighi di dichiarazione relativi all'origine degli ingredienti non trasformati non è ancora definita nell'UE e sarà realizzata solo nel quadro degli atti delegati, al momento si deve presumere che la regolamentazione della dichiarazione dell'origine degli ingredienti non trasformati prevista dal diritto riveduto sulle derrate alimentari costituisca una disposizione speciale CH a livello di ordinanza.
- **Dichiarazione relativa al pesce (adeguamento semplificato al diritto dell'UE).** Per il pesce confezionato occorre ora dichiarare (per iscritto) gli attrezzi da pesca utilizzati. Per singoli pezzi di pesce venduti sfusi devono ora essere dichiarati per iscritto la zona di pesca o il paese di produzione. Nella vendita sfusa entra inoltre in vigore l'obbligo di fornire informazioni orali, su richiesta, relativamente all'attrezzatura da pesca e al metodo di produzione.
- **Dichiarazione relativa alla carne (adeguamento semplificato al diritto dell'UE a livello di ordinanza).** Anche la dichiarazione relativa alla carne viene ampliata rispetto a quella attuale. Ad esempio, per singoli pezzi di carne (suini, ovini, caprini, pollame) occorre ora specificare sia il Paese in cui l'animale è stato allevato sia quello in cui è stato macellato.

■ **Semplificazione della dichiarazione del Paese di produzione (disposizione speciale CH a livello legislativo, modifica a livello di ordinanza).** La disposizione speciale CH a livello legislativo secondo cui l'indicazione del paese di produzione è in linea di principio obbligatoria per tutte le derrate alimentari (cfr. art. 12 LDerr) rimane invariata nel nuovo diritto sulle derrate alimentari. Secondo l'art. 14 OID, per le derrate alimentari trasformate può ora essere indicata una regione più ampia (ad es. UE) e ciò rappresenta una semplificazione rispetto al diritto finora vigente. La semplificazione determinerà una riduzione dei costi regolamentari per i produttori di derrate alimentari che, per vari motivi, deve però essere considerata come insignificante.

■ **Modifica della regolamentazione dell'acqua per docce e piscine (disposizione speciale CH a livello legislativo).** Con l'art. 5 lett. i LDerr, l'acqua per docce e piscine destinata a entrare in contatto con il corpo umano in stabilimenti (semi-)pubblici e non privati (in particolare: hotel, case di riposo e di cura e stabilimenti balneari) è sottoposta al campo di applicazione della LDerr. Finora l'acqua per docce e piscine è stata oggetto di regolamentazione cantonale. Nessun cantone, fatta eccezione per TG e SG, dispone di una base legislativa nell'ambito dell'acqua per docce. La nuova regolamentazione dell'acqua per docce e per piscine modificherà i costi di investimento e di esercizio dei gestori delle relative strutture e determinerà una riduzione dell'entità dei danni provocati dalla legionellosi.

■ **Passaggio a un sistema di quantitativi massimi (recepimento del diritto dell'UE a livello legislativo).** L'attuale sistema del valore limite/di tolleranza per microrganismi, sostanze estranee e componenti sarà integrato in un sistema di quantitativi massimi. Questo cambiamento di sistema comporterà costi di esecuzione una tantum e correnti supplementari per le autorità esecutive.

■ **Rinuncia al principio di positività (recepimento del diritto UE a livello legislativo).** Finora le derrate alimentari erano commerciabili solo se puntualmente previste dalle ordinanze o ammesse con autorizzazione specifica dell'USAV («principio di positività»). Secondo il nuovo approccio espresso dalla regolamentazione, tutte le derrate alimentari possono essere commercializzate a meno che la commercia-

bilità non sia esplicitamente esclusa (art. 7 cpv. 5 LDerr). La rinuncia al principio di positività comporterà una riduzione del numero di autorizzazioni specifiche e quindi dei costi regolamentari sostenuti dai produttori di derrate alimentari nonché una diminuzione dei costi di esecuzione per le autorità federali.

■ **Modifica della regolamentazione dei cosmetici.** Nell'ambito della regolamentazione dei cosmetici possono essere distinte le seguenti modifiche dell'ordinamento giuridico.

- **Fascicolo informativo e rapporto sulla sicurezza (recepimento del diritto UE a livello di ordinanza).** Secondo l'art. 3 OCos, per ogni prodotto cosmetico immesso in commercio in Svizzera deve esistere un fascicolo informativo contenente anche un rapporto sulla sicurezza. I produttori, gli importatori e i commercianti devono fare in modo di consentire la presa di visione del fascicolo informativo da parte delle autorità esecutive cantonali che lo richiedano. Questa novità avrà come conseguenza che i fabbricanti svizzeri dovranno allestire un fascicolo informativo e un rapporto sulla sicurezza per tutti i prodotti che distribuiscono solo in Svizzera, assumendosi i costi regolamentari connessi. L'obbligo degli importatori di garantire l'accesso dei fascicoli informativi alle autorità potrebbe inoltre determinare una significativa riduzione del volume dei cosmetici importati parallelamente.
- **Etichettatura degli imballaggi e dei recipienti (disposizione speciale CH a livello di ordinanza).** Secondo l'art. 9 OCos, al momento dell'immissione sul mercato, l'imballaggio e il contenitore dei cosmetici devono indicare il nome, la ditta e l'indirizzo della società produttrice con sede in Svizzera o di quella importatrice (cpv. 1 lett. b). Finora sugli imballaggi e sui contenitori era possibile indicare anche il nome e l'indirizzo di un'azienda con sede all'estero (cfr. art. 3 a OCos). Per i prodotti cosmetici importati deve ora inoltre essere specificato il Paese di provenienza (cfr. art. 9 cpv. 1 lett. c OCos). In considerazione dei nuovi obblighi di etichettatura, la maggior parte dei cosmetici importati in Svizzera non è più commerciabile. I produttori esteri e gli importatori svizzeri dovranno adattare gli imballaggi dei prodotti interessati e ciò comporterà costi regolamentari una tantum e correnti.
- **Sistema di notifica «Cosmétovigilance» (recepimento del diritto UE a livello di ordinanza).** Secondo l'art. 14 OCos, in Svizzera può essere istituito e gestito un sistema di notifica denominato «Cosmétovigilance», nel cui ambito devono essere identificati e documentati gli effetti indesiderati gravi dei prodotti cosmetici. L'istituzione e la gestione del sistema di notifica comporteranno costi di esecuzione una tantum e correnti per le autorità federali. I costi che dovranno essere sostenuti dalle aziende notificanti possono essere considerati come trascurabili.
- **Estensione della protezione dall'inganno ai cosmetici (modifica a livello legislativo).** Con l'art. 18 LDerr la protezione contro l'inganno viene estesa ai cosmetici. Da questa modifica dell'ordinamento giuridico a livello legislativo non si prevede che scaturiranno conseguenze fondamentali.

■ **Regolamentazione del controllo autonomo (modifica a livello legislativo).** Secondo l'art. 26 cpv. 3 LDerr il legislatore deve ora fare elaborare delle direttive per la semplificazione del controllo autonomo e della documentazione scritta delle microaziende. È incerto se la nuova regolamentazione del controllo autonomo comporterà un abbassamento dei costi regolamentari nelle microaziende: da un lato – come dimostra l'esempio della ristorazione – il diritto vigente prevede già la possibilità di definire nelle linee direttive settoriali i requisiti del controllo autonomo in base alle dimensioni aziendali; dall'altro, nell'ambito dell'AIR - nonostante gli opportuni tentativi compiuti - non è stato possibile identificare alcuna semplificazione concreta del controllo autonomo che fosse connessa a una riduzione sistematica dei costi regolamentari.

■ **Modifica della regolamentazione dei controlli ufficiali.** Nell'ambito della regolamentazione dei controlli ufficiali possono essere distinte le seguenti modifiche dell'ordinamento giuridico.

- **Disposizioni vincolanti della Confederazione (modifica a livello legislativo).** Secondo l'art. 30 cpv. 5 LDerr il Consiglio federale può disciplinare la modalità di esecuzione, la frequenza e la certificazione dei controlli ufficiali. L'ordinanza sul piano di controllo nazionale rappresenta oggi una norma obbligatoria per le autorità di esecuzione cantonali per le quali, finora, le relative disposizioni avevano solo un valore di raccomandazione operativa. Le disposizioni del Consiglio federale e l'estensione del campo di applicazione della LDerr all'acqua per docce e piscine comporteranno un aumento dei controlli ufficiali a livello cantonale cui saranno connessi costi di esecuzione supplementari per una parte dei Cantoni e costi regolamentari supplementari per le aziende controllate.
- **Controlli sistematici per l'importazione di determinate derrate alimentari da Paesi non membri dell'UE (recepimento del diritto dell'UE a livello di ordinanza).** L'ordinanza concernente l'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari prevede che determinati prodotti provenienti da Paesi non membri dell'UE siano sistematicamente controllati dall'autorità doganale al momento dell'importazione. I costi dei controlli sono trasferiti agli importatori. I controlli sistematici originano quindi costi regolamentari supplementari a carico degli importatori.
- **Rinuncia alla riscossione di tasse in casi di esigua gravità (modifica a livello legislativo).** L'art. 58 LDerr prevede la rinuncia alla riscossione della tassa nelle situazioni in cui i controlli ufficiali conducano a contestazioni per casi di esigua gravità. Le entrate dei Cantoni provenienti dalle tasse diminuiranno nella stessa misura in cui si ridurranno le spese delle aziende controllate (effetto distributivo). L'utilità della regolamentazione va individuata nella riduzione dell'irritazione delle aziende controllate.

■ **Istituzione e gestione di laboratori di riferimento (modifica a livello legislativo).** Secondo l'art. 43 LDerr la Confederazione può gestire laboratori nazionali di riferimento. Dovranno essere istituiti e gestiti 17 laboratori di riferimento. L'istituzione e la gestione di 17 laboratori di riferimento aggiuntivi comporteranno costi di esecuzione una tantum e correnti supplementari per la Confederazione e per i Cantoni.

■ **Istituzione e gestione di un sistema informativo (modifica a livello legislativo).** L'art. 62 LDerr prevede che l'USAV gestisca un sistema informativo. L'istituzione e la gestione del sistema informativo comporteranno costi di esecuzione una tantum e correnti supplementari per le autorità federali.

■ **Nuovo criterio di igiene del processo per macelli (disposizione speciale CH a livello di ordinanza).** Nel quadro della revisione del diritto delle derrate alimentari viene adeguata l'ordinanza sui requisiti igienici (ORI). Nell'ambito del controllo autonomo entra in vigore un nuovo criterio di igiene del processo per i *Campylobacter* delle carcasse di polli da ingrasso e tacchini (cfr. la parte 2 dell'allegato 1 ORI). Questo adeguamento condurrà da un lato a costi regolamentari supplementari, dall'altro alla riduzione dell'entità dei danni causati dalla campilobatteriosi.

■ **Formazione e perfezionamento degli organi di esecuzione (modifica a livello legislativo).** Finora i cantoni erano i soggetti responsabili per la formazione e il perfezionamento delle persone competenti per l'esecuzione. L'art. 53 LDerr prevede ora anche la corresponsabilità della Confederazione. Questa novità comporterà costi di esecuzione supplementari per le autorità federali.

La **Tabella 13** offre una panoramica delle modifiche fondamentali dell'ordinamento giuridico a seguito della revisione del diritto delle derrate alimentari. Tenendo conto dello scopo principale della presente AIR – l'ottimizzazione delle ordinanze dal punto di vista economico – nella tabella viene indicato se le singole modifiche sono apportate a livello legislativo e non offrono alcun margine intervento diretto oppure a livello di ordinanza e possono ancora essere ottimizzate. Poiché uno obiettivo primario della revisione era l'adeguamento della legislazione sulle derrate alimentari al diritto dell'UE, operiamo una distinzione delle

modifiche apportate a livello di ordinanza a seconda che si tratti di (a) un recepimento del diritto dell'UE, (b) un adeguamento semplificato al diritto dell'UE oppure (c) una disposizione speciale CH.

Tabella 13: categorizzazione delle principali modifiche giuridiche in merito alla revisione del diritto delle derrate alimentari

Settore	Modifica	Tipo di modifica			
		Modifica a livello di legge	Modifica a livello di ordinanza		
			Recepimento del diritto UE	Adeguamento semplificato al diritto UE	Disposizione speciale CH
Modifiche degli obblighi di dichiarazione per le derrate alimentari	Dichiarazione obbligatoria sul valore nutritivo/ampliamento della dichiarazione sul valore nutritivo dai «Big Four» ai «Big Seven» (art. 3 e 20 OID)		X		
	Semplificazione della dichiarazione del Paese di produzione (art. 12 LDerr, art. 14 OID)				X
	Dichiarazione dell'origine degli ingredienti non trasformati (art. 15 OID)				X
	Dichiarazione relativa al pesce (art. 16 OID)		X		
	Dichiarazione relativa alla carne (art. 16 OID)			X	
	Obbligo di dichiarazione scritta degli allergeni nella vendita di merce sfusa (art. 5 OID)		X		
Modifica della regolamentazione dell'acqua per docce e piscine	L'acqua per docce e piscine viene sottoposta al campo di applicazione della LDerr (art. 5 LDerr).	X			
Passaggio a un sistema di quantitativi massimi (art. 7 LDerr)		X			
Rinuncia al principio di positività (art. 7 LDerr)		X			
Modifica della regolamentazione dei cosmetici	Estensione della protezione dall'inganno ai cosmetici (art. 18 LDerr)	X			
	Fascicolo informativo e rapporto sulla sicurezza (art. 3 e 4 OCos)		X		
	Notifica di effetti indesiderati gravi (art. 14 OCos)		X		
	Indicazione di un indirizzo CH (art. 9 cpv. 1 lett. b OCos)				X
	Indicazione del Paese di origine per prodotti cosmetici importati (art. 9 cpv. 1 lett. c OCos)				X
Regolamentazione del controllo autonomo	Semplificazione dei requisiti del controllo autonomo per le microaziende (art. 26 cpv. 3 LDerr)	X			
Modifica della regolamentazione dei controlli ufficiali	Regolamentazione vincolante dei controlli ufficiali (art. 30 LDerr, art. 8 OPCN)	X			
	Rinuncia alle tasse nei casi di contestazioni di esigua gravità (art. 58 LDerr)	X			
	Rafforzamento dei controlli per l'importazione di derrate alimentari di origine vegetale da Paesi non UE (art. 33 OELDerr)		X		
Istituzione e gestione di laboratori di riferimento (art. 43 LDerr)		X			
Istituzione e gestione di un sistema informativo (art. 62 LDerr)		X			
Nuovo criterio di igiene del processo per macelli (allegato 1 ORI)					X
Formazione e perfezionamento degli organi di esecuzione (art. 53 LDerr)		X			

Fonte: tabella BASS

3.2 Necessità dell'azione statale

La revisione del diritto delle derrate alimentari disciplina le derrate alimentari e gli oggetti di consumo ingerendosi nella libertà economica delle aziende che immettono in commercio questi prodotti.

Affinché queste ingerenze nella libertà economica siano economicamente giustificate devono essere soddisfatte cumulativamente due condizioni.

■ **Fallimento del mercato:** da un punto di vista economico, il fallimento del mercato è una condizione necessaria ma non sufficiente a giustificare un'ingerenza statale nella libertà economica. Quando il fallimento del mercato non può essere dimostrato, un'ingerenza nella libertà economica non può essere giustificata sotto il profilo economico. Nel settore delle derrate alimentari e degli oggetti di consumo esistono due ragioni per cui – sotto il profilo economico – si può verificare un fallimento del mercato.

- **Effetti esterni:** le derrate alimentari e gli oggetti di consumo non sicuri provocano danni che – in larga misura – non vengono sopportati dal soggetto economico responsabile per la mancanza di sicurezza e quindi per il danno (effetti esterni negativi). Ne consegue che i soggetti economici responsabili per la sicurezza dei prodotti, quando prendono decisioni che incidono sulla stessa, non considerano l'intero costo della mancanza di sicurezza. Ciò può infine comportare che i pro-

dotti offerti sul mercato non siano sufficientemente sicuri dal punto di vista della società nel suo insieme (= fallimento del mercato), circostanza che può giustificare la necessità di un'ingerenza statale diretta ad aumentare la sicurezza dei prodotti al livello auspicato per l'economia nel suo complesso.

- **Informazione asimmetrica:** esistono situazioni in cui le aziende hanno un incentivo a non mettere a disposizione dei consumatori tutte le informazioni sui prodotti offerti di cui sono a conoscenza. Di conseguenza, nelle loro decisioni di acquisto, i consumatori tendono a scegliere i prodotti principalmente in base al prezzo e ciò determina un fallimento del mercato sotto un duplice profilo: 1. i consumatori consumano prodotti non ottimali in considerazione delle loro preferenze; 2. si realizza un equilibrio di mercato in cui i prodotti che presentano le qualità desiderate dai consumatori vengono venduti in quantità troppo esigua mentre i prodotti che non presentano queste qualità vengono venduti in quantità eccessiva («selezione avversa»). I presupposti per un fallimento del mercato a seguito di informazione asimmetrica sono: 1. i consumatori non riescono a riconoscere le caratteristiche/qualità dei prodotti offerti e 2. le aziende hanno un incentivo a non dichiarare le caratteristiche/qualità.

■ **L'utilità della regolamentazione è superiore al suo costo.** La dimostrazione del fallimento del mercato non è sufficiente a giustificare sotto il profilo economico l'ingerenza nella libertà economica delle aziende di immettere in commercio derrate alimentari e oggetti di consumo. È infatti possibile che la situazione subottimale (fallimento del mercato) non possa essere migliorata tramite l'ingerenza dello Stato («fallimento della regolamentazione»). Per questo motivo occorre anche dimostrare che la regolamentazione avrà un'utilità superiore al suo costo.

Nella **Tabella 14** riepiloghiamo i risultati della nostra analisi economica sulle ingerenze statali – previste dalla revisione del diritto delle derrate alimentari – nella libertà economica delle imprese che immettono sul mercato derrate alimentari e oggetti di consumo. Essa evidenzia che solo una parte delle ingerenze nella libertà economica previste dalla revisione del diritto delle derrate alimentari può essere giustificata con le classiche argomentazioni economiche. Un'analisi di questo tipo non rende però completamente giustizia alla revisione del diritto delle derrate alimentari perché il suo obiettivo principale era quello di adeguare il diritto svizzero in materia a quello dell'UE. L'adeguamento è connesso a un'utilità per l'economia e la società svizzera che dovrebbe essere presa in considerazione nella valutazione economica della revisione del diritto delle derrate alimentari e delle modifiche dell'ordinamento giuridico da essa previste.

■ **Con l'adattamento al diritto dell'UE si garantisce che l'UE continui a riconoscere l'equivalenza delle disposizioni igieniche svizzere nel settore delle derrate alimentari di origine animale.** Se l'UE non riconoscesse più l'equivalenza delle disposizioni igieniche svizzere, l'economia e lo Stato dovrebbero sostenere costi supplementari che non hanno potuto essere quantificati nell'ambito dell'AIR ma che devono essere considerati come molto elevati.

■ **Con l'adattamento al diritto dell'UE si creano le premesse per un eventuale accordo potenziato con l'UE nel settore delle derrate alimentari e degli oggetti di consumo.** Da un lato, un tale accordo renderebbe possibile la partecipazione della Svizzera ai sistemi UE di sicurezza delle derrate alimentari (RASFF e EFSA) e degli oggetti di consumo (RAPEX) e ciò contribuirebbe a un aumento del livello di sicurezza in questi settori. Dall'altro, l'accordo condurrebbe a un'ulteriore riduzione degli ostacoli non tariffari al commercio e ciò sarebbe connesso a una riduzione dei costi di esecuzione a livello statale, a una diminuzione dei costi regolamentari diretti per le aziende esportatrici e importatrici e a una maggiore concorrenza basata sui prezzi.

Con riferimento agli ostacoli non tariffari al commercio tra la Svizzera e l'UE va però rilevato che il diritto riveduto delle derrate alimentari nel suo stato attuale condurrebbe immediatamente non a una riduzione bensì a un aumento degli ostacoli non tariffari. Infatti, allo stato attuale, le ordinanze contengono elementi (dichiarazione dell'origine degli ingredienti non trasformati delle derrate alimentari, etichettatura dei recipienti e degli imballaggi dei cosmetici con la specificazione di un'azienda con sede svizzera e del Paese di origine) che rendono più difficile l'importazione di derrate alimentari e di cosmetici dall'UE.

Tabella 14: Analisi della necessità dell'azione statale

	Analisi economica della necessità dell'azione statale				Necessità correlata ad accordi attuali e futuri con l'UE nel settore delle derrate alimentari e degli oggetti di consumo?	
	Sussiste un fallimento del mercato dovuta a... effetti esterni?	informazione asimmetrica?	L'utilità è superiore al costo?	Sussistono i presupposti economici per l'azione statale?	Necessario per mantenere l'equivalenza delle disposizioni igieniche?	Presupposto per un accordo potenziato?
MODIFICHE CHE COMPORTANO UN'INGERENZA STATALE NELLA LIBERTÀ ECONOMICA						
Modifiche degli obblighi di dichiarazione per le derrate alimentari						
Dichiarazione obbligatoria e ampliata del valore nutritivo	si	no	?	?	no	si
Semplificazione della dichiarazione del Paese di produzione	preval. no	preval. no	si	si	no	no
Dichiarazione dell'origine degli ingredienti non trasformati	preval. no	preval. no	-	preval. no	no	si
Obblighi di dichiarazioni aggiuntive relative alla carne	preval. no	preval. no	-	preval. no	si	si
Dichiarazione della zona di pesca	preval. no	preval. no	-	preval. no	si	si
Dichiarazione dei metodi/delle attrezzature di produzione relativi al pesce	si	preval. no	?	?	si	si
Dichiarazione scritta degli allergeni nella vendita di merce sfusa	si	no	preval. no	preval. no	no	no
Modifica della regolamentazione dei cosmetici						
Estensione della protezione dall'inganno ai cosmetici	no	si	si	si	no	si
Fascicolo informativo e rapporto sulla sicurezza	si	no	preval. no	preval. no	no	si
Notifica degli effetti indesiderati gravi	si	no	preval. si	preval. si	no	si
Indicazione di un indirizzo svizzero su imballaggi/recipienti	si	no	no	no	no	no
Indicazione del Paese di origine dei prodotti cosmetici importati su imballaggi/recipienti	no	no	-	no	no	no
Controlli rafforzati per l'importazione di derrate alimentari di origine vegetale da Paesi non UE						
	si	no	preval. si	preval. si	si	si
Modifica della regolamentazione dell'acqua per docce e piscine						
	si	no	?	?	no	no
Nuovo criterio di igiene del processo per macelli						
	si	no	preval. si	preval. si	no	no
MODIFICHE CONCERNENTI L'ESECUZIONE						
Modifica della regolamentazione dei controlli ufficiali						
Disposizioni nazionali vincolanti					si	si
Rinuncia alle tasse in casi di esigua gravità					no	no
Semplificazione dei requisiti per il controllo autonomo delle microaziende						
					no	no
Istituzione e gestione di laboratori di riferimento						
					si	si
Istituzione e gestione di un sistema informativo						
					no	si
Formazione e perfezionamento degli organi incaricati dell'esecuzione						
					si	si
Passaggio a un sistema di quantitativi massimi						
					si	si
Rinuncia al principio di positività						
					si	si

Fonte: tabella BASS

3.3 Effetti su singoli gruppi sociali

3.3.1 Costi della regolamentazione

3.3.1.1 Costi esecutivi supplementari per la Confederazione

La revisione della legislazione sulle derrate alimentari comporterà costi esecutivi una tantum e correnti supplementari per la Confederazione, così come indicato nella **Tabella 15. I costi una tantum** connessi

all'istituzione di un sistema informativo nel settore della sicurezza delle derrate alimentari **ammonteranno a CHF 2.0 mio**. Le spese correnti supplementari saranno innanzitutto connesse alla gestione del citato sistema informativo e dei laboratori di riferimento aggiuntivi, alla corresponsabilità per la formazione e il perfezionamento degli organi preposti all'esecuzione nonché al rafforzamento dei controlli delle derrate alimentari dei Paesi non UE da parte delle autorità doganali. Complessivamente dovranno essere previsti **costi esecutivi correnti supplementari pari a CHF 2.1 mio. all'anno**.

Tabella 15: Costi esecutivi una tantum e correnti supplementari per la Confederazione, dati in CHF

	Costi esecutivi una tantum	Costi esecutivi correnti all'anno
Istituzione e gestione del sistema di notifica «Cosmétovigilance»	0	16'759
Rinuncia al principio di positività	0	-160'200
Istituzione e gestione di un sistema informativo	2'000'000	400'000
Istituzione e gestione di laboratori di riferimento supplementari	0	667'587
Corresponsabilità per la formazione e il perfezionamento	0	652'761
Rafforzamento dei controlli al confine	0	335'174
Presentazione del rapporto sui controlli ufficiali	0	167'587
Totale	2'000'000	2'079'668

Fonte: stime BASS

3.3.1.2 Costi esecutivi supplementari per i Cantoni

Anche a livello cantonale, secondo una consultazione scritta dei Cantoni la revisione del diritto delle derrate alimentari comporterà costi esecutivi una tantum e correnti supplementari (cfr. **Tabella 16**). **I costi esecutivi correnti supplementari vengono stimati a CHF 15.7 mio. all'anno**. La maggior parte di questi costi (CHF 11.9 mio.) è riconducibile al fatto che in base al diritto rivisto delle derrate alimentari i cantoni dovranno svolgere quasi 10'000 controlli ufficiali in più (anche in considerazione dell'estensione del campo di applicazione della LDerr all'acqua per docce e piscine). Questo risultato è in contrasto con le argomentazioni del messaggio secondo cui la revisione del diritto delle derrate alimentari non comporterà alcun dispendio supplementare significativo per i Cantoni e la frequenza dei controlli ufficiali deve essere definita in modo da evitare che la modifica della regolamentazione dei controlli abbia ripercussioni sotto il profilo dei costi per gli stessi. A seguito della rinuncia alla riscossione delle tasse in casi di esigua gravità i Cantoni devono prevedere perdite di proventi che stimiamo a quasi CHF 850'000. La gestione di 17 laboratori di riferimento supplementari è connessa a costi correnti supplementari stimati a CHF 2.2 mio. all'anno per i Cantoni. Questo risultato della consultazione scritta dei Cantoni è in contrasto con le argomentazioni della USAV secondo le quali il contributo federale annuo ai laboratori di riferimento dovrebbe coprire i costi correnti supplementari. Secondo i risultati della consultazione cantonale condotta nell'ambito dell'Air, l'istituzione dei laboratori di riferimento e il passaggio a un sistema di quantitativi massimi determineranno **costi una tantum stimati di CHF 3.1 mio**.

Oltre a sostenere questi costi, i Cantoni e i Comuni che gestiscono impianti di docce e piscine dovranno effettuare investimenti in queste strutture.

Tabella 16: Costi esecutivi supplementari per i Cantoni, dati in CHF

	Costi esecutivi una tantum	Costi esecutivi correnti all'anno
Controlli ufficiali supplementari	-	11'861'714
Riduzione dei proventi da tasse	-	838'827
Istituzione e gestione di laboratori di riferimento	2'534'649	2'178'205
Passaggio a un sistema di quantitativi massimi	569'567	844'544
Totale	3'104'216	15'723'290

Fonte: stime BASS

3.3.1.3 Costi regolamentari supplementari per l'economia

La revisione del diritto delle derrate alimentari comporterà costi regolamentari correnti e una tantum supplementari per le aziende (cfr. **Tabella 17** Tabelle 5). Essa concerne fundamentalmente le aziende della ristorazione e del settore alberghiero, i commercianti al dettaglio di derrate alimentari, compresi quelli specializzati, nonché i produttori e gli importatori di derrate alimentari e cosmetici.

■ **Ristorazione e settore alberghiero.** L'obbligo di dichiarazione scritta degli allergeni interessa oltre 20'000 ristoranti. Presupposto che si conoscano gli allergeni contenuti in ciascun piatto, per l'etichettatura fisica dei piatti le aziende della ristorazione e del settore alberghiero dovranno sostenere costi regolamentari una tantum stimati di CHF 24.7 mio. Poiché nell'ordinamento giuridico vigente – che prevede un obbligo d'informazione orale su richiesta – le aziende non identificano in modo sistematico gli allergeni dei piatti offerti, si deve presumere che esse dovranno sostenere i costi supplementari per provvedere a tale identificazione per tutti i prodotti in vendita. Stimiamo che i costi regolamentari supplementari una tantum ammontano a CHF 76.6 mio. e quelli supplementari correnti a CHF 14.6 mio. Per quanto concerne i costi per l'identificazione sistematica degli allergeni, è discutibile se essi rappresentino costi regolamentari connessi alla revisione del diritto delle derrate alimentari o all'ordinamento giuridico vigente. Si potrebbe infatti argomentare che, per poter fornire informazioni su richiesta, le aziende della ristorazione e del settore alberghiero erano già tenute a identificare in modo sistematico gli allergeni nell'ordinamento giuridico vigente. Quando si prendono in considerazione i costi dell'identificazione sistematica degli allergeni, la loro dichiarazione scritta costituisce un onere particolarmente rilevante per le aziende della ristorazione e del settore alberghiero: secondo la nostra stima i costi regolamentari una tantum ammontano quasi a CHF 4'000 per azienda mentre quelli correnti a CHF 575 all'anno per sede di lavoro. Costi aggiuntivi dovranno essere sostenuti dagli hotel provvisti di impianti doccia e/o piscina a seguito dell'estensione del campo di applicazione della LDerr all'acqua per docce e piscine. Secondo la nostra stima, nei prossimi 5 anni (periodo di compliance previsto) dovranno essere risanate almeno 64 piscine di hotel e ciò è connesso a un volume d'investimento stimato legato alla regolamentazione pari a CHF 15.3 mio. Questi investimenti condurranno però a una riduzione delle spese correnti. Il valore attuale dei costi di risanamento di una piscina di hotel calcolato su 24 anni è di CHF 27'055. Nel contesto dell'Air non è stato possibile effettuare un calcolo degli investimenti per le docce a causa dell'insufficienza dei dati a disposizione.

■ **Commercio al dettaglio di derrate alimentari.** Tutti i commercianti al dettaglio che vendono derrate alimentari sfuse e/o le preconfezionano e vendono nel loro negozio («prepacking») sono interessati dalla modifica degli obblighi di dichiarazione. Le aziende interessate dovranno sostenere costi regolamentari una tantum e costi correnti che stimiamo ammontano rispettivamente a CHF 5.7 mio. (una tantum) e CHF 0.5 mio. (annui ricorrenti). In questi costi sono compresi quelli dell'identificazione sistematica degli allergeni che stimiamo ammontare rispettivamente a CHF 1.0 mio. (una tantum) e CHF 0.5 mio. all'anno.

■ **Commercio al dettaglio specializzato di derrate alimentari.** La dichiarazione scritta degli allergeni comporterà costi regolamentari correnti e una tantum supplementari per i commercianti specializzati di

derrate alimentari (macellerie, panetterie e caseifici). Le macellerie sono inoltre interessate dall'ampliamento degli obblighi di dichiarazione per il pesce e la carne. Stimiamo che i costi regolamentari una tantum ammontano a CHF 11.0 mio. e quelli annui ricorrenti supplementari a CHF 2.2 all'anno. La maggior parte di questi costi è imputabile all'identificazione sistematica degli allergeni e si può discutere, come sopra indicato, se questi costi attengano alla legislazione sulle derrate alimentari vigente o a quella rivista. In particolare quando si prendono in considerazione i costi dell'identificazione sistematica degli allergeni, i costi regolamentari supplementari rappresentano un forte aggravio dei piccoli commercianti al dettaglio specializzati di derrate alimentari: secondo la nostra stima i costi regolamentari una tantum per sede di lavoro sono di CHF 2'615 e i costi annui ricorrenti sono di CHF 528 all'anno.

■ **Produttori e importatori di derrate alimentari confezionate.** In seguito alla modifica degli obblighi di dichiarazione per le derrate alimentari, i produttori e gli importatori del settore dovranno adeguare gli imballaggi di una grossa parte dei prodotti distribuiti in Svizzera. Stimiamo che il numero degli imballaggi da adeguare sia di 40'000 unità. Secondo la nostra stima, in un periodo di compliance di un anno l'adeguamento di 40'000 imballaggi comporterà costi una tantum pari a CHF 147.4 mio. che potrebbero essere nettamente ridotti se si adottasse un periodo di compliance più lungo. A seguito della modifica degli obblighi di dichiarazione, i produttori e gli importatori di derrate alimentari dovranno sostenere anche costi regolamentari correnti che non sono ancora stati quantificati nell'ambito dell'AIR.

■ **Produttori e importatori di cosmetici.** I produttori svizzeri di cosmetici dovranno allestire un fascicolo informativo e un rapporto sulla sicurezza per tutti i prodotti che distribuiscono solo in Svizzera. Stimiamo che i costi regolamentari una tantum e correnti che i produttori dovranno sostenere per l'allestimento e l'amministrazione dei fascicoli informativi e dei rapporti sulla sicurezza ammontano rispettivamente a CHF 4.7 mio. (una tantum) e CHF 830'000 (annui ricorrenti). Per questa stima partiamo dal presupposto che le aziende siano già in possesso delle informazioni e dei dati necessari per l'allestimento del fascicolo informativo in generale e del rapporto sulla sicurezza in particolare. E ciò perché già nell'ordinamento giuridico vigente le aziende sono tenute a garantire la sicurezza dei cosmetici messi in commercio. Le informazioni e i dati necessari per la dimostrazione della sicurezza dei prodotti dovrebbero pertanto essere già disponibili. Il requisito dell'indicazione di un'azienda con indirizzo svizzero su tutti gli imballaggi e i recipienti di cosmetici comporterà la necessità di adeguare gli imballaggi di gran parte dei cosmetici importati. Stimiamo che i costi regolamentari correnti connessi ammontino a CHF 28.0 mio. all'anno. Questa stima va tendenzialmente interpretata come «limite massimo pessimistico». I nuovi obblighi di etichettatura dei cosmetici renderanno inoltre più difficile le importazioni parallele di questi prodotti. Il crollo totale di queste ultime – con le ripercussioni che ciò avrebbe sulla concorrenza sul prezzo e sul livello dei prezzi – non può essere escluso.

La tabella offre una panoramica sui costi regolamentari una tantum e sui costi correnti previsti che dovranno essere sostenuti dall'economia a seguito della revisione del diritto delle derrate alimentari. Se non si considerano i costi che devono essere sostenuti a seguito dell'eventuale identificazione sistematica degli allergeni per tutte le derrate alimentari e i piatti venduti sfusi, i costi regolamentari una tantum risultanti ammontano a CHF 183.7 mio. e quelli ricorrenti annui a CHF 29.9 mio. all'anno. I costi dell'identificazione sistematica degli allergeni per i piatti e le derrate alimentari venduti sfusi ammontano rispettivamente a CHF 86.5 mio. (costi regolamentari una tantum) e CHF 16.7 mio. all'anno (costi regolamentari correnti). Questi costi non prendono in considerazione le conseguenze della revisione del diritto delle derrate alimentari nel settore delle docce e delle piscine né i costi indiretti derivanti dall'indebolimento della concorrenza a seguito delle condizioni più difficili per l'importazione parallela di derrate alimentari e cosmetici.

Tabella 17: Costi regolamentari della revisione del diritto delle derrate alimentari per l'economia

		Totale economia	Ristorazione e settore alberghiero	Commercio al dettaglio di derrate alimentari		Derrate alimentari		Cosmetici		Generale (attribuzione impossibile)
				Comm. al dett.-specializzato	di derrate alimentari	Produttori	Comm. ingrosso e import.	Produttori	Comm. ingrosso e import.	
Numero aziende										
Sedi di lavoro	Numero	45'647	25'396	4'206	7'949	4'083	3'285	208	520	n.a.
Unità istituzionali	Numero	n.a.	20'334	3'019	n.a.	3'562	2'862	203	494	n.a.
Modifiche degli obblighi di dichiarazione per le derrate alimentari escl. i costi di identificazione degli allergeni										
Costi regolamentari una tantum	Mio. CHF	179.0	24.7	2.2	4.7	147.4				
Costi regolamentari correnti all'anno	Mio. CHF	0.7	0.0	0.7	0.0	n.a.	n.a.			
Modifica della regolamentazione dei cosmetici										
Costi regolamentari una tantum	Mio. CHF	4.7						4.7		
Costi regolamentari correnti all'anno	Mio. CHF	28.0							28.0	
Altre modifiche										
Costi regolamentari una tantum	Mio. CHF									
Costi regolamentari correnti all'anno	Mio. CHF	1.2				-0.1	0,3			0.9
TOTALE ESCLUSI i costi d'identificazione degli allergeni										
Costi regolamentari										
Costi regolamentari una tantum	Mio. CHF	183.7	24.7	2.2	4.7	147.4		4.7	0.0	0.0
Costi regolamentari correnti all'anno	Mio. CHF	29.9	0.0	0.7	0.0	n.a.	n.a.	0.0	28.0	0.9
Costi regolamentari per sede di lavoro										
Costi regolamentari una tantum	CHF	4'023	971	521	595	19'999		22'397	0	n.a.
Costi regolamentari correnti all'anno	CHF	656				n.a.	n.a.	0	53'905	n.a.
Costi d'identificazione degli allergeni										
Costi regolamentari una tantum	Mio. CHF	86.5	76.6	8.8	1.0					
Costi regolamentari correnti all'anno	Mio. CHF	16.7	14.6	1.6	0,5					
TOTALE INCLUSI i costi d'identificazione degli allergeni										
Costi regolamentari										
Costi regolamentari una tantum	Mio. CHF	270.1	101.3	11.0	5.7	147.4		4.7	0.0	0.0
Costi regolamentari correnti all'anno	Mio. CHF	46.3	14.6	2.2	0.5	n.a.	n.a.	0.0	28.0	0.9
Costi regolamentari per sede di lavoro										
Costi regolamentari una tantum	CHF	5'916	3'989	2'615	722	19'999		22'397	0	n.a.
Costi regolamentari correnti all'anno	CHF	1'015	575	528	67	n.a.	n.a.	0	53'905	n.a.

Fonte: stime BASS

3.3.2 Utilità della regolamentazione

La revisione del diritto delle derrate alimentari presenta i seguenti vantaggi.

■ **Utilità di scelte di consumo ottimizzate in base alle preferenze nell'ambito delle derrate alimentari.** Gli obblighi di dichiarazione ampliati per il pesce e la carne, nonché la dichiarazione estesa sull'origine degli ingredienti non trasformati consentono ai consumatori per i quali queste informazioni sono rilevanti di effettuare scelte in base alle loro preferenze e ciò è connesso a un aumento di utilità del consumo per l'individuo. Questa utilità non ha potuto essere quantificata nell'ambito dell'AIR. Deve però

essere considerata come piuttosto modesta perché l'interesse dei consumatori per queste informazioni e la loro disponibilità a pagare per ottenerle non sono molto elevate. Va inoltre considerato che già nell'ordinamento giuridico attuale una parte delle aziende si è volontariamente parzialmente conformata agli obblighi di dichiarazione supplementari previsti dal diritto riveduto delle derrate alimentari.

