



17.308

**Standesinitiative Neuenburg.
Für ein Bundesgesetz
über zuckerhaltige Produkte
und für einen beschränkten Zugang
zu Nahrungsmitteln
mit hohem Energiegehalt**

**Initiative cantonale Neuchâtel.
Pour une législation fédérale
sur les produits sucrés
et pour une restriction de l'accès
aux produits alimentaires
à haute valeur énergétique**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.03.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Kommission

Der Initiative keine Folge geben

Antrag Berberat

Der Initiative Folge geben

Proposition de la commission

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition Berberat

Donner suite à l'initiative

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor.

Bischofberger Ivo (C, AI), für die Kommission: Zum vorliegenden Geschäft haben Sie einen ausführlichen Bericht erhalten. Daraus ersehen Sie, dass die Kommission mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt, der Standesinitiative keine Folge zu geben. Es wurde kein Minderheitsantrag eingereicht. Es liegt uns aber ein Einzelantrag Berberat vor, der Standesinitiative Folge zu geben.

Worum geht es? Zusammengefasst: Die Standesinitiative des Kantons Neuenburg verlangt, dass die Bundesversammlung prüft, ob es zweckmässig sei, ein Spezialgesetz zu zuckerhaltigen Produkten zu erlassen und allfällige Gesetzesanpassungen auch mit Blick auf die betroffenen Berufsgruppen vorzunehmen. Bezweckt wird die Bekämpfung von Krankheiten, welche mit einem erhöhten Zuckerkonsum in Zusammenhang gebracht werden. Als Beispiele nennt der Initiativtext Diabetes und Fettleibigkeit. Hierzu soll nun eine Steuer auf Zucker, welcher bei der Nahrungsmittelherstellung zugesetzt wird, eingeführt werden. Schliesslich sieht die Standesinitiative explizit vor, die Steuereinnahmen zur Prävention von zucker- und süsstoffbedingten Erkrankungen zu verwenden. Ausserdem soll die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung dahingehend geändert werden, dass die Abgabe von Nahrungsmitteln mit hohem Energiegehalt und die damit verbundene einschlägige Werbung beschränkt werden.

An der Sitzung vom 15. Januar dieses Jahres hörte die Kommission die Delegierten des Grossen Rates



des Kantons Neuenburg, Laurent Kaufmann und Andreas Jurt, an. Aufgrund der eingehenden Diskussion beantragt Ihnen die Kommission, der Standesinitiative keine Folge zu geben. Warum?

Das Anliegen der Standesinitiative muss im Kontext der im letzten Sommer lancierten Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024 gesehen und beurteilt werden. Im Rahmen der genannten Ernährungsstrategie wählte Bundespräsident Alain Berset für den Bereich der Verhältnisprävention klar

AB 2018 S 128 / BO 2018 E 128

und deutlich den freiwilligen Ansatz. Dieser gilt auch für die Massnahme für die Verbesserung der Lebensmittelzusammensetzung. So hat denn der Bundesrat anlässlich der Weltausstellung von Mailand 2015 zum Thema Ernährung mit zehn multinationalen Schweizer Konzernen sowie verschiedenen KMU aus der Nahrungsmittelindustrie ein Memorandum of Understanding, die sogenannte Erklärung von Mailand, unterzeichnet. In dieser Vereinbarung hat man sich dazu verpflichtet, in den folgenden vier Jahren den zugesetzten Zucker in zwei Lebensmittelgruppen, nämlich Joghurts und Frühstückszerealien – also mit Getreide und Früchten –, schrittweise zu reduzieren.

Vonseiten der Verwaltung wurde uns auch explizit bestätigt, dass im Rahmen der Erklärung von Mailand im letzten Jahr bereits das zweite Monitoring durchgeführt worden sei und laut diesen Berichten die Zusammenarbeit mit den Unternehmen sehr gut funktioniere. Dies zeigte sich auch an der Tatsache, dass ein diesbezüglich einberufener zweiter runder Tisch im vergangenen Herbst mit ebendiesem Freiwilligenansatz namhafte weitere Erfolge zeitigte: Einerseits konnte nämlich das Ziel verbindlich festgelegt werden, den Zuckerzusatz in den genannten zwei Lebensmittelgruppen weiter zu reduzieren. Andererseits konnten verschiedene neue Mitglieder gewonnen werden, darunter zwei Schweizer Grossverteiler und zwei Unternehmen mit Produktion im Ausland. Alle diese Unternehmen zeigten sich bereit, die Lebensmittel auch nach dem Jahr 2018 zu verbessern, und zwar in puncto Zucker-, aber auch in puncto Salz- und Fettgehalt.

