

Vernehmlassung Änderung der Verordnung des WBF über die Pflichtlagerhaltung von Nahrungs- und Futtermitteln (SR 531.215.111)

Stellungnahme von

Kategorie des Stellungnehmenden:

- Kanton
- Gemeinde
- Partei
- Branchenverband / Interessensverband aus der Land- und Ernährungswirtschaft
- Branchenverband / Interessensverband aus einem anderen Wirtschaftsbereich
- Unternehmung aus der Land- und Ernährungswirtschaft
- Unternehmung aus einem anderen Wirtschaftsbereich
- Wissenschaft
- Privatperson
- Weitere _____

Name / Firma / Organisation / Amt : Schweizer Fleisch-Fachverband

Abkürzung der Firma / Organisation / Amt : SFF

Adresse, Ort : Ringstrasse 12, 8600 Dübendorf

Kontaktperson : Ruedi Hadorn / Philipp Sax

Telefon : +41 58 521 53 00

E-Mail : info@sff.ch

Datum : 17.7.2023

Wichtige Hinweise:

1. Wir bitten Sie, keine Formatierungsänderungen im Formular vorzunehmen.
2. Die Ziffern im Antwortformular beziehen sich auf den Verordnungstext.
3. Ihre elektronische Stellungnahme senden Sie bitte als **Word**-Dokument bis am 11. August 2023 an folgende E-Mail-Adresse:
vernehmlassung@bwl.admin.ch

Inhaltsverzeichnis (analog Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens)

SR 531.215.111: Art. 3 Ziffer c (betrifft die Öle/Fette)	3
SR 531.215.111: Art. 3a Abs. 1 (betrifft das Getreide generell)	4
SR 531.215.111: Art. 3a Abs. 2 (Glutenfreies Getreide)	5
SR 531.215.111: Art. 4 Abs. 1 (Proteinträger)	6
SR 531.215.111: Art. 4 Abs. 2 (Rohproteinäquivalent)	8
Allgemeine Bemerkungen	9

SR 531.215.111: Art. 3 Absatz c (betrifft die Öle/Fette)

Erhöhung des Pflichtlagers um rund 10'000 Tonnen (von heute 35'583 Tonnen auf 44'000 Tonnen)

Sind Sie mit Art. 3 Absatz c einverstanden?	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein (bitte unten ausführlich begründen) <input checked="" type="checkbox"/> aus strategischer Sicht <input type="checkbox"/> aus finanzieller Sicht <input type="checkbox"/> aus logistischer Sicht <input checked="" type="checkbox"/> weitere Anmerkungen
Strategische Sicht	<p>Die im erläuternden Bericht dargestellte Versorgungsstrategie hat zur Folge, dass in einer schweren Mangellage nur ein marginaler Teil der Energie über pflanzliches Fett aufgenommen wird. Der Grossteil der Fettenergie soll aus tierischen Fettquellen kommen. Der Hauptgrund dafür ist, dass die Inlandsproduktion bei tierischem Fett ausreichend gross ist, um den Bedarf zu decken, sodass keine zusätzlichen Pflichtlager nötig sind. Dies insbesondere dann, wenn der vorgeschlagene Abbau der Tierbestände ausbleibt. Für eine Phase mit reduziertem Konsum (während dem vierten bis zwölften Monat) könnten gemäss dem erläuternden Bericht 18 % der empfohlenen 20 % der täglichen Energiezufuhr aus inländisch produzierten pflanzlichen und tierischen Speiseölen/-fetten gedeckt werden. Eine Erhöhung der Lager ist aus unserer Sicht nicht nötig.</p> <p>Zu beachten sind auch die Auswirkungen der Zollgesetzrevision, die zur Zeit in den eidgenössischen Räten beraten wird und die Abschaffung des besonderen Verfahrens im Veredelungsverkehr vorsieht.</p>
Finanzielle Sicht	
Logistische Sicht	
Weitere Anmerkungen	<p>Die hochwertigen tierischen Fette können im Rahmen der Verarbeitungskapazitäten und Anwendungsmöglichkeiten andere Öle ersetzen, das fordert eine Anpassung der industriellen Fertigung der Nahrungsmittel, aber auch eine Anpassung der Ernährungsgewohnheiten. In einer Mangellage wird jedoch das gesamte im Normalfall sehr breite Lebensmittelangebot eingeschränkt werden müssen. Dem ist in der Kommunikation Rechnung zu tragen. Negative physiologische Auswirkungen durch die Substitution einiger pflanzlicher Fette und Öle durch tierische Fette sind hingegen für die breite Bevölkerung kaum zu erwarten</p>