■ **Utilità di aumentare il livello di sicurezza dei prodotti cosmetici.** Le modifiche previste dalla revisione della LDerr in materia di regolamentazione dei prodotti cosmetici potrebbero ridurre la frequenza delle intolleranze e degli effetti indesiderati gravi dei prodotti cosmetici sui consumatori. L'entità dei danni causati dagli effetti indesiderati dei cosmetici non ha potuto essere quantificata nell'ambito dell'AIR. I dati rilevati in Germania indicano che l'entità dei danni è ridotta e conseguentemente anche l'utilità potrebbe essere ridotta.

■ **Utilità di aumentare il livello di sicurezza delle derrate alimentari.** Sono varie le modifiche previste dalla revisione del diritto delle derrate alimentari che potrebbero ridurre l'entità dei danni derivanti da prodotti non sicuri. Da un lato il diritto riveduto delle derrate alimentari contiene misure che mirano a ridurre la probabilità dell'immissione sul mercato di derrate alimentari non sicure (esempio: controlli sistematici per l'importazione di determinate derrate alimentari provenienti da Paesi non UE). Dall'altra, contiene misure che mirano a minimizzare l'entità dei danni dopo che un prodotto non sicuro è stato immesso sul mercato (esempio: obbligo dei produttori e dei commercianti di garantire alle autorità un rapido accesso al fascicolo informativo). Questa utilità non ha potuto essere quantificata nell'ambito dell'AIR.

■ **Utilità di assicurare l'equivalenza delle disposizioni igieniche svizzere.** Alcune delle modifiche previste dalla revisione del diritto delle derrate alimentari mirano a garantire che l'UE continui a riconoscere l'equivalenza delle disposizioni igieniche svizzere nell'ambito delle derrate di origine animale. Se l'UE non riconoscesse più l'equivalenza delle disposizioni igieniche svizzere, l'economia e lo Stato dovrebbero sostenere costi supplementari che non hanno potuto essere quantificati nell'ambito dell'AIR ma che devono essere considerati come molto elevati.

■ **Utilità di scelte di consumo ottimizzate sotto il profilo sanitario nell'ambito delle derrate alimentari.** La dichiarazione scritta degli allergeni nella vendita di merce sfusa condurrà a una riduzione del numero di casi di reazioni allergiche e con essa a una riduzione dell'entità dei danni da essi provocati.

Tabella 18 evidenzia che secondo la nostra stima l'utilità della dichiarazione scritta degli allergeni ammonta a CHF 12.0 mio. all'anno. Anche l'utilità della dichiarazione obbligatoria ed estesa sul valore nutritivo va rinvenuta nell'ottimizzazione delle decisioni dei consumatori sotto il profilo sanitario. Questa utilità non ha potuto essere quantificata nell'ambito dell'AIR.

■ **Utilità di aumentare il livello di sicurezza dell'acqua di docce e piscine.** La regolamentazione pianificata dell'acqua per docce e piscine ridurrà la frequenza della legionellosi (polmonite e febbre di Pontiac). L'entità dei danni della legionellosi per la sanità e l'economia è da noi stimata a CHF 152 mio. all'anno (cfr. Tabelle 6) ed è elevata in termini relativi. L'impatto della nuova regolamentazione dell'acqua per docce e piscine sulla frequenza della legionellosi non ha potuto essere stimata e ciò ha reso impossibile dimostrarne l'utilità in termini quantitativi. Gli esperti partono però dal presupposto che si possa prevedere un impatto misurabile sulla frequenza della legionellosi e con esso un'utilità rilevante.

■ **Utilità di aumentare il livello di sicurezza della carne di pollo.** La carne di pollo può essere contaminata dal *Campylobacter* e causare una malattia chiamata campilobatteriosi nei consumatori. La Tabella 6 evidenzia, che secondo la nostra stima, l'entità dei danni dovuti a campilobatteriosi ammonta a CHF 144.1 mio. all'anno. Il nuovo criterio d'igiene del processo adottato per i macelli porterà, in base alla nostra stima, a una riduzione del 6% della frequenza della campilobatteriosi. Stimiamo che l'utilità ammonti a CHF 7.9 mio. all'anno.

Tabella 18: Utilità della revisione del diritto delle derrate alimentari con riferimento all'entità dei danni da campilobatteriosi, legionellosi e reazioni allergiche, dati in mio. di CHF

	Reazioni allergiche e celiachia	Campilobatteriosi	Legionellosi
Costi diretti nel settore sanitario	5.2	13.6	15.5
Costi indiretti a seguito delle perdite di produttività	26.4	70.1	70.4
con rif. a lavoro retribuito	10.7	28.2	26.0
con rif. a lavoro non retribuito	15.7	41.9	44.4
Costi intangibili	n.a.	60.4	66.1
Totale danni	31.6	144.1	152.0
Impatto della revisione del dir. delle derrate alim. sull'entità dei danni	-38 %	-6 %	n.a.
Utilità quantificabile:	12.0	7.9	n.a.

Fonte: stime BASS

3.4 Ripercussioni sull'economia nel suo complesso

Secondo la nostra stima, la revisione del diritto delle derrate alimentari comporta per l'economia costi regolamentari una tantum da CHF 183.7 mio (esclusi i costi dell'identificazione sistematica degli allergeni) a CHF 270.1 mio. (inclusi i costi dell'identificazione sistematica degli allergeni) e costi regolamentari ricorrenti annui rispettivamente pari a CHF 29.9 mio. (esclusi i costi dell'identificazione degli allergeni) e CHF 46.3 mio. (inclusi i costi dell'identificazione degli allergeni). I costi della regolamentazione determineranno in modo diretto un aumento dei prezzi al consumo, in particolare dei prezzi dei cosmetici importati, della ristorazione e dei prezzi del commercio al dettaglio specializzato di derrate alimentari. Le piccole imprese con cifre d'affari modeste saranno colpite dai costi regolamentari in maniera sproporzionata con conseguente riduzione della loro competitività rispetto alle aziende di più grandi dimensioni. Determinati elementi della revisione del diritto delle derrate alimentari tengono però conto del fatto che gli obblighi d'intervento previsti dalla legge tendono a creare un maggior aggravio per le aziende micro e piccole che per quelle grandi (esempio: semplificazione dei controlli autonomi per la microaziende e disposizioni derogatorie per gli obblighi di dichiarazione delle derrate alimentari).

La revisione del diritto delle derrate alimentari determinerà un aumento dei prezzi delle derrate alimentari e dei cosmetici anche in modo indiretto: l'obbligo di indicare sulle confezioni e sui recipienti dei cosmetici un'azienda con indirizzo svizzero e l'obbligo di garantire alle autorità l'accesso ai fascicoli informativi renderanno più difficile l'importazione parallela di derrate alimentari e di cosmetici. Soprattutto per le importazioni parallele dei cosmetici la revisione del diritto delle derrate alimentari potrebbe avere ripercussioni drammatiche. Ciò è ancora più grave perché nell'ordinamento giuridico vigente il livello dei prezzi dei cosmetici importati è già molto elevato rispetto a quello di altre categorie di prodotti importati.

La revisione del diritto delle derrate alimentari presenta però anche dei benefici perché ridurrà le perdite di produttività dovute a malattia (cfr. Tabelle 6) e garantirà il riconoscimento dell'equivalenza delle disposizioni igieniche svizzere da parte dell'UE.

Gli obblighi di dichiarazione aggiuntivi consentono ai consumatori di operare decisioni di acquisto ottimizzate in base alle loro preferenze. Questa utilità della revisione del diritto delle derrate alimentari non ha potuto essere quantificata nell'ambito dell'AIR.

3.5 Adeguatezza dell'esecuzione

Secondo la nostra stima, la dichiarazione scritta degli allergeni è connessa a costi regolamentari molto elevati nel commercio al dettaglio specializzato di derrate alimentari (macellerie, panetterie e caseifici), nella ristorazione e nel settore alberghiero (costi regolamentari una tantum pari a CHF 116.5 mio. e costi regolamentari correnti fino a CHF 17.0 mio. all'anno). Nel caso in cui nel quadro della revisione delle ordinanze non si rinunci alla dichiarazione scritta degli allergeni nella vendita di merce sfusa, si dovrebbe fare

in modo di poter utilizzare le sinergie esistenti (prodotti con lo stesso materiale di partenza) nell'ambito di soluzioni settoriali – ad es. nel contesto di tool online. Anche per l'etichettatura, alle aziende dovrebbero essere offerte soluzioni standardizzate, settoriali o persino transettoriali in modo da ridurre i costi regolamentari al minimo. Anche i consumatori beneficerebbero della qualità più elevata di soluzioni standardizzate.

In linea di principio, gli aspetti sistematici dell'esecuzione da parte delle autorità statali non vengono influenzati dalla revisione del diritto delle derrate alimentari. Non abbiamo rilevato alcuna prova empirica che dimostrasse l'inadeguatezza dell'esecuzione. Per quanto concerne il passaggio a un sistema di quantitativi massimi, alcuni Cantoni hanno richiamato l'attenzione sull'importanza di un supporto specialistico e sull'offerta di adeguati strumenti ausiliari da parte delle autorità federali. Per l'esecuzione della nuova regolamentazione dell'acqua per le docce e le piscine, le autorità esecutive dovrebbero dare priorità alle case di cura e di riposo poiché i risultati delle analisi dell'entità dei danni della legionellosi indicano che l'impatto della nuova regolamentazione in materia potrebbe essere superiore alla media proprio in queste strutture.

3.6 Regolamentazioni alternative

Nel quadro dell'AIR sono state identificate le seguenti possibili regolamentazioni alternative.

3.6.1 Settore «derrate alimentari»

■ **Rinuncia a disposizioni speciali svizzere in materia di derrate alimentari che abbiano ripercussioni economiche negative.** In linea di principio le disposizioni speciali svizzere non devono essere giudicate come negative da un punto di vista economico. Ad es., la revisione del diritto delle derrate alimentari rinuncia a recepire il diritto UE sulla dichiarazione relativa a pesce e carne proponendo invece una soluzione più semplice e pragmatica che comporta costi regolamentari inferiori rispetto a quella UE e che dovrebbe presumibilmente essere considerata come equivalente dall'UE. Si dovrebbe invece rinunciare a disposizioni speciali svizzere come quella della dichiarazione dell'origine degli ingredienti non trasformati che comportano la necessità di adeguare gli imballaggi delle derrate alimentari distribuite nei Paesi limitrofi al fine di consentirne la commercializzazione in Svizzera. La rinuncia a queste disposizioni determinerebbe una riduzione dei prezzi al consumo sia direttamente (riduzione dei costi regolamentari) sia indirettamente (intensificazione della concorrenza sui prezzi). Da un punto di vista economico dovrebbe valere il principio seguente: tutti i prodotti commercializzabili nei Paesi limitrofi dovrebbero esserlo anche in Svizzera senza la necessità di apportare modifiche.

■ **Estensione del periodo di compliance per le modifiche degli obblighi di dichiarazione per le derrate alimentari.** Con un'estensione del periodo di compliance da 1 a 4 anni, i costi di regolamentazione tantum derivanti dalle modifiche degli obblighi di dichiarazione per le derrate alimentari potrebbero essere abbassati nettamente. Solo per le derrate alimentari confezionate, i costi regolamentari potrebbero scendere da CHF 147.4 mio. a CHF 4.6 mio.

■ **Rinuncia alla dichiarazione scritta degli allergeni.** I risultati delle nostre analisi empiriche sui costi e sull'utilità della dichiarazione scritta degli allergeni nella vendita di merce sfusa indicano che i costi della dichiarazione scritta sono superiori all'utilità della regolamentazione.

3.6.2 Settore «cosmetici»

■ **Rinuncia al nuovo obbligo di etichettatura dei cosmetici.** A nostro parere i costi per indicare un'azienda con indirizzo svizzero sui cosmetici sorpassano ampiamente l'utilità di questo obbligo. Alle

aziende importatrici dovrebbe essere data l'opportunità di rinunciare a tale indicazione e di segnalare invece i marchi interessati alle autorità.

■ **Rinuncia provvisoria al fascicolo informativo e al rapporto sulla sicurezza per i cosmetici di produttori svizzeri.** Finché non saranno disponibili dati empirici circa l'entità dei danni dei cosmetici di produttori svizzeri è incerto se l'utilità dei fascicoli informativi e dei rapporti sulla sicurezza (riduzione dell'entità dei danni dovuti a cosmetici non sicuri) superino i costi dell'allestimento e dell'amministrazione degli stessi. Una regolamentazione alternativa potrebbe essere quella di rinunciare provvisoriamente al fascicolo informativo e al rapporto sulla sicurezza in attesa dei risultati del sistema di notifica «Cosmétovigilance». I risultati del sistema di notifica consentiranno probabilmente una valutazione dell'entità dei danni e una stima dell'effetto del fascicolo informativo sui danni stessi in modo che si possa stabilire se il fascicolo e il rapporto possano essere giustificati sotto un profilo economico.

3.6.3 Settore «acqua per docce e piscine»

■ **Regolamentazione transitoria più mite (estensione del periodo di compliance).** L'Oquac prevede che tutti gli impianti di docce e piscine in Svizzera debbano soddisfare i requisiti previsti nell'ordinanza entro il 2020. Il gran numero di impianti che necessitano di risanamento e il periodo di transizione relativamente breve di 5 anni determinano un'elevata pressione all'investimento e un ritmo accelerato per il risanamento che potrebbero eccedere le possibilità economiche di una parte dei gestori di impianti di docce e piscine. In alternativa, si potrebbe invece stabilire che gli impianti di docce e piscine esistenti siano risanati non prima dei termini previsti dalla nuova norma SIA 385/9, sempre che un risanamento sia necessario.

4 Einleitung

4.1 Ausgangslage

Der Handel mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen erfolgt heute grenzüberschreitend. Eines der primären Ziele der Revision der Lebensmittelgesetz (LMG) war, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die den Gesundheitsschutz im aktuellen Umfeld bestmöglich sicherstellt. Diese Aufgabe würde erleichtert, wenn die Schweiz an den Systemen der Lebensmittelsicherheit der Europäischen Union (EU) teilnehmen könnte. Voraussetzung hierfür ist aber u.a. die Angleichung der technischen Vorschriften. Eine solche Harmonisierung der rechtlichen Anforderungen führt zudem zu einem erleichterten Warenverkehr mit der EU und trägt indirekt zur Senkung des Preisniveaus in der Schweiz bei.

Das neue Lebensmittelgesetz wurde am 20. Juni 2014 vom Parlament verabschiedet und tritt voraussichtlich zusammen mit den revidierten Verordnungen anfangs 2016 in Kraft. Basierend auf dem neuen LMG wird das gesamte Lebensmittelverordnungsrecht revidiert. Noch bestehende Differenzen zum EU-Recht auf Verordnungsstufe werden soweit wie möglich abgebaut, damit der Schutz der Konsument/innen auf europäischem Niveau gehalten und mögliche technische Handelshemmnisse weiter abgebaut werden. Neben dem Inhalt wird auch die Struktur des Verordnungsrechts mit jener der EU soweit wie möglich und sinnvoll harmonisiert.

Vor diesem Hintergrund wurde das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) beauftragt, zum neuen Lebensmittelrecht (Gesetz und Verordnungen) eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu erstellen, in deren Rahmen die Auswirkungen der Revision des LMR auf die Wirtschaft, den Staat und die Gesellschaft abgeschätzt werden.

4.2 Methodik

4.2.1 Wirkungsmodell

Das neue Lebensmittelrecht zielt darauf ab, «die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, die nicht sicher sind, zu schützen» (Art. 1 lit. a LMG) und «den Konsumentinnen und Konsumenten die für den Erwerb von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen (Art. 1 lit. d LMG). Interpretiert man diese beiden Ziele der Regulierung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen ökonomisch, lassen sich die Ziele bzw. der Nutzen der Revision des LMR, wie folgt formulieren:

■ **Nutzen 1 der Revision des LMR – Reduktion der Schadenslast:** Die Revision des LMR zielt darauf ab, die Schadenslast des Konsums von unsicheren Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zu reduzieren. Es können drei Arten der Schadenslast differenziert werden:

- *Direkte Kosten im Gesundheitswesen:* Kosten der ambulanten und stationären Behandlung im Gesundheitswesen.
- *Indirekte Kosten in der Wirtschaft:* Produktivitätsverluste in Bezug auf bezahlte und unbezahlte Arbeit aufgrund von Krankheit und Tod.
- *Intangible Kosten bei den Betroffenen:* Kosten einer verminderten Lebensqualität infolge Krankheit und mortalitätsbedingte Kosten verlorener Lebensjahre.

■ **Nutzen 2 der Revision des LMR – Nutzenmaximierende Konsumententscheidungen:** Die Revision des LMR zielt darauf ab, den Nutzen des Konsums von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zu erhöhen, indem den Konsument/innen diejenigen Informationen zur Verfügung gestellt werden, die sie benötigen, um nutzenmaximierende Konsumententscheidungen fällen zu können.

Die Revision des LMR will die Schadenslast des Konsums von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen mit negativen Auswirkungen auf die Gesundheit der Konsument/innen über drei Wirkungsketten reduzieren:

- **Erhöhung der Produktesicherheit:** Die Produktesicherheit soll sowohl über Veränderungen im Vollzug (Beispiel: Erhöhung der Zahl der amtlichen Kontrollen von Unternehmen) als auch über Veränderungen der Handlungspflichten der Unternehmen, welche die Produkte in Verkehr bringen, erhöht werden (Beispiel: Erfordernis eines Sicherheitsberichts bei Kosmetika).
- **Veränderung des Konsumverhaltens der Konsument/innen:** Mittels neuer Deklarationspflichten der Unternehmen sollen den Konsument/innen Informationen zur Verfügung gestellt werden, die es ihnen ermöglicht, Produkte ohne negativen Auswirkungen auf Ihre Gesundheit zu konsumieren (Beispiele: Deklaration von Allergenen im Offenverkauf und Deklaration von Nährwerten).
- **Schadenminderung, wenn unsichere Produkte in Verkehr sind:** Über Veränderungen im Vollzug und Veränderungen der Handlungspflichten der Unternehmen, die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände in Verkehr bringen, soll sichergestellt werden, dass der Schaden minimiert werden kann, wenn unsichere Produkte in Verkehr kommen (Beispiel: Meldesystem «Cosmétovigilance»).

Das zweite Ziel, die Ermöglichung nutzenmaximaler Konsumententscheidungen, will die Revision des LMR erreichen, indem den Konsument/innen vom Staat und den Unternehmen zusätzliche Informationen zu den Produkten zur Verfügung gestellt werden.

Die Erreichung der Ziele der Revision des LMR bedingt Veränderungen im Vollzug durch Bund und Kantone sowie eine Veränderung der Handlungspflichten der Unternehmen, die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände in Verkehr bringen. Diese Veränderungen sind mit **zusätzlichen Vollzugs- und Regulierungskosten** verbunden.

Die Revision des LMR wird jedoch nicht nur zu einer Veränderung der Schadenslast aufgrund unsicherer Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände und zu einer Veränderung der Häufigkeit nutzenmaximaler Konsumententscheidungen führen, sondern auch die bestehenden und zukünftigen nicht-tarifären Handelshemmnisse tangieren. Die in der Revision des LMR vorgesehenen Angleichungen an bestehendes EU-Recht zielen nicht zuletzt auch darauf ab, **die Kosten nicht-tarifärer Handelshemmnisse zu reduzieren (Nutzen 3):** Zum einen soll mit einer Angleichung an EU-Recht der Fortbestand bestehender Verträge mit der EU, welche den Handel von Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände erleichtern, sichergestellt werden. Bei diesen Verträgen handelt es sich im Wesentlichen um die folgenden:

- **Landwirtschaftsabkommen (SR 0.916.026.8):** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, abgeschlossen am 21. Juni 1999, in Kraft getreten am 1. Juni 2002 (Stand am 1. Mai 2014), Anhang 11 (Veterinärhygienische und tierzüchterische Massnahmen im Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen). Das Landwirtschaftsabkommen stellt die Gleichwertigkeit (Äquivalenz) der schweizerischen Hygienebestimmungen im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft mit denjenigen der EU sicher. Der Nutzen dieser Äquivalenz ist in einer Erleichterung des Handels zwischen der Schweiz und der EU zu sehen.
- **Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, Bilaterale I, SR 0.946.526.81.**

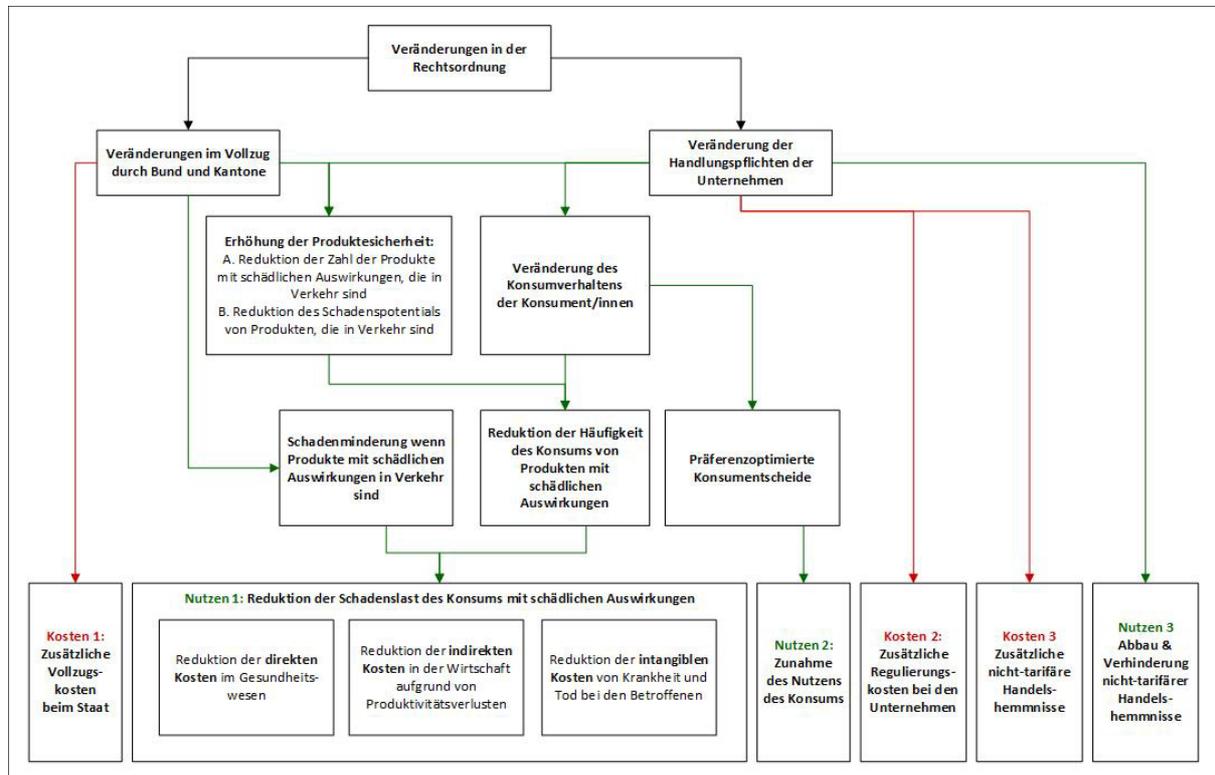
- **Mutual Recognition Agreement im Bereich «Spielzeuge»:** Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, abgeschlossen am 21.6.1999, Stand 1. April 2014; Kapitel 3: nur Spielzeug.

Zum anderen soll mit der Revision des LMR die Voraussetzung dafür geschaffen werden, dass mit der EU weitergehende Abkommen abgeschlossen können, die mit einem Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse

se verbunden wären. Allerdings ist zu bemerken, dass die Revision des LMR auch Elemente enthält, die – wie wir noch sehen werden – im Vergleich zur geltenden Rechtsordnung zu **zusätzlichen nicht-tarifären Handelshemmnissen führen werden (Kosten 3)**.

In **Abbildung 1** sind die soeben explizierten Wirkungszusammenhänge grafisch zusammengefasst.

Abbildung 1: Wirkungsmodell zur Revision des LMR



Quelle: Darstellung BASS

4.2.2 Empirisches Vorgehen

Die RFA wurde in drei Phasen erarbeitet:

■ **Phase I – Exploration & Konzeption:** In dieser Phase wurden die Veränderungen in der Rechtsordnung und die wesentlichen Auswirkungen dieser Veränderung in qualitativer Art und Weise identifiziert. Neben einer Dokumentenanalyse (insbesondere: Normanalyse) wurden 8 Face-To-Face-Interviews mit Expert/innen der Kantone, des Bundes und der Wirtschaft durchgeführt:

- 1 Interview mit einem Experten des BLV und einem Experten des SECO.
- 2 Interviews mit den Kantonschemikern von 2 Kantonen.
- 1 Interview mit 2 Expert/innen eines grossen Detailhandelsunternehmens.
- 2 Interviews mit je einem Experten eines Kleinst- und Kleinunternehmens des Lebensmittel-Fachdetailhandels.
- 1 Interview mit einem Experten eines Kleinunternehmens der Gastronomie.
- 1 Interview mit zwei Expertinnen eines grossen Herstellers von Kosmetika.

Auf der Basis der Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der durchgeführten Face-To-Face-Interviews wurde die RFA im Detail konzipiert.

■ **Phase II – Datenerhebung:** In der zweiten Phase wurden die Daten und Informationen erhoben, die wir gemäss dem Detailkonzept benötigten. Dabei wurden folgende Methoden der Informationsgewinnung eingesetzt:

- *Kantone:* Eine schriftliche Befragung aller Kantone. An der Befragung nahmen 21 Kantone teil, die 85.4 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung abdecken.
- *Bund:* Eine schriftliche Befragung des BLV.
- *Gastronomie:* Eine schriftliche Befragung von 4 Kleinst-/Kleinunternehmen der Gastronomie mit anschliessendem Workshop.
- *Lebensmittel-Fachdetailhandel:* Eine schriftliche Befragung von 4 Kleinst-/Kleinunternehmen des Lebensmittel-Fachdetailhandels mit anschliessendem Workshop.
- *Unternehmen der Kosmetikbranche:* Eine schriftliche Befragung von 5 Unternehmen (1 Kleinunternehmen, 2 mittelgrosse Unternehmen und 2 grosse Unternehmen) und 4 Face-To-Face-Interviews mit Expert/innen der schriftlich befragten Unternehmen.
- *Unternehmen des Detailhandels:* Eine schriftliche Befragung von 3 grossen Detailhandelsketten und 3 Face-To-Face-Interviews mit Expert/innen der schriftlich befragten Unternehmen.
- *Hersteller von Lebensmittel:* Eine schriftliche Befragung von 3 Unternehmen (ein Kleinunternehmen, ein mittelgrosses Unternehmen und ein Grossunternehmen) und 3 Face-To-Face-Interviews mit Expert/innen der schriftlich befragten Unternehmen.
- *Schlachtbetriebe:* Schriftliche Befragung von 2 Schlachtbetrieben (Grossunternehmen) und 2 Face-To-Face-Interviews mit Expert/innen der schriftlich befragten Unternehmen.
- *Expert/innen:* Telefoninterviews mit verschiedensten Expert/innen.
- *Auswertung sekundärstatistischer Daten:* Medizinische Statistik der Krankenhäuser, STATENT (BFS), diverse Statistiken des BFS.

■ **Phase III – Datenauswertung und Berichterstattung:** In der dritten Phase wurden die im Rahmen der zweiten Phase erhobenen Daten und Informationen ausgewertet und synthetisiert.

4.2.3 Methodische Bemerkungen

Folgende Bemerkungen methodischer Natur sind wesentlich:

■ **Kosten der Revision des LMR:** Wir unterscheiden zwischen einmaligen und laufenden Vollzugs- und Regulierungskosten. Bei der Erhebung der Kosten haben wir zwischen Arbeitskosten (Kosten unternehmensinterner Arbeitsaufwände) und Sachkosten unterschieden. Die Arbeitsaufwände bei den Kantonen, beim Bund und bei den Unternehmen der Wirtschaft haben wir mit den Arbeitskosten je geleistete Stunde in den entsprechenden Wirtschaftsabteilungen monetarisiert (Quelle: Strukturelle Arbeitskostenstatistik des BFS). Die Overheadkosten haben wir dabei – dem International Standard Cost Model Manual (SKM 2005) folgend – mittels eines Aufschlagssatzes auf die Arbeitskosten je geleistete Stunde in der Höhe von 25 Prozent berücksichtigt.

■ **Regulierungskosten:** In Bezug auf ausgewählte neue Handlungspflichten der Unternehmen stellte sich das methodische Problem, dass die Regulierungskosten, die einem Unternehmen aufgrund der neuen Handlungspflichten entstehen, davon abhängen können, ob das Unternehmen unter der geltenden Rechtsordnung den bestehenden Handlungspflichten vollumfänglich entsprochen hat. Konkret stellte sich das Problem, dass die Regulierungskosten der Revision des LMR bei Unternehmen, die das geltende Recht nicht vollumfänglich vollzogen haben, höher sind als die Regulierungskosten bei Unternehmen, die das geltende Recht vollumfänglich vollzogen haben. Dadurch entsteht die Frage, ob die Regulierungskosten, die darauf zurückzuführen sind, dass ein Teil der Unternehmen das geltende Recht nicht vollumfänglich vollzogen haben, überhaupt als Regulierungskosten der Revision des LMR interpretiert werden können. Dage-

gen spricht, dass das Standardkostenmodell, mit dem wir die Kosten der Revision des LMR quantifizieren, in der Regel davon ausgeht, dass sich die Wirtschaftssubjekte vollumfänglich rechtskonform verhalten. Für eine Interpretation als Regulierungskosten spricht hingegen, wenn die Revision des LMR dazu führt, dass es für die Unternehmen nicht mehr möglich ist, sich nicht rechtskonform zu verhalten. Wir werden die Regulierungskosten der Revision des LMR an den entsprechenden Stellen jeweils sowohl unter der Annahme ausweisen, dass sich die Unternehmen unter der geltenden Rechtsordnung vollumfänglich rechtskonform verhalten als auch unter der Annahme, dass sich die Unternehmen unter der geltenden Rechtsordnung nicht rechtskonform verhalten.

■ **Nicht quantifizierte Nutzelemente:** Wesentliche Komponenten des Nutzens der Revision des LMR konnten wir im Rahmen der RFA nicht quantifizieren. Aus diesem Grund haben wir auf eine Berechnung eines Nettonutzens (Nutzen minus Kosten) verzichtet.

■ **Unsicherheit in Bezug auf die quantifizierten Kosten und Nutzen:** Unsere Abschätzung der Kosten und Nutzen der Revision des LMR sind zum Teil mit Unsicherheit behaftet, weil Annahmen getroffen werden mussten. Dieser Unsicherheit tragen wir damit Rechnung, dass wir neben einem zentralen Schätzwert («mittel») zum Teil auch einen tiefen («tief») und hohen («hoch») Schätzwert ausweisen.

4.3 Textaufbau

In den nachfolgenden Kapitel 5 bis 15 werden die Auswirkungen der Revision des LMR entlang der einzelnen Veränderungen in der Rechtsordnung, die in der Praxis reelle Auswirkungen haben werden, dargestellt. Synthetisiert sind die Ergebnisse in Bezug auf die einzelnen Veränderungen in der Zusammenfassung.

5 Veränderte Deklarationspflichten für Lebensmittel

5.1 Veränderung der Rechtsordnung

Sowohl das alte Lebensmittelgesetz (aLMG) auch als das neue Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 (Lebensmittelgesetz, LMG) bezwecken, die Gesundheit der Konsument/innen vor Gefahren durch Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände zu schützen (vgl. Art. 1 lit. a LMG), den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sicherzustellen (vgl. Art. 1 lit. b LMG) sowie die Konsument/innen vor Täuschungen im Zusammenhang mit Produkten, die in den Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes fallen, zu schützen (vgl. Art. 1 lit. c LMG). Das neue LMG verfolgt einen *vierten Zweck* (vgl. Art. 1 lit. d LMG), der im alten LMG nicht enthalten ist: Es hat zum Ziel, *den Konsument/innen die für den Erwerb von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen*. Bei den Lebensmitteln gehören zu diesen grundlegenden Informationen beispielsweise die Sachbezeichnung, die Zutaten, die Herkunft von Zutaten und der Nährwert der Lebensmittel. Die Vermittlung dieser Informationen erfolgt über die Kennzeichnung der Lebensmittel (vgl. Art. 12 + 13 LMG) und der Gebrauchsgegenstände (vgl. Art. 16 LMG). Die weiterführenden Kennzeichnungspflichten für Lebensmittel werden in der Verordnung der EDI betreffend der Information über Lebensmittel (LIV) geregelt. Der Inhalt dieser Verordnung orientiert sich an der Lebensmittelinformationsverordnung (LIMV) der EU und ersetzt die zurzeit gültige Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln (LKV). Die wichtigsten Veränderungen werden in der Folge kurz erläutert:

- **Obligatorische Nährwertdeklaration und Erweiterung der Nährwertdeklaration von «Big Four» auf «Big Seven» (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** In Art. 3 [Obligatorische Angaben] LIV wird festgehalten, welche Angaben bei Lebensmitteln zwingend sind. Bei offen angebotenen Lebensmitteln müssen grundsätzlich die gleichen Angaben zur Verfügung stehen, wenn auch nicht zwingend in schriftlicher Form. Art. 3 LIV unterscheidet sich von Art. 2 [Erforderliche Angaben] LKV dahingehend, dass die **Nährwertdeklaration bei Lebensmitteln neu obligatorisch** sein wird (unter der geltenden Rechtsordnung ist sie gegebenenfalls notwendig). Die Ausnahmen dieser Norm sind in Anhang 9 der LIV aufgeführt. Unter anderem müssen die Nährwerte bei unverarbeiteten Erzeugnissen (z.B. Obst) und bei Lebensmitteln in Verpackungen, deren grösste Oberfläche weniger als 25 cm² beträgt, nicht deklariert werden. **Neu umfasst die obligatorische Nährwertdeklaration wie in der EU sieben Angaben («Big7»):** Energiewert, Gehalt an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiss und Salz (vgl. Art. 20 [Grundsätze und Ausnahmen] LIV). Bisher musste die Deklaration im Minimum die folgenden Angaben enthalten («Big4»): Energiewert und Gehalt an Fett, Kohlenhydraten und Eiweiss (vgl. Art. 25 [Erforderliche Angaben] LKV). Die obligatorische Nährwertdeklaration und die Erweiterung der Nährwertdeklaration auf «Big Seven» stellen eine Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe dar.
- **Vereinfachung der Deklaration des Produktionslandes (CH-Sonderregelung auf Gesetzesstufe, Anpassung auf Verordnungsstufe):** Neu ist, dass bei verarbeiteten Lebensmitteln ein übergeordneter Raum (z.B. EU) angegeben werden kann (vgl. Art. 14 [Angabe des Produktionslandes] LIV). Unter dem geltenden Recht ist der kleinste geographische Raum anzugeben, wenn ein Lebensmittel keinem bestimmten Produktionsland zugeordnet werden kann oder das Land, aus dem die Rohstoffe stammen, nicht eindeutig bestimmt werden kann (vgl. Art. 15 [Bei Lebensmitteln] LKV). Bei der Veränderung in Bezug auf die Angabe des Produktionslandes handelt es sich um eine (im Vergleich zur geltenden Rechtsordnung vereinfachenden) Schweizer Sonderregelung auf Verordnungsstufe.
- **Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten (CH-Sonderregelung auf Verordnungsstufe):** Art. 15 [Angabe der Herkunft der ein Lebensmittel charakterisierenden Zutaten] LIV regelt, bei wel-

chen unverarbeiteten Zutaten die Herkunft angegeben werden muss. Verarbeitete Zutaten sind von dieser Regelung ausgenommen. Neu gelten zwei Kriterien (nicht kumulativ):

- der Massenanteil beträgt mehr als 50 Prozent (bei Fleisch bereits ab 20 Prozent).
- eine der Voraussetzungen von Art. 11 [Mengenmässige Angaben der Zutaten] LIV ist erfüllt (Beispiel: Die Zutat wird in der Sachbezeichnung genannt [Art. 11 Abs. 1a. LIV]).

Gemäss Absatz 1 des bisherigen Artikels 16 LKV müssen 3 Kriterien kumulativ erfüllt sein, damit die Herkunft des Rohstoffes deklariert werden muss:

- der Anteil des Rohstoffes am Enderzeugnis beträgt mehr als 50 Massenprozent.
- das Produktionsland des Rohstoffes stimmt nicht mit dem für das Lebensmittel angegebenen Produktionsland überein.
- in der Sachbezeichnung oder der übrigen Kennzeichnung des Lebensmittels ist ein Hinweis enthalten, der darauf schliessen lässt, dass der Rohstoff aus dem Land stammt, das als Produktionsland des Lebensmittels angegeben wird.

Die neue Regelung führt dazu, dass für mehr Zutaten als bisher die Herkunft angegeben werden muss. Die Veränderungen in Bezug auf die Herkunft unverarbeiteter Zutaten stellen - zumindest zurzeit - eine Schweizer Sonderregelung auf Verordnungsstufe dar. In der EU wird die konkrete Ausgestaltung der Regelung der Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten in Form von delegierten Rechtsakten noch erfolgen. Bei der ausgebauten Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten (vgl. Art. 15 LIV) handelt es sich im Grundsatz um eine Übernahme von EU-Recht.

■ **Deklaration bei Fisch (Vereinfachte Angleichung an EU-Recht auf Verordnungsstufe):** Bei verpackten Fischen muss neu das Fanggerät (schriftlich) deklariert werden. Bei Fisch, der in einzelnen Stücken im Offenverkauf angeboten wird, muss neu das Fanggebiet bzw. das Produktionsland schriftlich deklariert werden. Im Offenverkauf gilt zudem neu die Pflicht, zu Fanggerät und Produktionsmethode auf Anfrage mündlich (in der EU: schriftlich) Auskunft zu geben. Bei den Veränderungen in Bezug auf die Deklarationspflichten bei Fisch handelt es sich um eine vereinfachte Angleichung an EU-Recht auf Verordnungsstufe.

■ **Deklaration bei Fleisch (Vereinfachte Angleichung an EU-Recht auf Verordnungsstufe):** Die Fleischdeklaration wird im Vergleich zum Status quo ebenfalls ausgebaut. Neu müssen beispielsweise bei einzelnen Stücken Fleisch (Schwein, Schaf, Ziege, Geflügel) sowohl das Land, in welchem das Tier aufgezogen worden ist, als auch das Land, in dem es geschlachtet worden ist, angegeben werden. Die veränderten Deklarationspflichten bei Fleisch stellen eine vereinfachte Angleichung an EU-Recht auf Verordnungsstufe dar: Die Deklaration von Fleisch wird in der EU in zwei separaten Verordnungen geregelt.