Weiter vertrat die Kommission auch hinsichtlich der juristischen Seite die Meinung, dass aktuell kein dringender Handlungsbedarf bestehe. Zudem müsste sonst noch fundiert die Frage geklärt werden, ob das Standesbegehren der Schaffung einer neuen Steuer überhaupt auf Gesetzesstufe realisierbar wäre oder nicht in die Verfassung gehören würde. Speziell geprüft werden müsste überdies auch das Anliegen zur Beschränkung der Werbung, sei es auf Stufe einer Verordnung des Bundesrates, sei es eben auch auf Stufe Gesetz.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen erinnerte sich die Kommission schliesslich auch an die Interpellation Fehrmann Riele 16.3765 mit der Überschrift "Der Zucker und die Zuckerindustrie. Eine neue Gefahr für die öffentliche Gesundheit". Dazu antwortete der Bundesrat auf die Frage, ob die Einführung von Deklarationen sowie einer Zuckersteuer nun vorangetrieben werden müsse, wie folgt: "Erst wenn sich abzeichnet, dass dieses Vorgehen" – das gemeinsame Vorgehen mit der Wirtschaft in Sachen Reduktion der Zuckergehalte – "nicht zum gewünschten Ziel führt, sollen weitere Massnahmen geprüft werden." Was vor mehr als einem Jahr Gültigkeit hatte, gilt auch heute noch.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, der vorliegenden Standesinitiative keine Folge zu geben.

Berberat Didier (S, NE): Je constate en préambule que la CSSS considère que de légiférer sur les produits sucrés ne devrait être examiné "que s'il s'avérait que les efforts déployés actuellement par le Conseil fédéral et l'industrie alimentaire", dont a parlé tout à l'heure Monsieur Bischofberger, "notamment pour faire baisser l'ajout de sucre dans les yogourts et les céréales pour le petit-déjeuner ou pour limiter la publicité pour les boissons sucrées, ne sont pas efficaces". J'en prends acte.

Je salue d'ailleurs le fait que notre commission est sensible, non pas aux mesures préconisées, mais en tout cas à la cause défendue par l'initiative, à savoir à la lutte contre un problème majeur de santé publique, celui de l'épidémie contemporaine de diabète et d'obésité, susceptible d'ailleurs d'impacter, d'après une étude économique, notre PIB de 11 pour cent d'ici 2035. En effet, comme tous les pays du monde malheureusement, la Suisse fait face à une épidémie de cas d'obésité et de diabète, en évolution depuis quelques décennies. Cependant, vous l'aurez remarqué puisque je propose qu'on donne suite à l'initiative, la réponse donnée par la commission, alors que l'initiative est soutenue tant par les milieux de la santé que par certains acteurs économiques, notamment Credit Suisse, est incomplète et insatisfaisante.

Quels paramètres seront étudiés pour juger de l'efficacité des mesures prises par la Confédération et l'industrie alimentaire – voilà une première question? La teneur en sucre de certains aliments, quelle sera-t-elle? Le taux d'obésité, quel sera-t-il? Quelle sera la prévalence du diabète? Quel est le programme fixé pour mesurer l'efficacité des démarches du Conseil fédéral et de l'industrie agroalimentaire? Ce sont là de nombreuses questions qui ne sont pas résolues.

A notre connaissance, aucun objectif clair, aucune cible à atteindre n'a été exprimée concernant l'épidémie de



diabésité – qui est la conjugaison de l'obésité et du diabète. Est-il digne de notre responsabilité de poser des conditions pour donner suite à cette initiative cantonale selon des critères qui, je le rappelle, sont indéfinis et sans avoir fixé une période d'analyse?

La Déclaration de Milan, dont a parlé Monsieur Bischofberger, et l'initiative cantonale ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Le but de la Déclaration de Milan, cela a été rappelé, est de réduire volontairement la teneur en sucre de certains aliments. Le but de l'initiative est tout autre puisqu'il est d'augmenter les moyens de prévention pour diminuer la prévalence des maladies en lien avec la consommation de sucre et d'agir en amont sur les coûts de la santé.

Vous le savez, avec seulement 2,2 pour cent des coûts globaux de la santé, les moyens accordés à la prévention et à la promotion de la santé sont insuffisants dans notre pays et très faibles en comparaison internationale. La lutte contre le tabagisme, qui permet au passage d'économiser annuellement à peu près 800 millions de francs, ne se fait pas seulement en diminuant le taux de nicotine ou de goudron dans les cigarettes; la lutte contre l'alcoolisme ne se fait pas en diminuant le taux d'alcool des boissons alcoolisées. De même, la lutte contre l'épidémie de diabésité nécessite d'autres mesures de prévention que la diminution de quelques pour cent du taux de sucre dans certains aliments, tel que cela est prévu par la Déclaration de Milan.

