

Geht an:

- alle Mitglieder des DSM
- alle Mühlen der Mitgliederverbände

Bern, 17. November 2016 LH/db

## **Modalitäten der Berechnung des Swissness-Anteils bei Mehl**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Swissness-Vorlage gibt seit Längerem stark zu reden und stellt die Weichweizenmühlen vor grosse, je nach Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen sogar vor unlösbare Probleme.

Ein sehr wichtiges Thema konnte aller Voraussicht nach über die Erlangung einer Qualitätsausnahme für Hochproteinweizen mit mindestens 14 % Protein und mindestens 32 % Feuchtkleber gelöst werden. Diese Qualitätsausnahme stellt sicher, dass Auslandgetreide, das einem Mehl aus qualitativen Gründen zugesetzt wird, die Swissness-Berechnungen nicht negativ beschlägt. Dieser Hochproteinweizen wird in der Berechnung des Erreichens der 80% Swissness im Mehl selber, aber auch in Verarbeitungsprodukten neutral behandelt. Das heisst, er fällt ganz aus der Berechnung und wird weder als Inland- noch als Auslandanteil gezählt. Dies gilt für das Hauptprodukt, für das man effektiv auf den Hochproteinweizen angewiesen ist, aber auch für Koppelprodukte. Die voraussichtliche Formulierung dieser Ausnahme in der entsprechenden Verordnung, welche noch im November verabschiedet werden soll, dürfte lauten: „Hochproteinweizen zur Herstellung von Mehlen für Tiefkühlbackwaren und Spezialitäten, inkl. der dabei anfallenden Zweitmehle (Koppelprodukte)“.

Die Qualitätsausnahme löst allerdings die Komplexität der Berechnungen der konkreten Anteile nicht. Der Abnehmer eines Mehles muss für seine Weiterverarbeitung wissen, zu wievielen Prozenten des Ausgangsgewichts er den Rohstoff Mehl an die Swissness anrechnen darf.

In der Verordnung über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel (HasLV) wird die Erfüllung des erforderlichen Mindestanteils anhand der durchschnittlichen Warenflüsse eines Kalenderjahres für „ein bestimmtes Lebensmittel“ bestimmt (Art. 4 HasLV). Je nachdem, wie man das „bestimmte Lebensmittel“ auslegt, wird die Komplexität in einer Mühle, welche (auch) einen gewissen Anteil an Auslandweizen vermahlt, fast nicht mehr handhabbar. Wäre das „bestimmte Lebensmittel“ z.B. ein Mehl einer bestimmten Produktspezifikation, müsste eine Mühle für sämtliche von ihr hergestellten Mehle mit eigener Spezifikation, eine Warenflussrechnung durchführen. Angesichts der Tatsache, dass eine Mühle z.B. diverse verschiedene Weissmehle herstellt und dass bei dieser Herstellung rund 50 % Zweitmehle anfallen, welche wiederum anderen Mehlen beigemischt werden, lässt sich

der konkrete Anteil Auslandgetreide in einem spezifischen Mehl nur mit enormem Aufwand jederzeit nachvollziehen. Angesichts der Tatsache, dass der Getreidemarkt ein stark reglementierter Markt ist und Importe faktisch nur im Rahmen des Zollkontingents Nr. 27 (Brotgetreide) möglich sind, erschien dem DSM dieser Aufwand als unverhältnismässig.

Dazu kommt die hohe Unsicherheit, welche sich daraus ergibt, dass die Qualität der Schweizer Ernte erst im Spätsommer feststeht, die Abnehmer aber bereits im Jahr zuvor für den Packungsdruck wissen wollen, zu wieviel Prozent sie ein spezifisches Mehl in der Weiterverarbeitung anrechnen können resp. ob ihr Endprodukt die Swissness erfüllt oder nicht.

Je weiter der Begriff des „bestimmten Lebensmittels“ in Art. 4 HasLV gefasst würde, desto einfacher liesse sich die Swissness-Vorlage umsetzen. Würde z.B. Mehl generell als „bestimmtes Lebensmittel“ gelten, müsste nur noch eine einzige Gesamtwarenflussrechnung gemacht werden, wieviel Brotgetreide aus dem Inland und wieviel aus dem Ausland in einem Jahr vermahlen wurde. Dieser Prozentsatz würde anschliessend für alle Mehltypen des entsprechenden Mühlenstandortes gelten.

Da dieses Thema für die Mühlenbranche zentral ist, hat der DSM beim Bundesamt für Landwirtschaft vorgeschrieben und um Auslegung des Art. 4 HasLV gebeten. Das Bundesamt hat geantwortet, dass sie nicht zur Auslegung des Gesetzes respektive der Verordnung über den bestehenden Wortlaut hinaus zuständig seien. Der DSM solle den bestehenden Interpretationsspielraum selber nutzen, um die eigenen Abläufe mit verhältnismässigem Aufwand Swissness-konform zu gestalten.