■ **Schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** In Art. 5 [Offen angebotene Lebensmittel] LIV wird in Absatz 2 auf Art. 34 (Offen angebotene Lebensmittel) LGV verwiesen. Absatz 2 dieses Artikels besagt, dass im Offenverkauf Lebensmittel oder Zutaten mit einem Allergiepotential sowie die Anwendung gentechnischer oder besonderer technologischer Verfahren bei der Herstellung (z.B. Bestrahlung) schriftlich anzugeben sind. **Neu ist die Pflicht zur schriftlichen Deklaration der Allergene im Offenverkauf** (in Bezug auf verpackte Produkte gab es bereits unter der geltenden Rechtsordnung eine entsprechende Deklarationspflicht). Hierbei handelt es sich um eine Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe. Allerdings gelten in der EU in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der schriftlichen Deklaration der Allergene länderspezifische Vorgaben.

5.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Wie in der Zusammenfassung expliziert, lässt sich ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit von Unternehmen, die in der Schweiz Lebensmittel in Verkehr bringen, nur dann rechtfertigen, wenn erstens ein Marktversagen vorliegt und zweitens der Nutzen des Staatseingriffs grösser ist als die Kosten des Staatseingriffs.

Vor dem Hintergrund dieser ökonomischen Systematik in Bezug auf die Beurteilung der Notwendigkeit staatlichen Handelns, beurteilen wir die Notwendigkeit der Veränderungen durch die Revision des LMR in Bezug auf die Deklarationspflichten bei Lebensmitteln wie folgt:

■ **Obligatorische und erweiterte Nährwertdeklaration:** Die Kosten einer ungesunden Ernährung werden zum grössten Teil nicht von den Unternehmen getragen, welche die Lebensmittel in Verkehr bringen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Unternehmen beim Entscheid, ob sie die Nährwerte unter Aufwendung von Ressourcen deklarieren, diese Kosten nicht vollumfänglich berücksichtigen. Ein Marktversagen aufgrund externer Effekte ist deshalb möglich. Ob der Nutzen der obligatorischen und erweiterten Nährwertdeklaration die Kosten der Regulierung übersteigt, konnte im Rahmen der RFA nicht festgestellt werden, da der Nutzen der Regulierung nicht quantifiziert werden konnte. Die Höhe des Nutzens dürfte v.a. davon abhängen, in welchem Ausmass die Konsument/innen die Nährwerte überhaupt wahrnehmen und in welchem Ausmass sie aufgrund der wahrgenommenen Nährwerte ihr Konsumverhalten ändern.

■ **Schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf:** Externe Effekte gibt es auch in Zusammenhang mit der Deklaration der Allergene, weshalb ein Marktversagen grundsätzlich möglich ist. Die Ergebnisse der durchgeführten RFA indizieren, dass die Kosten der schriftlichen Deklaration der Allergene eher höher sind als der Nutzen der Regulierung. Die schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf lässt sich ökonomisch also eher nicht rechtfertigen.

■ **Deklaration des Produktionslandes und der Herkunft unverarbeiteter Erzeugnisse:** Die Unternehmen, die Lebensmittel aus Ländern in Verkehr bringen, die den Präferenzen der Konsument/innen entsprechen, haben einen Anreiz, das Produktionsland bzw. die Herkunft der Zutaten freiwillig zu deklarieren. Ein Marktversagen aufgrund asymmetrischer Information ist deshalb eher unwahrscheinlich. In Zusammenhang mit den Transportwegen ist ein Marktversagen aufgrund externer Effekte vorstellbar. Allerdings dürften die Schweizer Konsument/innen bereits unter der geltenden Rechtsordnung in der Lage sein, sich entsprechend ihrer Präferenzen in Bezug auf die Herkunft von Lebensmitteln zu ernähren. Insgesamt neigen wir zur Einschätzung, dass sich Deklarationspflichten in Bezug auf das Produktionsland und die Herkunft unverarbeiteter Erzeugnisse ökonomisch eher nicht rechtfertigen lassen. In Bezug auf die Deklaration des Produktionslandes sieht die Revision des LMR mit der Möglichkeit, ein übergeordnetes Land anzugeben, eine Vereinfachung vor, die zu einer Reduktion der Regulierungskosten führen wird und die aus ökonomischer Sicht entsprechend zu begrüssen ist.

■ **Deklaration der Produktionsmethode und des Fanggeräts bei Fisch:** Die Existenz negativer externer Effekte ist in Zusammenhang mit der Produktionsmethode und dem Fanggerät wahrscheinlich und ein Marktversagen kann entsprechend nicht ausgeschlossen werden. Diesbezüglich ist allerdings kritisch zu bemerken, dass es bereits unter der geltenden Rechtsordnung Labels zum nachhaltigen Fischfang gibt, so dass es den Konsument/innen bereits unter der geltenden Rechtsordnung möglich sein sollte, Fische zu kaufen, deren Eigenschaften ihren Präferenzen entsprechen. Ob der Nutzen der Deklaration höher ist als die Kosten der Deklaration, konnte im Rahmen der RFA nicht festgestellt werden.

■ **Zusätzliche Deklarationspflichten bei Fleisch:** Ein Marktversagen aufgrund asymmetrischer Information ist eher unwahrscheinlich, da die Unternehmen den Anreiz haben, Informationen, die den Präferenzen der Konsument/innen entsprechen, zu deklarieren. Die Konsument/innen dürften damit bereits unter der geltenden Rechtsordnung in der Lage sein, Produkte zu kaufen, deren Eigenschaften ihren Präferenzen entsprechen. Das Label «Aus der Region» von Migros ist ein diesbezügliches Beispiel. Entsprechend ist unseres Erachtens auch ein Marktversagen aufgrund negativer externer Effekte in Zusammenhang mit den Transportwegen eher unwahrscheinlich. Wir neigen zur Einschätzung, dass sich die zusätzlichen Deklarationspflichten bei Fleisch ökonomisch eher nicht rechtfertigen lassen.

5.3 Auswirkungen

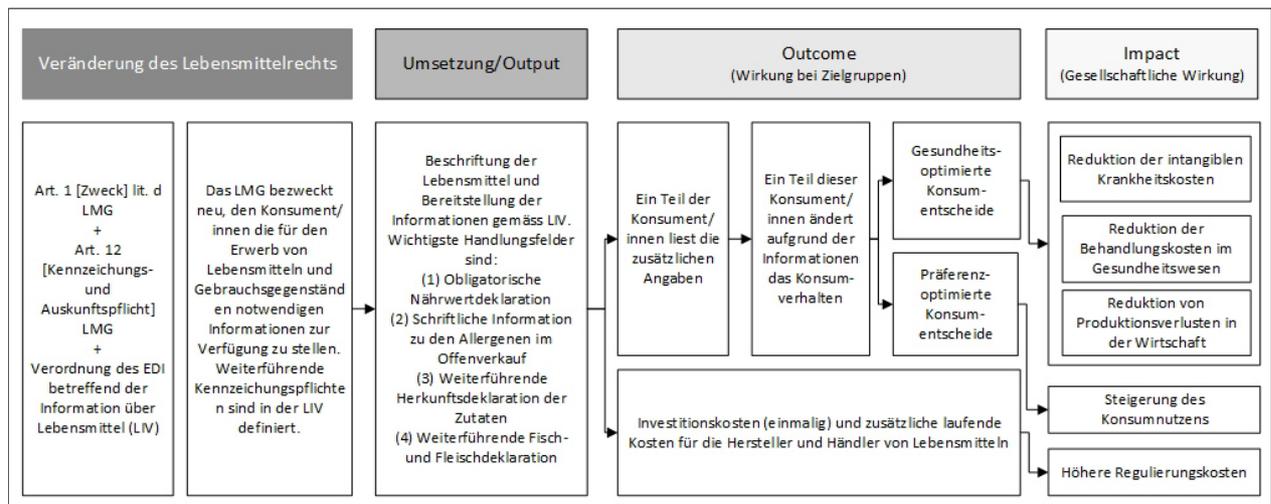
5.3.1 Wirkungsmodell

In **Abbildung 2** ist das Wirkungsmodell zu den zusätzlichen Kennzeichnungspflichten für Lebensmittel grafisch dargestellt. Die neuen Kennzeichnungspflichten gelten für alle Hersteller und Händler von Lebensmitteln sowie für alle Verpflegungsbetriebe (=Offenverkauf). In der Folge nennen wir diese Unternehmen «Lebensmittelbetriebe». Das Wirkungsmodell beinhaltet ausgehend von den weiterführenden Kennzeichnungspflichten zwei Wirkungsketten:

■ **Lebensmittelbetriebe:** Diese Betriebe sind verpflichtet, die neuen Handlungspflichten im Rahmen der Kennzeichnung der Lebensmittel umzusetzen. Beispielsweise müssen Bäckereien, die Lebensmittel im Offenverkauf anbieten, neu Zutaten mit Allergiepotential (z.B. Nüsse) in schriftlicher Form deklarieren. Bisher konnten diese Angaben den Konsument/innen auf Verlangen mündlich übermittelt werden. Die Umsetzung dieser weiterführenden Handlungspflichten ist in vielen Betrieben, die mit Lebensmittel umgehen, mit betrieblichen Kosten verbunden (Regulierungskosten). Aufgrund der Tatsache, dass im Rahmen der Revision des Lebensmittelrechts keine Kennzeichnungspflichten entfallen, ist mit einer Erhöhung der Regulierungskosten zu rechnen. Die höheren Regulierungskosten werden zumindest zum Teil durch Preis erhöhungen finanziert. Die erhöhten Preise für Lebensmittel wirken sich schlussendlich negativ auf die Konsumentenrente aus.

■ **Konsument/innen von Lebensmitteln:** Ein Teil der Konsument/innen liest die zusätzlichen Informationen (Zutaten mit Allergiepotential, Nährwertangaben, Herkunft von Zutaten, etc.) zu den Lebensmitteln. Ein Teil dieser Konsument/innen ändert aufgrund der Informationen das Konsumverhalten. Daraus resultieren gesundheitsoptimierte und präferenzoptimierte Konsumententscheidungen. Es ist denkbar, dass beispielsweise aufgrund der schriftlichen Deklaration von Allergenen auf den Speisekarten die Zahl der Personen, die nach einem Essen in einem Restaurant eine allergische Reaktion zeigen, zurückgeht. Diese Reduktion der Krankheitsfälle geht einher mit einer Reduktion von intangiblen Krankheitskosten, von Behandlungskosten im Gesundheitswesen und von Produktionsverlusten in der Wirtschaft. Präferenzoptimierte Konsumententscheidungen erhöhen bei den Konsument/innen den Nutzen des Konsums (Erhöhung der Konsumentenrente). Personen mit einer Präferenz für Fisch aus Zuchten, können beispielsweise solchen Fisch erwerben, da die Information auf den Verpackungen oder im Offenverkauf zur Verfügung steht. Ohne diese Information zur Produktionsmethode konnten diese Personen nicht oder nur mit einem hohen Informationsbeschaffungsaufwand zwischen Fisch, der auf See gefischt wurde (tiefe Zahlungsbereitschaft) und Fisch aus einer Aquakultur (hohe Zahlungsbereitschaft), unterscheiden, was ihren Konsumnutzen im Durchschnitt schmälert.

Abbildung 2: Wirkungsmodell zu den zusätzlichen Kennzeichnungspflichten für Lebensmittel



Quelle: Darstellung BASS

5.3.2 Kosten der Regulierung

5.3.2.1 Kosten im Offenverkauf

Die Pflicht zur Deklaration der Allergene im Offenverkauf wird bei den Unternehmen des Lebensmittelhandels, der Gastronomie und der Hotellerie zu einmaligen und laufenden Regulierungskosten führen. Der grösste Teil dieser Kosten ist auf den Arbeitsaufwand zurückzuführen, wenn die Betriebe für jedes betroffene Produkt die Allergene identifizieren müssen. Allerdings führt die neue Deklarationspflicht auch zu zusätzlichen Sachkosten (Anpassung von IT-Systemen, Gestaltung neuer Menükarten und neuer Beschriftungselemente etc.).

Während die zusätzlichen Sachkosten und der Arbeitsaufwand der schriftlichen Kennzeichnung zweifellos Regulierungskosten der Revision des LMR darstellen, ist die Sachlage bei den Arbeitskosten aufgrund der systematischen Identifikation der Allergene weniger klar. Denn in Bezug auf diese Arbeitskosten stellt sich das Problem, dass die Unternehmen, die Lebensmittel im Offenverkauf anbieten, bereits unter der geltenden Rechtsordnung dazu verpflichtet sind, den Konsument/innen auf Nachfrage mündlich Auskunft zu den in den angebotenen Produkten enthaltenen Allergenen zu geben. Dies impliziert, dass die betroffenen Unternehmen bereits unter der geltenden Rechtsordnung eigentlich wissen müssten, welche Allergene die von ihnen im Offenverkauf angebotenen Produkte enthalten. Die Realität ist jedoch eine andere: Kein einziges der im Rahmen der RFA konsultierten Unternehmen identifiziert unter der geltenden Rechtsordnung die Allergene auf systematische Art und Weise. Die aktuelle Vollzugspraxis in Bezug auf die Pflicht, mündlich zu den Allergenen Auskunft zu geben, lässt sich wie folgt zusammenfassen: Auf Anfrage wird – sofern vorhanden – implizites, nicht systematisch generiertes Wissen übermittelt. Im Zweifelsfall wird dahingehend Auskunft gegeben, dass man nicht mit Sicherheit wisse, ob ein Produkt ein bestimmtes Allergen enthalte. Es ist zudem empirisch dokumentiert, dass zum Teil auch fehlerhafte Auskünfte erteilt werden.

Es muss also festgestellt werden, dass sich die Unternehmen unter der geltenden Rechtsordnung nicht vollumfänglich rechtskonform verhalten. Dadurch stellt sich aus methodischer Sicht folgende Frage: Sind die Kosten der systematischen Identifikation der Allergene Regulierungskosten der Revision des LMR oder aber Regulierungskosten des geltenden LMR, die derzeit einfach nicht entstehen, weil sich die Unternehmen unter der geltenden Rechtsordnung nicht vollumfänglich rechtskonform verhalten? Für eine Behandlung als Regulierungskosten der Revision des LMR spricht, dass die Pflicht zur schriftlichen Deklaration der

Allergene im Offenverkauf wahrscheinlich dazu führen wird, dass es für die Unternehmen nicht mehr möglich ist, auf eine systematische Identifikation der Allergene zu verzichten. Gegen eine Behandlung als Regulierungskosten der Revision des LMR sprechen zwei Gründe: Zum einen geht man im Rahmen des Standardkostenmodells in der Regel davon aus, dass sich alle Wirtschaftssubjekte vollständig rechtskonform verhalten. Zum anderen ist es methodisch inkonsistent, wenn man bei der Quantifizierung der Regulierungskosten unter der geltenden Rechtsordnung (Pflicht zur mündlichen Deklaration) davon ausgeht, dass sich die Wirtschaftssubjekte nicht vollumfänglich rechtskonform verhalten, bei der Quantifizierung der Regulierungskosten unter der zukünftigen Rechtsordnung (Pflicht zur schriftlichen Deklaration der Allergene) hingegen plötzlich davon, dass sich alle Wirtschaftssubjekte dem Gesetze entsprechend verhalten.

Weil es unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, ob die Kosten der systematischen Identifikation der im Offenverkauf angebotenen Produkte als Regulierungskosten des LMR zu interpretieren sind oder nicht, werden wir die **Kosten der systematischen Identifikation der Allergene** und die **Kosten der schriftlichen Kennzeichnung**, die entstehen, nachdem die Allergene identifiziert werden, getrennt ausweisen. Von den Kosten der systematischen Identifikation der Allergene müssten streng genommen die Kosten abgezogen werden, die den Unternehmen bereits unter der geltenden Rechtsordnung entstehen, wenn sie mündlich Auskunft erteilen. Diese Kosten können jedoch als geringfügig beurteilt werden, weil den Konsument/innen unter der geltenden Rechtsordnung auf Anfrage wie bereits erwähnt in der Regel nur bestehendes Wissen übermittelt wird, das nicht unter Aufwendung von Ressourcen generiert werden muss. Die Kosten der Auskunftserteilung können auch deshalb vernachlässigt werden, weil unsere Schätzung der Kosten der systematischen Identifikation der Allergene vergleichsweise ungenau ist. Dennoch muss festgehalten werden, dass unsere Schätzung der Kosten der systematischen Identifikation der Allergene als obere Grenze interpretiert werden muss, da wir die Kosten des Erteilens mündlicher Auskunft nicht quantifiziert und entsprechend nicht von den Kosten der systematischen Identifikation der Allergene abgezogen haben.

Tabelle 19 zeigt, dass wir die laufenden, jährlich wiederkehrenden Regulierungskosten aufgrund der systematischen Identifikation der Allergene auf CHF 16.66 Mio. pro Jahr und die einmaligen Regulierungskosten auf CHF 86.46 Mio. pro Jahr schätzen. Die laufenden Kosten der schriftlichen Kennzeichnung schätzen wir auf CHF 300'000 und die einmaligen Kosten der schriftlichen Kennzeichnung auf CHF 30.05 Mio. Tabelle 19 macht auch deutlich, dass die Bandbreite der von uns geschätzten Regulierungskosten vergleichsweise breit ist. Dieser Sachverhalt ist darauf zurückzuführen, dass die Zahl der im Rahmen der RFA befragten Unternehmen eine exaktere Schätzung nicht zulässt.

Die in Tabelle 19 dargestellten Schätzwerte beruhen im Wesentlichen auf folgenden Annahmen, die wir auf der der Angaben der im Rahmen der RFA konsultierten Unternehmen und auf der Basis sekundärstatistischer Daten (insbesondere GfK 2014) treffen konnten:

■ **Gastronomie:** Der Arbeitsaufwand für die Identifikation der Allergene eines Gerichts beträgt 10 (tief) bzw. 20 (mittel) bzw. 30 (hoch) Minuten. Im ersten Jahr nach Inkrafttreten der neuen Deklarationspflicht muss ein durchschnittliches Restaurant die Allergene von 150 bzw. 250 bzw. 350 Gerichten identifizieren. In den darauffolgenden Jahren muss ein durchschnittliches Restaurant jedes Jahr die Allergene von 20 bzw. 40 bzw. 60 neuen Gerichten bestimmen. Die einmalige Anpassung der Speisekarten löst bei einem durchschnittlichen Restaurant einen Aufwand von 10 Arbeitsstunden und Sachkosten (grafische Gestaltung) von CHF 600 aus.

■ **Coop und Migros:** Coop und Migros haben im Jahr 2014 im Offenverkauf 6'500 verschiedene Produkte angeboten, für welche die Allergene identifiziert werden müssen. Pro Jahr bieten Coop und Migros

jeweils 320 neue Produkte im Offenverkauf an, für welche die Allergene identifiziert werden müssen. Der Arbeitsaufwand der Identifikation der Allergene beträgt pro Produkt 15 bzw. 22.5 bzw. 30 Minuten. In Zusammenhang mit der Beschriftung der Produkte ist mit einem einmaligen Arbeitsaufwand in der Höhe von 1'420 Stunden zu rechnen. Die einmaligen Sachkosten (Anpassungen an der Software, Entwicklung und Einkauf neuer Beschilderungssysteme) belaufen sich auf CHF 3.31 Mio.

■ **Detailhandelsketten (exkl. Coop und Migros):** Die Detailhandelsketten (Volg, Denner, Lidl, Aldi, Convenience Shops, Tankstellenshops etc.) bieten im Offenverkauf insgesamt 4'361 verschiedene Produkte an, für welche die Allergene einmalig identifiziert werden müssen. Jährlich bieten die Detailhandelsketten im Offenverkauf 191 bzw. 248 bzw. 287 neue Produkte an, für welche die Allergene identifiziert werden müssen. Der Aufwand der Identifikation der Allergene beläuft sich auf 20 bzw. 30 bzw. 40 Minuten pro Produkt. Es entstehen einmalige Sachkosten in der Höhe von CHF 345'862 bzw. CHF 391'495 bzw. CHF 424'103.

■ **Bäckereien, Metzgereien und Käsereien:** Insgesamt gibt es in der Schweiz 3'019 Metzgereien, Bäckereien und Käsereien (Anzahl institutioneller Einheiten). Ein durchschnittliches Unternehmen bietet pro Jahr 150 bzw. 200 bzw. 350 Produkte an, für welche die Allergene einmalig identifiziert werden müssen. Ein durchschnittliches Unternehmen bietet jedes Jahr 15 bzw. 30 bzw. 45 neue Produkte an, für welche die Allergene identifiziert werden müssen. Der Aufwand der Identifikation der Allergene beläuft sich für ein Produkt auf 10 bzw. 20 bzw. 30 Minuten. Der einmalige Sachaufwand beträgt bei einem durchschnittlichen Unternehmen CHF 500 und der jährlich wiederkehrende Sachaufwand CHF 100.

■ **Übriger Lebensmittelhandel:** Der übrige Lebensmittelhandel umfasst 1'937 Verkaufsstellen bzw. Arbeitsstätten. Ein durchschnittlicher Betrieb bietet pro Jahr im Offenverkauf 5 bzw. 10 bzw. 15 verschiedene Produkte an, für welche die Allergene einmalig identifiziert werden müssen. Jedes Jahr werden 10 Prozent der Produkte mit neuen Produkten ersetzt, für welche die Allergene wiederholt identifiziert werden müssen. Der Aufwand der Identifikation der Allergene beläuft sich für ein Produkt auf 20 bzw. 30 bzw. 40 Minuten. Der einmalige Arbeitsaufwand der Beschriftung der Produkte beläuft sich auf 30 bzw. 45 bzw. 60 Minuten pro Arbeitsstätte. Die einmaligen Sachkosten belaufen sich für alle Verkaufsstellen auf CHF 153'620 bzw. CHF 173'888 bzw. CHF 188'372.

Tabelle 19: Regulierungskosten aufgrund der schriftlichen Deklaration der Allergene im Offenverkauf

	Regulierungskosten in Mio. CHF							Regulierungskosten pro Arbeitsstätte in CHF							
	TOTAL	Total Lebensmittel-Detailhandel	Coop & Migros	Detailhandelsketten	Bäckereien, Metzgereien & Käsereien	Übriger Lebensmittel-Eetailhandel	Gastronomie & Hotellerie	TOTAL	Total Lebensmittel-Detailhandel	Coop & Migros	Detailhandelsketten	Bäckereien, Metzgereien & Käsereien	Übriger Lebensmittel-Eetailhandel	Gastronomie & Hotellerie	
Anzahl institutioneller Einheiten	n.a.	n.a.	2	n.a.	3'019	n.a.	20'334	n.a.	n.a.	2	n.a.	3'019	n.a.	20'334	
Anzahl Arbeitsstätten	37'551	12'155	1'651	4'361	4'206	1'937	25'396	37'551	12'155	1'651	4'361	4'206	1'937	25'396	
Regulierungskosten aufgrund der systematischen Identifikation der Allergene															
Laufende Regulierungskosten	tief	4.21	0.56	0.00	0.00	0.39	0.17	3.65	112	46	2	1	92	86	144
	mittel	16.66	2.07	0.01	0.01	1.55	0.50	14.60	444	170	4	1	369	257	575
	hoch	37.36	4.51	0.01	0.01	3.50	1.00	32.85	995	371	5	2	831	515	1'293
Einmalige Regulierungskosten	tief	27.75	4.02	0.15	0.18	3.50	0.20	23.72	739	331	92	40	831	103	934
	mittel	86.46	9.81	0.19	0.29	8.81	0.52	76.65	2'302	807	117	67	2'094	270	3'018
	hoch	176.34	17.57	0.23	0.41	15.93	1.00	158.77	4'696	1'446	141	95	3'787	515	6'252
Regulierungskosten aufgrund der schriftlichen Kennzeichnung															
Laufende Regulierungskosten	0.30	0.30	0.00	0.00	0.30	0.00	0.00	8	25	0	0	72	0	0	
Einmalige Regulierungskosten	30.05	5.38	3.31	0.39	1.51	0.17	24.67	800	443	2'005	90	359	90	971	
TOTAL															
Laufende Regulierungskosten	tief	4.51	0.86	0.00	0.00	0.69	0.17	3.65	120	71	2	1	164	86	144
	mittel	16.97	2.37	0.01	0.01	1.86	0.50	14.60	452	195	4	1	441	257	575
	hoch	37.66	4.81	0.01	0.01	3.80	1.00	32.85	1'003	396	5	2	903	515	1'293
Einmalige Regulierungskosten	tief	57.80	9.41	3.46	0.57	5.01	0.37	48.39	1'539	774	2'097	130	1'190	193	1'906
	mittel	116.51	15.20	3.50	0.68	10.32	0.70	101.31	3'103	1'250	2'121	157	2'453	360	3'989
	hoch	206.39	22.96	3.54	0.81	17.44	1.17	183.44	5'496	1'889	2'145	185	4'146	605	7'223

Quelle: Berechnungen BASS

5.3.2.2 Kosten im Bereich «Prepacking»

Die obligatorische Nährwertdeklaration und die Erweiterung der Nährwertdeklaration von «Big4» auf «Big7» (Art. 3 LIV), die Veränderung der Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten (Art. 15 LIV), und die Veränderungen in der Deklaration von Fisch und Fleisch (Art. 16 LIV) führen dazu, dass die Verpackungen von im Laden vorverpackten Produkten angepasst werden müssen. Prepacking gibt es v.a. bei Coop und Migros, in Bäckereien und Metzgereien. Bei Coop und Migros ist der Bereich «Prepacking» von allen drei genannten Veränderungen betroffen. Die Bäckereien dürften nicht betroffen sein, da die Nährwertdeklaration bei «Lebensmittel, einschliesslich handwerklich hergestellter Lebensmittel, die durch die Herstellerin oder den Hersteller direkt in kleinen Mengen an die Konsumentinnen und Konsumenten oder an lokale Einzelhandelsgeschäfte abgegeben werden, welche diese unmittelbar an die Konsumentinnen und Konsumenten abgeben» nicht obligatorisch ist. Betroffen sind hingegen die Metzgereien aufgrund der veränderten Deklarationspflichten bei Fisch und Fleisch. Wir können nicht ausschliessen, dass es neben Coop und Migros im Detailhandel noch anderen Unternehmen gibt, welche vereinzelt im Laden vorverpackte Produkte anbieten. Die Regulierungskosten, die im Bereich «Prepacking» aufgrund der veränderten Deklarationspflichten entstehen werden, konnten wir im Rahmen der RFA nur für Migros und Coop sowie die Metzgereien quantifizieren.

Tabelle 20 zeigt, dass wir die einmaligen Regulierungskosten im Bereich «Prepacking» auf 1.0 bis 2.5 Mio. schätzen. Die laufenden Regulierungskosten schätzen wir auf CHF 105'000 bis CHF 850'000 pro Jahr. Zu dieser Schätzung haben wir folgende Bemerkungen:

- Bei Coop und Migros sind im Bereich «Prepacking» 5'230 verschiedene Produkte betroffen, bei welchen die Verpackungen angepasst werden müssen. Pro Produkt ist mit einem Arbeitsaufwand in der Höhe von 30 bis 60 Minuten zu rechnen. Aufgrund der neuen Deklarationspflichten werden substantielle einmalige Sachkosten in der Höhe von knapp CHF 700'000 entstehen, weil Anpassungen an den IT-Systemen vorgenommen werden müssen und ältere Waagen, die noch im Einsatz sind, mit neuen Waagen ersetzt werden müssen.
- Auf der Basis der Statistik zur Unternehmensstruktur STATENT schätzen wir, dass 1'222 institutionelle Einheiten des Detailhandels mit Fleisch und Fleischwaren (NOGA 472200: Metzgereien) und des Detailhandels mit Fisch, Meeresfrüchten und Fischerzeugnissen (NOGA 472300) von den veränderten Deklarationspflichten in Bezug auf Fleisch und Fisch betroffen sein werden. Bei einem durchschnittlichen Unternehmen sind gemäss unserer Schätzung 25-75 Produkte betroffen. Jedes Jahr werden 35 Prozent dieser Produkte mit neuen Produkten ersetzt. Pro Produkt ist mit einem Arbeitsaufwand von 10-30 Minuten zu rechnen.

Tabelle 20: Regulierungskosten der neuen Deklarationspflichten im Bereich «Prepacking»

		tief	mittel	hoch
Coop und Migros				
Anzahl betroffener Produkte		5'230	5'230	5'230
Anzahl neuer betroffener Produkte		506	506	506
Arbeitsaufwand pro Produkt in Minuten		30	45	60
Einmalige Sachkosten		671'258	671'258	671'258
Arbeitskosten pro Stunde in CHF		51	51	51
Laufende Regulierungskosten in CHF		13'031	19'546	26'061
Einmalige Regulierungskosten in CHF		792'826	853'609	914'393
Metzgereien				
Anzahl institutioneller Einheiten		1'222	1'222	1'222
Anzahl betroffener Produkte	Total	30'550	61'100	91'650
	pro IE	25	50	75
Anzahl neuer betroffener Produkte	Total	88	350	788
	pro IE	9	18	26
Arbeitsaufwand pro Produkt in Minuten		10	20	30
Arbeitskosten pro Stunden in CHF		51	51	51
Laufende Regulierungskosten in CHF	Total	91'733	366'931	825'595
	pro IE	75	300	676
Einmalige Regulierungskosten in CHF	Total	170'361	681'443	1'533'247
	pro IE	139	558	1'255
Total Bereich «Prepacking»				
Laufende Regulierungskosten in CHF		104'763	386'477	851'656
Einmalige Regulierungskosten in CHF		963'187	1'535'053	2'447'640

Quelle: Berechnungen BASS

5.3.2.3 Kosten bei verpackten Lebensmitteln

Die neuen Deklarationspflichten werden dazu führen, dass die Verpackungen eines Teils der verpackten Lebensmittel angepasst werden müssen. Bei der Analyse der Auswirkungen müssen folgenden Arten von Produkten differenziert werden:

■ **In der Schweiz hergestellte Produkte mit Anpassungsbedarf:** Hierbei handelt es sich um Produkte, bei denen die Big7 noch nicht deklariert sind und/oder bei denen die Herkunft unverarbeiteter Zutaten nicht wie im revidierten LMR vorgesehen deklariert sind. Bei den Produkten, bei denen die Big7 noch nicht korrekt deklariert sind, handelt es sich insbesondere um Eigenmarken und um Markenartikel, die nur in der Schweiz, nicht jedoch in der EU vertrieben werden.

■ **In der Schweiz hergestellte Produkte ohne Anpassungsbedarf:** Bei diesen Produkten handelt es sich v.a. um Schweizer Markenprodukte, die nicht nur in der Schweiz, sondern auch in der EU vertrieben werden und bei denen die Big7 bereits deklariert sind.

■ **Importierte Produkte mit Anpassungsbedarf:** Hierbei handelt es sich um importierte Produkte, bei denen die Herkunft unverarbeiteter Zutaten nicht wie verlangt deklariert ist. Die Verpackungen dieser Produkte müssen angepasst werden.

■ **Importierte Produkte ohne Anpassungsbedarf:** Hierbei handelt es sich um importierte Produkte, die von der veränderten Deklarationspflicht in Bezug auf die Herkunft unverarbeiteter Produkte nicht betroffen sind und in der Schweiz ohne Anpassung der bestehenden Verpackung verkehrsfähig sind.

Die Regulierungskosten hängen zum einen von der Zahl der Verpackungen, die angepasst werden müssen, zum anderen von den Kosten ab, die entstehen, wenn eine Verpackung angepasst werden muss. In einem ersten Schritt schätzen wir die Zahl anzupassender Verpackungen ab, in einem zweiten Schritt die Kosten der Anpassung einer einzelnen Verpackung.

Daten zur Zahl der verpackten Lebensmittel, deren Verpackungen aufgrund der veränderten Deklarationspflichten angepasst werden müssen, haben wir von Coop erhalten. Bei Coop müssen die Verpackungen jeglicher Eigenmarken angepasst werden. Den Anteil der Markenartikel, die Coop vertreibt und deren Verpackungen den neuen gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen, schätzt Coop auf 50 Prozent. Die Zahl der Verpackungen, die bei Coop angepasst werden müssen, haben wir über den Anteil des Umsatzes von Coop am Gesamtumsatz des Lebensdetailhandels (GfK 2014, 101) auf die Gesamtschweiz hochgerechnet. Diese Schätzung führte zum Ergebnis, dass aufgrund der neuen Deklarationspflichten 40'000 verschiedene Verpackungen angepasst werden müssen. Aus verschiedenen Gründen neigen wir zur Überzeugung, dass dies eher eine Unterschätzung darstellt:

- Erstens ist es möglich, dass der Umsatz pro Produkt bei Coop höher ist als in einem durchschnittlichen Unternehmen des Lebensmittel-Detailhandels, so dass eine Schätzung über den Umsatz zu einer Unterschätzung der Zahl der betroffenen Verpackungen führt.
- Zweitens haben wir den Umsatz in Kiosken, Convenience-shops und Tankstellenshops bei der Hochrechnung nicht berücksichtigt.

Die durchschnittlichen Kosten einer regulatorisch bedingten Anpassung schätzen wir auf der Basis der Angaben der im Rahmen der RFA konsultierten Unternehmen auf CHF 3'873 (vgl. **Tabelle 21**). Diesbezüglich bemerken wir, dass Kosten in der Höhe von rund CHF 7'000 pro Verpackung resultieren würden, wenn wir die Kosten der Anpassung einer Verpackung auf der Basis der Parameterwerte berechnen würden, welche die Food and Drug Administration (FDA) der USA bei Regulierungsfolgenabschätzungen verwendet (vgl. FDA 2012). Wenn eine regulatorisch bedingte Anpassung einer Verpackung mit einer geplanten, nicht regulatorisch bedingten Anpassung koordiniert werden kann, sind die Kosten, welche der Regulierung attribuiert werden können, deutlich tiefer. Gemäss dem FDA labelig cost model (FDA 2012) können bei einer koordinierten Verpackungsanpassung die Hälfte des unternehmensinternen Arbeitsaufwands im Bereich «Administration» und «Aufzeichnung & Dokumentation» (vgl. Tabelle 21) der Regulierung attribuiert werden. Bei den restlichen Aufwänden handelt es sich um solche, die auch ohne Regulierung anfallen würden («Sowieso-Kosten»).

Dieser Logik folgend schätzen wir die Kosten einer koordinierten Anpassung einer Verpackung auf CHF 116. Da die Kosten einer koordinierten Anpassung (CHF 116) viel geringer sind als die Kosten einer nicht-koordinierten Anpassung (CHF 3'873), hängen die Kosten der Anpassung von 40'000 Verpackungen stark davon ab, bei wie vielen der 40'000 Verpackungen die Anpassung mit einer nicht-regulatorisch bedingten Anpassung koordiniert werden kann. Der Anteil der koordinierten Anpassung hängt im Wesentlichen von der compliance period ab, d.h. der Zeit, die der Regulator den Unternehmen einräumt, bis ihre Verpackungen den neuen gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen haben: Je länger die compliance period, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die regulatorisch bedingten Anpassung der Verpackung mit einer geplanten Anpassung der Verpackung koordiniert werden kann. In Bezug auf die veränderten Deklarationspflichten im Bereich der Lebensmittel ist eine compliance period von 12 Monaten vorgesehen. Gemäss dem FDA labeling cost model können bei einer compliance period von 12 Monaten nur gerade 5 Prozent der Anpassungen koordiniert werden. Unter diesen Voraussetzungen ist aufgrund der Anpassung von 40'000 Verpackungen mit **einmaligen Regulierungskosten in der Höhe von CHF 147.4 Mio.** zu rechnen. Wahrscheinlich handelt es sich hierbei um eine Überschätzung, weil ein Teil der Unternehmen Big7 bereits antizipiert haben und Teile ihrer Verpackungen bereits angepasst haben, so dass der Anteil koordinierter Anpassungen bei einer compliance period von 2 Jahren wahrscheinlich höher als die angenommenen 5 Prozent ist. **Abbildung 3** zeigt die Regulierungskosten der Anpassung von 40'000 Verpackungen in Abhängigkeit der compliance period. Bei einer compliance period von 42 Monaten könnten gemäss dem FDA labeling cost model 100 Prozent der Anpassungen koordiniert werden, so dass die ein-

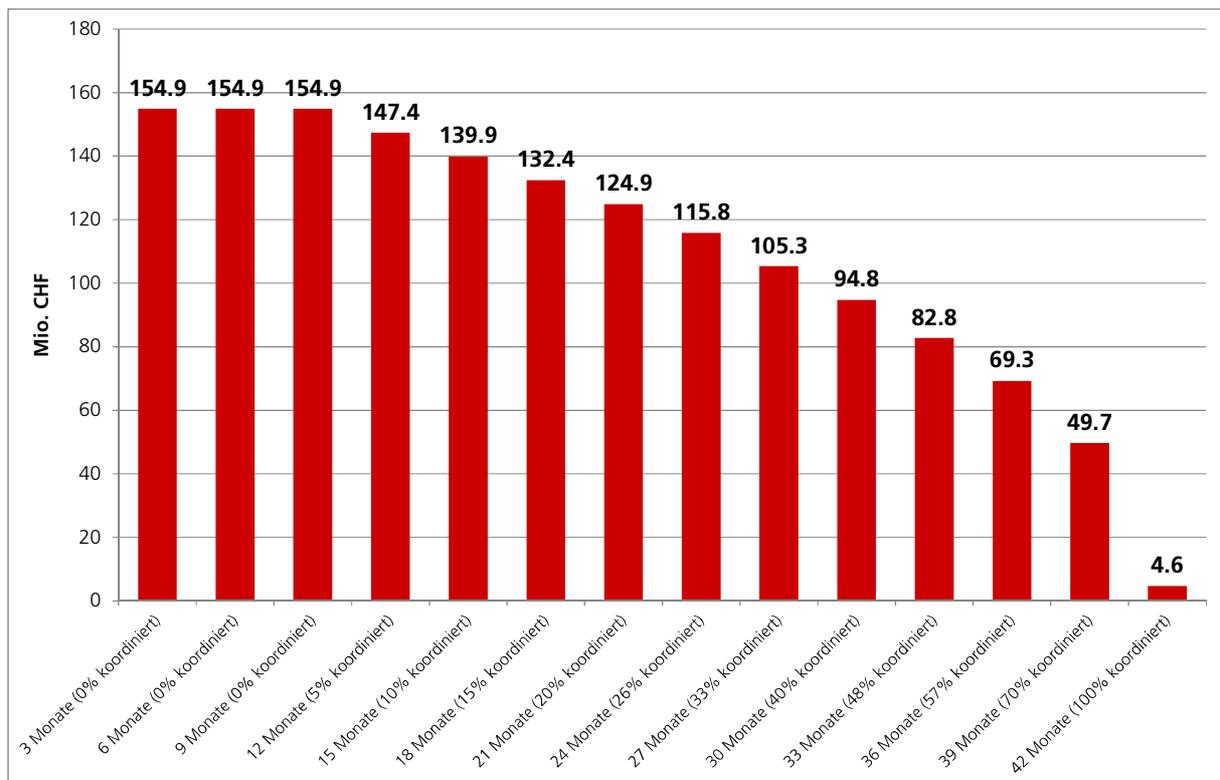
maligen Regulierungskosten der Anpassung von 40'000 Verpackungen bei einer compliance period ab 42 Monaten nur noch CHF 4.6 Mio. betragen würden. Der starke Rückgang der Regulierungskosten bei einer compliance period von 42 Monaten im Vergleich zu einer compliance period von 39, der in Abbildung 3 ersichtlich ist, ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil der koordinierten Verpackungsanpassungen gemäss dem FDA labeling cost model von 70 Prozent bei 39 Monaten abrupt auf 100 Prozent bei einer compliance period ab 42 Monaten steigt. Diese abrupte Zunahme scheint nicht sehr plausibel zu sein.

