



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)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.06.19 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

*Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

*Antrag der Minderheit*

(Heim, Carobbio Guscetti, Feri Yvonne, Graf Maya, Gysi, Ruiz Rebecca, Schenker Silvia)

Der Initiative Folge geben

*Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*

(Heim, Carobbio Guscetti, Feri Yvonne, Graf Maya, Gysi, Ruiz Rebecca, Schenker Silvia)

Donner suite à l'initiative

**La presidente** (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Avete ricevuto un rapporto scritto della commissione.

**Heim Bea** (S, SO): Ob man es wahrhaben will oder nicht: Der Zuckerkonsum in der Schweiz ist zu hoch. Die Folgen sind bekannt: massiv zunehmende Fettleibigkeit – bei Männern mehr als bei Frauen – und massiv zunehmende Fälle von Diabetes, zum Teil schon bei Jugendlichen. Auch die hohe Rate an Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs in der Schweiz wird unter anderem in diesem Zusammenhang gesehen. Entsprechend hoch sind die Gesundheitskosten, und das ist ein grosses Problem.

Wer ernsthaft etwas dagegen tun will, muss bei den Ursachen ansetzen. Eine davon ist der Zucker. Dieser ist nicht nur in Süssigkeiten und Süssgetränken versteckt, sondern in unzähligen Lebensmitteln, wo man ihn gar nicht vermuten würde: Pesto, Maggi, Senf, Pizza, Chips usw. Das ist mit ein Grund, warum sich die Zahl der Diabeteskranken und krankhaft Übergewichtigen in den letzten zwanzig Jahren verdoppelt hat und damit auch die Krankenkassenkosten entsprechend gestiegen sind. Angesichts dieser Fakten beantragt das doch bürgerlich dominierte Parlament des Kantons Neuenburg mit einer eindrücklichen Mehrheit von 62 Stimmen – ich zitiere den Beschluss –, "die Möglichkeiten einer spezifischen Gesetzgebung für gezuckerte Erzeug-





nisse zu prüfen, gesetzliche Anpassungen vorzunehmen, um die Zunahme von Diabetes und Fettleibigkeit wirkungsvoller zu bekämpfen, und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel zu erhöhen".

Wer kann da ernsthaft etwas dagegen haben? Nun, die "NZZ" vom 3. März dieses Jahres schreibt, die Anti-Präventions-Allianz der Lebensmittelindustrie und Grossverteiler habe etwas dagegen. Diese poche auf die Eigenverantwortung. Dabei wissen wir doch von Kindesbeinen an, wie stark

AB 2019 N 979 / BO 2019 N 979

das Süsse verlockt. Deshalb benannte der Chefredaktor des "Sonntags-Blicks" jüngst den Zucker als Droge, und zwar als mächtige Droge.

Die Neuenburger Standesinitiative macht prüfenswerte Vorschläge, nach dem Motto: Was für Alkohol und Tabak gilt, soll auch für Zucker gelten. Ihr Vorschlag: eine Abgabe auf Zucker beim Fabrikationsprozess. Die Abgabe soll aber nicht auf Konsumentinnen und Konsumenten abgewälzt werden. Es soll eine Lenkungsabgabe sein! Der Ertrag soll zu 50 Prozent in die produzierende Wirtschaft zurückfliessen, dies für Investitionen in eine zuckerärmere Produktion, und soll zu 50 Prozent in die Prävention gehen. Das ist an sich eine gescheite Sache, ein finanzieller Bonus für die Wirtschaft zum Anschlag der Innovation. Es dient einerseits der Produktionsumstellung auf weniger Zucker, andererseits bringt es Mittel für die Gesundheitsförderung und für die Prävention.