Um den Mitgliedern des DSM eine konkrete Anleitung geben zu können, wie die Swissness-Berechnungen durchgeführt werden sollen, liessen wir beim renommierten Swissness-Experten, Dr. Simon Holzer von der Kanzlei Meyerlustenberger Lachenal ein Rechtsgutachten erstellen zur Frage „*Wie und unter welchen Umständen kann bei der Herstellung von Getreidemehl in der Schweiz der relevante Mindestanteil an schweizerischen Rohstoffen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 HasLV anhand des Warenflusses eines Kalenderjahres berechnet werden?*“.

In seinem ausführlichen Rechtsgutachten kommt Dr. Simon Holzer zum Schluss, dass sowohl eine grammatikalische, als auch eine systematische, historische und teleologische Auslegung zum folgenden, jeweils identischen Ergebnis führen:

*Zusammengefasst lässt sich vorbehältlich der vorstehend genannten Ausnahmen festhalten, dass eine grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegung von Art. 4 Abs. 1 HasLV zeigt, dass die in dieser Bestimmung erwähnten Warenflüsse eines Kalenderjahres für jedes Naturprodukt, das verarbeitet wird, zu berechnen sind. Die geografische Herkunft eines Lebensmittels darf anschliessend aufgrund der Warenflüsse für die einzelnen Naturprodukte, die als Zutat für das Lebensmittel verwendet werden, bestimmt werden.*

*Dies bedeutet im konkreten Fall, dass z.B. für die Bestimmung des erforderlichen Mindestanteils eines Mehls aus Weichweizen unabhängig vom Ausmahlgrad auf den durchschnittlichen Warenfluss der betroffenen Müllerei für Weichweizen aus einem Kalenderjahr abgestellt werden darf.*

*Unzulässig wäre es, den durchschnittlichen schweizerischen Anteil für mehrere verschiedene Getreide zu berechnen und diesen Durchschnittswert für alle in der Berechnung berücksichtigten Getreide anzuwenden. (Rechtsgutachten von Dr. Simon Holzer, Meyerlustenberger Lachenal, Zürich, vom 24.10.2016)*

Ausgedeutet heisst dies, dass für die Getreidearten Weichweizen, Dinkel und Roggen je eine Warenflussrechnung über das vergangene Kalenderjahr gemacht werden kann und diese Werte anschliessend für den Weizen-, Roggen- und Dinkelanteil in jedem Mehl der entsprechenden Mühle massgeblich sind. Die im Fazit genannten Ausnahmen schränken diese erhebliche Erleichterung der Rechnung lediglich in den folgenden drei Punkten ein:

- Naturprodukte, für die eine Qualitätsausnahme gilt, sind von der Berechnung des erforderlichen Mindestanteils ganz ausgeschlossen und daher von den anderen Naturprodukten der gleichen Gattung gesondert zu behandeln. Konkret heisst dies, dass bei Importen von Getreide, welches unter die Qualitätsausnahme fällt und solchem, das nicht unter die Qualitätsausnahme fällt, die Anteile separat zu berechnen und auszuweisen sind.
- Für Lebensmittel, die ausschliesslich (also zu 100%) aus importierten Rohstoffen bestehen, darf keine schweizerische Herkunftsangabe verwendet werden. Dies dürfte bei Mehlerzeugnissen allerdings kaum der Fall sein.
- Ein systematischer Wechsel zwischen der aktuellen Betrachtung des laufenden Jahres und einer rückblickenden Berücksichtigung der Warenflüsse des Vorjahres ist nicht zulässig.

Konkret bedeutet dieses Gutachten eine erhebliche Erleichterung für die Modalitäten der Berechnung der Swissness-Anteile bei Mehlerzeugnissen. Der Vorstand hat sich mit dem Gutachten intensiv auseinandergesetzt und kam zum Schluss, dass die Branchenempfehlungen den Spielraum, welchen das Gutachten aufzeigt, nicht vollständig ausschöpfen sollten. Insbesondere bei Bio-Getreide besteht zurzeit eine erhebliche Unterversorgung am Markt. Zudem müssen die Warenflüsse in der Mühle und auch beim Abnehmer ohnehin streng getrennt werden. Aus diesem Grund empfiehlt der Vorstand, dass die Warenflüsse zusätzlich zu den Unterscheidungen gemäss Gutachten von Dr. Simon Holzer in die Segmente Bio und Nicht-Bio zu unterscheiden sind.

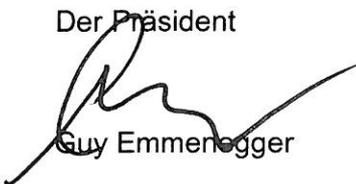
Aufgrund des Gutachtens von Dr. Simon Holzer und den Diskussionen im Vorstand empfiehlt der DSM seinen Mitgliedern daher, die Berechnungen zur Swissness gemäss den Modalitäten in der Beilage vorzunehmen.