Tabelle 21: Geschätzte Kosten einer nicht-koordinierten und einer koordinierten Anpassung einer Verpackung

	Nicht-koordinierte Anpassung		Koordinierte Anpassung	
	Anzahl Stunden	CHF	Anzahl Stunden	CHF
Unternehmensinterner Aufwand	5.5	283		115.8
Administration	2.25	116	1.1	57.9
Grafische Gestaltung (Graphic design)	0.5	26		
Druckvorstufe (Prepress)	0.5	26		
Aufzeichnung & Dokumentation (Recordkeeping)	2.25	116	1.1	57.9
Arbeitszeitkosten externer Dienstleister in CHF		1'760		
Grafische Gestaltung (Graphic design)		1'600		
Druckvorstufe (Prepress)		160		
Materialkosten (Zylinder, Druckplatten) in CHF		1'830		
Total		3'873		115.8

Quelle: Berechnungen BASS

Abbildung 3: Kosten der Anpassung von 40'000 Verpackungen in Abhängigkeit der compliance period



Quelle: FDA (2012); Berechnungen BASS

Es ist wahrscheinlich, dass neben den einmaligen Regulierungskosten bei verpackten Lebensmitteln auch laufende Regulierungskosten entstehen werden, weil die Generierung der Informationen, die deklariert werden müssen, mit Aufwänden verbunden ist. Ein im Rahmen der RFA konsultiertes Unternehmen z.B.,

das Fleischwaren herstellt, lässt die Nährwerte zum Teil von einem externen Labor berechnen. Die uns zur Verfügung stehenden Daten lassen es nicht zu, diese laufenden Regulierungskosten zu quantifizieren.

Zu weiteren laufenden Regulierungskosten dürfte die veränderte Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten führen. Die Herkunftsdeklaration verlangt, dass ein konkretes Land anzugeben ist. Die Angabe geografischer Räume ist hier im Gegensatz zur Deklaration des Produktionslands offenbar nicht möglich. Nicht erlaubt sind auch Mehrfachnennungen. Dies führt dazu, dass Produkten, bei denen die Herkunft unverarbeiteter Zutaten zwischendurch ändert (je nach Verfügbarkeit im Grosshandel), chargenbezogen verpackt werden müssen. Hierzu gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder produziert man mehrere chargenbezogene Verpackungen oder die Deklaration der Herkunft erfolgt mittels Applikation von Aufklebern. Die neue Herkunftsdeklaration führt jedoch nicht nur zu zusätzlichen Regulierungskosten, sondern auch zu zusätzlichen nicht-tarifären Handelshemmnis: Jegliche importierte Markenartikel sind ohne Anpassung der Herkunftsbezeichnung in der Schweiz nicht mehr verkehrsfähig. De facto wird dies zu einem Zusammenbruch des Parallelimports der betroffenen Markenartikel führen, da diese in der Schweiz nicht mehr verkehrsfähig sind, da deren Verpackungen der verlangten Herkunftsdeklaration nicht entsprechen. Letztlich wird die neue Herkunftsdeklaration so zu einer Schwächung des Preiswettbewerbs und zu höheren Preisen führen.

5.3.3 Nutzen der Regulierung

Es können vier Arten des Nutzens der veränderten Deklarationspflichten bei Lebensmitteln differenziert werden:

■ **Nutzen der Sicherstellung der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU:** Die veränderte Regulierung der Deklaration von Fisch und Fleisch zielen darauf ab, dass die EU die Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen weiterhin anerkennt.

■ **Reduktion der Regulierungskosten in Zusammenhang mit der Deklaration des Produktionslandes:** Die geltende Deklarationspflicht in Bezug auf die Angabe des Produktionslandes bei verarbeiteten Lebensmitteln unterscheidet sich in der Schweiz von der entsprechenden Deklarationspflicht in der EU. Dies kann dazu führen, dass Unternehmen für die Schweiz gesonderte Verpackungen produzieren müssen. Die im neuen LMR vorgesehene Angleichung an das EU-Recht kann deshalb zu einer Reduktion der Kosten führen. Diesen Nutzen konnten wir im Rahmen der RFA nicht quantifizieren. Der Nutzen dürfte aus zwei Gründen vergleichsweise gering sein: Zum einen hat kein einziges Unternehmen, das im Rahmen der RFA konsultiert wurde, geltend gemacht, dass diese Angleichung an EU-Recht zu einer Reduktion der Kosten führt. Zum anderen wurde die geltende Deklarationspflicht unter der geltenden Rechtsordnung durch die Vollzugsbehörden auch nicht durchgesetzt. So gibt es importierte Lebensmittel, bei denen auf der Verpackung bereits unter der geltenden Rechtsordnung der übergeordnete Raum und nicht der kleinste geografische Raum angegeben wird.

■ **Nutzen aufgrund präferenzoptimierter Konsumentenscheide:** Es dürfte Konsument/innen geben, die aufgrund der ausgebauten Kennzeichnungspflichten präferenzoptimierte Konsumentenscheide treffen können. Dieser Nutzen konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht quantifiziert werden. Um diese Nutzendimension monetär bewerten zu können, müsste eine repräsentative Konsumentenbefragung zu den Präferenzen und den Zahlungsbereitschaften der Konsument/innen durchgeführt werden. Die Europäische Kommission hat 2015 in diesem Zusammenhang zwei Berichte zu zusätzlichen Herkunftsangaben für bestimmte Lebensmittel veröffentlicht. Aus Konsument/innenbefragungen geht hervor, dass die Herkunft von Lebensmitteln ein wichtiger Faktor ist, der die Kaufentscheidung beeinflusst, allerdings erst nach Preis, Geschmack und Verfallsdatum. Die Zahlungsbereitschaft der Konsument/innen für Informationen zur Herkunft von Lebensmitteln muss jedoch insgesamt als gering eingestuft werden (vgl. Europäische Kommission 2015).

■ **Reduktion der Schadenslast infolge allergischer Reaktionen:** Nutzen, der aufgrund von gesundheitsoptimierten Konsumententscheidungen in Form von tieferen Gesundheitskosten und tieferen Produktionsausfällen entsteht. Die schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf stellt in diesem Zusammenhang den relevanten Output des neuen Lebensmittelrechts dar. Die obligatorische Nährwertdeklaration und deren Erweiterung, die ausgebauten Deklaration der Herkunft von Rohstoffen sowie die weiterführenden Kennzeichnungspflichten bei einzelnen Stücken von Fleisch und Fisch können in Zusammenhang mit der Gesundheit der Konsument/innen als weniger relevant eingestuft werden. Die Reduktion der Schadenslast infolge allergischer Reaktionen werden wir nachfolgend quantitativ abschätzen.

Die schriftliche Deklaration der 14 Zutaten respektive Zutatenklassen mit Allergiepotezial gemäss Anhang 9 der LIV im Offenverkauf erlaubt es den Konsument/innen mit Nahrungsmittelunverträglichkeiten (Intoleranzen, Allergien, Zöliakie) Lebensmittel zu meiden, die unerwünschte physiologische Reaktionen auslösen. Eigentlich sind die Anbieter von nicht verpackten Lebensmitteln bereits heute verpflichtet, die Konsument/innen mündlich (nur sofern gefragt wird) über allfällige Allergene in den Lebensmitteln und Speisen zu informieren. Die aktuelle Datenlage zeigt aber, dass die *mündliche Auskunftspflicht vielfach ungenügend* ist (vgl. Arnaiz 2011/DAAB 2014). In den folgenden Berechnungen gehen wir davon aus, dass die neue Pflicht, Allergene schriftlich zu deklarieren, einerseits die Verfügbarkeit der Informationen über Allergene im Offenverkauf erhöht und andererseits auch die Qualität der Informationen verbessert. Grundsätzlich kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass auch im Regulierungsszenario Zutaten mit Allergiepotezial in offen angebotenen Lebensmitteln falsch oder nicht deklariert werden. Wir gehen weiter davon aus, dass die Zahl der Diätfehler aufgrund der neuen Regelung zurückgehen wird. Ein Diätfehler setzt voraus, dass die betreffende Person von ihrer Krankheit weiss und den Nahrungsmittelkonsum entsprechend anpassen kann. Eine Umfrage der Universität Basel in Zusammenarbeit mit der IG Zöliakie (vgl. Arnaiz 2011) bei 1'509 Personen mit Zöliakie hat gezeigt, dass mehr als die Hälfte (805 Personen = 53.3%) in den letzten vier Wochen vor der Befragung mindestens einmal glutenhaltige Nahrung zu sich genommen hat. Die meisten Personen haben aus Versehen glutenhaltige Nahrungsmittel konsumiert (26%), aber 20 Prozent haben einen Diätfehler begangen, weil die Deklaration oder die Auskunft fehlerhaft war. Wo diese 20 Prozent einen Diätfehler gemacht haben, wird in der Studie nicht ausgewiesen. Mit 32.5% (491 Personen) haben die meisten Zöliakie-Betroffenen den Fehler in einem Restaurant oder einer Kantine begangen. Wir gehen davon aus, dass die schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf dazu führt, dass die *Zahl der Diätfehler um 38 Prozent gesenkt* werden kann (=Anteil Personen mit Diätfehlern aufgrund fehlerhafter Deklaration oder Auskunft/Anteil Personen mit Diätfehlern). Bevor wir die Ergebnisse der Nutzenberechnungen präsentieren, beleuchten wir zwei zentrale Faktoren: Wie viele Personen können potentiell von der schriftlichen Deklaration der Allergene im Offenverkauf profitieren? Was sind die Auswirkungen eines Diätfehlers auf die Betroffenen?

■ **Anzahl Betroffene (Potential):** Grundsätzlich sind alle Personen in der Schweiz mit einer Nahrungsmittelunverträglichkeit von der neuen Regulierung betroffen, die offen angebotene Lebensmittel konsumieren. Unter dem Begriff Nahrungsmittelunverträglichkeit werden im Wesentlichen drei Reaktionen nach Nahrungsmittelaufnahme subsumiert: toxische Reaktionen, immunologische und nicht-immunologische Reaktionen. Im Fokus der schriftlichen Deklaration von Allergenen stehen immunologische Reaktionen und nicht-immunologische Reaktionen. Zu den Personen mit immunologischen Reaktionen zählen Nahrungsmittelallergiker und Zöliakie-Betroffene. Personen mit Nahrungsmittelintoleranzen zeigen nicht-immunologische Reaktionen. In der Schweiz gibt es zurzeit rund 300'000 Personen mit einer diagnostizierten Nahrungsmittelallergie. Die Punktprävalenz bei Kindern beträgt zwischen 5 und 8 Prozent und die Prävalenz bei Erwachsenen zwischen 2 und 4 Prozent. 1 Prozent der Bevölkerung ist von Zöliakie betroffen, was bei der aktuellen Bevölkerungszahl rund 80'000 Personen mit Zöliakie entspricht. Je nach Form

der Nahrungsmittelintoleranz sind in der Schweiz bis zu 20 Prozent der Bevölkerung betroffen, was zurzeit rund 1.6 Mio. Personen entspricht. Wie viele dieser Personen offen angebotene Lebensmittel konsumieren, ist nicht bekannt. Der Sechste Schweizerische Ernährungsbericht (2012) hält zu diesem Thema fest, dass die Ausser-Haus-Verpflegung immer wichtiger werde. 3 Prozent der Schweizer/innen verpflegen sich täglich ausser Haus und 14 Prozent mehrmals pro Woche.

■ *Auswirkungen eines Diätfehlers:* Die Auswirkungen eines Diätfehlers auf die Betroffenen sind je nach Typ der Nahrungsmittelunverträglichkeit sehr unterschiedlich. Die geringfügigsten Auswirkungen eines Diätfehlers sind bei Personen mit einer Nahrungsmittelintoleranz zu erwarten. Geringe Mengen des beschwerdeauslösenden Nahrungsmittels können meist weiterhin und ohne Konsequenzen gegessen werden. Im Gegensatz dazu reichen bei Allergikern und Zöliakie-Betroffenen kleinste Mengen der Nahrungsmittel aus, um Beschwerden auszulösen. Die Reaktionen der Zöliakie-Betroffenen bei Diätfehlern sind sehr unterschiedlich. Gemäss der Umfrage der Universität Basel wirkt sich ein Diätfehler bei 27 Prozent der Betroffenen sehr stark auf die Beschwerden aus. Typische Beschwerden sind: Unwohlsein, Bauchschmerzen, Durchfall, Aphten und Erbrechen. Die Bandbreite der Auswirkungen bei Nahrungsmittelallergikern ist ebenfalls sehr gross. Die allergischen Reaktionen können in fünf Stadien unterteilt werden. Die Lokalreaktion (Stadium 0) geht einher mit einer lokalen Schwellung/Rötung. Die leichte Allgemeinreaktion (Stadium I) beinhaltet eine allgemeine Hautrötung, Hautflecken und Jucken sowie Schleimhautreaktionen mit Nasenjucken, Niesreiz, Schnupfen, Augentränen, Unruhe oder Kopfschmerz. Als Therapie wird empfohlen, Antihistaminika und allenfalls Kortisonspräparate zu sich zu nehmen und den Blutdruck und den Puls kontrollieren zu lassen. Personen mit allergischen Reaktionen, die den Phasen II (ausgeprägte Allgemeinreaktion) bis IV (Vitales Organversagen) zugeordnet werden können, erleiden einen anaphylaktischen Schock und müssen zwingend den Notfallarzt aufsuchen. Der zeitliche Ablauf allergischer Reaktionen auf Nahrungsmittel reicht von Minuten nach dem Allergenkontakt bis zu maximal 48 Stunden nach einer Exposition. Es gibt keine Daten zur Häufigkeit von nahrungsmittelbedingten allergischen Reaktionen differenziert nach Stadium. Die Häufigkeit von anaphylaktischen Schocks ist sehr gering. Gemäss Schätzungen erleben pro Jahr rund 10 Personen auf 100'000 Einwohner einen lebensbedrohlichen allergischen Schock. Die Anzahl der Schocks als Folge von nahrungsmittelbedingten Allergien ist nochmals geringer. Zudem ist in der Schweiz bisher noch keine tödlich verlaufende allergische Reaktion auf Nahrungsmittel bekannt.

Vor diesem Hintergrund berechnen wir die direkten und indirekten Gesundheitskosten von Diätfehlern bei den Nahrungsmittelallergikern und den Personen mit Zöliakie sowie das Kostenreduktionspotential der schriftlichen Deklaration von Allergenen im Offenverkauf (Nutzen der Regulierung). Auf eine Berechnung der intangiblen Kosten wird verzichtet, da keine Datengrundlagen zu den psychischen Kosten der Personen im Fall eines Diätfehlers vorliegen. Aufgrund der geringen Auswirkungen eines Diätfehlers bei Personen mit einer Nahrungsmittelintoleranz verzichten wir in diesem Bereich auf die Monetarisierung des Nutzens. Die wichtigsten Annahmen werden in der Folge kurz erläutert.

■ **Anzahl Diätfehler pro Jahr:** Ausgehend von der Prävalenz von Nahrungsmittelallergikern wird bestimmt, wie viele Fälle von Diätfehlern pro Jahr zu verzeichnen sind. Da keine Inzidenzschätzungen zur Anzahl der allergischen Reaktionen bei Nahrungsmittelallergikern vorliegen, übertragen wir das Ergebnis aus der Zöliakie-Studie auf die Nahrungsmittelallergiker. Es ist möglich, dass die Zahl der Diätfehler bei den Allergiker/innen tatsächlich kleiner ist als bei den Betroffenen von Zöliakie, weil ein Diätfehler bei Allergikern in der Regel mit schwerwiegenderen gesundheitlichen Komplikationen verbunden ist und die Bemühungen, einen Diätfehler zu vermeiden, bei den Allergikern ausgeprägter sein dürften als bei den Betroffenen der Zöliakie. Wir gehen weiter von der Annahme aus, dass 10 Prozent der allergischen Reaktionen ambulant behandelt werden und zu Produktivitätsverlusten führen. Die Zahl der anaphylaktischen Schocks beruht auf Inzidenzschätzungen, die von 10 bis 50 Fällen auf 100'000 Personen ausgehen. Die

Auswertung des Anaphylaxie-Registers zeigt, dass bei den Kindern 54 Prozent der Fälle auf Nahrungsmittel zurückzuführen sind und bei den Erwachsenen 16 Prozent. Ausgehend von der Prävalenz von Personen mit Zöliakie wird bestimmt, wie viele Fälle von Diätfehlern pro Jahr zu verzeichnen sind. In die Kosten- und Nutzenberechnung werden nur die Personen berücksichtigt, bei denen sich ein Diätfehler sehr stark auf die Beschwerden auswirkt. Wir nehmen an, dass Zöliakie-Betroffene, bei denen sich ein Diätfehler weniger stark auf die Beschwerden auswirkt, keinen substantiellen Produktionsausfall erleiden.

■ **Stationäre und ambulante Versorgung:** Wir gehen davon aus, dass leichtere allergische Reaktionen ausschliesslich ambulant behandelt werden. In den Spitälern der Schweiz wurden in den letzten 5 Jahren im Durchschnitt 113 Personen mit nahrungsmittelbedingten anaphylaktischen Schocks behandelt. Wir nehmen an, dass sich die restlichen Personen mit anaphylaktischen Schocks ambulant behandeln lassen. Ein Spitaltag kostet im Durchschnitt 1'576 Franken und eine Konsultation beim Arzt 110 Franken. Wir gehen davon aus, dass sich Personen mit Zöliakie im Fall eines Diätfehlers nicht behandeln lassen.

■ **Todesfälle und Invalidisierungen:** In der Schweiz ist kein Fall eines nahrungsmittelbedingten anaphylaktischen Schocks bekannt, der zum Tod geführt. Die Patient/innen erholen sich nach einem Schock vollständig.

■ **Morbiditätsbedingter Ausfall in Tagen:** Aus der Literatur ist bekannt, dass eine allergische Reaktion maximal 48 Stunden dauert. Bei den leichteren allergischen Reaktionen gehen wir je nach Szenario von einem Arbeitsausfall im Umfang von 4, 6 und 12 Stunden aus. Das gleiche trifft auch für Zöliakie-Betroffene zu, bei denen sich ein Diätfehler sehr stark auf die Beschwerden auswirkt. Personen mit einer Anaphylaxie, die nur ambulant behandelt wird, fallen zwischen 12 und 48 Stunden aus. Personen, die stationär behandelt werden, fallen gemäss der medizinischen Statistik der Krankenhäuser während 2.3 Tagen aus.

■ **Umfang und Bewertung der bezahlten und unbezahlten Arbeit:** Die Erwerbstätigen in der Schweiz leisten pro Jahr im Durchschnitt 1'484 Stunden bezahlte Arbeit, was 4.1 Stunden pro Tag entspricht. Eine Arbeitsstunde wird mit einem Arbeitskostensatz von 61.3 Franken bewertet. Die schweizerische Bevölkerung leistet im Durchschnitt unbezahlte Arbeit im Umfang von 3.7 Stunden pro Tag (Erwerbstätige). Nicht-Erwerbstätige leisten 4.8 Stunden pro Tag. Eine Stunde unbezahlte Arbeit wird mit dem Marktkostenansatz von 46 Franken bewertet.

Tabelle 22 gibt einen Überblick über die direkten und indirekten Gesundheitskosten bei den Nahrungsmittelallergikern. Die Kostenschätzung wurde für leichte allergische Reaktionen, vergleichbar mit Reaktionen des Stadiums I, und potentiell lebensbedrohliche Reaktionen respektive anaphylaktische Schocks getrennt durchgeführt. Die Gesamtkosten der leichten allergischen Reaktionen belaufen sich auf schätzungsweise 19.7 Mio. Franken. Die direkten Kosten im Gesundheitswesen sind mit 4.6 Mio. relativ gering, weil angenommen wird, dass die Patient/innen ausschliesslich ambulant versorgt werden. Die relative hohen Gesamtkosten bei den allergischen Reaktionen entstehen, weil von 119'000 bis 223'000 Diätfehlern pro Jahr ausgegangen wird. Die geschätzten Kosten von anaphylaktischen Schocks liegen mit rund 720'000 Franken deutlich tiefer. Aufgrund der Tatsache, dass pro Jahr rund 100 Anaphylaxie-Fälle stationär behandelt werden, sind die durchschnittlichen Kosten pro Fall deutlich höher als bei den leichten allergischen Reaktionen. Das Einsparungspotential beläuft sich im mittleren Szenario auf rund 7.7 Mio. Franken.

Tabelle 22: Reduktion der direkten und indirekten Gesundheitskosten durch die schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf bei den Nahrungsmittelallergikern

	Leichte allergische Reaktionen (A)			Anaphylaktische Schocks (B)		
	tief	mittel	hoch	tief	mittel	hoch
Anzahl Fälle pro Jahr	119'148	171'177	223'206	176	528	880
Direkte Kosten im Gesundheitswesen	3'248'448	4'666'971	6'085'494	432'402	506'327	580'251
Kosten in der stationären Versorgung	0	0	0	419'254	419'254	419'254
Kosten in der ambulanten Versorgung	3'248'448	4'666'971	6'085'494	13'148	87'073	160'997
- Kosten der Arztkonsultationen	2'233'308	3'208'542	4'183'777	6'887	45'610	84'332
- Medikamentenkosten	1'015'140	1'458'428	1'901'717	6'261	41'463	76'665
Indirekte Gesundheitskosten	6'645'217	15'029'406	39'195'171	92'123	210'892	557'498
Erwerbstätige Erwachsene	4'658'917	10'040'039	26'183'406	51'614	118'158	312'352
- bezahlte Arbeit	2'765'318	5'959'303	15'541'260	30'636	70'133	185'398
- unbezahlte Arbeit	1'893'599	4'080'736	10'642'146	20'979	48'025	126'954
Nicht-erwerbstätige Erwachsene	1'283'060	2'765'015	7'210'880	14'215	32'540	86'022
Kinder	703'239	2'224'352	5'800'885	26'294	60'194	159'124
Gesamtkosten	9'893'664	19'696'377	45'280'664	524'526	717'219	1'137'749
Gesamtkosten pro Fall	83	115	203	2'980	1'358	1'293
Kostenreduktion um 38%	3'759'592	7'484'623	17'206'652	199'320	272'543	432'345

Quelle: Berechnungen BASS

Die Ergebnisse der Kostenschätzung für die Personen mit Zöliakie, wie sie **Tabelle 23** aufgeführt sind, beruhen auf der Annahme, dass sich die Betroffenen im Schadensfall weder stationär noch ambulant behandeln lassen. Aus diesem Grund entstehen keine direkten Kosten im Gesundheitswesen. Die durchschnittlichen Kosten pro Fall sind mit 84 Franken im mittleren Szenario eher tief, doch aufgrund der grossen Anzahl von Fällen entstehen substantielle Kosten im Umfang von 11 Mio. Franken.

Tabelle 23: Reduktion der direkten und indirekten Gesundheitskosten durch die schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf bei den Zöliakie-Betroffenen mit sehr starken Zöliakie-Beschwerden

	Sehr starke Zöliakie-Beschwerden (C)		
	tief	mittel	hoch
Anzahl Fälle pro Jahr	133'815	133'815	133'815
Direkte Kosten im Gesundheitswesen	0	0	0
Kosten in der stationären Versorgung	0	0	0
Kosten in der ambulanten Versorgung	0	0	0
- Kosten der Arztkonsultationen	0	0	0
- Medikamentenkosten	0	0	0
Indirekte Gesundheitskosten	7'463'245	11'194'867	22'389'735
Erwerbstätige Erwachsene	5'232'431	7'848'647	15'697'293
- bezahlte Arbeit	3'105'729	4'658'594	9'317'188
- unbezahlte Arbeit	2'126'702	3'190'053	6'380'105
Nicht-erwerbstätige Erwachsene	1'441'005	2'161'508	4'323'016
Kinder	789'808	1'184'713	2'369'425
Gesamtkosten	7'463'245	11'194'867	22'389'735
Gesamtkosten pro Fall	56	84	167
Kostenreduktion um 38%	2'836'033	4'254'050	8'508'099

Quelle: Berechnungen BASS

In **Tabelle 24** ist die Summe der einzelnen Kostenschätzungen aufgeführt. Der Nutzen der schriftlichen Deklaration der Allergene beläuft sich auf 12 Mio. Franken im mittleren Szenario. Die Kostenschätzungen verdeutlichen, dass die Schadenslast im Einzelfall bei Nahrungsmittelunverträglichkeiten mit Ausnahme der Anaphylaxie gering ist. Einerseits ist die Dauer der Beschwerden kurz (0 bis 2 Tage) und andererseits müssen nur die wenigsten Fälle stationär behandelt werden. Die grosse Zahl der Betroffenen führt aber

dazu, dass substantielle Gesundheitskosten entstehen, wobei der Produktionsausfall an bezahlter und unbezahlter Arbeit am stärksten ins Gewicht fällt.

Tabelle 24: Reduktion der direkten und indirekten Gesundheitskosten durch die schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf bei den Nahrungsmittelallergikern und den Zöliakie-Betroffenen

	Gesamtkosten (A+B+C)		
	tief	mittel	hoch
Anzahl Diätfehler pro Jahr	253'139	305'520	357'901
Direkte Kosten im Gesundheitswesen	3'680'850	5'173'297	6'665'745
Kosten in der stationären Versorgung	419'254	419'254	419'254
Kosten in der ambulanten Versorgung	3'261'596	4'754'044	6'246'491
- Kosten der Arztkonsultationen	2'240'195	3'254'152	4'268'109
- Medikamentenkosten	1'021'401	1'499'892	1'978'382
Indirekte Gesundheitskosten	14'200'585	26'435'166	62'142'404
Erwerbstätige Erwachsene	9'942'962	18'006'843	42'193'051
- bezahlte Arbeit	5'901'683	10'688'030	25'043'846
- unbezahlte Arbeit	4'041'279	7'318'813	17'149'205
Nicht-erwerbstätige Erwachsene	2'738'280	4'959'064	11'619'917
Kinder	1'519'342	3'469'259	8'329'435
Gesamtkosten	17'881'435	31'608'463	68'808'148
Gesamtkosten pro Fall	71	103	192
Kostenreduktion um 38%	6'794'945	12'011'216	26'147'096

5.4 Alternative Regelungen

Im Rahmen der RFA konnten in Bezug auf die veränderten Deklarationspflichten bei Lebensmitteln folgende alternative Regelungen identifiziert werden:

■ **Verzicht auf Schweizer Sonderregelung mit negativen ökonomischen Auswirkungen:** Es stellt sich – nicht zuletzt auch angesichts der zunehmenden Beliebtheit des Einkaufstourismus im angrenzenden Ausland – die Frage, ob es sinnvoll ist, dass die Verpackungen von Lebensmitteln, die in Deutschland verkehrsfähig sind, verändert werden müssen, damit sie auch in der Deutschen Schweiz verkehrsfähig sind. Gleiche Aussagen gelten für Frankreich und die französische Schweiz bzw. Italien und die italienische Schweiz. Damit die Lebensmittel, die im angrenzenden Ausland vertrieben werden, auch in der Schweiz verkehrsfähig sind, müssten die Schweizer Sonderbestimmungen, die dazu führen, dass Verpackungen für den Schweizer Markt angepasst werden müssen, aufgegeben werden: In Bezug auf die Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten wäre dies kurzfristig möglich, da die Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten auf Verordnungsstufe reguliert wird. In Bezug auf die Deklaration des Produktionslands ist eine kurzfristige Anpassung nicht möglich, da diese auf Gesetzesstufe reguliert ist. Ein Verzicht auf diese beiden Sonderregelungen, die aus ökonomischer Sicht nicht als vorteilhaft qualifiziert werden können, würde zum einen zu einer Reduktion der Regulierungskosten führen, die entstehen, wenn für den Schweizer Markt keine gesonderten Verpackungen produziert werden müssen. Zum anderen würde ein solcher Verzicht den Parallelimport und den Preiswettbewerb stärken. Bezüglich Schweizer Sonderregelungen in Bezug auf die Deklarationspflichten bei Lebensmitteln ist zu bemerken, dass die Revision des LMR auch Abweichungen vom EU-Recht enthält, die aus ökonomischer Sicht zu begrüßen sind. In Bezug auf die Deklaration bei Fisch und Fleisch z.B. enthält das revidierte LMR pragmatische Lösungen, die aus ökonomischer Sicht vorteilhafter sind als die Regelung im EU-Recht und die die Akzeptanz der Gleichwertigkeit der Schweizer Bestimmungen durch die EU nicht gefährden dürften.

■ **Verzicht auf Deklaration der Allergene:** Die Schadenslast von allergischen Reaktionen aufgrund des Verzehrs von Lebensmittel schätzen wir auf CHF 31.6 Mio. Unter der optimistischen Annahme, dass 38 Prozent der Schadensereignisse durch die schriftliche Deklaration der Allergene im Offenverkauf verhindert werden können, ergibt sich ein Nutzen in der Höhe von CHF 12.0 Mio. Die laufenden und einmaligen

Kosten, die den Unternehmen aufgrund einer systematischen Identifikation der Allergene und der Kennzeichnung der im Offenverkauf angebotenen Produkte entstehen werden, schätzen wir auf CHF 17.0 Mio. (laufende Kosten) bzw. CHF 116.5 Mio. (einmalige Kosten). Unsere Schätzungen sind vergleichsweise ungenau, so dass wir nicht mit Sicherheit sagen können, dass die Kosten der Regulierung höher sind als der Nutzen der Regulierung. Unseres Erachtens indizieren unsere Schätzergebnisse eher, dass die Kosten der schriftlichen Deklaration der Allergene höher sind als der Nutzen der Deklaration. Aus diesem Grund stellt der Verzicht auf die schriftliche Deklaration der Allergene eine diskussionswürdige Handlungsoption dar.

■ **Ausdehnung der compliance period von 12 Monaten auf 42 Monate:** Mit einer Ausdehnung der compliance period von 12 auf 42 Monaten könnten die Regulierungskosten der veränderten Deklarationspflichten bei Lebensmitteln deutlich gesenkt werden. Allein in Bezug auf vorverpackte Produkte könnten die Regulierungskosten dadurch von CHF 147.4 Mio. auf CHF 4.6 Mio. gesenkt werden.

5.5 Fazit

Die veränderten Deklarationspflichten bei Lebensmitteln werden bei den Unternehmen der Lebensmittel-Herstellung, des Lebensmittel-Grosshandels, des Lebensmittel-Detailhandels, des Lebensmittel-Fachdetailhandels (Bäckereien, Metzgereien und Käsereien) und der Gastronomie zu zusätzlichen Regulierungskosten führen. Hohe zusätzliche Regulierungskosten werden insbesondere entstehen, wenn die Unternehmen der Gastronomie und des Lebensmittel-Fachdetailhandels die Allergene der im Offenverkauf angebotenen Lebensmittel systematisch identifizieren müssen und wenn die Hersteller von Lebensmitteln aufgrund der veränderten Deklarationspflichten die Verpackungen anpassen müssen. Die Regulierungskosten der Anpassung der Verpackungen könnten durch eine Ausdehnung der compliance period von 12 auf 42 Monate deutlich gesenkt werden. Indirekte Kosten wird die neue Regelung in Bezug auf die Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten verursachen, weil diese den Parallelimport und den Preiswettbewerb schwächt.

Der unmittelbare Nutzen der veränderten Deklarationspflichten ist zum einen in einer Reduktion der Schadenslast aufgrund allergischer Reaktionen zu sehen. Wir können nicht abschliessend beurteilen, ob dieser Nutzen die Kosten der schriftlichen Deklaration der Allergene im Offenverkauf deckt. Unsere empirischen Schätzungen indizieren eher, dass die Kosten der schriftlichen Deklaration der Allergene die Reduktion der Schadenslast übertreffen. Der unmittelbare Nutzen ist zum anderen in einer Zunahme des Nutzens der Konsument/innen zu sehen, die aufgrund der zusätzlich deklarierten Informationen präferenzoptimierte Konsumententscheidungen fällen können. Aus Konsumentenbefragungen ist bekannt, dass die Zahlungsbereitschaft der Konsument/innen für zusätzliche Informationen eher gering ist, so dass auch dieser Nutzen als nicht allzu hoch einzuschätzen ist.

Ausgehend von den Ergebnissen der durchgeführten RFA empfehlen wir, die compliance period auf 42 Monate auszudehnen und die Deklaration der Herkunft unverarbeiteter Zutaten derart zu regulieren, dass für die Schweiz aufgrund dieser Regulierung nicht gesonderte Verpackungen hergestellt werden müssen.

6 Veränderte Regulierung des Dusch- und Badewassers

6.1 Veränderung der Rechtsordnung

Das Dusch- und Badewasser werden dem Geltungsbereich des LMG unterstellt (vgl. Art. 5 lit. i LMG). Das Dusch- und Badewasser ist **neu** ein Gebrauchsgegenstand. Beim Dusch- und Badewasser handelt es sich um Wasser, das dazu bestimmt ist, in öffentlichen und nicht privaten, für einen bestimmten Personenkreis zugänglichen Anlagen mit dem menschlichen Körper in Kontakt zu kommen, und das nicht dazu bestimmt ist, getrunken zu werden. Beispiele hierfür sind das Dusch- und Badewasser in Spitälern, Pflegeheimen oder Hotels. Die Anforderungen an die Wasserqualität und Wasseraufbereitung sind in der Verordnung über Wasser für den menschlichen Gebrauch sowie Wasser, das mit dem Körper in Kontakt kommt, festgehalten. Sie orientieren sich an der SIA-Norm 385/9 «Wasser und Wasseraufbereitungsanlagen in Gemeinschaftsbädern - Anforderungen und ergänzende Bestimmungen für Bau und Betrieb».

Bisher wurde das Dusch- und Badewasser kantonal geregelt. Die meisten Kantone verfügen in Bezug auf die Regulierung des **Badewassers** über kantonale Bäderverordnungen, die sich entweder an der SIA-Norm 385/9 (2011) oder an der Vorgängerversion SIA-Norm 385/1 (2000) orientieren. Andere Kantone verfügen über eigene kantonspezifische Normen. Wiederum andere Kantone verfügen über keine spezifische Gesetzesgrundlage im Bereich des Badewassers (vgl. Minardi 2013). Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage bedeutet aber nicht, dass bei der Untersuchung des Badewassers keine Normen angewandt werden, wie das Beispiel des Kantons Basel-Stadt zeigt. Im Jahresbericht 2011 des Kantonslabors BS steht, dass die Untersuchungen des Badewassers in den Hallen- und Freibädern des Stadtkantons gemäss SIA-Norm 385/9 erfolgt ist (Kantonales Labor Basel-Stadt 2011, 139). Im Bereich des **Duschwassers** ist die Regelungsdichte deutlich geringer. Zwei Kantone (TG, SG) orientieren sich in ihren Verordnungen an der BAG-Empfehlung für Legionellenprophylaxe, alle anderen Kantone verfügen über keine gesetzliche Grundlage im Bereich des Duschwassers.

Mit dem neuen LMG wird für die Behandlung und Kontrolle des Dusch- und Badewassers eine einheitliche gesetzliche Grundlage geschaffen. Mit Blick auf die geringe kantonale Regelungsdichte ist es wahrscheinlich, dass die signifikanten Veränderungen im Vollzug im Bereich des Duschwassers zu erwarten sind.

Bei den Veränderungen in Bezug auf die Regulierung des Dusch- und Badewassers handelt es sich um eine **Schweizer Sonderregelung auf Gesetzesebene**.

6.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Wenn sich Nutzer/innen von (halb-)öffentlichen Bade- und Duschanlagen mit Krankheitserregern anstecken, entstehen negative externe Effekte: Die Betreiber/innen von Dusch- und Badeanlagen berücksichtigen bei ihren Entscheiden, welche die Sicherheit des Dusch- und Badewassers beeinflussen, die Kosten, die aufgrund der Infektion mit Krankheitserregern im Gesundheitswesen und in der Wirtschaft anfallen, nicht vollumfänglich, da diese Kosten zum grössten Teil nicht von ihnen getragen werden. Dies kann dazu führen, dass Betreiber/innen von (halb-)öffentlichen Bade- und Duschanlagen weniger in die Sicherheit des Wassers investieren, als es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimal wäre. Diese externen negativen Effekte begründen aus ökonomischer Sicht einen Staatseingriff im Sinne der Revision des LMR dann, wenn der Nutzen des Eingriffs (Reduktion der Schadenslast aufgrund von Infektionskrankheiten) die Kosten des Eingriffs (Kosten der Massnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität) übertrifft?. Da wir den Impact der neuen Regulierung des Dusch- und Badewassers auf die Häufigkeit von Infektionen mit Krankheitserregern und die Regulierungskosten in Bezug den Duschbereich im Rahmen der RFA nicht abschätzen konnten, sind wir nicht in der Lage zu beurteilen, ob der Nutzen der Regulierung höher ist als die Kosten der Regulierung.

6.3 Auswirkungen

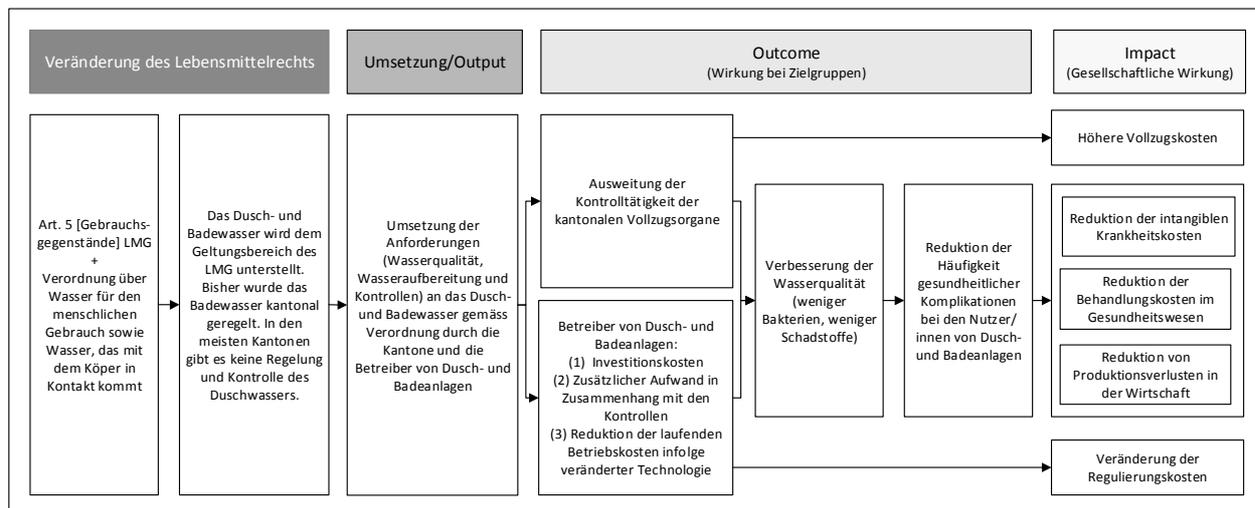
6.3.1 Wirkungsmodell

Abbildung 4 zeigt das Wirkungsmodell für die Ausdehnung des Geltungsbereichs des LMG auf das Dusch- und Badewasser.