Es waren übrigens ein FDP-Politiker und ein Hausarzt, die diese Neuenburger Idee in der SGK-SR vertreten haben. Dagegen wirkt die löbliche Absicht der Industrie, in Joghurt und "Zmorge-Müesli", also in nur zwei Bereichen eines Riesensortiments, den Zuckergehalt um 3 bis 5 Prozent zu senken, schlicht wie Zuckerwasser! Und wenn Kollege Lorenz Hess als Präsident der Informationsgruppe Erfrischungsgetränke betont, die Getränkebranche habe von 2005 bis 2015 den Zuckergehalt um 13 Prozent gesenkt, so sind das auf zehn Jahre verteilt bescheidene 1,3 Prozent pro Jahr. Ob dies ohne den Druck aus der Öffentlichkeit überhaupt passiert wäre, ist eine offene Frage. England macht es uns vor, hier ein Beispiel: Die Orangenlimonade Fanta hat in der Schweiz mehr als doppelt so viel Zucker wie in England. Bis also die sogenannte Freiwilligkeit der Industrie das korrigiert hätte, würde es noch sehr lange dauern.

Darum bitte ich den Rat im Namen unserer Minderheit, dieser Standesinitiative Folge zu geben, dies in Erwägung der hohen Kosten der nichtübertragbaren chronischen Krankheiten mit den Folgen für die Prämien; in Erwägung der massiven Zunahme von Fettleibigkeit und Diabetes sowie der positiven Effekte in Ländern wie England und weiteren, die eine Abgabe auf den Zucker eingeführt haben; in Erwägung der Empfehlungen der WHO, hier gesetzgeberisch zu handeln. Sie wissen: Folgegeben heisst, dass man das Anliegen prüft und in der ersten Phase zu Lösungen kommen kann, die ebenfalls wirken, aber durchaus andere Massnahmen beinhalten können.

Noch einmal: Im Namen der Minderheit bitte ich Sie um Zustimmung zur Standesinitiative Neuenburg.

**Roduit** Benjamin (C, VS), pour la commission: Le 22 février 2017, le Grand Conseil du canton de Neuchâtel a approuvé une proposition, par 71 voix contre 38 et 2 abstentions, qui appelle à une taxe nationale sur le sucre. Se fondant sur l'article 160 alinéa 1 de la Constitution fédérale, le canton de Neuchâtel a soumis, en avril 2017, à l'Assemblée fédérale, l'initiative sur laquelle nous débattons aujourd'hui. Celle-ci prévoit notamment d'introduire une taxe sur les sucres ajoutés lors des processus de fabrication et d'affecter ces revenus à la prévention des maladies liées à la consommation de sucre et d'édulcorants.

Après que le Conseil des Etats a clairement refusé de lui donner suite, par 24 voix contre 3 et 6 abstentions, cette initiative a été analysée par notre commission le 14 février dernier.

Le surpoids et l'obésité figurent parmi les principaux problèmes de santé publique en Suisse. Selon une étude mandatée par l'Office fédéral de la santé publique en 2014, les coûts directs et indirects liés aux maladies qui en découlent s'élevaient à près de 8 milliards de francs en 2012. Selon les résultats de l'enquête nationale sur l'alimentation "Menu CH", la consommation de boissons contenant des sucres ajoutés est élevée en Suisse, notamment chez les jeunes et les hommes.

La majorité de la commission estime cependant que l'introduction de la taxe n'est pas la bonne solution, et cela pour trois raisons majeures. Premièrement, penser qu'il est possible de changer les goûts alimentaires avec une taxe est illusoire. Si plusieurs études ont montré que la teneur en sucre des aliments est plus élevée en Suisse, il faut se rendre compte que, dans d'autres pays, les producteurs utilisent, pour détourner la taxe sur le sucre, de l'aspartame, qui est un substitut artificiel du sucre. Par ailleurs, de grands producteurs étrangers de boissons sucrées – sans citer de marque – ont réduit la capacité des emballages, de manière à ne pas être soumis à la taxe, et cela sans réduire les prix.

Deuxièmement, de manière volontaire, la branche fait beaucoup d'efforts. Elle n'a d'ailleurs pas d'autre choix



que de s'adapter. De l'avis même du Conseil fédéral, la Déclaration de Milan adoptée en 2015 et signée par une dizaine de producteurs suisses, visant à réduire la teneur en sucre, notamment des yoghourts et des céréales, a produit de bons résultats, puisque l'on a constaté une réduction, respectivement de 3 et de 5 pour cent.