SR 531.215.111: Art. 3a Abs. 1 (betrifft das Getreide generell)

Erhöhung des Pflichtlagers um rund 250'000 Tonnen (von heute 507'900 Tonnen auf 755'000 Tonnen)

<p>Sind Sie mit Art. 3a Abs. 1 einverstanden?</p>	<p> <input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein (bitte unten ausführlich begründen) <input checked="" type="checkbox"/> aus strategischer Sicht <input type="checkbox"/> aus finanzieller Sicht <input type="checkbox"/> aus logistischer Sicht <input type="checkbox"/> weitere Anmerkungen </p>
<p>Strategische Sicht</p>	<p>Das vom WBF verwendete Versorgungsmodell schätzt den Bedarf an Pflichtlager zu hoch ein.</p> <p>Die qualitative Veränderung der Pflichtlagerzusammensetzung entspricht nicht mehr dem Geschäftsmodell der Betriebe sowie der heutigen Pflichtlagerbewirtschaftung und ist damit nicht mit dem heutigen Pflichtlagersystem zu vergleichen. Diese Pflichtlagermengen sind nicht mehr in die betrieblichen Abläufe integrierbar.</p> <p>Die Aufstockung der Pflichtlagermengen an Getreide benötigt zusätzliche Silokapazitäten von rund 245'000 Tonnen. Der Vorschlag, sämtliches Futtergetreide qualitativ durch höherwertiges Getreide zu ersetzen, erhöht den Druck auf die Lagerkapazitäten der Unternehmen zusätzlich.</p> <p>Einerseits müssten Futtermittelhersteller anstelle von Futtergetreide höherwertiges Getreide einlagern und regelmässig umsetzen. Andererseits muss Getreide, das für die menschliche Ernährung geeignet ist, zusätzliche Auflagen betreffend Lebensmittelhygiene erfüllen. Der Aufwand für die Lagerung von höherwertigem Getreide ist deshalb grösser als der Aufwand für die Lagerung von Futtergetreide, das in Krisen und Mangellagen auch für die menschliche Ernährung geeignet ist. Es ist deswegen damit zu rechnen, dass die Pflichtlagerhaltung strukturell teurer wird.</p> <p>Die Futtermittelrohstoffe (z.B. Futtergerste, -weizen, Hafer, Mais, Mühlennebenprodukte) sind notwendige Bestandteile für die Mischfutterherstellung und beanspruchen auch bei einer allfälligen Aufhebung der Lagerpflicht Lagerkapazitäten. Der Vorschlag zur vollständigen Umwandlung der Futtergetreide in dual nutzbares Getreide (höherwertiges Getreide) führt zu aufwändigen Austauschprozessen und zu einer zusätzlichen Lagerkapazitätsverknappung von rund 150'000 Tonnen, die im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung nicht berücksichtigt wurden.</p>
<p>Finanzielle Sicht</p>	
<p>Logistische Sicht</p>	
<p>Weitere Anmerkungen</p>	

SR 531.215.111: Art. 3a Abs. 2 (Glutenfreies Getreide)