■ **Kosten:** Die Betreiber/innen von Dusch- und Badeanlagen sowie die kantonalen Vollzugsbehörden sind für die Umsetzung der Anforderungen an das Dusch- und Badewasser gemäss SIA-Norm 385/9 zuständig. Die Umsetzung dieser Neuerungen ist grundsätzlich für beide Parteien mit Mehraufwand verbunden. Die **kantonalen Vollzugsbehörden** müssen ihre Kontrolltätigkeit auf Duschanlagen ausweiten, wenn sie es bisher noch nicht gemacht haben (=höhere Vollzugskosten). Die **Betreiber/innen von Dusch- und Badeanlagen** müssen in die Anlagen investieren, um den neuen Anforderungen zu genügen (=Investitionskosten). Beispielsweise ist gemäss der neuen SIA-Norm die Rückspülung des Filters in Badeanlagen nur noch mit desinfiziertem Wasser erlaubt. Weiter liegt der Grenzwert bei Chlor (gebunden) neu bei 0.2 mg/l und damit um 0.1 mg/l tiefer als vorher. Des Weiteren ist damit zu rechnen, dass den Betreiber/innen in Zusammenhang mit der Vorbereitung, Begleitung und Nachbereitung der Kontrollen durch die kantonalen Vollzugsbehörden laufende Kosten in Form von zusätzlichen Personalaufwänden entstehen werden.

■ **Nutzen:** Diese Massnahmen haben das Ziel, die Wasserqualität zu verbessern. Die Belastung der Dusch- und Badewasser mit Bakterien (insb. Legionellen beim Duschwasser) und Schadstoffen soll vermindert werden. Die Legionellenprofilaxe stellt dabei das vorrangige Ziel des Gesetzgebers dar. Sofern dieses Ziel erreicht wird, ist anzunehmen, dass die Häufigkeit gesundheitlicher Komplikationen bei den **Nutzer/innen von Dusch- und Badeanlagen** abnehmen wird. Dieser Outcome hat zur Folge, dass die intangiblen Krankheitskosten, die Behandlungskosten im Gesundheitswesen und die Produktivitätsverluste in der Wirtschaft sinken werden.

Abbildung 4: Wirkungsmodell zur Ausdehnung des Geltungsbereichs auf das Dusch- und Badewasser



Quelle: Darstellung BASS

6.3.2 Kosten der Regulierung

Bevor wir auf die Auswirkungen der VQWmK auf die Regulierungskosten der Betreiber/innen von Dusch- und Badeanlagen eingehen, beschreiben wir die Ausgangslage. **Tabelle 25** gibt einen Überblick über die Anzahl der Bade- und Duschanlagen in der Schweiz und die Anzahl der Anlagen mit Investitionsbedarf. Die Zahlen beruhen auf Einschätzungen von 15 der insgesamt 20 kantonalen Vollzugsbehörden in der

Schweiz. Diese Angaben wurden mit Hilfe der Bevölkerungszahlen auf die Gesamtschweiz hochgerechnet. In der Schweiz gibt es schätzungsweise rund **3'502 Bade- und Duschanlagen**. Gemäss Einschätzungen der kantonalen Vollzugsbehörden müssen in der Schweiz 25 Prozent der Anlagen (N=891) saniert werden, damit diese Bade- und Duschanlagen den Anforderungen entsprechen, wie sie in der VQWmK festgehalten sind. Die Auswertung der Kantonsbefragung zeigt, dass kein Zusammenhang besteht zwischen dem Anteil der Anlagen mit Sanierungsbedarf und der Berücksichtigung der neuen SIA-Norm 385/9 in den kantonalen Gesetzesgrundlagen. Dieses Ergebnis überrascht insofern nicht, da die neue SIA-Norm erst 2011 veröffentlicht wurde. Sofern sich die Dusch- und Badeanlagen mit und ohne Sanierungsbedarf gemäss der Bevölkerung der Kantone auf die Schweiz verteilen, stehen zurzeit 482 Anlagen in Kantonen, die sich bereits heute an der SIA-Norm 385/9 orientieren und **410 Anlagen in Kantonen mit keinen, älteren oder anderen Normen als rechtliche Grundlagen**. Wir gehen in den folgenden Kostenberechnungen davon aus, dass durch die Regulierung nur in diesen Kantonen **zusätzliche Investitionen** ausgelöst werden. Die Anlagen in den anderen Kantonen würden auch unter dem geltenden Recht im Hinblick auf die SIA-Norm 385/9 saniert.

Wie in der Tabelle zu sehen ist, gibt es in der Schweiz schätzungsweise **13'786 Duschanlagen** (ohne Bäder). Der Anteil der Anlagen mit Investitionsbedarf beträgt rund 23 Prozent. Diese Schätzung beruht auf den Angaben von 6 kantonalen Vollzugsbehörden. Der Anteil der Duschanlagen mit Investitionsbedarf variiert je nach Vollzugsbehörde zwischen 10 und 30 Prozent. Die Schätzungen der Vollzugsbehörden sind mit Unsicherheit verbunden, da bis auf die Vollzugsbehörde des Kantons SG bisher keine Behörde Duschanlagen kontrolliert hat.⁴ Von den 3'123 Anlagen mit Investitionsbedarf stehen ungefähr 289 Anlagen in den Kantonen TG und SG, deren Bäder- und Duschverordnungen sich bereits heute auf die SIA-Norm 385/9 abstützen. **2'835 Duschanlagen** sind schätzungsweise von der Regulierung betroffen.

Tabelle 25: Anzahl Bade- und Duschanlagen in der Schweiz, 2014

	Schweiz	Kantone mit SIA-Norm 385/9	Kantone mit anderen Normen
Anzahl Bade- und Duschanlagen	3'502	1'893	1'609
Anteil der Betriebe mit Investitionsbedarf	25%		
Anzahl Bade- und Duschanlagen mit Investitionsbedarf	891	482	410
Anzahl Duschanlagen	13'786	1'274	12'513
Anteil der Betriebe mit Investitionsbedarf	23%		
Anzahl Duschanlagen mit Investitionsbedarf	3'123	289	2'835

Quelle: Befragung der kantonalen Vollzugsorgane; Berechnungen BASS

Die Betreiber/innen von sanierungsbedürftigen Badeanlagen in den Kantonen, in denen die SIA-Norm 385/9 noch nicht eingeführt ist, sind gezwungen bis Ende 2020 (Ablauf der Übergangsfrist der VQWmK), die notwendigen betrieblichen, technischen und auch baulichen Anpassungen vorzunehmen. Zürcher (2012) hat die Kostenauswirkungen der neuen SIA-Norm 385/9 exemplarisch anhand von zwei Fallbeispielen (Hallen- und Freibad) berechnet. Für Hallenbäder mit grossen Becken entstehen Investitionskosten in der Höhe von rund 90'000 Franken (Bau eines separaten Spülwasserbeckens, technische Aufrüstung für Anpassung des Volumenstroms). Für Bäder mit kleinen Becken belaufen sich die einmaligen Kosten auf schätzungsweise 45'000 Franken. Bei Freibädern muss bei der Umstellung auf die neue SIA-Norm deutlich weniger investiert werden, weil auf den Bau eines separaten Spülwasserbeckens verzichtet werden kann (Investition: etwa 8'000 Franken). Gemäss Zürcher (2012) nehmen die laufenden Betriebskosten sowohl im Hallenbad (-4'200 CHF/Jahr) als auch im Freibad (-3'200 CHF/Saison) ab. Die neuen technischen Möglichkeiten erlauben es den Betreiber/innen der Bade- und Duschanlagen, den Volumenstrom während des

⁴ Das kantonale Labor des Kantons Thurgau hat nicht an der Befragung der Vollzugsbehörden teilgenommen.

Badebetriebs (nicht nur nachts) den Besucherzahlen anzupassen. Diese Reduktion des Volumenstroms bei Einhaltung der Hygieneparameter führt zu einer deutlichen Senkung der Energiekosten.

Die Ergebnisse der Investitionsrechnung für eine Dauer von 24 Jahren zeigen (vgl. **Tabelle 26**), dass für die Hallenbäder bei einem Zinssatz von 2% negative Barwerte erzielt werden. Negative Barwerte bedeuten, dass die Ausgaben einer Investition höher ausfallen als die Einnahmen, die durch diese Investition ausgelöst werden. Die negativen Barwerte in der Tabelle sind als Kosten aufzufassen und die positiven Zahlen als Minderausgaben (=Nutzen). Die Investitionen bei den Freibädern erzielen aufgrund der günstigen Relation von Investitionsvolumen und laufenden Minderkosten einen positiven Barwert. Die Investitionen in die Badeanlagen erzielen insgesamt einen positiven Barwert. Das Investitionsvolumen, verteilt auf die vorgesehene 5-jährige Übergangsfrist (compliance period), beträgt für alle Badeanlagen 17.9 Mio. Franken, davon entfallen 13.9 Mio. Franken auf Hotelbäder und andere kleine Badeanlagen (z.B. Lernschwimmbecken in Schulanlagen, etc.). Vorausgesetzt, dass die Übergangsfrist eingehalten wird, müssten pro Jahr 18 kommunale Hallen- und Freibäder und zusätzlich 64 Hotelbäder und andere kleine Badeanlagen saniert werden. Laut Expert/innen werden zurzeit pro Jahr rund 10 bis 15 Hallen- oder Freibäder saniert. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass in den nächsten Jahren auch in den Kantonen, die sich bereits an der SIA-Norm 385/9 orientieren, Bädersanierungen anstehen. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der neuen Regulierung die Zahl der Badesanierungen deutlich ansteigen wird. Eine sanftere Übergangsregelung, wie sie der Kanton St.Gallen kennt, würde den Investitionsdruck verkleinern. Gemäss Bäderverordnung des Kantons SG müssen bestehende Bäder spätestens bei einer Sanierung angepasst werden, so dass sie den Anforderungen, wie sie in der Verordnung festgehalten sind, entsprechen.

Tabelle 26: Barwert der Investitionsrechnung (Dauer 24 Jahre, Zinssatz 2%)

Dusch- und Badeanlagen	Barwert (24 Jahre)	Barwert pro Jahr
Kommunale Hallenbäder (N=53)	-659'638	-27'485
Kommunale Freibäder (N=35)	1'568'339	65'347
Hotelbäder und andere kleine Badeanlagen (N=322)	-649'317	-27'055
Total (N=409)	259'383	10'808

Bemerkungen: Negative Barwerte = Kosten, Positive Barwerte = Minderausgaben (Nutzen)

Quelle: Berechnungen BASS

Die Zahl der sanierungsbedürftigen **Duschanlagen** übersteigt die Zahl der **Badeanlagen** mit Investitionsbedarf deutlich. Der durchschnittliche Sanierungsbedarf in CHF pro Anlage konnte von den konsultierten Expert/innen nicht abgeschätzt werden, weshalb wir die Regulierungskosten im Duschbereich nicht abschätzen konnten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Sanierungen der Duschanlagen erhebliche Kosten verursachen werden. Insbesondere bautechnische Massnahmen (Arbeiten an Leitungen, Trinkwasserwärmern, etc.) sind mit hohen Kosten verbunden.

Die zusätzlichen Kosten, die den Betreiber/innen von Dusch- und Badeanlagen und den kantonalen Vollzugsbehörden in Zusammenhang mit den amtlichen Kontrollen entstehen, sind im Abschnitt zu den amtlichen Kontrollen aufgeführt.

6.3.3 Nutzen der Regulierung

Bei der Legionellose handelt es sich um eine Infektionskrankheit. Es können zwei Formen unterschieden werden: Die Legionärskrankheit, eine Lungenentzündung, und das Pontiac-Fieber, eine Grippe-ähnliche Erkrankung. Auf der Basis der verfügbaren Literatur lässt sich abschätzen, dass jährlich rund 21'500 Personen am Pontiac-Fieber und 2'390 Personen an der Legionärskrankheit erkranken. Die Hospitalisierungsrate der Legionärskrankheit ist auf 43 Prozent und die Letalitätssrate auf 10 Prozent zu schätzen.

Tabelle 27 zeigt, dass wir die Schadenslast der Legionärskrankheit auf CHF 125.2 Mio. und diejenige des Pontiac-Fiebers auf CHF 26.8 Mio. schätzen. In Bezug auf diese Schätzung ist Folgendes bemerkenswert:

- Die Schadenslast sowohl der Legionärskrankheit als auch des Pontiac-Fiebers haben wir differenziert für folgende Personengruppen geschätzt: Frauen 0-29 Jahre, Männer 0-29 Jahre, Frauen 30-49 Jahre, Männer 30-49 Jahre, Frauen 50-64 Jahre, Männer 50-64 Jahre, Frauen 65+ Jahre und Männer 65+ Jahre.
- Produktivitätsverluste in Bezug auf unbezahlte Arbeit haben wir – Jeanrenaud et al. (1998) folgend – nur bis zum 74. Lebensjahr berücksichtigt.
- Die mortalitätsbedingten intangiblen Kosten und die mortalitätsbedingten indirekten Kosten (Produktivitätsausfälle in Bezug auf bezahlte und unbezahlte Arbeit) dürfen nicht addiert werden, weil in beiden Kostenarten der entgangene Nutzen des Eigenkonsums der verstorbenen Personen enthalten ist. Fueglistter-Dousse et al. (2009) folgend, sind wir davon ausgegangen, dass der Eigenkonsum ein Drittel der indirekten Kosten beträgt.
- Bezüglich der direkten Kosten im Gesundheitswesen ist nicht berücksichtigt, dass die geschätzten 240 Personen, die jährlich an der Legionärskrankheit sterben, aufgrund ihres frühzeitigen Todes im Gesundheitswesen keine Kosten mehr verursachen. Gemäss Vitale et al. (1998) und Fueglistter-Dousse et al. (2009) ist in der Literatur umstritten, ob dieser «Nutzen des frühzeitigen Todes» bei Kosten-Nutzen-Analysen zu berücksichtigen ist.
- Es ist davon auszugehen, dass wir die mortalitätsbedingten indirekten und intangiblen Kosten überschätzen. Dies deshalb, weil wir bei der Berechnung der Kosten davon ausgegangen sind, dass die Personen, die an der Legionärskrankheit sterben, eine für ihr Alter und ihren Jahrgang durchschnittliche Lebenserwartung haben. Es ist wahrscheinlich, dass die Personen, die an der Legionärskrankheit sterben, eine unterdurchschnittliche Lebenserwartung haben. Diese Bemerkung ist deshalb wesentlich, weil die mortalitätsbedingten Kosten zwei Drittel der Schadenslast der Legionellose betragen.

Die Schadenslast der Legionellose, wie sie in Tabelle 27 ausgewiesen ist, stellt nicht den Nutzen der im revidierten LMR vorgesehenen Regulierung des Dusch- und Badewassers dar. Denn mit der neuen Regulierung des Dusch- und Badewassers wird man nur einen Teil der Ansteckungen verhindern können – nicht zuletzt deshalb, weil Legionellen nicht nur über das Dusch- und Badewasser, sondern auch über andere Träger der Krankheitserreger (z.B. Kühltürme) verbreitet werden. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Ansteckungen nicht in der Schweiz erfolgt. Der Anteil reisebedingter Ansteckungen an den gemeldeten Fällen der Legionärskrankheit betrug im Jahr 2014 z.B. 14 Prozent.

Die im Rahmen der RFA konsultierten Expert/innen waren nicht in der Lage, abzuschätzen, in welchem Ausmass sich die neue Regulierung des Dusch- und Badewassers auf die Verbreitung der Legionärskrankheit auswirken wird, so dass wir nicht in der Lage sind, den Nutzen quantitativ abzuschätzen. Allerdings gehen die Expert/innen davon aus, dass die neue Regulierung des Dusch- und Badewassers einen signifikanten Impact auf die Häufigkeit der Legionellose haben wird.

Tabelle 27: Schadenslast der Legionellen-Erkrankung, Angaben in CHF

	Pneumonie	Pontiac-Fieber	Total
Anzahl Erkrankungen	2'390	21'510	23'900
Hospitalisierungsrate	43%	0.35%	
Letalitätsrate	10%	0%	
Anzahl Todesfälle	240	0	240
Durchschnittsalter bei Todesfall	82.5	-	
Direkte Kosten im Gesundheitswesen	14'564'369	933'752	15'498'120
<i>Kosten stationärer Spitalaufenthalte</i>	14'039'970	720'803	14'760'773
Anzahl Hospitalisierungen	1'039	74	
Anzahl Spitalaufenthaltsstage	11'746	595	
Kosten pro Hospitalisierung	13'507	9'697	
<i>Kosten ambulanter Arztbesuche</i>	411'460	212'949	624'409
Anzahl ambulanter Arztbesuche	3'741	1'936	
Kosten pro Arztbesuch	110	110	
<i>Medikamentenkosten</i>	112'939	0	
Indirekte Kosten in Bezug auf bezahlte Arbeit	10'006'960	15'963'667	25'970'627
<i>Mortalitätsbedingte Produktivitätsverluste</i>	7'229'494	0	7'229'494
Anzahl Todesfälle im Erwerbsalter	12	0	
Anzahl verlorener Arbeitsstunden	114'188	0	
<i>Morbiditätsbedingte Produktivitätsverluste</i>	2'777'466	15'963'667	18'741'134
Anzahl Krankheitsfälle von Erwerbstätigen	1'060	11'523	
Anzahl Absentzstage pro Krankheitsfall	9.8	3	
Indirekte Kosten in Bezug auf unbezahlte Arbeit	34'940'888	9'458'849	44'399'737
<i>Mortalitätsbedingte Produktivitätsverluste</i>	31'962'890	0	31'962'890
<i>Morbiditätsbedingte Produktivitätsverluste</i>	2'977'998	9'458'849	12'436'847
Intangible Kosten	78'744'531	415'467	79'159'999
<i>Mortalitätsbedingte intangible Kosten</i>	77'781'167	0	77'781'167
Wert eines Lebensjahres im Jahr 2014	53'902	-	
Anzahl verlorener Lebensjahre	1'504	0	
<i>Morbiditätsbedingte intangible Kosten</i>	963'365	415'467.12	1'378'832
Disability Weight	0.28	0.05	
Anzahl DALYS	17.87	8.31	
Total Brutto	138'256'748	26'771'735	165'028'484
-1/3 der mortalitätsbedingten indirekten Kosten (Doppelzählung)	-13'064'128	0	-13'064'128
Total Netto	125'192'621	26'771'735	151'964'356
Total Netto pro Erkrankung	52'382	1'245	6'358

Quelle: Diverse Quellen; Berechnungen BASS

6.4 Alternative Regelungen

Im Rahmen der RFA konnten keine alternativen Regelungen des Dusch- und Badewassers in Bezug auf den zu regulierenden Gegenstand identifiziert werden. Die Kostenberechnungen zeigen aber, dass aufgrund der 5-jährigen Übergangszeit die Zahl der Bade- und Duschanlagen, die in den nächsten Jahren saniert werden müssen, stark zunehmen wird. Der Investitionsdruck könnte die finanziellen Möglichkeiten von einigen Betreiber/innen von Dusch- und Badeanlagen übersteigen. Eine sanftere Übergangsregelung, wie sie der Kanton St.Gallen gewählt hat, würde den Investitionsdruck verkleinern. Im Kanton SG sind die bestehenden Bäder spätestens bei einer Sanierung der geltenden Verordnung anzupassen (vgl. Art. 10 [Übergangsbestimmung] Bäderverordnung vom 21. November 2000, Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen 313.75).

Die Analyse der Schadenslast der Legionellose hat gezeigt, dass der grösste Teil der Schadenslast der Legionellose auf Infektionen bei alten Menschen zurückzuführen ist. Altersheime sollten im Rahmen des Vollzugs deshalb prioritär behandelt werden.

6.5 Fazit

Der Nutzen der bundesweiten Regelung des Dusch- und Badewassers konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden. Zwei Indikatoren sprechen dafür, dass die neue Regelung einen substantiellen Nutzen generiert. Einerseits sind sich die befragten Expert/innen einig, dass die neue Regulierung des Dusch- und Badewassers dazu führt, dass die tatsächliche Zahl der Ansteckungen mit Legionellose zurückgehen wird. Andererseits beträgt die Schadenslast von Legionellose im Status quo geschätzte 152 Mio. Franken, was bei rund 24'000 Betroffenen eine beträchtliche Schadenslast darstellt. Die Regulierungskosten, die durch die neue Regelung bei den Betreiber/innen von Bade- und Duschanlagen ausgelöst werden, konnten nicht vollumfänglich quantifiziert werden. Die Zahl der sanierungsbedürftigen Anlagen ist hoch, insbesondere bei den Duschanlagen. Die Sanierungskosten bei den Badeanlagen fallen weniger hoch aus als erwartet, weil die Investitionen mit einer Reduktion der laufenden Kosten verbunden sind. Zu den durchschnittlichen Sanierungskosten bei den Duschanlagen gibt es keine verlässlichen Angaben. Vor diesem Hintergrund ist eine abschliessende Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht möglich. Einzig in Bezug auf die kommunalen Freibäder, lässt sich sagen, dass der Nutzen der Regulierung höher ist als die Kosten der Regulierung.

7 Wechsel zu einem Höchstmengensystem

7.1 Veränderung der Rechtsordnung

Unsichere Lebensmittel dürfen auch gemäss dem neuen LMG nicht in den Verkehr gebracht werden. Lebensmittel gelten neu als nicht sicher, wenn davon auszugehen ist, dass sie gesundheitsschädlich sind und/oder für den Verzehr ungeeignet (vgl. Art. 7 [Lebensmittelsicherheit] Abs. 1 + 2 LMG). Bisher durften Nahrungsmittel bei ihrem üblichen Gebrauch die Gesundheit nicht gefährden (Art. 13 [Nahrungs- und Genussmittel] aLMG). In Art. 7 Abs. 4 des neuen LMG ist festgehalten, dass der Bundesrat die Anforderungen an die Sicherheit der Lebensmittel festlegt. Diese Bestimmung unterscheidet sich nicht von der alten Regulierung, ermöglicht es dem Bundesrat aber, Höchstmengen festzulegen. Im Rahmen der Revision des Lebensmittelrechts wird das Toleranzwert-Grenzwert-System für Mikroorganismen sowie für Fremd- und Inhaltsstoffe (vgl. Art. 10 [Grenz- und Toleranzwerte] aLMG) in ein Höchstmengen-System überführt. Sowohl bei der neuen Definition von Lebensmittelsicherheit als auch beim Systemwechsel handelt es sich um eine **Übernahme von EU-Recht auf Gesetzesstufe**. Der Gesetzgeber betont, dass sich diese veränderte Rechtsordnung und die Anpassungen im Vollzug nicht negativ auf das Schutzniveau auswirken dürfen (vgl. Bundesrat 2011).

7.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit staatlichen Handelns ergibt sich aus der Sicherstellung der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU.

7.3 Auswirkungen

7.3.1 Kosten der Regulierung

Der Wechsel zu einem Höchstmengensystem wird bei den Kantonen zu zusätzlichen laufenden und einmaligen Vollzugskosten führen. Auf der Basis der Ergebnisse einer schriftlichen Befragung der Kantonschemiker, an der 19 Kantone teilgenommen haben, **bezeichnen wir die einmaligen zusätzlichen Vollzugskosten der Kantone auf CHF 570'000 und die laufenden, jährlich wiederkehrenden Kosten auf CHF 845'000 pro Jahr**. Die zusätzlichen laufenden Vollzugskosten haben die Kantone damit begründet, dass bei einem Höchstmengensystem zur Beurteilung von Analyseergebnissen mehr Abklärungen vorgenommen werden müssen. Allerdings gab es auch Kantone, die davon ausgehen, dass der Wechsel zu einem Höchstmengensystem die laufenden Vollzugskosten nicht verändern wird.

Abgesehen von diesen zusätzlichen Vollzugskosten bei den Kantonen, sind vom Wechsel zu einem Höchstmengensystem keine anderen wesentlichen Auswirkungen zu erwarten.

Tabelle 28: Zusätzliche Vollzugskosten der Kantone aufgrund des Wechsels zu einem Höchstmengensystem

	Zusätzliche Vollzugskosten in CHF
Einmalige Kosten	569'567
Verwaltungsinterne Arbeitskosten	475'114
Sachkosten	94'454
Zusätzliche laufende Kosten pro Jahr	844'544
Verwaltungsinterne Arbeitskosten	824'046
Sachkosten	20'498

Quelle: Schriftliche Befragung der Kantone (n=19); Berechnungen BASS

7.3.2 Nutzen der Regulierung

Der Wechsel zu einem Höchstmengensystem wird gemäss den konsultierten Expert/innen die Sicherheit der Lebensmittel nicht verändern. Der Nutzen des Wechsels zu einem Höchstmengensystem ist in einer Reduktion von Unsicherheiten und Verärgerungen bei den Unternehmen der Wirtschaft zu sehen: Da im Rahmen des Höchstmengensystems Analyseergebnisse individueller, d.h. bezogen auf die spezifische Sachlage, interpretiert werden, wird der Wechsel zu einer Reduktion der Häufigkeit ungerechtfertigter Beanstandungen führen. Der Wechsel zu einem Höchstmengensystem zielt auch darauf ab, die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU sicherzustellen. Auch darin ist ein Nutzen der veränderten Regulierung zu sehen.

7.4 Alternative Regelungen

Einige der befragten Kantone haben in Zusammenhang mit dem Wechsel zu einem Höchstmengensystem auf die Wichtigkeit eines fachlichen Supports und entsprechender Hilfsmittel durch die Bundesbehörden aufmerksam gemacht.

7.5 Fazit

Der Wechsel zu einem Höchstmengensystem wird bei den Kantonen zu zusätzlichen laufenden Vollzugskosten in der Höhe von geschätzten CHF 845'000 und zu einmaligen Vollzugskosten in der Höhe von geschätzten CHF 570'000 führen. Der Systemwechsel wird keine Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit haben, jedoch zu einer Reduktion der Häufigkeit ungerechtfertigter Beanstandungen führen. Der Nutzen der Regulierung ist in einer Reduktion der Unsicherheit/Verärgerung, die ungerechtfertigte Beanstandungen bei den Lebensmittelbetrieben verursachen, sowie in der Sicherstellung der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU zu sehen.

8 Aufgabe des Positivprinzips

8.1 Veränderung der Rechtsordnung

Das Positivprinzip, Bestandteil des alten Lebensmittelgesetzes, wird aufgegeben. Nach dem neuen Regelungskonzept sind alle Lebensmittel verkehrsfähig, ausser die Verkehrsfähigkeit wird explizit eingeschränkt (vgl. Art. 7 [Lebensmittelsicherheit] Abs. 5 LMG). Bisher sind Lebensmittel nur verkehrsfähig, wenn sie im Verordnungsrecht umschrieben oder mit einer Einzelbewilligung des BLV zugelassen sind (vgl. Art. 8 [Zulässige Lebensmittel] aLMG). Neuartige Produkte, d.h. Produkte, die es vor 1997 auf dem Markt nicht gab, unterliegen nach wie vor einer Bewilligungspflicht (vgl. Verordnung des EDI über neuartige Lebensmittel). Viele Produkte (Käse, Milch, etc.) sind auch nach der Revision des Lebensmittelrechts im Verordnungsrecht genau umschrieben, obwohl grundsätzlich neu keine Positivliste mehr geführt wird. Käse, der nicht aus Milch hergestellt wurde (Analogkäse), darf beispielsweise auch in Zukunft nicht als Käse auf den Markt gebracht werden, sondern muss anders bezeichnet werden.

Bei der Aufgabe des Positivprinzips handelt es sich um eine **Übernahme von EU-Recht auf Gesetzesstufe**.

8.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit staatlichen Handelns ergibt sich aus der Sicherstellung der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU.

8.3 Auswirkungen

8.3.1 Kosten der Regulierung

Die Aufgabe des Positivprinzips ist mit keinen Kosten verbunden.

8.3.2 Nutzen der Regulierung

Die Aufgabe des Positivprinzips ist mit einer Reduktion der Zahl von Einzelbewilligungen von neuartigen Produkten verbunden. Im Jahr 2014 gab es gemäss den Bundesbehörden insgesamt 20 Einzelbewilligungen. 18 dieser Einzelbewilligungen wären unter der revidierten Rechtsordnung nicht mehr erforderlich. Eine Einzelbewilligung verursacht bei den Bundesbehörden Arbeitsaufwände im Umfang von 100 Arbeitsstunden pro Bewilligung und bei den Unternehmen Arbeitsaufwände im Umfang von 50 Arbeitsstunden pro Bewilligung. Hiervon ausgehend lässt sich abschätzen, dass die Aufgabe des Positivprinzips zu einer **Reduktion der Vollzugskosten beim Bund in der Höhe von CHF 160'200 pro Jahr** und zu einer **Reduktion der Regulierungskosten der Unternehmen in der Höhe von CHF 57'870 pro Jahr** führen wird.

Tabelle 29: Reduktion der Vollzugs- und Regulierungskosten aufgrund der Aufgabe des Positivprinzips

Anzahl Einzelbewilligungen im Jahr 2014	20
Anzahl wegfallender Einzelbewilligungen	18
Arbeitsaufwand pro Einzelbewilligung beim Bund, in Stunden	100
Arbeitsaufwand pro Einzelbewilligung bei den Unternehmen, in Stunden	50
Reduktion der Vollzugskosten beim Bund, in CHF	160'200
Reduktion der Regulierungskosten bei den Unternehmen, CHF	57'870
Reduktion der Kosten Total, in CHF	218'070

Quelle: Schriftliche Befragung des BLV, schriftliche Befragung der Unternehmen; Berechnungen BASS

8.4 Alternative Regelungen

Die Aufgabe des Positivprinzips ist aus ökonomischer Sicht zu begrüssen. Im Rahmen der RFA konnten keine alternativen Regelungen identifiziert werden.

8.5 Fazit

Die Aufgabe des Positivprinzips wird beim Bund zu einer Reduktion der Vollzugskosten in der Höhe von CHF 160'200 und in der Wirtschaft zu einer Reduktion der Regulierungskosten in der Höhe von CHF 57'870 führen. Mit der Aufgabe des Positivprinzips wird darüber hinaus die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU sichergestellt. Da diesen Nutzen der Regulierung keine Kosten gegenüberstehen, ist die Aufgabe des Positivprinzips aus ökonomischer Sicht zu begrüssen.

9 Veränderte Regulierung von Kosmetika

9.1 Veränderung der Rechtsordnung

Die **Ausdehnung des Täuschungsschutzes auf kosmetische Mittel** und Bedarfsgegenstände ist ein Hauptpunkt der Revision des Lebensmittelrechts. In Art. 18 (Täuschungsschutz) Abs. 1 LMG ist festgehalten, dass sämtliche Angaben über Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und kosmetische Mittel den Tatsachen entsprechen müssen. In Abs. 2 wird ausgeführt, dass die Kennzeichnung sowie die Werbung dieser Produkte den Konsument/innen nicht täuschen dürfen. Bisher galt das Täuschungsverbot nur für Lebensmittel. Die Verordnung des EDI über kosmetische Mittel (VKos) sowie die Bedarfsgegenständeverordnung regeln die Anforderungen an die Kosmetikprodukte und an die Bedarfsgegenstände im Detail. Die Veränderungen an der Bedarfsgegenständeverordnung sind marginaler Natur und werden in der Folge nicht mehr thematisiert. Die VKos wurde komplett überarbeitet und unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von der geltenden Verordnung des EDI über kosmetische Mittel vom 23. November 2005. Die **wichtigsten Veränderungen** des LMG und der Kosmetikverordnung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

■ **Informationsdossier (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** In Art. 3 [Dossier d'information] VKos ist festgehalten, dass der Hersteller für jedes Kosmetikprodukt ein Informationsdossier erstellen muss. Das Dossier besteht aus 5 Teilen: Produktebeschreibung, Sicherheitsbericht, Beschreibung der Herstellung und Konformitätsbescheinigung für die Produktion gemäss der Guten Herstellungspraxis, Wirkungsnachweis (falls beschrieben), Daten der Tierversuche. Auf Anfrage muss den kantonalen Vollzugsbehörden Einblick in das Informationsdossier gewährt werden. Nachdem die letzte Charge des Kosmetikprodukts abgesetzt wurde, muss das Dossier noch mindestens 10 Jahre vom Hersteller aufbewahrt werden. Handwerklich hergestellte Kosmetikprodukte, die lokal vertrieben werden, sind von der Dossierpflicht befreit (vgl. Art. 1 [Objet et champ d'application] VKos). Das Informationsdossier ersetzt die bisherige Dokumentation im Rahmen der Selbstkontrolle. Bei dieser Veränderung der Regulierung von Kosmetika handelt es sich um eine Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe.

■ **Sicherheitsbericht (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** Der Sicherheitsbericht (vgl. Art. 4 [Evaluation de la sécurité] VKos) ist ein Bestandteil des Informationsdossiers. Der Inhalt des Berichts ist im Anhang 10 geregelt und entspricht den Vorgaben des europäischen Reglements. Europäische Richtlinien sind verfügbar und dienen kleinen Unternehmen als Hilfe für die Umsetzung dieser Norm. Der Sicherheitsbericht muss von einer qualifizierten und speziell bestimmten Person (inkl. Adresse) des Herstellers unterschrieben werden. Der Sicherheitsbericht ist ein neues Element der Revision der Kosmetikverordnung, um die Sicherheit der Kosmetikprodukte zu gewährleisten. Bei dieser Veränderung der Regulierung von Kosmetika handelt es sich um eine Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe.

■ **Meldung von unerwünschten schwerwiegenden Effekten (Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe):** Gemäss Art. 14 [Annonce des effets indésirables graves] VKos kann in der Schweiz ein System namens «Cosmétovigilance» aufgebaut und betrieben werden. Das neue Meldesystem mit der Beteiligung des BLV, der kantonalen Vollzugsbehörden und der Fabrikanten sowie der Händler von Kosmetikprodukten erlaubt es, schwerwiegende unerwünschte Effekte von Kosmetikprodukten zu identifizieren. Die Meldung von solchen Effekten erfolgt mit Hilfe eines Formulars auf der Webseite des BLV. In der EU besteht bereits ein Meldesystem (internet-supported information and communication system ortho pan-European market surveillance). Bei dieser Veränderung der Regulierung von Kosmetika handelt es sich um eine Übernahme von EU-Recht auf Verordnungsstufe.

■ **Verantwortung von Hersteller, Importeur und Händler (CH-Sonderregelung auf Verordnungsstufe):** In Art. 15 [Obligations du fabricant, de l'importateur et du distributeur] VKos ist festgehalten, dass für jedes Kosmetikprodukt ein Fabrikant oder Importeur in der Schweiz (inkl. Adresse) bezeichnet werden muss, um den Markt überwachen zu können. Diese Person ist verantwortlich für die Umsetzung der An-

forderungen gemäss der VKos und für die Herausgabe des Informationsdossiers (Hersteller/Importeur direkt; Händler indirekt). Gemäss Art. 9 [Autres indications de l'étiquetage] VKos müssen die Verpackung und das Behältnis von kosmetischen Mitteln bei Inverkehrbringen «den Namen, die Firma und die Adresse der in der Schweiz ansässigen Herstellerin oder der Importeurin des kosmetischen Mittels tragen» (Absatz 1 lit. b). Bisher konnte auf den Verpackungen und den Behältnissen auch der Name und die Adresse einer Firma deklariert werden, die nicht in der Schweiz ansässig ist (vgl. Art. 3 aVKos). Ausserdem muss auf den Verpackungen neu auch das Produktionsland («made in...») angegeben werden. Bei dieser Veränderung der Regulierung von Kosmetika handelt es sich um eine Schweizer Sonderregelung auf Verordnungsstufe.

9.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Unsichere Kosmetika können im Gesundheitswesen und in der Wirtschaft Kosten verursachen. Die Unternehmen, die Kosmetika in Verkehr bringen, berücksichtigen diese Kosten der Unsicherheit nicht vollumfänglich, da ein grosser Teil der Kosten nicht von den Unternehmen, sondern vom Gesundheitswesen (direkte Kosten) und der Wirtschaft (indirekte Kosten aufgrund von Produktivitätsausfällen) getragen werden. Dies kann – insbesondere dann, wenn der Reputationsmechanismus nicht optimal funktioniert – dazu führen, dass die Kosmetika, die in Verkehr gebracht werden, weniger sicher sind als sie es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sein sollten. In diesem Fall würde ein Marktversagen infolge negativer externer Effekte vorliegen.

Ein Marktversagen aufgrund negativer externer Effekte kann eine Regulierung im Sinne der Revision des LMR rechtfertigen. Allerdings ist ein solches Marktversagen nur eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Bedingung für staatliches Handeln. Denn es ist denkbar, dass durch einen staatlichen Eingriff eine zugegebenermassen suboptimale Situation nicht verbessert werden kann («Regulierungsversagen»). Staatliches Handeln ist aus ökonomischer Sicht erst dann hinreichend begründet, wenn nachgewiesen wurde, dass der Nutzen der Regulierung höher ist als die Kosten der Regulierung.

Da die Schadenslast, die unsichere Kosmetika in der Schweizer Wirtschaft und im Schweizer Gesundheitswesen verursachen, nicht bekannt ist und im Rahmen der RFA nicht abgeschätzt werden konnte, können wir nicht abschliessend beurteilen, ob der Nutzen der im revidierten LMR vorgesehenen Änderungen der Regulierung der Kosmetika die Kosten der Regulierung übertreffen. Empirische Daten aus dem Meldesystem «Cosmétovigilance» in Deutschland indizieren allerdings, dass die Schadenslast aufgrund unsicherer Lebensmittel in der Schweiz nicht besonders hoch sein dürfte.

9.3 Auswirkungen

Ehe wir uns mit den Auswirkungen der veränderten Regulierung befassen, gehen wir kurz auf die Struktur und die Bedeutung des Schweizer Kosmetikmarktes ein.

Tabelle 30 zeigt die Anzahl Arbeitsstätten, die Anzahl institutioneller Einheiten sowie die Anzahl vollzeitäquivalenter Stellen in der Herstellung von Kosmetika und im Handel mit kosmetischen Produkten. Sie zeigt u.a., dass von der neuen Regulierung kosmetischer Produkte potentiell gut 5'000 institutionelle Einheiten und knapp 100'000 vollzeitäquivalente Stellen betroffen sind. Damit sind von der Revision des LMR knapp 1 Prozent aller institutionellen Einheiten und 2.5 aller vollzeitäquivalenten Stellen der Schweizer Wirtschaft betroffen. **Tabelle 31** zeigt, dass die Schweiz im Jahr 2014 Kosmetika mit einem Wert von knapp CHF 1.2 Mia. exportiert und solche mit einem Wert von gut 1.0 Mia. importiert hat. Der Bruttoproduktionswert der Wirtschaftsart «204200 Herstellung von Körperpflegemitteln und Duftstoffen» ist grundsätzlich nicht bekannt. Unter der Annahme, dass der Bruttoproduktionswert pro vollzeitäquivalenter Stellen in der Wirtschaftsart«204200 Herstellung von Körperpflegemitteln und Duftstoffen» gleich hoch ist wie in den Wirtschaftsabteilungen 19 und 20, lässt sich ein Bruttoproduktionswert der Schweizer Kos-

metikunternehmen in der Höhe von knapp CHF 3.0 Mia. abschätzen. Es ist möglich, dass dieser Bruttoproduktionswert eine Überschätzung darstellt. Denn der Schweizerische Kosmetik- und Waschmittelverband SKW schätzt den Umsatz im Schweizer Kosmetikmarkt mittels Hochrechnung auf der Basis von Sanning-Daten des Panels von AC Nielsen auf CHF 2.2 Mia. (2014) bzw. CHF 2.4 Mia. (2011).