Comme cela l'a été dit par Monsieur le conseiller fédéral Berset la semaine passée lors du traitement du postulat 18.4216 de notre collègue Fehlmann Rielle, les discussions sont en cours avec les acteurs de la branche pour élargir la gamme des produits concernés et cela toujours sur une base volontaire. De même, en collaboration toujours avec la Confédération, l'industrie alimentaire fait des efforts, notamment en prenant des dispositions en matière de transparence et de publicité visant les enfants de moins de 12 ans.

La majorité de la commission est aussi d'avis que la politique des petits pas est préférable à des mesures drastiques qui entraîneraient des effets collatéraux, comme des comportements alimentaires indésirables, un tourisme d'achat ou encore le sentiment désagréable d'un nouvel impôt déguisé, voire d'une stigmatisation envers les ménages à plus faible revenu.

Enfin, la majorité de la commission estime qu'il convient de trouver un équilibre entre responsabilité individuelle, engagement volontaire des entreprises et incitations étatiques lorsqu'on aborde la thématique de l'alimentation et de l'activité physique. Une mauvaise hygiène dentaire, le surpoids ou le diabète sont multifactoriels. Seule une prévention s'appuyant sur une approche globale, et non sur une approche simpliste de taxation ciblée de certaines denrées alimentaires, peut prétendre améliorer les habitudes alimentaires de la population. Dans ce sens, des mesures d'encouragement à la consommation d'eau et de jus de fruits naturels auprès des cantons et des communes permettraient d'améliorer leur consommation et seraient une contribution bien plus efficace en faveur de la santé de la population. Cela aurait le mérite de promouvoir les boissons produites localement sans faire de la Suisse un îlot de cherté et en évitant de diaboliser le sucre, qui n'est intrinsèquement pas mauvais pour la santé puisque comme pour tout aliment, c'est la quantité qui importe. Des interventions parlementaires sont d'ailleurs en préparation pour une telle promotion.

En conclusion, la commission, par 16 voix contre 7, vous recommande de rejeter l'initiative du canton de Neuchâtel.

**Fridez Pierre-Alain** (S, JU): Je prends note, cher collègue, du fait que vous reconnaissez la dangerosité de cette problématique, avec toutes les maladies chroniques que l'on voit se développer, comme le diabète. Nous avons un autre exemple, qui est celui du tabac, où il a été démontré que le seul moyen vraiment efficace pour en faire baisser la consommation était l'augmentation des prix: on sait que lorsqu'on augmente le prix du tabac et des cigarettes, les gens réduisent leur consommation. Voyez-vous un autre moyen de faire baisser la consommation de sucre en laissant ce produit à un prix très bas?

**Roduit Benjamin** (C, VS), pour la commission: Comparaison n'est pas raison, et je n'oserai pas comparer le tabac au sucre. Trouvez-moi un seul pays ou une seule région où l'introduction d'un impôt – puisque c'est d'un impôt que l'on parle – sur le sucre a eu des effets positifs sur sa consommation. Le Danemark y a par exemple renoncé.

**Fehlmann Rielle** Laurence (S, GE): Cher collègue, compte tenu de l'augmentation quand même très importante de l'obésité et, donc, du nombre de personnes en surpoids dans la population suisse également, est-ce que vous pensez que se

AB 2019 N 980 / BO 2019 N 980

baser uniquement sur des mesures fondées sur la responsabilité individuelle produira des effets à court terme?

**Roduit Benjamin** (C, VS), pour la commission: Chère collègue, vous n'avez peut-être pas bien écouté l'ensemble de mon intervention. Il est absolument nécessaire de promouvoir des boissons ayant une teneur en sucre inférieure. Mais la promotion et l'incitation sont des mesures qui n'ont rien à voir avec des mesures telles que l'introduction de taxes qui touchent souvent les personnes aux revenus les plus faibles et qui poussent même les consommateurs à se tourner vers des denrées meilleur marché et de mauvaise qualité ce que, je crois, personne ne souhaite dans notre Parlement.