Certes, je vous en donne acte, le taux de sucre n'est pas la seule cause de l'obésité puisqu'on sait que d'autres causes existent: c'est notamment la malbouffe, le fait de ne pas assez bouger et de rester immobile à la maison. Mais il est vrai que le sucre est un facteur important pour ces maladies.

A l'heure actuelle, je vous le rappelle, 30 pays à majorités politiques tant de droite que de gauche, ont légiféré sur les sucres ajoutés. Différentes études démontrent d'ailleurs l'efficacité de telles mesures, révélant une baisse de la consommation de sucre dans les pays ayant introduit une telle législation.

En recourant de manière ciblée aux concepts économiques reconnus, notamment à l'équilibre de Nash et à l'approche coût marginal versus bénéfice marginal, il devrait être politiquement possible de trouver une solution macroéconomique qui soit financièrement parlant neutre. En épousant la philosophie de "corporate governance", l'initiative vise à introduire une taxe différenciée qui serait payée par les producteurs de l'industrie alimentaire en fonction de la quantité de sucre dans les boissons et les aliments.

La volonté des auteurs de l'initiative – je crois que cela a été rappelé en commission – n'est donc pas d'instaurer une taxe dissuasive et impopulaire, c'est une taxe d'incitation, et il n'est d'ailleurs pas sûr qu'il faille une base constitutionnelle pour légiférer dans ce domaine, pour répondre à Monsieur Bischofberger. D'ailleurs, je vous rappelle que nous sommes en première phase. Si le Parlement devait donner suite à cette initiative, il appartiendrait au même Parlement de fixer le montant de la taxe. Donc, le Parlement a en quelque sorte une grande marge de manoeuvre dans ce domaine.

La responsabilité individuelle serait, contrairement aux dires des détracteurs, non pas diminuée, mais bien encouragée, grâce à une amélioration de l'information. Nous sommes d'avis qu'il est temps de fixer des objectifs clairs pour diminuer la prévalence du diabète et de l'obésité, avec un délai pour les atteindre. Cette initiative, je le rappelle, offre l'occasion de mettre en place un outil législatif indispensable pour cela.

A l'instar de la Confédération et de l'industrie alimentaire qui ont pris leurs responsabilités au travers de la Déclaration de

AB 2018 S 129 / BO 2018 E 129

Milan, il appartient à notre Parlement, en tant que législateur, de prendre les siennes. Il en va de la santé de nos concitoyennes et de nos concitoyens comme de celle de notre économie.

Pour ces différentes raisons, je vous invite à rejeter la proposition de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique et à donner suite à cette initiative du canton de Neuchâtel.

Je me fais peu d'illusions: je suis modérément optimiste sur le sort qui sera réservé à cette initiative cantonale, vu le sort que la commission lui a réservé. Je crois toutefois qu'il est important de mener le débat et de faire en sorte qu'il s'agisse de la première pierre de l'édifice en matière de lutte contre l'obésité et le diabète.

Stöckli Hans (S, BE): Genau aus den am Schluss dargelegten Gründen habe ich mich in der Kommission bei diesem Anliegen der Stimme enthalten.

Wir wissen, dass in der Schweiz 2,2 Millionen Menschen an einer nichtübertragbaren Krankheit leiden. Bei den Männern führt das zur Hälfte, bei den Frauen zu 60 Prozent aller Todesfälle vor dem 70. Altersjahr. Wir wissen auch, welche Bedeutung die Ernährung hat. Eine falsche Ernährung ist ein Hauptrisikofaktor für eine Erkrankung. Wir wissen auch, dass die gesundheitlichen Risiken eines überhöhten Zuckerkonsums – Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebs, Diabetes, aber auch Übergewicht – unbestritten sind. Wir wissen, dass der grösste Teil dieses Zuckers in verarbeiteten Lebensmitteln dort in versteckter Form enthalten ist und für viele



Laien nicht verständlich deklariert wird.

Die Frage ist nun, was wir in dieser Situation tun sollen. Sollen wir bereits jetzt eine Zuckersteuer beantragen? Welchen Erfolg das in der jetzigen Phase hätte, kann man sich vorstellen. Sollen wir im Gesetz auch allgemeine Werbebeschränkungen vorsehen, nicht nur auf Kinder, sondern auf alle bezogen? Oder sollen wir den freiwilligen Weg, welchen Herr Bundesrat Berset mit der Industrie eingegangen ist, kritisch verfolgen? Ich denke, es wäre klug, wenn wir Letzteres machen würden.