Tabelle 30: Anzahl Arbeitsstätten, Anzahl institutioneller Einheiten und Anzahl vollzeitäquivalenter Stellen (FTE) im Schweizer Kosmetikmarkt

	NOGA-Code	Herstellung 204200	Grosshandel 464500	Detailhandel Diverse	Summe
Anzahl Arbeitsstätten	Total	208	520	8'951	9'679
	in % der Gesamtwirtschaft				0.7%
	< 10 FTE	161	459	6'957	7'577
	10 bis <50 FTE	29	42	1'712	1'783
	50 bis <250 FTE	14	17	273	304
250+ FTE	4	2	9	15	
Anzahl institutioneller Einheiten	Total	203	494	4'540	5'237
	in % der Gesamtwirtschaft				0.9%
	< 10 FTE	154	426	3'867	4'447
	10 bis <50 FTE	33	48	588	669
	50 bis <250 FTE	14	18	50	82
250+ FTE	2	2	35	39	
Anzahl FTE	Total	4'532	5'659	86'484	96'675
	in % der Gesamtwirtschaft				2.5%
	< 10 FTE	365	865	26'998	28'228
	10 bis <50 FTE	767	814	33'031	34'611
	50 bis <250 FTE	1'383	1'456	23'266	26'105
250+ FTE	2'019	2'524	3'189	7'732	

Quelle: STATENT (BFS), Darstellung BASS

Tabelle 31: Geschätzter Bruttoproduktionswert der Wirtschaftsart «204200 Herstellung von Körperpflegemitteln und Duftstoffen», Wert der Importe und Wert der Exporte von Kosmetika

		CHF	in %
Geschätzter Bruttoproduktionswert 2011		2'989'367'830	
Wert der Exporte 2014	Total	1'185'720'920	100%
	in EU	849'195'154	72%
	in Drittländer	336'525'766	28%
Wert der Importe 2014	Total	1'040'097'678	100%
	aus EU	933'264'546	90%
	in Drittländer	106'833'132	10%

Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung EZV, STATENT (BFS), eigene Berechnungen

9.3.1 Wirkungsmodell

Wir haben die Auswirkungen der Veränderungen der Rechtsordnung im Bereich der Kosmetika in Form eines Wirkungsmodells systematisiert (vgl. Abbildung 5). Gemäss diesem Wirkungsmodell können vier Wirkungsketten differenziert werden:

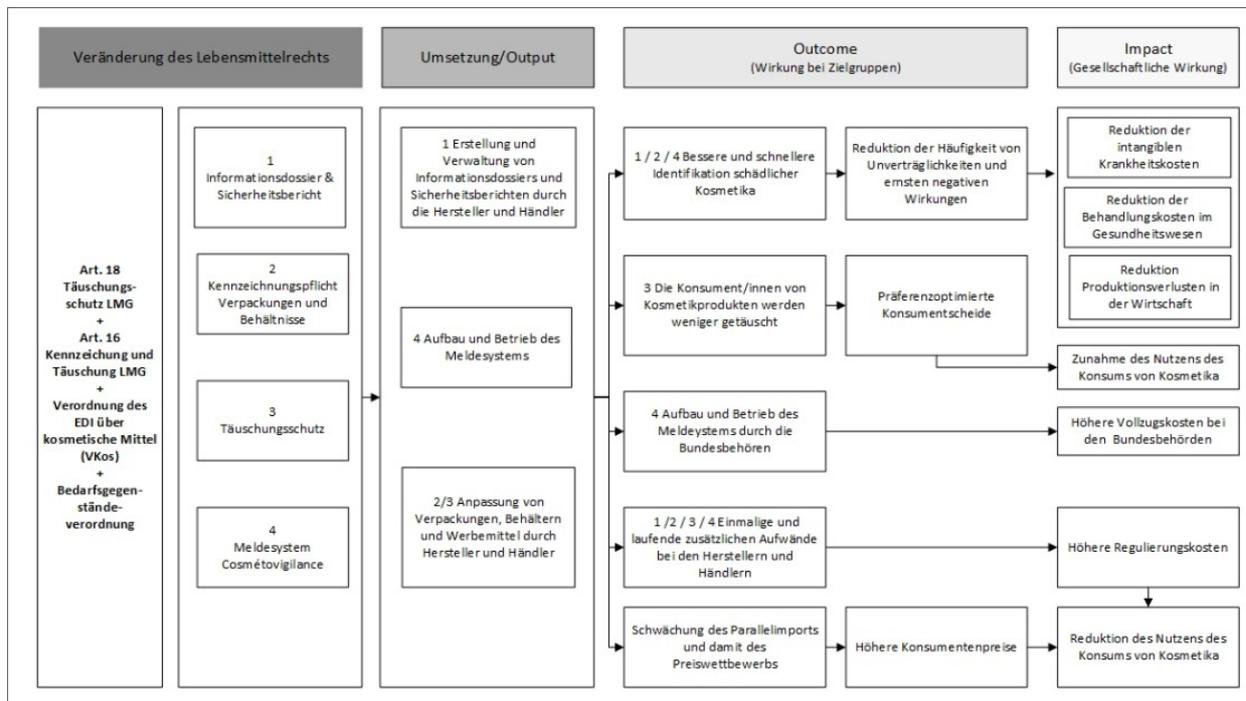
■ **1 Informationsdossier und Sicherheitsbericht:** Nicht für alle kosmetischen Produkte, die in der Schweiz vertrieben sind, existieren ein Informationsdossier und ein Sicherheitsbericht. Entsprechend werden die Hersteller Informationsdossiers und Sicherheitsberichte erstellen müssen, was mit zusätzlichen einmaligen und laufenden Regulierungskosten verbunden ist. Neu müssen auch die Händler gewährleisten, dass die Behörden Einblick in das Informationsdossier und in den Sicherheitsbericht nehmen können. Aus diesem Grund werden die Händler mit den Herstellern neue Verträge abschliessen müssen, was je nach compliance period mit Regulierungskosten verbunden sein kann. Der Nutzen der Regulierung ist einer allfälligen Erhöhung der Produktesicherheit und damit in einer Reduktion der Schadenslast aufgrund von Unverträglichkeiten und ernstesten negativen Wirkungen kosmetischer Mittel zu sehen.

■ **2 Neue Kennzeichnungspflicht bezüglich Verpackungen und Behälter:** Auf einem grossen Teil der Verpackungen und Behälter importierter Kosmetika, die in der Schweiz vertrieben werden, ist kein Unternehmen mit Sitz in der Schweiz deklariert. Diese Verpackungen und Behälter müssen angepasst werden, was mit Regulierungskosten verbunden ist. Der Nutzen der Regulierung ist in einer schnelleren und besseren Rückverfolgbarkeit schädlicher Produkte zu sehen.

■ **3 Täuschungsschutz:** Die Ausdehnung des Täuschungsschutzes auf kosmetische Mittel könnte dazu führen, dass die Hersteller und Händler von kosmetischen Produkten Anpassungen an den Verpackungen, den Behältern und/oder Anpassungen an ihren Werbemitteln vornehmen müssen, was mit entsprechenden einmaligen Regulierungskosten verbunden wäre. Der Nutzen des Täuschungsschutzes ist darin zu sehen, dass die Konsument/innen präferenzoptimierte Kaufentscheidungen fällen können, weil sie weniger getäuscht werden, was mit einer Zunahme der Konsumentenrente (Nutzen des Konsums) verbunden wäre. Alle im Rahmen der RFA konsultierten Hersteller und Händler im Bereich Kosmetik haben allerdings ausgeführt, dass die Ausdehnung des Täuschungsschutzes auf kosmetische Mittel keine Auswirkungen auf Ihre Unternehmen haben wird. Entsprechend muss davon ausgegangen werden, dass die Ausdehnung des Täuschungsschutzes auf kosmetische Mittel keine relevanten Auswirkungen haben wird.

■ **4 Meldesystem Cosmétovigilance:** Der Aufbau und Betrieb des Meldesystems werden bei den Bundesbehörden einmalige und laufende zusätzliche Vollzugskosten verursachen. Zusätzliche Kosten werden darüber hinaus entstehen, wenn die Vollzugsbehörden, die Hersteller, die Händler und die Institutionen des Gesundheitswesens ernste unerwünschte Wirkungen von Kosmetikprodukten melden werden. Der Nutzen des Meldesystems ist einer besseren und schnelleren Identifikation schädlicher Produkte zu sehen, die zu einer Reduktion der Häufigkeit von ernstesten unerwünschten Wirkungen und damit zu einer Reduktion der Schadenslast aufgrund ernstester unerwünschter Wirkungen führen wird.

Abbildung 5: Wirkungsmodell zur Ausdehnung des Täuschungsschutzes auf kosmetische Mittel und zur Revision der Kosmetikverordnung



Quelle: Darstellung BASS

9.3.2 Kosten der Regulierung

9.3.2.1 Kennzeichnung der Verpackungen und Behältnissen

Gemäss Art. 9 VKos müssen die Verpackung und das Behältnis von kosmetischen Mittel bei Inverkehrbringen «den Namen, die Firma und die Adresse der in der Schweiz ansässigen Herstellerin oder der Importeurin des kosmetischen Mittels tragen» (Absatz 1 lit. b). Bei importierten Kosmetika muss auf den Verpackungen und den Behältnissen des Weiteren das Ursprungsland deklariert werden.

Von dieser Kennzeichnungspflicht sind alle Verpackungen und Behälter von kosmetischen Mittel betroffen, welche diese Angaben nicht enthalten. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Verpackungen und Behälter kosmetischer Produkte, die importiert werden. Gemäss der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV belief sich der Wert der importierten kosmetischen Produkte im Jahr 2014 auf CHF 1.04 Mia., wovon knapp 90 Prozent auf Importe aus der EU entfallen.

Die im Rahmen der RFA konsultierten Unternehmen, die kosmetische Produkte importieren, haben geltend gemacht, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Hersteller im Ausland für den vergleichsweise kleinen Schweizer Markt separate Behälter und Verpackungen produzieren werden. Vielmehr gehen sie davon aus, dass die importierten Verpackungen und Behälter in der Schweiz mit Aufklebern versehen werden müssen, welche die in Art. 9 Abs. 1 lit. b VKos verlangten Angaben enthalten. Bei verpackten Behältnissen wäre die Applikation von Aufklebern gemäss einem der befragten Unternehmen mit folgenden Arbeitsschritten verbunden:

- Entgegennahme der importierten Paletten.
- Öffnen der importierten Paletten und Entnahme der Kartons, die jeweils einige Artikel enthalten.
- Öffnen der Kartons und Entnahme der Artikel.
- Applikation eines Aufklebers auf der Verpackung.

- Öffnen der Verpackung und Entnahme des Behälters.
- Applikation eines Aufklebers auf den Behälter.
- Zurücklegen des Behälters in die Verpackung und Schliessen der Verpackung.
- Zurücklegen der Artikel in die Kartons, Verschliessen der Kartons.
- Applikation eines logistischen Aufklebers auf die Kartons.
- Repaletteisierung.

Bei Artikeln, die mit Cellophan verschweisst sind, wäre der Arbeitsprozess noch komplexer.

Tabelle 32 zeigt, dass wir die laufenden, jährlichen **Kosten der Kennzeichnung der importierten Artikel mit der Adresse eines in der Schweiz domizilierten Unternehmens auf maximal CHF 22.1 Mio. (tiefe Schätzung) bis CHF 32.3 Mio. (hohe Schätzung) pro Jahr** schätzen. Diese Schätzung beruht im Wesentlichen auf folgenden Annahmen, die sich empirisch auf Angaben von Unternehmen stützen, die Kosmetika importieren und die wir im Rahmen der RFA konsultiert haben:

- Jährlich werden in der Schweiz gemäss unserer Schätzung rund 120 Mio. importierte Artikel abgesetzt. Rund zwei Drittel, d.h. 80 Mio. dieser Artikel, erfüllen die Kennzeichnungspflicht im Sinne von Art. 9 Abs. 1 lit. b VKos nicht. Rund 70 Prozent der betroffenen 80 Mio. abgesetzten importierten Artikel sind verpackt. Es resultiert ein Anpassungsbedarf bei 56 Mio. Behältern mit Verpackung und 24 Mio. Behältern ohne Verpackung.
- Wir gehen von monatlichen Arbeitskosten einer vollzeitäquivalenten Stelle in der Höhe von CHF 4'375 (tiefe Schätzung) bis CHF 5'625 (hohe Schätzung) aus (inkl. einem Overhead-Zuschlagssatzes in der Höhe von 25 Prozent).
- Das FDA labeling cost model (vgl. FDA 2012) geht davon aus, dass pro Arbeitsstunde zwischen 100 und 300 Aufkleber appliziert werden können. Unsere Berechnung geht davon aus, dass bei verpackten Artikeln pro Stunde 100 Aufkleber und bei Artikel ohne Verpackung 300 Aufkleber pro Stunde appliziert werden können.
- Wir gehen davon aus, dass die Kosten eines Aufklebers zwischen 4 und 8 Rappen betragen.

Tabelle 32: Regulierungskosten der Kennzeichnungspflicht im Sinne von Art. 9 Abs. 1 lit. b VKOS

	tief	mittel	hoch
Annahmen			
Monatliche Arbeitskosten pro FTE (inkl. 25% Overhead)	4'375.00	5'000.00	5'625.00
Sachkosten pro Aufkleber in Rp.	4	6	8
Verpackte Behälter			
Anzahl Artikel	56'000'000	56'000'000	56'000'000
Arbeitsaufwand pro Artikel in Sek.	36	36	36
Nicht-verpackte Behälter			
Anzahl Artikel	24'000'000	24'000'000	24'000'000
Arbeitsaufwand pro Artikel in Sek.	12	12	12
Ergebnisse			
Kosten pro verpackter Behälter in CHF	0.34	0.42	0.49
Kosten pro nicht-verpackter Behälter in CHF	0.13	0.16	0.19
Durchschnittliche Kosten pro Artikel in CHF	0.28	0.34	0.40
Total Regulierungskosten pro Jahr in CHF			
in CHF	22'106'667	27'207'619	32'308'571
in Prozent des Werts der importierten Kosmetika	2.1%	2.6%	3.1%

Quelle: Berechnungen BASS

Aus verschiedenen Gründen neigen wir zur Überzeugung, dass unsere Schätzung der laufenden Regulierungskosten als pessimistische Obergrenze interpretiert werden muss:

■ Erstens ist denkbar, dass es bei einem Teil der Produkte (insbesondere die umsatzstärksten) günstiger ist, im exportierenden Land gesonderte Verpackungen zu produzieren, so dass auf Applikation von Aufklebern in der Schweiz verzichtet werden kann. Die Kosten der Produktion gesonderter Verpackungen für die Schweiz könnten allerdings auch sehr hoch sein, da sie einen Eingriff in bestehende Verpackungsprozesse im Herkunftsland voraussetzen.

■ Zweitens ist wahrscheinlich, dass die Zahl der importierten Produkte infolge der neuen Kennzeichnungspflicht fallen würde, weil wenig rentable Produkte vom Markt genommen werden müssten. Eine Reduktion der Zahl der Produkte wäre dann allerdings mit einer Reduktion der Konsumentenrenten verbunden (Kosten einer reduzierten Produktvielfalt).

■ Drittens ist denkbar, dass die Aufkleber nicht in der Schweiz, sondern im Ausland appliziert würden, wo die Arbeitskosten, die Sachkosten und die Anlagenutzungskosten tiefer sind als sie es in der Schweiz sind.

Allerdings ist zu bemerken, dass unsere Kostenschätzung gewisse Kostenelemente nicht berücksichtigt: So ist zum Beispiel wahrscheinlich, dass während dem Kennzeichnungsprozess ein Teil der Verpackungen beschädigt werden, so dass diese ersetzt werden müssen. Überhaupt nicht berücksichtigt haben wir, dass aufgrund der neuen Kennzeichnungspflicht substantielle einmalige Regulierungskosten entstehen würden: Die Aufkleber müssten konzipiert werden, es müssten neue Räumlichkeiten angemietet und neue Mitarbeitende rekrutiert werden. Unseres Erachtens stellt sich auch die Frage, ob wir mit einem Aufschlag von 25 Prozent auf die Arbeitskosten die zusätzlichen Overhead-Kosten im vorliegenden Fall nicht unterschätzen.

Insgesamt muss gefolgert werden, dass die Kennzeichnung der importierten kosmetischen Artikel mit einem in der Schweiz domizilierten Unternehmen zu substantiellen einmaligen und laufenden Regulierungskosten führen würden: Gemäss unserer Schätzung könnte die neue Kennzeichnungspflicht die in der Schweiz vertriebenen importierten Artikel um bis zu 30 bis 40 Rappen verteuern (vgl. Tabelle 32).

9.3.2.2 Informations- und Sicherheitsdossier

In Bezug auf das Informations- und Sicherheitsdossiers müssen zwei Aspekte differenziert werden:

■ **Erstellung des Informations- und Sicherheitsdossiers:** Zum einen werden in der Schweiz Kosmetika in Verkehr gebracht, für die noch keine Informations- und Sicherheitsdossiers vorliegen. Diese Dossiers müssen erstellt werden, was mit entsprechenden Regulierungskosten verbunden ist.

■ **Gewährleistung der Einsicht ins Informations- und Sicherheitsdossiers:** Alle Unternehmen, die in der Schweiz Kosmetika in Verkehr bringen, müssen den Behörden einen Zugang zum Informationsdossier und zum Sicherheitsbericht gewährleisten.

Gewährleistung der Einsicht ins Informations- und Sicherheitsdossier

Bei der Analyse der Auswirkungen der Gewährleistung der Einsicht in das Informations- und Sicherheitsdossier müssen vier Arten von Unternehmen differenziert werden:

■ **Schweizer Hersteller von Kosmetika:** Diese Unternehmen können den Behörden den Zugang zum Informationsdossier und Sicherheitsbericht jederzeit gewährleisten, da sich das Informationsdossiers und der Sicherheitsbericht in ihrem Besitz befindet. Einmalige Regulierungskosten werden Ihnen entstehen, weil sie die Verträge mit Handelsunternehmen anpassen müssen, die in der Schweiz ihre Produkte vertreiben. Denn in den Verträgen muss neu sichergestellt werden, dass auch die Händler den Behörden Einsicht in die Informationsdossiers und Sicherheitsberichte gewährleisten können.

■ **Generalimporteure ausländischer Kosmetika:** Keine Auswirkungen, da der Zugang zum Informationsdossier und zum Sicherheitsbericht im Vertrag zwischen dem Generalimporteur und dem ausländischen Hersteller bereits gesichert ist.

■ **Handelsbetriebe, die Kosmetika in Verkehr bringen, die in der Schweiz hergestellt wurden:** Bei solchen Handelsbetrieben werden einmalige Regulierungskosten entstehen, weil sie die Verträge mit den Schweizer Herstellern anpassen müssen. Gewährt der Regulator allerdings eine genügend lange compliance period, kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei diesen einmaligen Regulierungskosten vollumfänglich um «Sowieso-Kosten» handelt, da die Verträge von Zeit zu Zeit sowieso angepasst werden müssen.

■ **Handelsbetriebe, die Kosmetika parallelimportieren:** Die Pflicht von parallelimportierenden Handelsbetrieben wie z.B. die Import Parfumerie (ein Unternehmen der Coop-Gruppe), die Einsicht in die Informationsdossiers und die Sicherheitsberichte der parallelimportierten Produkte zu gewährleisten, dürfte zu einer deutlichen Reduktion des Marktvolumens des Parallelimports führen. Zwei Fälle sind zu unterscheiden:

- Das Schweizer Handelsunternehmen importiert über einen Grosshändler im Ausland parallel: In diesem Fall ist eine Gewährleistung eines Zugangs zum Informationsdossier und zum Sicherheitsbericht wahrscheinlich unmöglich, da zwischen dem Schweizer Handelsunternehmen und dem ausländischen Hersteller, in dessen Besitz sich das Informationsdossier und der Sicherheitsbericht befinden, kein Vertrag existiert.
- Das Schweizer Handelsunternehmen importiert über einen ausländischen Hersteller am Generalimporteur vorbei: Diesen Fall dürfte es in der Zukunft wahrscheinlich kaum noch geben, da das Schweizer Handelsunternehmen bei den Verhandlungen mit dem ausländischen Hersteller nicht mehr mit dem Parallelimport über einen Grosshändler drohen kann bzw. weil der ausländische Hersteller weiss, dass das Schweizer Handelsunternehmen auf die Gewährleistung des Zugangs zum Informationsdossier und zum Sicherheitsbericht angewiesen ist.

Die Erschwerung des Parallelimports von Kosmetika würde zu einer Reduktion des Wettbewerbsdrucks und letztlich zu einer Erhöhung der Konsumentenpreise führen. Dies wiegt umso schwerer, als dass die Preise für Kosmetika in der Schweiz bereits heute deutlich höher sind als im angrenzenden Ausland, was für andere Produktgruppen (z.B. Elektronik) nicht der Fall ist.

Die Kosten der Pflicht der Handelsunternehmen zur Gewährleistung des Zugangs zum Informationsdossier und zum Sicherheitsbericht konnten wir im Rahmen der RFA nicht quantifizieren.

Erstellung des Informations- und Sicherheitsdossiers

Bei der Analyse der Auswirkungen des Erfordernisses eines Informationsdossiers und eines Sicherheitsberichts müssen folgende Arten von Produkten differenziert werden:

■ **Importierte Kosmetika aus der EU:** 90 Prozent der importierten Kosmetika, die in der Schweiz vertrieben werden, werden aus der EU importiert. Für diese Kosmetika existieren die Informationsdossiers und die Sicherheitsbericht bereits. In Bezug auf diese Produkte sind entsprechend keine Auswirkungen zu erwarten.

■ **Importierte Kosmetika aus Drittländern:** Nur gerade 10 Prozent der importierten Kosmetika, die in der Schweiz vertrieben werden, werden aus Drittländern importiert. Der Wert dieser importierten Produkte belief sich im Jahr 2014 gemäss der EZV auf CHF 106.8 Mio. Es ist davon auszugehen, dass die meisten dieser Produkte nicht nur in der Schweiz, sondern auch in der EU vertrieben werden. Entsprechend sind auch in Bezug auf importierte Kosmetika aus Drittländern keine wesentlichen Auswirkungen zu erwarten.

■ **Schweizer Kosmetika, die in der Schweiz und in der EU und allenfalls auch in Drittländern vertrieben werden:** Für alle in der Schweiz hergestellten Kosmetika, die auch in der EU vertrieben wer-

den, liegen die Informationsdossiers und die Sicherheitsberichte bereits vor, so dass keine Auswirkungen auf diese Produkte zu erwarten sind. 71 Prozent des Werts der Kosmetika (CHF 849.2 Mio.), die im Jahr 2014 exportiert wurden, entfallen auf Exporte in die EU.

■ **Schweizer Kosmetika, die nur in der Schweiz vertrieben werden:** Für in der Schweiz hergestellte Kosmetika, die nur in der Schweiz vertrieben werden, liegen die Informationsdossiers und Sicherheitsberichte noch nicht vor. Für diese Produkte müssen die Informationsdossiers und Sicherheitsberichte produziert werden, was mit Regulierungskosten verbunden sind, die wir nachfolgend abschätzen werden.

Im Rahmen der RFA haben wir 7 Schweizer Hersteller von Kosmetika befragt, die im Jahr 2014 in der Schweiz insgesamt 2'206 Produkte vertrieben haben, wobei 794 dieser Produkte nur in der Schweiz vertrieben wurden. Auf der Grundlage dieser Angaben und einer Hochrechnung auf der Basis der Anzahl vollzeitäquivalenten Stellen in der Wirtschaftsart «204200 Herstellung von Körperpflegemitteln und Duftstoffen» haben wir abgeschätzt, dass in der Schweiz derzeit **3'300 (tiefe Schätzung) bis 6'300 (hohe Schätzung) Produkte vertrieben werden, für die Informationsdossiers und Sicherheitsberichte erstellt werden müssen**. Die Kosten der Erstellung eines Informationsdossiers und eines Sicherheitsberichts beziffern wir auf der Basis der Angaben von zwei befragten Unternehmen auf **CHF 1'141 pro Produkt**. Bei den beiden befragten Unternehmen handelt es sich um vergleichsweise professionelle Hersteller (mit 16 bzw. 150 Beschäftigten), so dass sich uns die Frage stellt, ob wir mit den CHF 1'141 pro Produkt die Kosten der Erstellung des Informationsdossiers und des Sicherheitsberichts insbesondere bei Kleinstunternehmen nicht unterschätzen. Allerdings ist diesbezüglich zu berücksichtigen, dass die Hersteller von Kosmetika bereits unter der geltenden Rechtsordnung für die Sicherheit ihrer Produkte verantwortlich sind. Die für den Sicherheitsbericht benötigten Informationen und Daten sollten in den Unternehmen also bereits verfügbar sein.

Tabelle 33 zeigt, dass unter diesen Annahmen **geschätzte einmalige Regulierungskosten in der Höhe von CHF 3.2 Mio. bis CHF 6.1 Mio. und jährliche wiederkehrende Regulierungskosten in der Höhe von CHF 0.57 Mio. bis CHF 1.1 Mio.** resultieren.

Absolut gesehen sind die Kosten der Erstellung der Informationsdossiers und der Sicherheitsberichte zwar nicht sonderlich hoch. Für einzelne Unternehmen können sie jedoch eine nicht vernachlässigbare finanzielle Belastung darstellen, die über Preiserhöhungen letztlich auf die Konsument/innen abgewälzt werden müssen. Bei einem der befragten Unternehmen, das rund 150 Mitarbeitende beschäftigt, im Schweizer Markt derzeit rund 292 Produkte vertreibt, für welche die Informationsdossiers und Sicherheitsberichte nicht vorliegen und das jedes Jahr rund 90 neue Produkte auf den Markt bringt, für welche Informationsdossiers und Sicherheitsberichte erstellt werden müssen, würden sich die einmaligen Regulierungskosten für die Erstellung von Informationsdossiers und Sicherheitsberichte auf einen Betrag belaufen, der dem Doppelten des jährlichen Budgets für Forschung und Entwicklung entspricht.

Tabelle 33: Schätzung der einmaligen und laufenden Regulierungskosten infolge der Erstellung von Informationsdossiers und Sicherheitsberichten

	tief	mittel	hoch
Anzahl Produkte ohne Informationsdossier/Sicherheitsbericht	3'305	4'806	6'307
Anzahl neuer Produkte pro Jahr	496	722	947
Kosten pro Informationsdossier/Sicherheitsbericht in CHF	1'141	1'141	1'141
Sachkosten pro Sicherheitsbericht in CHF	600	600	600
Arbeitsaufwand pro Informationsdossier in h	6	6	6
Einmalige Regulierungskosten in CHF	3'204'042	4'658'652	6'113'261
Laufende Regulierungskosten pro Jahr in CHF	566'047	823'028	1'080'009

Quelle: Berechnungen BASS

9.3.2.3 Meldesystem Cosmétovigilance

Der Aufbau und der Betrieb des Meldesystems Cosmétovigilance wird bei den Bundesbehörden zusätzliche Vollzugskosten in der Höhe von CHF 16'759 pro Jahr verursachen. Das Erstellen von Meldungen wird bei den meldenden Unternehmen und Institutionen mit Arbeitsaufwänden und damit mit Regulierungskosten verbunden sein. Die konsultierten Unternehmen haben diese Kosten aufgrund des geringen zu erwartenden Meldevolumens als vernachlässigbar beurteilt.

9.3.3 Nutzen der Regulierung

Der Nutzen der veränderten Regulierung der Kosmetika ist im Wesentlichen in einer Reduktion der Schadenslast aufgrund schädlicher Auswirkungen von Kosmetika auf die Gesundheit der Konsument/innen zu sehen. Mit der neuen Pflicht der Kosmetikhersteller, einen Sicherheitsbericht zu erstellen, soll die Wahrscheinlichkeit reduziert werden, dass unsichere Kosmetika in Verkehr gebracht werden. Die Pflicht, auf den Verpackungen und Behältnissen von Kosmetika die Adresse eines in der Schweiz ansässigen Unternehmens zu deklarieren und die Pflicht der Kosmetikhersteller und Kosmetikhändler, die Einsicht in das Informationsdossier sicherzustellen, zielen darauf ab, dass die Vollzugsbehörden bei einem Schadensereignis möglichst schnell Einsicht in das Informationsdossier erhalten. Diese Einsicht ermöglicht es den Behörden, adäquate Massnahmen der Schadenminderung (Beispiel: Produkterückruf) zu definieren und einzuleiten. Die Kennzeichnung der Verpackungen und Behältnissen mit einer Adresse dient also der Schadenminderung bei Eintritt eines Schadensereignisses. Auch das Meldesystem «Cosmétovigilance» zielt auf eine Reduktion der Schadenslast nach Eintritt eines Schadensereignisses ab.

Im Rahmen der RFA konnte weder die Schadenslast aufgrund negativen Auswirkungen von Kosmetika auf die Konsument/innen noch der Impact der im revidierten LMR vorgesehenen Änderungen auf die Häufigkeit von Schadensereignissen abgeschätzt werden, weshalb wir den Nutzen der veränderten Regulierung von Kosmetika nicht quantitativ abschätzen und den Kosten gegenüberstellen können.

Empirische Daten aus Deutschland indizieren unseres Erachtens, dass die Schadenslast aufgrund negativer Auswirkungen von Kosmetika auf die Gesundheit der Konsument/innen nicht besonders hoch sein dürfte. Gemäss IKW (2015) gab es in Deutschland im Jahr 2013:

- auf 100 Mio. verkaufte Kosmetikartikel eine ernste unerwünschte Wirkung und
- auf 1 Mio. verkaufte Artikel 1.31 Unverträglichkeiten.

Mit diesen Angaben dürfte die «wahre» Häufigkeit von negativen Auswirkungen von Kosmetika in Deutschland unterschätzt werden. Denn die Angaben beruhen auf den im Rahmen des Meldesystems «Cosmétovigilance» gemeldeten Schadensereignissen. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass nicht alle Fälle von ernsten und unerwünschten Wirkungen gemeldet werden, so dass die Häufigkeit in der Realität höher sein dürfte als es die Daten aus dem Meldesystem suggerieren. Dennoch indizieren diese Daten, dass die Schadenslast aufgrund negativer unerwünschter Wirkungen von Kosmetika nicht besonders hoch sein dürfte.

9.4 Alternative Regelungen

Alternative Regelungen sollten sich an zwei Zielen orientieren:

- Jeder kosmetische Artikel, der in Deutschland verkehrsfähig ist, sollte im Grundsatz ohne Veränderung der Verpackung auch in der Deutschen Schweiz verkehrsfähig sein. Gleiche Aussagen gelten für die Frankreich und die französische Schweiz bzw. für Italien und die italienischen Schweiz. Nur dadurch kann si-

chergestellt werden, dass an den Verpackungen und Behältnissen nicht Anpassungen vorgenommen werden müssen, die mit hohen Regulierungskosten verbunden sind.

■ Der Parallelimport wird nicht geschwächt.

Die im Rahmen der RFA konsultierten Unternehmen haben folgende alternative Regelungen vorgeschlagen:

■ **Bedingungslose Verkehrsfähigkeit von Kosmetika, die in Deutschland, Österreich, Italien und/oder in Frankreich vertrieben werden:** Damit die Kosmetika, die in den genannten Ländern vertrieben werden, in der Schweiz ohne Anpassung verkehrsfähig sind, müsste auf die Deklaration des Ursprungslandes und eines Unternehmens mit Schweizer Adresse auf den Verpackungen und Behältnissen verzichtet werden. Dies wäre möglich, da diese Kennzeichnungspflichten auf Verordnungsstufe definiert sind.

■ **Opting-Out in Bezug auf die Deklaration eines Unternehmens mit Schweizer Adresse auf den Verpackungen und den Behältnissen:** Die Unternehmen, die in der Schweiz Kosmetika in Verkehr bringen hätten gemäss diesem Vorschlag die Wahl: Entweder deklarieren sie auf ihren Verpackungen und Behältern ein Unternehmen mit Schweizer Adresse oder aber sie melden den Bundesbehörden eine Liste mit den Marken, die sie in der Schweiz vertreiben. Diese alternative Regelung würde dazu führen, dass die hohen Kosten der Kennzeichnung der Verpackungen und Behältnissen vollumfänglich wegfallen würden und der rasche Zugang der Behörden zum Informationsdossier dennoch gewährleistet wäre. Die Kosten der Meldung der in der Schweiz vertriebenen Marken haben die konsultierten Unternehmen als vernachlässigbar beurteilt.

■ **Einschränkung der Verantwortung parallelimportierender Unternehmen:** Für Produkte, welche parallelimportiert werden, könnte die Pflicht der parallelimportierenden Unternehmen zur Gewährleistung eines Zugangs zum Informationsdossier und zum Sicherheitsbericht nicht gelten. Dadurch könnte eine Erschwerung des Parallelimports verhindert werden. Der rasche Zugang der Behörden zum Informationsdossier (Nutzen der Regulierung) wäre dann allerdings nicht mehr vollumfänglich gewährleistet.

■ **Opting-Out in Bezug auf die Deklaration des Ursprungslandes auf den Verpackungen und Behältnissen:** Die importierenden Unternehmen hätten gemäss diesem Vorschlag die Wahl: Entweder deklarieren sie auf ihren Verpackungen und Behältnissen das Ursprungsland oder aber sie melden den Bundesbehörden das Ursprungsland ihrer Produkte. Diese Information könnte auf dem Internet publiziert werden. Ein konsultiertes Unternehmen hat alternativ vorgeschlagen, dass Produkte aus dem Schengenraum von der Pflicht zur Deklaration des Ursprungslands komplett ausgenommen werden sollten. Ein/e Expert/in hat allerdings darauf aufmerksam gemacht, dass eine solche Regelung zu Problemen mit der WTO führen könnte.

■ **Vorläufiger Verzicht auf das Informationsdossier und den Sicherheitsbericht:** Die Erstellung von Informationsdossiers und des Sicherheitsbericht stellt für die Schweizer Hersteller eine nicht-vernachlässigbare finanzielle Belastung dar. Solange die Schadenslast aufgrund schädlicher Kosmetika nicht bekannt ist, ist unklar, ob sich diese zusätzliche Belastung der Unternehmen ökonomisch rechtfertigen lässt. Allenfalls sollten zuerst die Ergebnisse des Meldesystems «Cosmétovigilance» abgewartet werden, die eine Abschätzung der Schadenslast aufgrund ernster unerwünschten Wirkungen von Kosmetika ermöglichen werden.

9.5 Fazit

Die Pflicht, auf den Verpackungen und Behältnissen von Kosmetika ein Unternehmen mit Schweizer Adresse sowie das Ursprungsland («made in...») zu deklarieren, wird bei den ausländischen Herstellern und/oder bei den Schweizer Importeuren zu substantiellen zusätzlichen Regulierungskosten führen, die

mit einer Erhöhung der Preise importierter Kosmetika einhergehen werden, wobei die Preise importierter Kosmetika im Vergleich zu den Preisen im angrenzenden Ausland bereits heute überdurchschnittlich hoch sind. Diese Pflicht wird – zusammen mit der neuen Pflicht der Händler von Kosmetika, den Behörden den Zugang zum Informationsdossier zu gewährleisten – zu einer Erschwerung des Parallelimports von Kosmetika führen. Eine deutliche Reduktion des Volumens parallelimportierter Kosmetika ist wahrscheinlich, was den Preiswettbewerb schwächen und damit zu einer weiteren Erhöhung der Preise von Kosmetika führen wird.

Der Nutzen der veränderten Regulierung von Kosmetika konnten wir im Rahmen der RFA nicht quantitativ abschätzen, weil die Schadenslast aufgrund unerwünschten Wirkungen von Kosmetika auf die Gesundheit von Schweizer Konsument/innen nicht bekannt ist und im Rahmen der RFA nicht abgeschätzt werden konnte. Empirische Daten aus Deutschland indizieren, dass die Schadenslast nicht allzu hoch sein dürfte. Da wir den Nutzen im Rahmen der RFA nicht abschätzen konnten, können wir nicht abschliessend beurteilen, ob der Nutzen der Regulierung die Kosten der Regulierung übertrifft. In Bezug auf die Pflicht, auf den Verpackungen und Behältnissen ein Unternehmen mit Schweizer Adresse sowie das Ursprungsland zu deklarieren, denken wir nicht, dass der Nutzen der Regulierung höher ist als die Kosten der Regulierung. Dies umso mehr, als dass alternative Regelungen möglich sind, die mit deutlich tieferen Kosten verbunden wären. Angesichts der Tatsache, dass die Preis importierter Kosmetika bereits heute im Vergleich zu den Preisen im angrenzenden Ausland deutlich erhöht sind, sollte bei der Ausgestaltung des Verordnungsrechts sichergestellt werden, dass der Parallelimport von Kosmetika nicht erschwert wird.

10 Regelung der Selbstkontrolle

10.1 Veränderung der Rechtsordnung

Die Selbstkontrolle gehört zu den Pflichten der Unternehmen, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände herstellen, behandeln, lagern, transportieren, in Verkehr bringen, ein-, aus- oder durchführen. Art. 26 Abs. 3 LMG unterscheidet sich dahingehend von der alten Norm (vgl. Art. 23 Abs. 5 aLMG), dass der Bundesrat für Kleinbetriebe eine erleichterte Selbstkontrolle und eine erleichterte schriftliche Dokumentation vorsieht. Bisher regelte der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall von einer Untersuchung abgesehen werden kann (vgl. Art. 23 Abs. 3 aLMG). Der Bundesrat kann neu Mindestanforderungen an die Fachkenntnisse festlegen, über welche die für die Selbstkontrolle verantwortlichen Personen verfügen müssen (vgl. Art. 26 Abs. 4 LMG). Die Untersuchungen im Rahmen der Selbstkontrolle mussten im alten Gesetz gemäss der «Guten Herstellungspraxis» durchgeführt werden. Diese Bestimmung wurde aus dem neuen Artikel zur Selbstkontrolle entfernt. Im Kapitel 4 der LGV (Art. 64 – 75) sind die Anforderungen an die Durchführung und Dokumentation der Selbstkontrolle im Detail festgehalten. Entsprechend dem EU-Recht wird neu die Pflicht der Rückverfolgbarkeit auf drei Bereiche bei den Gebrauchsgegenständen ausgedehnt: Bedarfsgegenstände, kosmetische Mittel und Spielzeuge (vgl. Art. 73 LGV). Die Möglichkeit, an Stelle des individuellen HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) Branchenleitlinien anzuwenden, besteht auch unter dem neuen Recht und kann nicht als Veränderung gewertet werden. Art. 69 (Grundprinzipien des HACCP) wird mit einer Umschreibung des HACCP ergänzt, was im bisherigen Verordnungstext gefehlt hat. Der explizite Verweis auf den Codex Alimentarius wurde in der revidierten Verordnung eingefügt.