Total von mindestens 40'000 Tonnen an glutenfreien Getreidearten an Pflichtlager

Sind Sie mit Art. 3a Abs. 2 einverstanden?	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein (bitte unten ausführlich begründen) <input checked="" type="checkbox"/> aus strategischer Sicht <input type="checkbox"/> aus finanzieller Sicht <input type="checkbox"/> aus logistischer Sicht <input type="checkbox"/> weitere Anmerkungen
Strategische Sicht	<p>Das vom WBF verwendete Versorgungsmodell schätzt den Bedarf an Pflichtlager zu hoch ein. Realistischere Annahmen betreffend Dauer der Mangellage und Prävalenz von Zöliakie führen zu einem reduzierten Bedarf (siehe Allgemeine Bemerkungen).</p> <p>Zusätzliche 25'000 Tonnen an Pflichtlager für glutenfreie Produkte sind markttechnisch nicht umsetzbar. Die gesamte Lagermenge von ca. 40'000 Tonnen entspricht ungefähr der Jahresbedarfsmenge an Reis. Aufgrund der Marktgegebenheiten (Sortenvielfalt, kundenspezifische Produktion, sich ändernde Präferenzen) kann die Rotation der Ware nicht garantiert werden. Die geforderte Menge an Pflichtlager ist deshalb nicht mit den betrieblichen Abläufen vereinbar. Wird der vorliegende Artikel dennoch umgesetzt, kann das heutige Pflichtlagersystem, welches sich auf die Prinzipien der Subsidiarität und des Primats der Wirtschaft stützt, nicht beibehalten werden. Für die Lagerung der zusätzlichen Pflichtlagermenge sind bei den betroffenen Pflichtlagerhaltern keine Kapazitäten vorhanden.</p> <p>Mais zur menschlichen Ernährung wird nur in geringfügigen Mengen auf dem Schweizer Markt gehandelt. Deshalb stellt Mais aus betriebswirtschaftlichen Gründen keine echte Option als glutenfreies Getreide dar.</p>
Finanzielle Sicht	
Logistische Sicht	
Weitere Anmerkungen	

SR 531.215.111: Art. 4 Abs. 1 (Proteinträger)

Senkung der Pflichtlager um 35'300 Tonnen (von heute 93'300 Tonnen auf 58'000 Tonnen)

Sind Sie mit Art. 4 Abs. 1 einverstanden?

- Ja
 Nein (bitte unten ausführlich begründen)
- aus strategischer Sicht
 - aus finanzieller Sicht
 - aus logistischer Sicht
 - weitere Anmerkungen

Strategische Sicht

Die Umsetzung des Abbaus der Bestände von Geflügel und Schweinen ist in der im erläuternden Bericht vorgestellten Form nicht sinnvoll und auch nicht umsetzbar. Nicht nur der Ausfall der Futtermittelimporte hätte einen Einfluss auf die zur Verfügung stehende Menge Fleisch, sondern auch der Ausfall der Importe. Insbesondere bei Geflügelfleisch wäre die Auswirkung stark spürbar. Im erläuternden Bericht wird angeführt, dass der Ausfall von 36 % der Energie aus Fleisch durch pflanzliche Pflichtlagerwaren kompensiert werden soll. Das entstehende Energiedefizit werde in der Gesamtsumme der Energie mitberücksichtigt. Nicht berücksichtigt ist aber, dass der Ersatz von tierischen Proteinen in etwa die doppelte Menge an pflanzlichen Proteinen erfordert, wenn die gleiche physiologische Wertigkeit erreicht werden soll. In diesem Sinne ist es auch nicht sinnvoll auf Legehennen (Eier) zu verzichten, im Gegenteil hier könnte auch das Fleisch der Legehennen genutzt werden.

Wenn eine Bestandesreduktion aus Mangel an Futter nötig würde (dies gilt bei extremer Trockenheit auch für Raufutter-Verzehrer), geschieht dies so stark und so schnell wie nötig. Private Kühllagerkapazitäten bestimmen hier die Menge genauso wie die Kapazitäten für die Schlachtung und die Nebenprodukteverwertung im Inland.