**Pezzatti Bruno** (RL, ZG), für die Kommission: Der Kanton Neuenburg hat am 25. April 2017 die Standesinitiative "für ein Bundesgesetz über zuckerhaltige Produkte und für einen beschränkten Zugang zu Nahrungsmitteln mit hohem Energiegehalt" eingereicht. Die Bundesversammlung wird darin aufgefordert zu prüfen, ob es zweckmässig ist, ein Spezialgesetz zu zuckerhaltigen Produkten zu erlassen, und allfällige Gesetzesanpas-



sungen vorzunehmen, um die Diabetes- und Fettleibigkeitsepidemie wirksamer zu bekämpfen und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel aufzustocken. Mit dem neuen Gesetz soll bei der Herstellung von Lebensmitteln auf zugesetzten Zucker eine Steuer eingeführt werden. Sämtliche Einnahmen aus dieser Steuer sollen zur Prävention der durch Zucker- und Süsstoffkonsum bedingten Erkrankungen verwendet werden. Schliesslich soll die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung Werbebeschränkungen für Nahrungsmittel mit hohem Energiegehalt vorsehen. Das will die Standesinitiative.

Ihre Kommission hat das Geschäft an der Sitzung vom 14./15. Februar dieses Jahres vorberaten. Sie hat mit 16 zu 7 Stimmen beschlossen, der Standesinitiative sei keine Folge zu geben. In der Kommission legte der Vizedirektor des zuständigen Bundesamtes, des BLV, dar, dass wir in der Schweiz gemessen an den WHO-Standards auch eine zu hohe Zuckeraufnahme haben. Verschiedene Länder haben mit unterschiedlichem Erfolg eine Zuckersteuer eingeführt. Zuletzt haben es Grossbritannien und Irland getan, worauf in den Getränken weniger Zucker, dafür aber mehr künstlicher Süsstoff eingesetzt wurde.

Der Bundesrat verfolgt in der Schweiz die Strategie der Freiwilligkeit. Vierzehn Schweizer Unternehmen, darunter die wichtigsten Grossverteiler, haben sich in der Erklärung von Mailand bereiterklärt, ihre Rezepturen zu überarbeiten und in der Zusammensetzung zu verbessern. So konnten bei Joghurts und Zerealien gute erste Erfolge erzielt werden.

Für die Kommissionsmehrheit sprechen folgende wichtigste Argumente gegen die Standesinitiative: Der Bundesrat ist mit der Strategie der Freiwilligkeit auf dem guten, richtigen Weg. Die Wirkung einer Zuckersteuer ist nach wie vor umstritten. Um die Zuckersteuer zu umgehen, werden in den betreffenden Ländern künstliche Süsstoffe verwendet. Es ist eine Illusion zu glauben, dass Geschmacksgewohnheiten bei Konsumentinnen und Konsumenten mit einer Steuer wirksam beeinflusst werden können. Erfolgversprechender als eine Steuer sind Eigenverantwortung, eine gute Schulung, eine verstärkte Gesundheitskompetenz sowie eine gute Prävention. Und schliesslich: Die Verlagerung von zuckerreichen zu zuckerfreien und -reduzierten Lebensmitteln ist in der Schweiz längst im Gange, insbesondere bei Getränken, wo der Zuckergehalt zwischen 2005 und 2015 um 13 Prozent zurückgegangen ist und bis 2020 um weitere 7 Prozent sinken soll.

Demgegenüber ist die Kommissionsminderheit der Auffassung, dass folgende Argumente für die Standesinitiative sprechen: Die Initiative sei sinnvoll, weil 50 Prozent der Steuereinnahmen für Forschung, Entwicklung und Marketing von zuckerfreien Produkten eingesetzt werden sollen. Bei Ländern, welche eine Zuckersteuer haben, gehe der Zuckergehalt in Getränken zurück. In der Erklärung von Mailand seien nur Joghurts und Zerealien integriert.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 16 zu 7 Stimmen, die Standesinitiative abzulehnen, dies analog zum grossmehrheitlichen Beschluss des Ständerates. Ich ersuche Sie namens der Kommission, ihrem Antrag zu folgen.

**La presidente** (Carobbio Guscetti Marina, presidente): La maggioranza della commissione propone di non dare seguito all'iniziativa cantonale. Una minoranza Heim propone di darle seguito.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 17.308/18941)

Für Folgegeben ... 43 Stimmen

Dagegen ... 121 Stimmen

(3 Enthaltungen)