10.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit staatlichen Handelns ist bei der Regelung der Selbstkontrolle gegeben, falls die geltende Regelung der Selbstkontrolle dahingehend nicht effizient ist, dass die Regulierungskosten der Selbstkontrolle bei den Unternehmen gesenkt werden können, ohne den Nutzen der Selbstkontrolle in einem wesentlichen Ausmass zu reduzieren. Ob es möglich ist, die Kosten der Selbstkontrolle in einem wesentlichen Ausmass zu reduzieren, ohne den Nutzen der Selbstkontrolle zu reduzieren, konnte im Rahmen der RFA nicht abschliessend geklärt werden.

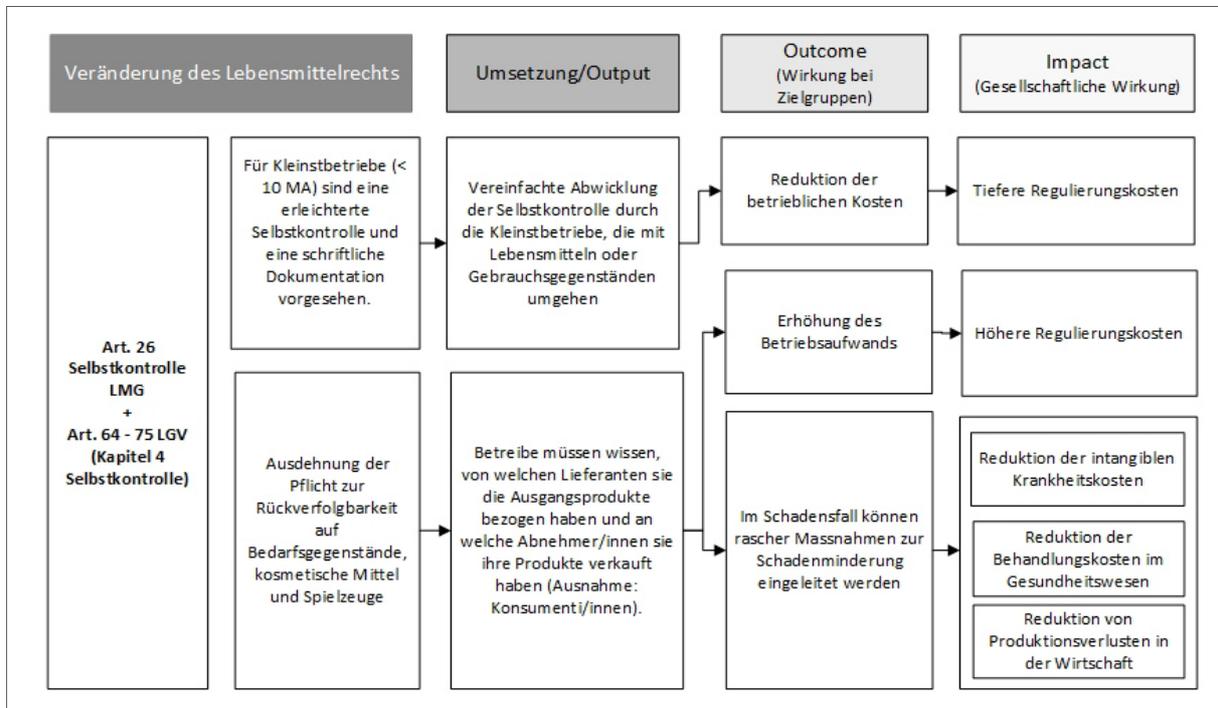
10.3 Auswirkungen

10.3.1 Wirkungsmodell

In **Abbildung 6** ist das Wirkungsmodell zur Regelung der Selbstkontrolle grafisch dargestellt. In das Wirkungsmodell wurden nur die wichtigsten Veränderungen im Rahmen der Regelung der Selbstkontrolle aufgenommen: Erleichterte Selbstkontrolle für Kleinbetriebe und Ausdehnung der Pflicht zur Rückverfolgbarkeit auf Bedarfsgegenstände, kosmetische Mittel und Spielzeuge. Die einfachere Abwicklung der Selbstkontrolle in Kleinbetrieben im Vergleich zum Status quo ist ein Output des geänderten Gesetzesartikels zur Selbstkontrolle. Das revidierte Gesetz verpflichtet die Behörden, Richtlinien für eine erleichterte Selbstkontrolle auszuarbeiten. Die Umsetzung dieser Richtlinien muss in den Kleinbetrieben zu einer Vereinfachung der Durchführung als auch der Dokumentation der Selbstkontrolle führen. Es ist davon auszugehen, dass die betrieblichen Kosten in den Kleinbetrieben sinken werden. Einerseits ist die Abwicklung der Selbstkontrolle weniger personalintensiv und andererseits besteht die Möglichkeit, dass die Kleinbetriebe weniger Gebühren aufgrund mangelhafter Dokumentationen der Selbstkontrolle zahlen müssen. Tiefere Regulierungskosten für Kleinbetriebe sind das Resultat dieser Gesetzesänderung. Die zweite wichtige Veränderung der Rechtsordnung im Bereich der Selbstkontrolle – Ausdehnung der Pflicht

zur Rückverfolgbarkeit – definiert eine zusätzliche Handlungspflicht für Betriebe, die mit Bedarfsgegenständen, kosmetischen Mitteln und Spielzeugen umgehen. Die Erfüllung dieser Handlungspflicht ist grundsätzlich mit zusätzlichen betrieblichen Kosten (Regulierungskosten) verbunden.

Abbildung 6: Wirkungsmodell zur Regelung der Selbstkontrolle



Quelle: Darstellung BASS

10.3.2 Kosten der Regulierung

Aufgrund der Tatsache, dass die meisten Betriebe bereits über systematische Eingangskontrollen und Absatzstatistiken verfügen, sind die Kostenfolgen der Pflicht zur Rückverfolgbarkeit für die Betriebe als vernachlässigbar einzustufen. Zusätzlich regelt das revidierte Spielzeugrecht im Rahmen eines MRA (mutual recognition agreement) mit der EU die Pflicht zur Rückverfolgbarkeit für Betriebe, die mit Spielzeugen umgehen. Das revidierte Spielzeugrecht ist am 1. Oktober 2012 in Kraft getreten. Die zusätzlichen Kosten der Pflicht zur Rückverfolgbarkeit werden aus diesen Gründen nicht quantifiziert.

10.3.3 Nutzen der Regulierung

Der Nutzen der erleichterten Selbstkontrolle setzt sich zusammen aus den tieferen Regulierungskosten pro Betrieb und der Anzahl der betroffenen Betriebe. Beide Faktoren werden in der Folge diskutiert.

Anzahl der betroffenen Betriebe

Mit Hilfe von der Unternehmensstatistik (2012) lassen sich approximativ 70'000 Kleinbetriebe (Arbeitsstätten < 10 VZÄ, ohne Doppelzählungen im Handel) identifizieren, die mit Lebensmitteln und/oder Gebrauchsgegenständen umgehen. Die statistische Definition von Kleinbetrieben unterscheidet sich von der Definition in der LGV (vgl. Art. 70 LGV) dahingehend, dass Kleinbetriebe gemäss STATENT weniger als 10 Vollzeitäquivalente aufweisen und laut Verordnung weniger als 10 Mitarbeiter/innen. Aufgrund der Tatsache, dass die Zahl der Mitarbeiter/innen grösser oder gleich gross ist wie die Zahl der Vollzeitäquivalente wird die Anzahl der durch diese Regelung betroffenen Betriebe mit Hilfe der Statistik überschätzt. Nichtsdestotrotz zeigt die Statistik, dass von dieser Regelung die grosse Mehrheit der Lebensmittelbetriebe und Betriebe, die mit Gebrauchsgegenständen umgehen, betroffen ist. Das Potential einer vereinfachten

Selbstkontrolle und einer vereinfachten Dokumentation der Selbstkontrolle, die Regulierungskosten von Kleinunternehmen zu senken, ist darum grundsätzlich als sehr hoch einzuschätzen.

Betrieblicher Nutzen der erleichterten Selbstkontrolle

Für die Konkretisierung der vereinfachten Selbstkontrolle (inkl. Dokumentation) sowie zur Quantifizierung der damit zusammenhängenden Reduktion der Regulierungskosten wurden im Rahmen der vorliegenden Studie ein Workshop mit Geschäftsführer/innen von vier Verpflegungsbetrieben und ein Workshop mit je zwei Inhaber/innen von Metzgereien sowie Bäckereien durchgeführt. Die Ergebnisse des Workshops und der schriftlichen Befragung werden für die Gastronomie und das Kleingewerbe (Metzgereien/Bäckereien) separat ausgewiesen.

Gastronomie

Für die Organisation der Selbstkontrolle (inkl. Schulung der Mitarbeiter/innen) entsteht in den Gastronomiebetrieben pro Jahr ein Arbeitsaufwand im Umfang von rund 60 Stunden pro Betrieb. Grössere Betriebe benötigen deutlich mehr Zeit, um die Durchführung der Selbstkontrolle zu organisieren. Kleinstbetriebe wenden für die Organisation der Selbstkontrolle pro Jahr 10 bis 12 Stunden auf. Diese Organisation ist zusätzlich mit einem durchschnittlichen jährlichen Sachaufwand von 1'900 Franken verbunden (Kleinstbetriebe: 400 CHF). Für die Durchführung und die Dokumentation der Selbstkontrolle werden pro Betriebstag 23 Minuten benötigt. Zusätzlich geht damit ein jährlicher Sachaufwand im Umfang von rund 300 Franken einher. Der Aufwand für die Organisation der Selbstkontrolle steigt deutlich in Abhängigkeit der Betriebsgrösse, der Aufwand für die Durchführung der Selbstkontrolle ist im Gegensatz sowohl für grosse als auch kleine Betriebe ähnlich gross. In **Tabelle 34** sind die betrieblichen Kosten für die Durchführung der Selbstkontrolle in den Kleinstbetrieben der Gastronomie (NOGA 561001/561002/562100/562900/551001) pro Betrieb und für alle Verpflegungsbetriebe in der Schweiz (21'554 Arbeitsstätten) aufgeführt. Für die Organisation der Selbstkontrolle entstehen in den Verpflegungsbetrieben mit weniger als 10 VZÄ schätzungsweise Kosten in der Höhe von rund 20 Mio. Franken. Der Arbeitsaufwand und die Sachkosten für die Durchführung und Dokumentation der Selbstkontrolle betragen 105 Mio. Franken. Diese Kostenübersicht zeigt, dass bei den Kleinstbetrieben aufgrund der Selbstkontrollpflicht im Rahmen des geltenden Lebensmittelrechts mit schätzungsweise 125 Mio. Franken erhebliche Kosten anfallen.

Tabelle 34: Laufende jährliche Kosten für die Durchführung der Selbstkontrolle in den Kleinstbetrieben (< 10 VZÄ) der Gastronomie

Selbstkontrolle	Kosten pro Betrieb in CHF	Gesamtkosten in CHF
Organisation der Selbstkontrolle	927	19'975'439
Arbeitsaufwand in CHF pro Jahr	527	
Sachkosten in CHF pro Jahr	400	
Durchführung/Dokumentation der Selbstkontrolle	4'879	105'157'424
Arbeitsaufwand in CHF pro Jahr	4'529	
Sachkosten in CHF pro Jahr	350	
Total	5'806	125'132'863

Quelle: Workshop mit Vertreter/innen von 4 Verpflegungsbetrieben (Mai 2015), BFS (STATENT 2012); Berechnungen BASS

Im Workshop wurde eine Idee diskutiert, wie die Belastung der (Kleinst-)Betriebe in der Gastronomie bei der Abwicklung der Selbstkontrolle reduziert werden könnte, ohne dass die Lebensmittelsicherheit darunter leidet. Bei den Selbstkontrollen sollte es möglich sein, die Durchführung mit einem Visum zu bestätigen, ansonsten aber nur die negativen Punkte festzuhalten (z.B. nicht sämtliche Temperaturen aller Kühlschränke erfassen, sondern nur die Temperatur des defekten Kühlschranks). Der Gastronomievertreter, der diesen Vorschlag vorgebracht hat, ist der Meinung, dass aktuell im Rahmen der Selbstkontrolle zu viel Zeit auf das Erfassen von korrekten Kontrollergebnissen verwendet werde. Diese Erleichterung bei der

Dokumentation der Selbstkontrolle dürfte sowohl bei den kleinen als auch bei grossen Betrieben zu Zeit- respektive Kosteneinsparungen führen. Er ist der Ansicht, dass in seinem Grossbetrieb der tägliche Arbeitsaufwand für die Durchführung der Selbstkontrolle von 30 Minuten auf 20 Minuten gesenkt werden könnte. Abgesehen von dieser Idee wurden am Workshop keine weiteren Vorschläge zur Erleichterung der Selbstkontrolle vorgebracht. Grundsätzlich waren sich alle Gastronomen einig, dass die aktuell gültige Branchenleitlinie - Guten Verfahrenspraxis im Gastgewerbe GVG - aus dem Jahr 2013, die bereits die Anforderungen an die Selbstkontrolle in Abhängigkeit der Betriebsgrösse definiert, eine sinnvolle Regelung der Selbstkontrolle darstelle. Eine neue Überarbeitung dieser erst kürzlich erarbeiteten Leitlinie dränge sich nicht auf.

Metzgerei- und Bäckereibetriebe

Für die Organisation der Selbstkontrolle entsteht in den befragten Metzgerei- und Bäckereibetrieben pro Jahr ein durchschnittlicher Arbeitsaufwand im Umfang von 60 Stunden pro Betrieb. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei den befragten Unternehmen ausschliesslich um Kleinst- und Kleinbetriebe handelt, ist der Aufwand für die Organisation der Selbstkontrolle in den Metzgereien und Bäckereien tendenziell höher einzuschätzen als die in Bezug auf die Grösse vergleichbaren Verpflegungsbetrieben. Die Organisation ist zusätzlich mit einem durchschnittlichen jährlichen Sachaufwand von 1'600 Franken verbunden. Für die Durchführung und die Dokumentation der Selbstkontrolle werden pro Betriebstag 34 Minuten benötigt. Zusätzlich geht damit ein jährlicher Sachaufwand im Umfang von rund 1'000 Franken einher. Der betriebliche Aufwand für die Organisation und Durchführung der Selbstkontrolle ist gemäss den Ergebnissen der Workshops im Fachhandel (inkl. Produktion) höher als im Gastgewerbe (vgl. **Tabelle 35**). Der Arbeitsaufwand für die Abwicklung der Selbstkontrolle beträgt 19 Stunden pro Monat (Gastronomie 9 Stunden pro Monat). Die jährlichen Gesamtkosten für alle Metzgerei- und Bäckereibetriebe (4'230 Arbeitsstätten mit NOGA-Code 107100/472401/472402) mit weniger als 10 VZÄ belaufen sich schätzungsweise auf 61 Mio. Franken.

Tabelle 35: Laufende jährliche Kosten für die Durchführung der Selbstkontrolle in Metzgerei- und Bäckereibetrieben mit weniger als 10 VZÄ

Selbstkontrolle	Kosten pro Betrieb in CHF	Gesamtkosten in CHF
Organisation der Selbstkontrolle	4'722	19'973'355
<i>Arbeitsaufwand in CHF pro Jahr</i>	3'089	
<i>Sachkosten in CHF pro Jahr</i>	1'633	
Durchführung/Dokumentation der Selbstkontrolle	9'725	41'135'440
<i>Arbeitsaufwand in CHF pro Jahr</i>	8'665	
<i>Sachkosten in CHF pro Jahr</i>	1'060	
Total	14'447	61'108'795

Quelle: Workshop mit 4 Inhaber/innen von Metzgerei- und Bäckereibetrieben (Mai 2015), BFS (STATENT 2012); Berechnungen BASS

Ein Vertreter eines Bäckereibetriebs ist der Ansicht, dass sich die aktuell gültige Hygieneleitlinie für das Bäckerei-, Konditorei- und Confiseriegewerbe bewährt habe. Die Vorgaben für die Bäckereibetriebe seien sinnvoll und sollten auch unter dem neuen Lebensmittelrecht Bestand haben. In der Leitlinie für eine gute Hygienepraxis in Fleischfachbetrieben fehlt gemäss Aussage eines Teilnehmers am Workshop eine entsprechende Abstufung der Vorgaben für Metzgerei-Betriebe unterschiedlicher Grösse. Aus seiner Sicht wäre eine solche Regelung im Rahmen einer revidierten Branchenlösung anzustreben. Grundsätzlich sollten weniger Kontrollen schriftlich festgehalten werden müssen, weil der Geschäftsführer oder die Geschäftsführerin in Kleinstbetrieben die Übersicht hat. Der Geschäftsführer einer kleinen Metzgerei (Kleinstbetrieb) ist der Ansicht, dass im Rahmen der Selbstkontrolle zu häufig kontrolliert werden muss (inkl. Dokumentation der Kontrolle) und dass einige Kontrollen nicht nötig seien (z.B. Überprüfung der Temperaturmessungen). Konkrete Vorschläge wie die Kleinstbetriebe im Rahmen der Selbstkontrolle entlastet werden könnten, wurden von den Teilnehmenden am Workshop nicht vorgebracht. Die Teilneh-

menden waren sich einig, dass grundsätzlich der administrative Aufwand im Rahmen der Selbstkontrolle so gering wie möglich gehalten werden sollte.

10.4 Alternative Regelungen

In Art. 26 [Selbstkontrolle] Abs. 3 LMG wird festgehalten, dass der Bundesrat für Kleinbetriebe eine erleichterte Selbstkontrolle und eine erleichterte schriftliche Dokumentation vorsehen muss. Ein Verzicht auf diese Erleichterung stellt somit keine alternative Regelung dar, da der Bundesrat aufgrund des neuen Lebensmittelgesetzes verpflichtet ist, Richtlinien für eine erleichterte Selbstkontrolle in den Kleinbetrieben, die mit Lebensmitteln und/oder Gebrauchsgegenständen umgehen, erarbeiten zu lassen. Die Verankerung der neuen Regelung im Gesetz lässt keinen Spielraum für die Identifikation von alternativen Regelungen zu. Im Verordnungsrecht besteht aber die Möglichkeit, die Anzahl der betroffenen Betriebe mit Hilfe der Grössendefinition von Betrieben zu beeinflussen⁵. Falls sich die Definition an der Anzahl der Mitarbeiter/innen orientiert, profitieren weniger Betriebe von erleichterten Anforderungen im Rahmen der Selbstkontrolle als wenn die Grösse eines Betriebes durch die Anzahl der Vollzeitäquivalente bestimmt wird.

10.5 Fazit

■ **Substantielle Kostenfolgen der Selbstkontrolle:** Die Schätzung zum Aufwand im Rahmen der Selbstkontrolle zeigt, dass den Kleinbetrieben in der Gastronomie mit schätzungsweise 6'000 Franken jährlich und im Fachhandel mit Fleisch und Backwaren mit rund 14'500 Franken pro Jahr substantielle Kosten entstehen. Die Anzahl der Kleinbetriebe, die mit Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen umgehen, ist mit approximativ 70'000 Betrieben in der Schweiz sehr gross. Das Potential der neuen Rechtsordnung, die erleichterte Anforderungen an die Selbstkontrolle für Kleinbetriebe vorsieht, um die Regulierungskosten zu senken, kann grundsätzlich als gross eingestuft werden.

■ **Kostenreduktionspotential bei der Durchführung der Selbstkontrollen:** Der Umfang und der Nutzen der *Dokumentation der Selbstkontrolle* werden von den befragten Betriebsleiter/innen teilweise in Frage gestellt. Dieses Ergebnis deckt sich mit einzelnen Resultaten einer qualitativ ausgerichteten Befragung von 4 Betrieben (2 Restaurants, 1 Metzgerei, 1 Bäckerei) zu unnötigen Regelungen im Bereich der Lebensmittelhygiene (vgl. Oetterli 2013, 15). Das Potential, bei der Organisation und Durchführung der Selbstkontrolle (inkl. Dokumentation) in Kleinbetrieben Regulierungskosten zu senken, konnte im Rahmen der RFA nicht abschliessend bestimmt werden. Im Rahmen der Workshops konnten keine konkreten Massnahmen identifiziert werden, wie die Kosten für die Durchführung der Selbstkontrollen in Kleinbetrieben systematisch gesenkt werden könnten, ohne dass die Lebensmittelsicherheit darunter leidet. Ein im Rahmen der RFA konsultierte Gastronom hat geltend gemacht, dass in den Betrieben zu viel Zeit verwendet wird, um korrekte Resultate im Rahmen der Selbstkontrolle zu dokumentieren. Bei der Erarbeitung von allgemeingültigen Richtlinien zur erleichterten Selbstkontrolle von Kleinbetrieben sollte dieses Ergebnis berücksichtigt werden.

■ **Gestaltungsspielraum aufgrund von Branchenleitlinien:** Die Branchenleitlinien ermöglichen bereits unter dem geltenden Recht, die Anforderungen an die Selbstkontrolle in Abhängigkeit der Betriebsgrösse zu definieren, obwohl ein expliziter Verweis auf die Grösse des Betriebs im geltenden Verordnungsrecht fehlt (vgl. Art. 52 [Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis] aLGV). Die zurzeit geltende Branchenleitlinie im Gastgewerbe (vgl. GastroSuisse 2013) definiert die Vorgaben an die Selbstkontrolle in Abhängigkeit von vier auf die Branche angepassten Grössenkategorien. Branchen, die über Leitlinien verfügen, die die

⁵ Im Verordnungsrecht wird ein Lebensmittelbetrieb als betriebliche Einheit eines Unternehmens, das mit Lebensmitteln umgeht, definiert (vgl. Art. 2 LGV).

Grösse der Betriebe nicht berücksichtigen, haben bereits unter dem geltenden Recht die Möglichkeit, solche Regelungen einzuführen, vorausgesetzt dass die neuen Vorgaben vom BLV genehmigt werden. Die Branchenlösungen werden von den befragten Geschäftsleiter/innen grundsätzlich als sehr sinnvoll eingestuft. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es sich bei den erleichterten Anforderungen für die Durchführung der Selbstkontrolle in Kleinstbetrieben (vgl. Art. 26 Abs. 3 LMG) überhaupt um eine Veränderung der Rechtsordnung handelt, die in der Realität Auswirkungen haben wird.

11 Veränderte Regulierung amtlicher Kontrollen

11.1 Veränderung der Rechtsordnung

Art. 30 (Kontrolle und Probenerhebung) Abs. 5 LMG legt **neu fest, dass der Bundesrat die Art der Durchführung, die Kontrollfrequenzen und die Bescheinigung der amtlichen Kontrollen regeln kann**. Die Verordnung über den nationalen Kontrollplan (OPCN) regelt den Zweck und den Inhalt des nationalen Kontrollplans (NKP), die maximalen Kontrollintervalle, die nationalen Kampagnen und den gemeinsamen Jahresbericht (vgl. Art. 1 OPCN) sowie **spezifische Berichte (Art. 11 OPCN) über die Kontrollen**. Im Anhang 1 der Verordnung über den nationalen Kontrollplan sind die maximalen Zeitspannen zwischen zwei Grundkontrollen in Abhängigkeit der Betriebskategorie definiert. Die Verordnung über den nationalen Kontrollplan ist eine direkte Folge der Gesetzesänderung. **Sie stellt für die kantonalen Vollzugsbehörden eine verbindliche Norm dar. Bisher dienten die Vorgaben im nationalen Kontrollplan den kantonalen Vollzugsbehörden einzig als Handlungsempfehlung**. In Art. 30 Abs. 1 LMG steht, dass die Kontrollen risikobasiert durchgeführt werden müssen. In der geltenden Norm (vgl. Art. 24 aLMG) ist festgehalten, dass die Kontrollen in der Regel stichprobenweise durchgeführt werden sollen. Im Vollzug ist keine Auswirkung dieser Anpassung des Gesetzestextes zu erwarten, da die kantonalen Behörden bereits heute risikobasiert kontrollieren. Art. 30 enthält zudem eine Textstelle, die es den Behörden erlaubt, im Rahmen der Kontrollen Kopien von Dokumenten anzufertigen. Weiter fällt die zeitliche Einschränkung der Kontrollen auf die Betriebszeiten weg. Diese Normveränderungen werden in der Folge nicht mehr thematisiert, da ihre Auswirkungen als marginal eingestuft werden.

Die revidierte Vollzugsverordnung enthält ein neues Kapitel über **verstärkte Kontrollen beim Import von bestimmten Lebensmitteln aus Nicht-EU-Ländern** (vgl. Art. 33 bis 38 Vollzugsverordnung OELDAI). Bestimmte Lebensmittel (vgl. Anhang 1 und 4 OELDAI) stellen für die Gesundheit der Konsument/innen eine erhöhte Gefahr dar. Diese Lebensmittel werden neu bei der Einfuhr von den Zollbehörden systematisch kontrolliert. Die Kosten der Kontrollen werden den Importeuren übertragen.

Gemäss Art. 58 [Gebühren] LMG **soll bei amtlichen Kontrollen, die in besonders leichten Fällen zu einer Beanstandung führen, auf das Erheben einer Gebühr verzichtet wird**. Bisher wurde für jede Kontrolle, die zu einer Beanstandung geführt hat, eine Gebühr erhoben (vgl. Art. 45 aLMG).

11.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Amtliche Kontrollen von Betrieben, die mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen umgehen, lassen sich mittels negativen Externalitäten rechtfertigen: Die Kosten, die im Gesundheitswesen und in der Wirtschaft entstehen, wenn unsichere Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände in Verkehr gebracht werden, werden zu einem grossen Teil nicht von den Unternehmen getragen, die für die Unsicherheit der in Verkehr gebrachten Produkte verantwortlich sind. Entsprechend berücksichtigen diese Unternehmen bei ihren Entscheiden, welche das Sicherheitsniveau der Produkte beeinflussen, nicht die vollen Kosten der Unsicherheit. Es resultiert ein Marktgleichgewicht, in dem die Sicherheit der in Verkehr gebrachten Produkte tiefer ist als es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert wäre.

Die veränderte Regulierung der amtlichen Kontrollen zielt neben einer Anhebung des Sicherheitsniveaus auf das gesellschaftlich wünschenswerte Sicherheitsniveau auf eine Reduktion der Häufigkeit von Verärgerungen bei den kontrollierten Unternehmen ab, die unter der geltenden Rechtsordnung beobachtet werden können: Verärgerungen entstehen bei den kontrollierten Unternehmen zum einen wegen kantonalen Unterschieden in Bezug auf die Quantität und Qualität des Vollzugs: Unternehmen in Kantonen, in denen häufiger Kontrollen durchgeführt werden und in denen die Vollzugsbehörden häufiger Sachverhalte beanstanden, aufgrund derer die Unternehmen Gebühren zu entrichten haben, fühlen sich im Vergleich zu

Unternehmen in Kantonen, in denen weniger häufige und weniger strenge Kontrollen durchgeführt werden, benachteiligt. Diese kantonalen Unterschiede werden unter dem revidierten LMR geringer sein, weil der nationale Kontrollplan für die Kantone neu eine verbindliche Norm darstellen wird. Verärgerungen entstehen bei den Unternehmen zum anderen aufgrund von Beanstandungen in besonders leichten Fällen, die von den Unternehmen oft als «Schikanieren» empfunden werden – umso mehr als auch Beanstandungen in besonders leichten Fällen unter der geltenden Rechtsordnung mit Gebühren verbunden sind, welche die Unternehmen den Kantonen zu entrichten haben. Der im revidierten LMR vorgesehene Verzicht auf Gebühren in besonders leichten Fällen zielt darauf ab, diese Ursache von Verärgerungen zu beseitigen.

Da im Rahmen der RFA nicht abgeschätzt werden konnte, wie sich die veränderte Regulierung der amtlichen Kontrollen auf die Lebensmittelsicherheit auswirken wird und wie sich dadurch die Schadenslast unsicherer Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, die in der Wirtschaft und im Gesundheitswesen anfallen, verändern wird, konnte im Rahmen der RFA nicht abschliessend beurteilt werden, ob der Nutzen der Regulierung die Kosten der Regulierung übertrifft.

11.3 Auswirkungen

11.3.1 Kosten der Regulierung

In Bezug auf die veränderte Regulierung im Bereich der amtlichen Kontrollen können folgenden Wirkungsketten differenziert werden:

■ **Zunahme der Zahl der amtlichen Kontrollen:** Die Vorgaben des Bundes in Bezug auf die Kontrollhäufigkeiten werden zu einer Erhöhung der Zahl der amtlichen Kontrollen führen, was bei den Kantonen mit zusätzlichen Vollzugskosten und bei den kontrollierten Unternehmen mit zusätzlichen Regulierungskosten verbunden sein wird.

■ **Verzicht auf Gebühr bei besonders leichten Fällen:** Der Verzicht einer Gebühr bei besonders leichten Fällen wird zu einer Reduktion der Einnahmen der Kantone, die der Reduktion der Ausgaben der kontrollierten Unternehmen entspricht. Es handelt sich um einen Verteilungseffekt.

■ **Verstärkte Kontrollen beim Import:** Die verstärkten Kontrollen beim Import von bestimmten Lebensmitteln aus Nicht-EU-Ländern werden bei den Zollbehörden zu zusätzlichen Vollzugskosten führen. Der Nutzen ist in einer Zunahme der Lebensmittelsicherheit zu sehen, die mit einer Reduktion der Schadenslast infolge des Konsums schädlicher Lebensmittel verbunden sein wird.

■ **Berichterstattung:** Bei den Bundesbehörden werden in Zusammenhang mit den spezifischen Berichten (Art. 11 OPCN) zusätzliche Vollzugskosten anfallen.

Der Tabelle 36 können die zusätzlichen Vollzugs- und Regulierungskosten aufgrund der veränderten Regulierung im Bereich der amtlichen Kontrollen entnommen werden. Die Schätzung basiert im Wesentlichen auf einer schriftlichen Befragung der Kantone, an der 19 Kantone teilgenommen haben. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

■ Unter der geltenden Rechtsordnung führen die Kantone rund 57'475 amtliche Kontrollen durch, die bei den Kantonen jährliche Vollzugskosten in der Höhe von CHF 44.6 Mio. und bei den kontrollierten Unternehmen Regulierungskosten in der Höhe von 8.6 Mio. verursachen.

■ Die Revision des LMR wird zu **9'710 zusätzlichen Kontrollen** führen. Bei einem Teil dieser zusätzlichen Kontrollen handelt es sich um Kontrollen in Zusammenhang mit dem Dusch- und Badewasser. Eine zusätzliche Kontrolle verursacht bei den Kantonen Vollzugskosten in der Höhe von durchschnittlich CHF 1'222 und bei den kontrollierten Unternehmen Regulierungskosten in der Höhe von durchschnittlich CHF 149 pro Kontrolle. Für die Kantone ergeben sich **zusätzliche Vollzugskosten in der Höhe von CHF**

11.9 Mio. pro Jahr und bei den Unternehmen **zusätzliche Regulierungskosten in der Höhe von CHF 1.4 Mio. pro Jahr.**

■ Der Verzicht auf ein Erheben einer Gebühr bei besonders leichten Fällen wird die kontrollierten Unternehmen im Umfang von rund **CHF 840'000** entlasten und bei den Kantonen zu Einnahmefällen in dieser Höhe führen.

■ Bei den Bundesbehörden sind **zusätzliche Vollzugskosten in der Höhe von CHF 502'761** pro Jahr zu erwarten.

Insgesamt wird die Veränderung der Regulierung im Bereich der amtlichen Kontrollen zusätzliche Kosten in der Höhe von geschätzten CHF 13.8 Mio. pro Jahr verursachen.

In Bezug auf die zusätzlichen Kosten bei den Kontrollen ist Folgendes zu bemerken: Wie Tabelle 36 zeigt, führt die veränderte Regulierung der amtlichen Kontrollen gemäss den Angaben der Kantone zu einer deutlichen Erhöhung der Kosten pro Kontrolle von CHF 775 unter der geltenden Rechtsordnung auf CHF 1'222 pro Kontrolle unter dem revidierten LMR. Dieser Sachverhalt hat zwei Gründe: Zum einen sind Kontrollen des Dusch- und Badewassers gemäss den Antworten der Kantone überdurchschnittlich aufwändig. Zum anderen gibt es Kantone, die geltend gemacht haben, dass sie in gewissen Bereichen die Zahl der Kontrollen infolge der Revision des LMR zwar senken können, weil sie derzeit mehr Kontrollen durchführen als im nationalen Kontrollplan vorgesehen, dass diese Reduktion der Zahl der Kontrollen jedoch nicht zu einer Reduktion der Kosten führen werden, weil – da die Zahl der Kontrollen reduziert wird – die Kontrolltiefe erhöht werden muss. Die zusätzlichen Kosten in Zusammenhang mit amtlichen Kontrollen stehen im Widerspruch zu den Ausführungen in der Botschaft, gemäss denen die Revision des LMR bei den Kantonen zu keinen nennenswerten Zusatzaufwänden führen wird und die Frequenz der amtlichen Kontrollen derart festzulegen ist, dass die veränderte Regulierung der amtlichen Kontrollen für die Kantone kostenneutral ausfällt.

Tabelle 36: Zusätzliche jährliche Kosten der veränderten Regulierung im Bereich der amtlichen Kontrollen

		Bund	Kantone	Wirtschaft	Total
Situation unter der geltenden Rechtsordnung					
Anzahl Kontrollen	Anz.		57'475	57'475	57'475
Kosten der Kontrollen in CHF	Total		44'548'110	8'546'774	53'094'884
	pro Kontrolle		775	149	924
Gebühren in CHF	Total		4'322'994	-4'322'994	0
	pro Kontrolle		75	-75	0
Veränderung durch das revidierte LMR					
Anzahl zusätzlicher Kontrollen	Anz.		9'710	9'710	9'710
Zusätzliche Kosten in CHF	Total		11'861'714	1'443'882	13'305'596
	pro Kontrolle		1'222	149	1'370
Veränderung der Gebühren in CHF	Total		-838'827	838'827	0
	pro Kontrolle		-12	12	0
Verstärkte Kontrollen an der Grenze (Art. 33-38 OELDAI)				335'174	335'174
Berichterstattung (Art. 1 und 11 OPCN)		167'587			167'587
Total zusätzliche Vollzugs-/Regulierungskosten		167'587	11'022'887	2'282'709	13'473'183

Quelle: Schriftliche Befragung der Kantone (n=19), schriftliche Befragung von Unternehmen; Berechnungen BASS

11.3.2 Nutzen der Regulierung

Der Nutzen der veränderten Regulierung der amtlichen Kontrollen ist in einer Reduktion der Schadenslast, die in der Wirtschaft und im Gesundheitswesen aufgrund unsicherer Produkte entsteht, und einer Reduktion von Verärgerungen bei den kontrollierten Unternehmen zu sehen. Beide Nutzenkomponenten konnten im Rahmen der RFA nicht quantitativ abgeschätzt werden. Ein weiterer Nutzen der veränderten Regu-

lierung der amtlichen Kontrollen ist darin zu sehen, dass die nationalen Vorgaben und die systematischen Kontrollen beim Import von bestimmten Lebensmitteln aus Nicht-EU-Ländern auch darauf abzielen, dass die EU die Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen weiterhin anerkennt.

11.4 Alternative Regelungen

Im Rahmend der RFA konnten keine sinnvollen alternative Regelungen identifiziert werden. In Bezug auf die Auswirkungen auf die Kantone stellt sich jedoch die Frage, ob es nicht möglich ist, die veränderte Regulierung amtlicher Kontrollen kostenneutral zu vollziehen.

11.5 Fazit

Die Kosten der veränderten Regulierung amtlicher Kontrollen beziffern wir auf insgesamt CHF 13.5 Mio. pro Jahr. Der grösste Teil dieser Kosten, nämlich CHF 11.0 Mio. wird bei den Kantonen in Form zusätzlicher Vollzugskosten infolge einer Zunahme der Zahl der durchzuführenden Kontrollen anfallen. Die Zunahme der Zahl der amtlichen Kontrollen wird in der Wirtschaft zusätzliche Regulierungskosten in der Höhe von CHF 2.3 Mio. verursachen.

Der Nutzen der veränderten Regulierung der amtlichen Kontrollen – eine Reduktion der Schadenslast aufgrund unsicherer Produkte, eine Reduktion von Verärgerungen bei den kontrollierten Unternehmen und die Sicherstellung der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU – konnte im Rahmen der RFA nicht quantitativ abgeschätzt werden, so dass wir nicht abschliessend beurteilen können, ob der Nutzen die Kosten der Regulierung rechtfertigt.

Eine Vereinheitlichung des Vollzugs und ein Verzicht auf Gebühren im Falle besonders leichter Beanstandungen erscheinen uns angesichts bestehender Verärgerungen bei den kontrollierten Unternehmen grundsätzlich zweckmässig.

12 Aufbau und Betrieb von Referenzlaboratorien

12.1 Veränderung der Rechtsordnung

In Art. 43 [Referenzlaboratorien] LMG ist festgehalten, dass der Bund nationale Referenzlaboratorien betreibt. Er kann den Betrieb an Dritte übertragen, wenn die zuständige Bundesbehörde den Betrieb der Referenzlaboratorien nicht selber wahrnehmen kann (vgl. Abs. 2). Abs. 3 gibt dem Bund die Kompetenz, Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben der Referenzlaboratorien festzulegen. In Abs. 4 sind die Mindestanforderungen an die Referenzlaboratorien festgelegt. Bisher konnte der Bund für die Untersuchung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen Referenzlaboratorien bezeichnen (vgl. Art. 36 [Aufsicht und Koordination] Abs. 4 aLMG). Im Rahmen des bilateralen Landwirtschaftsabkommen mit der EU hat sich die Schweiz verpflichtet, Referenzlaboratorien aufzubauen und zu betreiben. Das Errichten nationaler Referenzlaboratorien soll einerseits ermöglichen, dass die Schweiz im Bereich der Labordiagnostik am europäischen Netzwerk mitmachen kann und andererseits gewährleisten, dass die Schweiz auch in Zukunft von der Anerkennung der Äquivalenz der schweizerischen Bestimmungen über Lebensmittel tierischer Herkunft mit denjenigen der EU profitieren kann. Bis heute sind in der Schweiz noch nicht für alle thematischen Bereiche Referenzlaboratorien in Betrieb. Deren Fehlen wurde durch die EU-Kommission schon wiederholt gerügt (vgl. Bundesrat 2011). Das neue LMG schafft somit eine explizite gesetzliche Grundlage, um dieser bereits bestehenden Handlungspflicht nachzukommen. Gemäss Vollzugsverordnung zum Lebensmittelgesetz sind 21 nationale Referenzlaboratorien (pro Themenbereich ein Labor) vorgesehen (vgl. Anhang 6 Vollzugsverordnung OELDAI). Zurzeit sind erst 4 Referenzlaboratorien in Betrieb, so dass 17 Referenzlaboratorien aufgebaut und betrieben werden müssen. Der Bund wird die Laboratorien, die sich als Referenzlaboratorium zur Verfügung stellen, mit jährlich 25'000 CHF unterstützen.