Das Szenario eines raschen und sehr weitgehenden Abbaus der Schweine- und Geflügelbestände ist nicht durchdacht, logistisch nicht umsetzbar und es würde grosses züchterisches Kapital unwiederbringlich vernichtet. So wären für einen raschen Abbau der Bestände die Schlachtkapazitäten nicht in ausreichendem Mass vorhanden (insbes. für Schweine), die Betriebe nicht für die Schlachtung von Jungtieren eingerichtet und die erforderlichen Kühllager nicht vorhanden. Ausserdem würde jahrzehntelange züchterische Aufbauarbeit in der Schweineproduktion weitgehend zunichte gemacht. In der Schweiz Schweineproduktion wurden mit eigenständigen Zuchtprogrammen Tiere gezüchtet, die bezüglich Fleischqualität weltweit führend und an die bei uns praktizierten hohen Tierhaltungsstandards angepasst sind. Mit einem weitgehenden Abbau der Schweineproduktion würde dieses genetische Potential unwiederbringlich vernichtet.

In der Annahme, dass mehr inländisches Getreide für die menschliche Ernährung produziert werden soll, fallen in der Verarbeitung auch mehr Nebenprodukte aus der Verarbeitung an, diese wiederum können von den Monogastriern verwertet und zu hochwertigen Proteinen veredelt werden. Bis die Umstellung erfolgt ist, sind jedoch die Pflichtlager für Futtermittel bzw. Proteinträger wichtig.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass der Abbau der Pflichtlager an Proteinträger nicht in dem Ausmass durchgeführt werden kann, wie er im erläuternden Bericht dargestellt wird.

Finanzielle Sicht	<p>Der geplante Abbau bei den Tierbeständen würde nur rund $\frac{1}{4}$ der Kosten des Getreideaufbaus kompensieren.</p> <p>Die Proteinpflichtlagermengen sind erst in den letzten Jahren aufgebaut worden. Durch den nun geplanten Abbau ist die Amortisation der spezifisch für die Pflichtlagerhaltung erstellten Infrastrukturanlagen nicht gegeben. Wer die nicht amortisierten Investitionen decken soll, wird im erläuternden Bericht nicht festgehalten. Eine solche Pflichtlagerpolitik trägt nicht zur Vertrauensbildung bei. Unter Umständen kann sie sich sogar negativ auf die Versorgungssicherheit auswirken, weil die Bereitschaft in Pflichtlagerinfrastruktur zu investieren abnehmen könnte.</p>
Logistische Sicht	<p>Auch in einer Mangellage werden Getreide und Ölsaaten verarbeitet, Brotgetreidekörner beispielsweise werden mittels eines üblichen Mehlausbeutefaktors in Mehl und Ölfrüchte in Öl verarbeitet. Die dabei anfallenden Nebenprodukte werden von Geflügel, Schwein und auch Wiederkäuern verwertet und ergeben eine wichtige Proteinquelle für den Menschen und wenn endlich die wertvollen Eiweisse aus den Schlachtnebenprodukten wieder in den Kreislauf fließen, ergeben sich weitere wichtige Futtermittelbestandteile für Geflügel und Schweine.</p>
Weitere Anmerkungen	<p>Interessant ist das Fazit bei Milcherzeugnissen und Fleisch: Während beim Fleisch als Grund für die nicht nötige Bevorratung der Ausfall der Exporte angeführt wird, ist bei den Milchprodukten keine Rede davon.</p>

SR 531.215.111: Art. 4 Abs. 2 (Rohproteinäquivalent)

Die alternativen Proteinträgerpflichtlager sollen bezüglich ihres gesamten Proteingehalts jederzeit einer äquivalenten Haltung von 25 % Sojaextraktionsschrot entsprechen

Sind Sie mit Art. 4 Abs. 2 einverstanden?