Der Vorteil dieser Initiative ist es allerdings, dass man den Fokus auch auf den Erfolg dieses Versuchs legen muss. Wir haben gehört, dass das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen Forschungsaufträge ausgeschrieben hat, welche im Jahr 2019 Resultate bringen müssen. Wir werden das kritisch verfolgen. Wir werden auch mit Argusaugen schauen, ob die Industrie tatsächlich selbst in der Lage ist, diese Forderungen zu erfüllen, oder ob es nur Lippenbekenntnisse sind. So kann im Verlauf der Entwicklung entschieden werden, ob die freiwillige Lösung greift oder ob gesetzliche Bestimmungen nötig sind.

Im jetzigen Zeitpunkt müssen wir aufmerksam verfolgen, was geschieht, ohne bereits die gesetzlichen Bestimmungen, wie sie in der Initiative des Kantons Neuenburg vorgesehen sind, umzusetzen. Dementsprechend habe ich mich der Stimme enthalten.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): Je l'ai dit, j'étais malheureusement absente à la séance de la commission. Mais, comme je l'ai dit également, il nous faut agir pour limiter la hausse des coûts de la santé.

Le potentiel existe et réside notamment dans le renforcement de la prévention des maladies non transmissibles, des maladies dont on sait les dégâts considérables qu'elles causent en termes de santé publique et l'impact majeur qu'elles ont sur les coûts. Ainsi, au cours des deux dernières décennies, les cas de diabète et d'obésité ont doublé en Suisse et frappent notamment un nombre important d'enfants. La recherche scientifique ne permet plus d'édulcorer les faits: la surconsommation de sucre est directement liée à cette épidémie. Sans vouloir faire du sucre – qui contribue à adoucir la vie, je suis la première à le dire – l'ennemi numéro un, il faut limiter les effets néfastes de sa consommation, en particulier ceux du sucre caché dans les produits industriels. Un des moyens de le faire, c'est de réduire la quantité de sucre dans certains aliments, ce que la collaboration du Conseil fédéral avec l'industrie agroalimentaire devrait contribuer à mettre en oeuvre.

Mais, comme l'a dit mon préopinant, en l'occurrence le représentant de la minorité qui souhaite donner suite à l'initiative, cela ne suffit pas. Cela, d'ailleurs, ne s'oppose pas: on peut utiliser plusieurs manières de faire différentes pour agir. Tant mieux s'il y a moins de sucre dans les yogourts, tant mieux s'il y a moins de sucre dans les céréales pour le déjeuner. Il reste encore à reconnaître tout le sucre qui est rajouté et consommé, notamment dans les sodas.

Il faut aussi, de manière complémentaire et comme cela est demandé dans cette initiative, développer la prévention des maladies causées par les quantités trop élevées de sucre dans les aliments industriels. Pour ce faire, une taxe sur les produits sucrés, telle qu'elle a été introduite avec succès dans d'autres pays, permettrait d'alimenter un fonds géré par la Confédération et affecté à la prévention; une prévention dont l'expérience montre qu'elle est efficace et rentable. Son absence ou son insuffisance, en revanche, coûte cher.

C'est pourquoi, tout en saluant le fait que la commission soit sensible aux enjeux de cette initiative, je suis convaincue que nous devons, sans attendre, tout mettre en oeuvre pour limiter les coûts financiers et humains des maladies causées par le sucre, sans quoi la facture sera très salée.

Je vous invite donc également à suivre la minorité et à donner suite à cette initiative.

Bischofberger Ivo (C, AI), für die Kommission: Ganz kurz: Ich glaube, die verschiedenen Voten haben das abgebildet, was wir auch in der Kommission diskutiert haben. Das Anliegen der Standesinitiative ist unbestritten. Aber nach Würdigung aller bereits eingeleiteten Massnahmen besteht zurzeit kein Handlungsbedarf. Die Massnahmen sind das Monitoring, das aufgelegt ist, sowie die Forschungsaufträge, die eingeleitet und auch terminiert sind. Man beobachtet nun, wie sich das Ganze entwickelt, nicht zuletzt auch unter dem Aspekt der Eigen- und Selbstverantwortung, und handelt sodann dementsprechend.



Abstimmung – Vote

Für Folgegeben ... 3 Stimmen

Dagegen ... 24 Stimmen

(6 Enthaltungen)

Schluss der Sitzung um 12.15 Uhr

La séance est levée à 12 h 15

AB 2018 S 130 / BO 2018 E 130