Da der Bund für die Untersuchung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen bereits unter der geltenden Rechtsordnung (vgl. Art. 36 [Aufsicht und Koordination] Abs. 4 aLMG) Referenzlaboratorien bezeichnen konnte und sich die Schweiz im Rahmen des bilateralen Landwirtschaftsabkommen mit der EU verpflichtet hat, Referenzlaboratorien aufzubauen und zu betreiben, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Kosten des Aufbaus und des Betriebs weiterer Referenzlaboratorien überhaupt dem neuen LMR attribuiert werden können. Aus Gründen der Vollständigkeit weisen wir die Kosten des Aufbaus und Betriebs weiterer Referenzlaboratorien dennoch aus.

12.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Schweiz hat sich im Rahmen des bilateralen Landwirtschaftsabkommen mit der EU verpflichtet, Referenzlaboratorien aufzubauen und zu betreiben.

12.3 Auswirkungen

12.3.1 Kosten der Regulierung

Der Aufbau von 17 zusätzlichen Referenzlaboratorien wird beim Bund und bei den Kantonen zusätzliche einmalige und laufende Vollzugskosten verursachen. **Tabelle 37 zeigt, dass wir die zusätzlichen laufenden Vollzugskosten auf CHF 2.5 Mio. pro Jahr und die einmaligen Vollzugskosten auf CHF 2.8 Mio. schätzen.**

Die Anerkennung der Äquivalenz der schweizerischen Bestimmungen durch die EU sowie die Teilnahme am europäischen Netzwerk im Bereich der Labordiagnostik sind Nutzelemente dieser Gesetzesänderung.

Tabelle 37: Einmalige und laufende Vollzugskosten beim Bund und bei den Kantonen aufgrund des Aufbaus und Betriebs von zusätzlichen Referenzlaboratorien, Angaben in CHF

	Bund		Kantone		Bund + Kantone	
	pro Labor	Total	pro Labor	Total	pro Labor	Total
Einmalige Kosten	0	0	149'097	2'534'649	149'097	2'534'649
Verwaltungsinterne Arbeitskosten	0	0	34'097	579'649	34'097	579'649
Sachkosten	0	0	115'000	1'955'000	115'000	1'955'000
Laufende Kosten pro Jahr	39'270	667'587	128'130	2'178'205	167'400	2'845'792
Verwaltungsinterne Arbeitskosten	9'858	167'587	89'380	1'519'455	99'238	1'687'042
Sachkosten	29'412	500'000	38'750	658'750	68'162	1'158'750

Quelle: Schriftliche Befragung des BLV, schriftliche Befragung der Kantone (n=19)

12.3.2 Nutzen der Regulierung

Sinn und Zwecks der Referenzlaboratorien ist letztlich die Reduktion der Schadenslast aufgrund unsicherer Lebensmittel. Ein Nutzen ist auch in der Sicherstellung der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU zu sehen. Diese Nutzen konnten im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden.

12.4 Alternative Regelungen

Da sich die Schweiz vertraglich zum Aufbau und Betrieb von Referenzlaboratorien verpflichtet hat, gibt es keine alternativen Regelungen.

12.5 Fazit

Die Referenzlaboratorien müssen aufgebaut und betrieben werden, da sich die Schweiz hierzu vertraglich verpflichtet hat. Der Aufbau der Referenzlaboratorien wird bei den Kantonen zu einmaligen Vollzugskosten in der Höhe von CHF 2.5 Mio. führen. Der Betrieb der Laboratorien wird beim Bund und bei den Kantonen Vollzugskosten zu laufenden Vollzugskosten in der Höhe von geschätzten CHF 2.8 Mio. pro Jahr führen. Der Nutzen der Regulierung – eine Reduktion der Schadenslast aufgrund unsicherer Lebensmittel und die Sicherstellung der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU – konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden.

13 Aufbau und Betrieb eines Informationssystems

13.1 Veränderung der Rechtsordnung

Gemäss Art. 62 [Informationssystem des BLV] LMG betreibt das BLV ein Informationssystem, um:

- die Lebensmittelsicherheit, die Lebensmittelhygiene und den Täuschungsschutz zu gewährleisten,
- die Vollzugsaufgaben von Bund und Kantonen zu unterstützen und
- den Verpflichtungen im Rahmen der nationalen und internationalen Berichterstattung nachzukommen.

Dieses System ist Teil des gemeinsamen zentralen Informationssystems entlang der Lebensmittelkette des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) und des BLV. Die Norm regelt unter anderem den Inhalt des Systems und die Zugriffsrechte auf das System.

Gemäss Botschaft kann die effiziente Umsetzung der Gesetzgebung nur dann sichergestellt werden, wenn die betroffenen Amtsstellen von Bund und Kantonen über die hierfür erforderlichen Daten verfügen. Zu diesem Zweck will der Bund ein von den Kantonen nutzbares Informationssystem erstellen (vgl. Bundesrat 2011). Das System im heutigen Zustand stiftet den Kantonen keinen Nutzen, wie eine Evaluation des bestehenden Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) gezeigt hat (vgl. Künzi/Küng 2013).

13.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Da das Informationssystem in seiner bestehenden Form keinen Nutzen stiftet, erscheint es aus ökonomischer Sicht grundsätzlich sinnvoll, das System anzupassen. Da der Nutzen des Informationssystems im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden konnte, können wir nicht abschätzen, ob der Nutzen der Regulierung die Kosten der Regulierung übertrifft.

13.3 Auswirkungen

13.3.1 Kosten der Regulierung

Der Aufbau des Systems wird bei den Bundesbehörden **einmalige Investitionskosten in der Höhe von CHF 2.0 Mio.** verursachen. Der Betrieb des Systems wird bei den Bundesbehörden mit **zusätzlichen Vollzugskosten in der Höhe von CHF 400'000 pro Jahr** verbunden sein. Ansonsten sind keine relevanten Kostenwirkungen zu erwarten. Der Nutzen des Systems konnte im Rahmen der RFA nicht abgeschätzt werden.

13.3.2 Nutzen der Regulierung

Das Informationssystem zielt letztlich auf eine Reduktion der Schadenslast aufgrund unsicherer Lebensmittel ab. Dieser Nutzen konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden.

13.4 Alternative Regelungen

Im Rahmen der RFA konnten keine alternativen Regelungen identifiziert werden.

13.5 Fazit

Der Aufbau des Informationssystems wird beim Bund einmalige Vollzugskosten in der Höhe von CHF 2.0 Mio. verursachen. Der Nutzen des Informationssystems (Reduktion der Schadenslast aufgrund unsicherer Lebensmittel) konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden. Staatliches Handeln erscheint grundsätzlich sinnvoll, da das Informationssystem in seiner bestehenden Form keinen Nutzen hat.

14 Neues Prozesshygienekriterium für Schlachtbetriebe

14.1 Veränderung der Rechtsordnung

Im Rahmen der Revision des Lebensmittelrechts wird die Hygieneverordnung (HyV) angepasst. Die Anpassungen ergeben sich aus der Revision des Lebensmittelrechts und aus der jährlichen Aktualisierung, die aufgrund des Hygieneabkommens mit der EU vorgenommen werden muss (vgl. BLV 2014). Aus einer gesundheitspolitischen Sicht ist die Übernahme der mikrobiologischen Kriterien bei der Schlachttieruntersuchung, die im Bericht zur Durchführung von mikrobiologischen Untersuchungen im Rahmen der Selbstkontrolle von Schlachtbetrieben vom 3. Oktober 2006 beschrieben worden (vgl. BVET 2008), von besonderer Bedeutung. Wir werden unsere Analysen in der Folge auf diese punktuellen Veränderungen der HyV beschränken.

Im Teil 2 von Anhang 1 werden die Prozesshygienekriterien bei Schlachttierkörpern festgelegt. **Neu gilt ein verschärftes Kriterium für Salmonella auf Schweineschlachttierkörpern sowie ein neues Prozesshygienekriterium für Campylobacter bei Geflügelschlachttierkörpern von Masthähnchen und Truthühnern.** Diese Veränderung der Kriterien trägt dem erhöhten Gesundheitsrisiko beim Verzehr von Schweine- und Geflügelfleisch Rechnung.

14.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Campylobacteriose führt in der Wirtschaft und im Gesundheitswesen zu Kosten, die zum grössten Teil nicht von den Wirtschaftssubjekten getragen werden, die Geflügelfleisch in Verkehr gebracht haben, das mit Campylobacterbakterien belastet war. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die Unternehmen, die Geflügelfleisch in Verkehr bringen, bei ihren Entscheiden, welche die Produktesicherheit betreffen, die Kosten der Campylobacteriose nicht vollumfänglich berücksichtigen. Die Existenz negativer Externalitäten und somit eines Marktversagens ist entsprechend wahrscheinlich. Die Ergebnisse der RFA indizieren, dass der Nutzen der Regulierung höher ist als die Kosten der Regulierung, weshalb die Regulierung unseres Erachtens als ökonomisch gerechtfertigt angesehen werden kann.

14.3 Auswirkungen

14.3.1 Wirkungsmodell

Die Schlachttierbetriebe müssen im Fall von unbefriedigenden Ergebnissen die Schlachthygiene verbessern, die Prozesskontrolle überprüfen oder die Herkunft der Tiere sowie die Massnahmen im Bereich der Biosicherheit in den Herkunftsbetrieben überprüfen lassen (vgl. Anhang 1 HyV). Die Umsetzung dieser Massnahmen ist in jedem Fall mit zusätzlichen Betriebskosten verbunden (=höhere Regulierungskosten). Als Outcome resultieren Schlachttierkörper (Geflügel/Schweine) mit einer geringeren Konzentration von Campylobacterbakterien und Salmonellen. Diese Reduktion der Bakterienkonzentration führt dazu, dass bei den Konsument/innen von Geflügel und Schweinefleisch weniger Fälle von Campylobacteriose und Salmonellose zu verzeichnen sind. Dieser Rückgang bei den Infektionen reduziert die Schadenslast der Campylobacteriose im Gesundheitswesen, in der Wirtschaft und bei den betroffenen Konsument/innen.

Ein Experte des BLV für Tiergesundheit ist der Auffassung, dass das verschärfte Kriterium für Salmonellen weder substantielle zusätzliche Regulierungskosten bei den Schlachtbetrieben verursacht noch einen spürbaren Nutzen auf der Seite der Konsument/innen stiftet. Aus diesem Grund werden die Kosten und Nutzen dieser Veränderung nicht monetarisiert.

14.3.2 Kosten der Regulierung

Die Einführung des neuen Prozesshygienekriteriums für *Campylobacter* führt dazu, dass die 10 Geflügelschlachtbetriebe in der Schweiz (STATENT 2012) im Rahmen der Selbstkontrolle quantitative Tests auf *Campylobacter* bei den Schlachtierkörpern durchführen müssen. Bisher wurden in der Regel nur qualitative Tests durchgeführt. Die im Rahmen der RFA konsultierten Geflügelschlachtbetriebe rechnen mit einem zusätzlichen Sachaufwand von 6'000 Franken pro Jahr, da mit der Auswertung der Proben üblicherweise spezialisierte Laboratorien beauftragt werden. Hochgerechnet auf alle Betriebe in der Schweiz betragen die zusätzlichen laufenden Kosten im Rahmen der Selbstkontrolle 60'000 Franken.

Die Qualitätsleiter/innen der befragten Betriebe gehen grundsätzlich nicht davon aus, dass in Zukunft aufgrund des neuen Prozesshygienekriteriums für *Campylobacter* Massnahmen ergriffen werden müssten. Ein Betrieb schätzt den Sach- und Arbeitsaufwand für die Durchführung einer Massnahme (Verbesserungen in der Schlachthygiene, Überprüfung der Prozesskontrolle und der Herkunft der Tiere sowie der Massnahmen der Biosicherheit in den Herkunftsbetrieben) aufgrund von unbefriedigenden Testresultaten auf rund 1'500 Franken. Angenommen jeder Geflügelschlachtbetrieb müsste in Zukunft pro Jahr einmal eine Massnahme aufgrund des Prozesshygienekriteriums für *Campylobacter* durchführen, würden zusätzliche Kosten im Umfang von 15'000 Franken entstehen. Diese Kosten dürften je nach Art der Massnahme deutlich höher ausfallen. Zudem ist denkbar, dass zusätzliche Kosten bei den Lieferanten der Herden entstehen, weil die Mastbetriebe beispielsweise in die Biosicherheit investieren müssen. Wir gehen aus diesem Grund davon aus, dass die effektiven Kosten für die Durchführung der Massnahmen eher unterschätzt werden.

14.3.3 Nutzen der Regulierung

Ein Experte des BLV und ein Qualitätsleiter eines Geflügelschlachthofs sind der Meinung, dass durch die Einführung des Prozesshygienekriteriums für *Campylobacter* die Verbreitung und die Konzentration von Bakterien auf dem verkauften Fleisch der Schlachtbetriebe in der Schweiz insgesamt abnehmen werden. Die Schlachtbetriebe werden neu angehalten, quantitative Tests durchzuführen. Falls diese Analysen unbefriedigende Ergebnisse ergeben, müssen Massnahmen umgesetzt werden. In der Hygieneverordnung werden folgende Massnahmen vorgeschlagen: Verbesserungen in der Schlachthygiene, Überprüfung der Prozesskontrolle und der Herkunft der Tiere sowie der Massnahmen der Biosicherheit in den Herkunftsbetrieben.

Die Frage, ob sich diese Reduktion der Bakterien auf dem geschlachteten Fleisch auch positiv auf die Zahl der Ansteckungen mit *Campylobacter* beim Menschen auswirkt, wird kontroverser eingeschätzt. Die befragten Qualitätsleiter/innen von Geflügelschlachthöfen in der Schweiz sind der Ansicht, dass durch die Reduktion der Bakterienkonzentration auf dem geschlachteten Geflügel die Zahl der *Campylobacter*-Infektionen bei Menschen infolge des Verzehrs von Geflügelfleisch in der Schweiz nicht zurückgehen wird. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass dem einwandfreien Umgang mit Geflügelfleisch in den privaten Küchen eine viel bedeutendere Rolle zukommt, ob sich die Konsument/innen mit *Campylobacter* infizieren. Weiter beträgt der Inlandanteil am Geflügelkonsum aktuell rund 55 Prozent, d.h. 45 Prozent des konsumierten Geflügelfleischs sind von dieser neuen Regelung nicht betroffen. Zudem verweist ein Qualitätsleiter auf eine Studie (vgl. Stephan 2014), die anhand von drei Schlachtbetrieben zeigt, dass im Schlachtprozess die Verbreitung von *Campylobacter* weder signifikant zunimmt noch abnimmt. Dieses Resultat zeige, dass von entscheidender Bedeutung sei, wie stark die gelieferten Hühner mit *Campylobacter* belastet sind. Aus diesem Grund schüttet dieser Betrieb pro Jahr Bonuszahlungen im Umfang von rund 500'000 Franken an die Geflügellieferanten für *campylobacter*freie

Herden aus. Zusätzlich werden Stufenkontrollen durchgeführt, um zu kontrollieren, ob die Campylobacter-Bakterien im Schlachtprozess verschleppt werden.

Diese Ausführungen zeigen, dass eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigt werden müssten, um die Wirkung des neuen Prozesshygienekriteriums abschätzen zu können. Die vorliegende Nutzenberechnung ist eine starke Vereinfachung und beruht auf Annahmen, die in der Folge kurz erläutert werden.

■ **Anzahl Fälle von Campylobacteriose:** Gemäss einem Bericht der Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (2011) kann davon ausgegangen werden, dass in der Schweiz auf 100'000 Personen 349 Fälle von Campylobacteriose zu verzeichnen sind. Dies entspricht aktuell 28'746 Personen, die sich pro Jahr mit Campylobacteriose anstecken (=mittleres Szenario). 2014 wurde dem BAG 7'649 Fälle von Campylobacteriose gemeldet, was einer Meldequote von 27 Prozent entspricht. Expert/innen gehen davon aus, dass in der Schweiz nur 20 bis 50 Prozent der effektiven Campylobacter-Fälle diagnostiziert und gemeldet werden. Im tiefen Szenario gehen wir von einer Meldequote von 50 Prozent aus, was effektiv 15'298 Fällen entspricht. Im hohen Szenario rechnen wir mit einer Meldequote von 20 Prozent (38'245 Fälle).

■ **Morbiditätsbedingter Ausfall in Tagen:** Campylobacter-Infektionen werden von den Betroffenen als schwere Erkrankung empfunden. Erkrankte Personen leiden an Durchfall, Bauchschmerzen, Fieber, Übelkeit und Erbrechen. Im Rahmen einer Umfrage von Patient/innen wurde eine mittlere Erkrankungsdauer von 7 Tagen ermittelt. Wie die medizinische Statistik der Krankenhäuser zeigt, bleiben Patient/innen mit der Hauptdiagnose «Enteritis durch Campylobacter» im Durchschnitt während 5.8 Tagen im Spital.

■ **Ambulante und stationäre Versorgung:** Wir gehen von der Annahme aus, dass alle Fälle von Campylobacteriose ambulant oder stationär behandelt werden. Diese Annahme impliziert, dass eine Vielzahl der Campylobacter-Fälle von den Ärzt/innen nicht als Campylobacter-Fälle diagnostiziert und gemeldet wird. Von 2009 bis 2013 wurden im Durchschnitt 1'152 Personen mit der Hauptdiagnose «Enteritis durch Campylobacter» stationär behandelt.

■ **Todesfälle und Invalidisierungen:** In der Schweiz sind keine Campylobacter-Fälle bekannt, die zum Tod geführt haben. In der internationalen Literatur (vgl. WHO 2012) werden vier Folgeerkrankungen von Campylobacteriose erwähnt: Guillain-Barré Syndrome, Reaktive Arthritis, Reizdarmsyndrom und chronisch-entzündliche Darmerkrankungen. Aufgrund der guten medizinischen Versorgung in der Schweiz ist anzunehmen, dass Folgeerkrankungen aufgrund von Infektionen mit Campylobacter sehr selten sind. Wir gehen in unseren Berechnungen davon aus, dass in der Schweiz keine dauerhaften Beschwerden von Campylobacter-Infektionen ausgehen.

■ **Intangible Kosten:** Mangan (2015) schätzt den DALY-Wert (disease adjusted life years) eines Campylobacter-Falls auf 0.039. Wir bewerten ein DALY in Anlehnung an die Studie zu den sozialen Kosten des Tabakkonsums in der Schweiz (vgl. Jeanrenaud et al. 1998) mit CHF 53'902 Franken. Diese Vorgehensweise erlaubt uns, den aggregierten Wert der verminderten Lebensqualität, die mit einer Erkrankung mit Campylobacteriose verbunden ist, zu schätzen.

■ **Inländisches Geflügelfleisch als Ansteckungsquelle für Campylobacteriose:** Wie viele Personen in der Schweiz, die an Campylobacteriose erkranken, haben sich durch den Konsum von inländischem Geflügelfleisch angesteckt? Als mögliche Ansteckungsquellen werden in der Literatur Geflügelfleisch, Auslandsreisen, Trinkwasser sowie der Kontakt mit Haustieren erwähnt. Aufgrund der guten Trinkwasserqualität in den westlichen Ländern wird dieser Ansteckungsquelle bis 1 Prozent der humanen Fälle zugeschrieben. Haustiere sind gemäss einem Expositionsmodell für rund 8 Prozent der Fälle verantwortlich. Im Rahmen einer Genotypisierungsstudie konnte festgestellt werden, dass 18 Prozent der Personen mit Campylobacteriose sich in den vorangegangenen zwei Wochen im Ausland aufgehalten haben. Nach einer Beurteilung der EFSA sollen europaweit 20 bis 30 Prozent der Campylobacteriosefälle auf die Zubereitung von

Geflügelfleisch zurückzuführen sein, 50 bis 80 Prozent seien insgesamt dem Geflügelreservoir zuzuschreiben (vgl. Baumgartner et al. 2012). Gemäss Experte des BLV kann vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden, dass in der Schweiz rund **40 Prozent** der **Ansteckungen auf kontaminiertes Geflügelfleisch** zurückzuführen sind. Diese grobe Schätzung berücksichtigt, dass Auslandsaufenthalten, andere Ansteckungsquellen und der mangelhaften Küchenhygiene auch Fälle von Campylobacteriose zugeschrieben werden können. Zurzeit beträgt der Anteil des inländischen Geflügelkonsums am Gesamtkonsum 55 Prozent (2013). Sofern davon ausgegangen wird, dass inländisches und ausländisches Geflügel sich in Bezug auf die Verbreitung und Konzentration der Campylobacter-Bakterien nicht unterscheiden, können 22 Prozent der Fälle von Campylobacteriose dem inländischen Geflügel zugeschrieben werden. In den vorliegenden Berechnungen gehen wir davon aus, dass durch die Einführung des Prozesshygienekriteriums ein Viertel (25 Prozent) dieser Fälle verhindert werden können. Insgesamt können die Kosten, die durch Campylobacteriose beim Menschen verursacht werden, somit um 5.5 Prozent (25 Prozent x 22 Prozent) gesenkt werden.

In **Tabelle 38** ist die Schadenslast, die durch Campylobacteriose beim Menschen in der Schweiz pro Jahr entsteht, ausgewiesen. Im mittleren Szenario beträgt die **Schadenslast CHF 144 Mio.** Der Anteil der direkten Kosten im Gesundheitswesen ist mit 13.5 Mio. Franken eher klein. **Das Kosteneinsparungspotential (Nutzen der Regulierung) beträgt schätzungsweise rund 8 Mio. Franken.**

Tabelle 38: Schätzung der Reduktion der Schadenslast von Campylobacteriose beim Menschen durch die Einführung eines Prozesshygienekriteriums für Campylobacter auf Geflügel

Szenario	tief	mittel	hoch
Anzahl Fälle von Campylobacteriose	15'298	28'746	38'245
Direkte Kosten im Gesundheitswesen	11'966'162	13'555'012	14'677'350
Kosten in der stationären Versorgung	10'294'812	10'294'812	10'294'812
Kosten in der ambulanten Versorgung	1'671'350	3'260'200	4'382'538
<i>Kosten der Arztkonsultationen</i>	1'556'060	3'035'311	4'080'230
<i>Medikamentenkosten</i>	115'290	224'889	302'308
Indirekte Gesundheitskosten	37'070'803	70'130'850	93'483'943
Erwerbstätige Erwachsene	25'103'615	47'491'224	63'305'477
- bezahlte Arbeit	14'900'346	28'188'597	37'575'207
- unbezahlte Arbeit	10'203'269	19'302'627	25'730'270
Nicht-erwerbstätige Erwachsene	6'913'506	13'079'028	17'434'255
Kinder	5'053'682	9'560'598	12'744'211
Intangible Kosten	32'158'921	60'428'278	80'397'304
Total Schadenslast Campylobacteriose	81'195'887	144'114'140	188'558'596
Schadenslast pro Fall	5'308	5'013	4'930
Nutzen der Regulierung	4'465'774	7'926'278	10'370'723

Quelle: Berechnungen BASS

14.4 Alternative Regelungen

Die befragten Qualitätsleiter/innen der Geflügelschlachthöfe sind der Ansicht, dass die Massnahmen um den Schlachtprozess zu optimieren mehrheitlich ausgeschöpft seien. Die Anpassung der Schlachtreihenfolge und das Montieren von Fliegengittern sind hierfür Beispiele. Effektivere Massnahmen könnten vor dem Schachtprozess, bei der Mast, und nach der Schlachtung, bei den Konsument/innen, umgesetzt werden. Die Befragten nennen drei Ansatzpunkte, um die Infektionen mit Campylobacter beim Menschen zu reduzieren.

■ **Chlorbehandlung des geschlachteten Geflügels:** Diese Alternative wird vom Befragten aber zugleich wieder verworfen, da die Konsument/innen in der Schweiz nicht bereit seien, mit Chlor behandeltes Geflügel zu kaufen und zu essen. Die Effektivität einer solchen Massnahme wird als sehr hoch eingeschätzt.

■ **Aufzucht der Masthühner im Stall ohne Auslauf:** Grundsätzlich lasse sich diese Massnahme nicht mit dem Marketing vereinbaren. Das Tierwohl und die Möglichkeit der Tiere, sich im Freien aufzuhalten, seien ein Teil der Unternehmensphilosophie. Die Effektivität einer solchen Massnahme wird ebenfalls als sehr hoch eingestuft.

■ **Verbesserung der Küchenhygiene:** Die befragten Qualitätsleiter/innen der Schlachthöfe sind sich einig, dass wenn sich alle Konsument/innen an die wichtigsten Regeln im Umgang mit Geflügelfleisch halten würden, die Anzahl der Infektionen deutlich gesenkt werden könnte.

In einer Publikation des BAG (vgl. Baumgartner et al. 2012) wurden fünf verschiedene Risk Management Optionen entlang der Lebensmittelkette näher beleuchtet, um dem Problem der Campylobacteriose beim Menschen zu begegnen. Die Einschätzung des BAG wird in der Folge in stark gekürzter Form wiedergegeben.

■ **Dekontamination von Geflügelschlachtkörpern mit Hilfe von Chemikalien oder Bestrahlung:** Die Geflügelindustrie müsste solche als sehr wirksam eingestufte Verfahren von den Behörden (BLV) bewilligen lassen. Die Implementierung solcher Verfahren sei für die Schlachthöfe mit substantiellen Mehrkosten verbunden. Aus diesem Grund wird das Interesse der Schlachthöfe an einem solchen Verfahren vom BAG als eher gering eingestuft. Zudem dürfte die Akzeptanz der Konsument/innen für diese Technologien klein sein.

■ **Prozesshygienekriterien auf Stufe Schlachtung oder Verarbeitung:** Das BAG geht davon aus, dass ein Prozesshygienekriterium auf der Stufe Schlachtung einen gewissen Druck auf die vorgelagerten Prozesse aufbaut. Die Festlegung eines Kriteriums auf Stufe Geflügelschlachtkörper wird vom BAG als geeigneter eingeschätzt als auf Stufe Verarbeitung, da die Einflussmöglichkeiten der Verantwortlichen bei nicht konformen Resultaten wesentlich direkter sind.

■ **Lebensmittelsicherheitskriterien für Produkte auf dem Schweizer Markt:** Grenzwerte gehören zu den schärfsten den Behörden zur Verfügung stehenden regulatorischen Massnahmen und wären geeignet, entsprechend grossen Druck auf die Geflügelindustrie auszuüben. Direkt betroffen wären in erster Linie die Detailhändler. Die bilateralen Verträge mit der EU im Bereich tierischer Lebensmittel stellen daher einen gewichtigen Hinderungsgrund für eine derartige Massnahme dar.

■ **Einschränkungen oder technische Anforderungen im Verkauf:** Die Wirksamkeit des Tiefgefrierens zur Reduktion der Belastung mit Campylobacter sei unbestritten, und in anderen Ländern bestehen sehr gute Erfahrungen damit. Das Vorschreiben des Tiefgefrierens allen Pouletfleisches oder der Warengruppe von Fleisch mit Haut würde jedoch zu erheblichen Kosten in der Lebensmittelindustrie und im Handel führen.

■ **Verbindliche Hygienehinweise auf Verpackungen:** Gemäss BAG ist es nicht erwiesen, ob diese relativ kostengünstige Massnahme wirkt, d.h. zu einer Verbesserung der Hygiene beim Umgang mit Geflügelfleisch führt.

14.5 Fazit

Die Schadenslast der Campylobacteriose beim Menschen ist mit geschätzten CHF 144 Mio. pro Jahr (mittleres Szenario) und rund 5'000 Franken pro Fall vergleichsweise hoch. Aufgrund negativer externer Effekte dürfte eine Marktversagen vorliegen. Expert/innen des BLV gehen davon aus, dass mit Hilfe des neuen Prozesshygienekriteriums in den Schlachtbetrieben die Anzahl der Fälle von Campylobacteriose gesenkt werden kann. Qualitätsleiter/innen von Geflügelschlachthöfen hingegen sind der Ansicht, dass ein neues Prozesshygienekriterium für Campylobacter nicht dazu führt, dass die Zahl der Ansteckungen abnimmt. Vorausgesetzt, dass durch diese Massnahme 25 Prozent der Fälle verhindert werden können (Annahme), die auf den Konsum von inländischem Geflügelfleisch zurückzuführen sind, kann die Schadenslast der

Campylobacteriose um 5.5 Prozent bzw. CHF 8 Mio. Franken gesenkt werden (Nutzen der Regulierung). Die Regulierungskosten, die durch die Einführung des Prozesshygienekriteriums bei den Schlachtbetrieben und allenfalls auch bei den Mastbetrieben entstehen, konnten im Rahmen der vorliegenden Studie nicht vollumfänglich quantifiziert werden. Die Ergebnisse indizieren unseres Erachtens eher, dass der Nutzen der Regulierung die Kosten der Regulierung rechtfertigt. Zu bemerken ist, dass es zur Reduktion der Schadenslast der Campylobacteriose Massnahmen geben würde, welche die Schadenslast der Campylobacteriose stärker reduzieren würden als das neue Prozesshygienekriterium. Bei den Konsument/innen scheint es gegenüber diesen Massnahmen jedoch offenbar Vorbehalte zu geben.

15 Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane

15.1 Veränderung der Rechtsordnung

Neu sind die Kantone und der Bund für die Ausbildung der Kontrollorgane zuständig (vgl. Art. 53 [Ausbildung] LMG). Bisher sorgen hauptsächlich die Kantone für die Aus- und Weiterbildung der für den Vollzug zuständigen Personen (vgl. Art. 41 [Aus- und Weiterbildung] aLMG). Art. 34 [Forschung und Ausbildung] aLMG weicht diese Aufgabenteilung auf, indem festgehalten ist, dass der Bund an der Aus- und Weiterbildung mitwirkt. Diese Gesetzesänderung ist auf Beanstandungen der EU-Kommission zurückzuführen. Bei ihren Inspektionen hat die EU-Kommission das Fehlen einer zielgerichteten Weiterbildung wiederholt beanstandet (vgl. Bundesrat 2011).

Auch in Bezug auf diese Veränderung der Rechtsordnung stellt sich unseres Erachtens grundsätzlich die Frage, ob sie dem neuen LMR oder aber den bestehenden internationalen Vereinbarungen zu attribuieren ist.

15.2 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die Schweiz hat sich vertraglich dazu verpflichtet, dass der Bund bei der Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane mitwirkt.

15.3 Auswirkungen

15.3.1 Kosten der Regulierung

Der Bund will neu eine Mitverantwortung für die Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane übernehmen. Das Organisieren von Aus- und Weiterbildungskursen (Ausschreibungen, Suchen von Expert/innen, etc.) bringt einen Zusatzaufwand von 100 Stellenprozenten mit sich. Weil das Fachwissen teilweise ausschliesslich bei den Bundesbehörden selber vorhanden ist, werden auch Fachexpert/innen der betroffenen Amtsstellen Aus- und Weiterbildungskurse geben müssen, was mit einem Zusatzaufwand von weiteren 200 Stellenprozenten verbunden ist. Für die Finanzierung der Expert/innen, die Raummiete usw. wird zudem ein jährlicher Beitrag von 150'000 CHF erforderlich sein (vgl. Bundesrat 2011). Insgesamt schätzen wir ab, dass die Mitverantwortung des Bundes bei der Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane bei den Bundesbehörden **zu zusätzlichen Vollzugskosten in der Höhe von CHF 652'761 pro Jahr** führen wird.

Ansonsten sind von der Mitverantwortung des Bundes bei der Aus- und Weiterbildung keine nennenswerten Auswirkungen zu erwarten.

15.3.2 Nutzen der Regulierung

Der Nutzen der Regulierung ist einer allfälligen Reduktion der Schadenslast aufgrund von unsicheren Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sowie in der Sicherstellung der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU zu sehen. Diese Nutzen konnten im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden.

15.4 Alternative Regelungen

Da sich die Schweiz zur Mitwirkung des Bundes bei der Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane vertraglich verpflichtet hat, sind die Möglichkeiten alternativer Regelungen grundsätzlich beschränkt. Im Rahmen der RFA konnten keine alternativen Regelungen identifiziert werden.

15.5 Fazit

Die Mitwirkung des Bundes an der Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane ist notwendig, da sich die Schweiz hierzu vertraglich verpflichtet hat. Die Mitwirkung wird beim Bund zusätzliche laufende Vollzugskosten in der Höhe von CHF 652'761 pro Jahr verursachen. Der Nutzen der Regulierung – eine Reduktion der Schadenlast aufgrund unsicherer Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände sowie die Sicherstellung der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Hygienebestimmungen durch die EU – konnte im Rahmen der RFA nicht quantifiziert werden.

16 Literaturverzeichnis

- aha Allergiezentrum Schweiz (2015): Nahrungsmittelallergie, <http://www.aha.ch/allergiezentrum-schweiz/info-zu-allergien/allergien/nahrungsmittel/nahrungsmittelallergie/?oid=1582&lang=de> (Stand: 23.03.2015)
- Aktiv gegen Grippe Schweiz (2015): Die «echte» Grippe: Influenza, <http://www.aktivgegengrippe.ch/de/grippe/> (Stand: 01.07.2015)
- Arnaiz Pablo et al. (2011): Wie leben Zöliakie-Betroffene in der Schweiz? Studentisches Forschungsprojekt zum Thema Zöliakie, Universität Basel
- Arzneimittelkommissionen der Spital Simmental-Thun-Saenenland AG (2013), Arzneimittelliste 2013/2014
- AVS Amt für Verbraucherschutz (2006): Jahresbericht
- AVS Amt für Verbraucherschutz (2013): Legionellen in Badebecken
- BAG Bundesamt für Gesundheit (2009): Bericht Legionellen Legionellose
- BAG Bundesamt für Gesundheit (2015), Datendetails Legionellose, http://www.bag.admin.ch/k_m_meldesystem/00733/00813/index.html?webgrab_path=aHR0cDovL3d3dy5iYWctYW53LmFkbWluLmNoL2luZnJlcG9ydGluZy9kYXRlbnRldGFpbHMvZC9sZWdpb25lbGxhLm h0bQ%3D%3D&lang=de (Stand: 18.06.2015)
- BAG Bundesamt für Gesundheit (2015): Saisonale Grippe, <http://www.bag.admin.ch/influenza/01118/index.html?lang=de> (Stand: 02.07.2015)
- BAG Bundesamt für Gesundheit (2015): Salmonellose, <http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/00682/00684/01102/index.html?lang=de> (Stand: 23.03.2015)
- Baumgartner Andreas et al. (2012): *Campylobacter* in der Schweiz, Risikofaktoren und Massnahmen zum Umgang mit der Problematik, Bundesamt für Gesundheit BAG
- Bertschi Michael (2007): «Deutschschweiz: Mehr Konsultationen, aber geringere Kosten», *infosantésuisse*, Nr. 5, 20
- BLV Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2014): Erläuterungen zur Hygieneverordnung des EDI vom ... (HyV)
- Brennan David und John Spencer (2004) Disability weights for the burden of oral disease in South Australia, *Population Health Metrics*, Nr. 2, 7
- Bundesrat (2011): Botschaft zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 25. Mai 2011
- BVET Bundesamt für Veterinärwesen (2008): Anleitung - Durchführung von mikrobiologischen Untersuchungen im Rahmen der Selbstkontrolle von Schlachtbetrieben vom 3. Oktober 2006
- DAAB Deutscher Allergie- und Asthmabund (2014): Auskünfte: Neue Philosophie gefordert. Allergie konkret
- EFSA European Food Safety Authority (2011): Scientific Opinion on *Campylobacter* in broiler meat production: control options and performance objectives and/or targets at different stages of the food chain
- Europäische Kommission (2015): Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die obligatorische Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts im Falle von Milch, von Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, und von anderen Fleischsorten als Rind-, Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch

- GastroSuisse (2013): Leitlinie Gute Verfahrenspraxis im Gastgewerbe (GVG). Lebensmittelrecht und – Hygiene
- Höffken G., J. Lorenz, W. Kern, T. Welte, T. Bauer, K. Dalhoff, E. Dietrich, S. Ewig, P. Gastmeier, B. Graben, E. Halle, M. Kolditz, R. Marre, H. Sitter (2009): «Epidemiologie, Diagnostik, antimikrobielle Therapie und Management von erwachsenen Patienten mit ambulant erworbenen unteren Atemwegsinfektionen sowie ambulant erworbener Pneumonie – Update 2009», *Pneumologie*, 63. Jg., Nr. 10, e1-68
- Jeanrenaud Claude et al. (1998): Die sozialen Kosten des Tabakkonsums in der Schweiz: Schätzung für das Jahr 1995. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit
- Kantonales Laboratorium Basel-Stadt (2011): Jahresbericht 2011, Konsumentenschutz und Anlagensicherheit
- Keller U. et al. (2012): Sechster Schweizerischer Ernährungsbericht. Bern: Bundesamt für Gesundheit
- Künzi Kilian und Valentin Küng (2013): Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS), Bern: Bundesamt für Gesundheit
- Mangen Marie-Josée J. et al (2015) : Cost-of-illness and disease burdens of food-related pathogens in the Netherlands, *International Journal of Food Microbiology*
- Minardi Elio (2013): Auswirkungen auf die kantonalen Bäderverordnungen aufgrund der Aufnahme des Badewassers in den Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes, Diplomarbeit Water Safety, Advanced Study Centre der Universität Basel
- Oetterli Manuela (2013): Regulierung zur Wahrung der Lebensmittelhygiene: Befragung von betroffenen Betrieben. Kurzbericht zuhanden der Abteilung Lebensmittelsicherheit des Bundesamtes für Gesundheit, Interface
- Robert Koch Institut (2007): Legionellose im Jahr 2006, *Epidemiologisches Bulletin*, Nr. 50
- Robert Koch Institut (2015): Legionärskrankheit in Deutschland (2001 bis 2013), *Epidemiologisches Bulletin*, Nr. 13
- Spiller Achim und Sina Nitzko (2014): Verbraucherverständnis von Transparenz. Eine Studie im Auftrag von „Die Lebensmittelwirtschaft, e. V.“, Göttingen: Georg-August-Universität
- Stephan Roger (2014): Wie entwickeln sich die Keimzahlen im Schlachtprozess? Mikrobiologische Prozessanalyse der Geflügelschlachtung in drei Schlachtbetrieben der Schweiz, Schweizer Geflügelzeitung 12/14
- Swiss TPH Swiss Tropical and Public Health Institute (2014): Fondue Chinoise mit Poulet führt zu einer Häufung von Campylobacter-Infektionen in der Schweiz, <http://www.swisstph.ch/de/news/news/fondue-chinoise-with-chicken-can-lead-to-campylobacter-infections.html> (Stand: 23.03.2015)
- Tossa Paul, Magali Deloge-Abarkan, Denis Zmirou-Navier, Philippe Hartemann und Laurence Mathieu (2006): «Pontiac fever: an operational definition for epidemiological studies», *BMC Public Health*, 6. Jg, Nr. 1, 112
- WHO World Health Organization (2012): The global view of campylobacteriosis, Report of an expert consultation
- Zürcher Hugo (2012): Wasser und Wasseraufbereitungsanlagen in Gemeinschaftsbädern – Kostenauswirkungen der neuen Norm SIA 385/9 (2011), *SVG-Journal*, 1/2012, S. 15 – 20