- Ja
- Nein (bitte unten ausführlich begründen)
 - aus strategischer Sicht
 - aus finanzieller Sicht
 - aus logistischer Sicht
 - weitere Anmerkungen

Strategische Sicht

Finanzielle Sicht

Logistische Sicht

Weitere Anmerkungen

Allgemeine Bemerkungen

Strategie

Die Auswirkungen klimatischer Veränderungen auf das wirtschaftliche und politische Fundament der Nahrungsmittelversorgung sind mit Unsicherheiten verbunden. Ebenso sorgt die zunehmend angespannte geopolitische Situation für weitere Unsicherheiten. Aufgrund dieser Beobachtungen kann argumentiert werden, dass es zukünftig wahrscheinlicher ist, dass eine permanent vielseitige Nahrungsmittelversorgung nicht immer gewährleistet ist. Die Pflichtlagerhaltung muss deshalb regelmässig überprüft und angepasst werden. Essenziell ist jedoch, dass das System der Pflichtlagerhaltung auch zukünftig in der Wirtschaft verankert ist. Die Stärke des heutigen Pflichtlagersystems mit seiner schweizerischen Eigenheit der Subsidiarität ist, dass die Pflichtlager in die Wertschöpfungsketten der Ernährungsindustrie eingebunden und somit sehr kosteneffizient sind. Aus Sicht von Proviande verunmöglicht der Vorschlag des WBF jedoch, dass die Pflichtlager in ökonomisch sinnvoller Manier Bestandteil der unternehmerischen Tätigkeiten der Pflichtlagerhalter bleiben können.

Ein wesentlicher Kritikpunkt am vorliegenden Vorschlag sind die Annahmen des Modells zur Berechnung der Pflichtlagermengen. Das Modell geht unter anderem vom schlimmsten Fall aus, dass die Importe an Nahrungsmitteln während 12 oder mehr Monaten vollständig zum Erliegen kommen. In der Konsequenz werden die benötigten Pflichtlagermengen als zu hoch ausgewiesen und der Bestandesabbau bei Schweinen und Geflügel gefordert. Die Definition einer schweren Mangellage als totaler Importstopp ist nicht zielführend, weil es weder historische Präzedenzfälle gibt noch Argumente ins Feld geführt werden, wieso zukünftig vermehrt mit einem totalen Importstopp zu rechnen ist. Eine realistischere Annahme ist ein Teilausfall der Nahrungsmittelimporte oder z. B. europaweite klimatische Ereignisse (Trockenheit, Krieg). Unverständlich ist zudem, dass das WBF die Bedarfsberechnung auf den Verbrauch der Jahre 2013 bis 2017/18 abstützt und nicht aktuellere Zahlen nimmt. Es ist anzunehmen, dass die Pflichtlagermengen bis zum Inkraftsetzen der neuen Verordnung schon wieder veraltet sind. Allgemein wäre für eine produktivere Diskussion wichtig, dass das WBF die vollständigen methodischen Grundlagen der Bedarfsberechnung offenlegt. Eine solche Offenlegung würde für mehr Transparenz sorgen.

Speiseöl

Laut Modell des WBF müssten die Pflichtlager für Speiseöle für 6 Monate rund 35'500 Tonnen betragen. Weil wir den versorgungstechnischen Nutzen eines schnellen Abbaus der Bestände an Schweinen und Geflügel jedoch als gering und für Tier und Mensch ernährungsphysiologisch als sinnlos einschätzen, kann in einer schweren Mangellage mehr pflanzliches Fett durch tierisches substituiert werden. Ein zusätzlicher Puffer von 4'500 Tonnen Speiseöl ist deshalb nicht angebracht.

Proteinträger

Das Szenario eines raschen und sehr weitgehenden Abbaus der Schweine- und Geflügelbestände ist nicht durchdacht, logistisch nicht umsetzbar und es würde grosses züchterisches Kapital unwiederbringlich vernichtet (Begründung siehe oben). Auf den Abbau der Pflichtlager für Proteinträger ist daher zu verzichten.

Getreide zur menschlichen Ernährung und Energieträger

Es gilt genügend für die menschliche Ernährung geeignetes Getreide zu lagern, um die Bevölkerung während mindestens 6 Monaten bei reduziertem Konsum zu ernähren (Ersatz von Getreideimporten und Ersatz von Importen nicht lagerpflichtiger Lebensmittel). Die aktuellen Pflichtlagermengen von Weichweizen und Hartweizen in der Höhe von 160'000 Tonnen respektive 23'000 Tonnen sind beizubehalten. Backfähiges Getreide ist Getreide, das sich notfalls auch zur menschlichen Ernährung eignet, aber im Getreidemarkt der Schweiz als Futterweizen deklariert wird (ob importiert oder ob im Inland

	<p>geerntet). Es ist nicht gleichzusetzen mit Getreide zur menschlichen Ernährung (Brotgetreide i.e.S.). Es gilt die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit backfähiges Getreide während einer schweren Mangellage in die Verarbeitungsprozesse der Lebensmittelindustrie überführt werden kann. Die Beibehaltung der Pflichtlager an Futtergetreide stärkt das System der Versorgungssicherheit ebenfalls und trägt indirekt auch zur Ernährung der Bevölkerung bei.</p> <p>Der Bericht postuliert, dass die Wertschöpfungsketten globaler und komplexer und die Risiken vielfältiger geworden sind. Die Pflichtlagerhaltung im Bereich «Ernährung» ist daher nicht isoliert zu betrachten, sondern im wirtschaftlichen Gesamtkontext zu analysieren. Der alleinige Ausbau der Versorgungsdauer im Ernährungsbereich ist nicht kohärent, da der Sektor auf Ressourcen wie Energie, Dünger, Saatgut, Pflanzenschutzmittel, und auch auf Verarbeitungskapazitäten angewiesen ist. Wenn diese Produktionsfaktoren über einen längeren Zeitraum nicht zur Verfügung stehen, trägt die geplante Erhöhung im Ernährungsbereich kaum etwas zur Stärkung der Versorgungssicherheit bei.</p> <p>Die vorgeschlagene Aufstockung ist widersprüchlich, da einerseits die Mengen an dualem Getreide massiv aufgebaut und andererseits die heute vorhandenen Mengen Getreide zur menschlichen Ernährung umgelagert werden, d.h. Brotgetreide und Hartweizen werden zu Gunsten von Reis und Mais abgebaut.</p> <p>Die Umsetzung des Vorschlags des WBF nimmt aufgrund der zu bauenden Lagerinfrastruktur ein bis zwei Jahrzehnte in Anspruch. Diese explizit für Pflichtlager gebaute Lagerinfrastruktur muss in der Folge während der gesamten Amortisationsdauer von ca. 33 Jahren wirtschaftlich genutzt werden können. Im erläuternden Bericht wird viel zu wenig auf den für die Vorlage massgebenden langen Zeithorizont von ca. 50 Jahren eingegangen.</p>
Finanzierung	<p>Die Finanzierung darf die Lagerhalter sowie die importierende Wirtschaft nicht zusätzlich belasten. Wir schlagen daher vor, unter Beibehaltung der aktuellen Grenzbelastung, den Garantiefondsbeitrag auf Importe zu erhöhen und die Zollansätze in gleicher Höhe zu reduzieren. Wir lehnen aber sowohl die immer wieder diskutierte Einführung einer Erstinverkehrbringerabgabe (Garantiefondsbeiträge werden sowohl auf importierten als auch auf im Inland produzierten Waren erhoben) als auch die Finanzierung über eine teilweise Aufwertung der Pflichtlager (Erhöhung Eigenkapitalanteil der Pflichtlagerhalter am Warenwert) ab. Die Finanzierung über die Aufwertung belastet die Pflichtlagerhalter einseitig und reduziert ihre Liquidität und/oder hat Einfluss auf die Eigenkapitalquote. Diese Art der Finanzierung ist zu Ungunsten der Pflichtlagerhalter, unter anderem könnte die Bonität der Unternehmen abnehmen. Deshalb muss die Äufnung der Garantiefonds primär über höhere Garantiefondsbeiträge erfolgen.</p> <p>Bei Warengattungen bei welchen keine ausreichend hohen Zollansätze bestehen (z.B. Futtergetreide) sollen die Warengattungen mit den höchsten Zollansätzen die schwächere Warengattung quersubventionieren.</p>
Logistik	
Weitere Anmerkungen	