Für Detailfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüssen

**DACHVERBAND  
SCHWEIZERISCHER  
MÜLLER DSM**

Der Präsident



Guy Emmenegger

Der Geschäftsführer:



Lorenz Hirt

Beilage erwähnt

Kopie z.K. an:

- Betroffene Unternehmen der zweiten Verarbeitungsstufe
- Herrn Urs Furrer, fial, Münzgraben 6, Postfach, 3000 Bern 7
- Herrn Fritz Glauser, SGPV, Belpstrasse 26, 3007 Bern
- Herrn Direktor Bernhard Lehmann, Bundesamt für Landwirtschaft

## **Empfehlungen zur Berechnung des Swissness-Anteils von Mehl**

*Gestützt auf das Rechtsgutachten zur Berechnung des erforderlichen  
Mindestanteils schweizerischer Rohstoffe bei Mehlerzeugnissen  
von Dr. Simon Holzer, Meyerlustenberger Lachenal,  
Zürich, vom 24.10.2016*

### **1. Ausgangslage**

Die Herkunft eines Lebensmittels entspricht dem Ort, von dem mindestens 80 % des Gewichts der Rohstoffe, aus denen sich das Lebensmittel zusammensetzt, stammen. Von der Berechnung ausgeschlossen sind Naturprodukte, welche am Herkunftsort nicht verfügbar sind. Die Berechnung des erforderlichen Mindestanteils für ein bestimmtes Lebensmittel darf aufgrund der durchschnittlichen Warenflüsse eines Kalenderjahres bestimmt werden (vgl. Art. 48 b MSchG und Art. 4 HasLV).

### **2. Massgebliches Kalenderjahr**

Die Bestimmung der durchschnittlichen Warenflüsse über ein Kalenderjahr kann entweder aufgrund der Vermahlungszahlen des Vorjahres oder aufgrund der Vermahlungszahlen des aktuell laufenden Jahres erfolgen. Der DSM empfiehlt seinen Mitgliedern die Berechnung gestützt auf die Zahlen des Vorjahres, da dies eine viel höhere Stabilität und Rechtssicherheit ermöglicht. Nicht zulässig ist der systematische Wechsel zwischen den beiden Berechnungsarten.

### **3. Massgebliche Warenflüsse**

#### **a. Nur Weichweizen, Roggen und Dinkel**

Unter den Brotgetreidesorten weisen nur Weichweizen, Roggen und Dinkel einen Selbstversorgungsgrad von mehr als 20 % auf. Nur diese drei Brotgetreidearten sind daher in die Berechnung der Swissness einzubeziehen. Anteile an den übrigen Brotgetreidearten „fallen aus der Rechnung“. Für die Swissness des Mehls (80 % Rohstoffanteil) sind sie somit nicht zu berücksichtigen. Beim Verkauf an die zweite Verarbeitungsstufe gilt dasselbe: Setzt der Verarbeiter der zweiten Stufe z.B. 100 kg Mehl mit einem Anteil von 5 % Mais ein, muss er dieses Mehl in seiner konkreten Rezeptur nur zu 95 kg anrechnen. Die 5 % werden einfach aus der Berechnung der 80 % Swissness des Endproduktes ausgeklammert resp. werden nicht alle Rohstoffanteile für die Berechnung überhaupt berücksichtigt.

#### **b. Gesondert nach Getreideart**

Die massgeblichen Warenflüsse für das Kalenderjahr sind gesondert auf die drei Getreidearten Weichweizen, Roggen und Dinkel zu erfassen. Für jede dieser drei Getreidearten ist somit ein separater Anteil an Inland- respektive Auslandgetreide in Prozenten zu bestimmen.

#### **c. Gesondert nach Anbaumethode in Bio und Nicht-Bio**

Über das Gutachten von Dr. Simon Holzer hinausgehend, empfiehlt der DSM die drei massgeblichen Getreidearten je gesondert nach den Anbaumethoden Bio und Nicht-Bio zu erfassen. Bei diesen Anbaumethoden wird ohnehin eine konsequente Trennung der Warenflüsse sichergestellt und eine Mischrechnung erschiene dem DSM gerade auch angesichts des erheblich unterschiedlichen Selbstversorgungsgrades nicht angemessen.

#### **d. Auslandweizen gesondert nach Hochproteinweizen und anderem**

Der Anteil Auslandweizen über das Kalenderjahr muss gesondert nach Weizen, für welchen die Qualitätsausnahme für Hochproteinweizen geltend gemacht wird, und anderem Importweizen erfasst werden. Der Hochproteinweizen, welcher unter die Qualitätsausnahme fällt, wird bei der Bestimmung der Swissness eines Mehles respektive bei der Berechnung des konkreten Prozentsatzes, zu welchem ein Verarbeiter der zweiten Verarbeitungsstufe ein Mehl in die Berechnung der Swissness des Endproduktes einbeziehen muss, gleich behandelt wie die übrigen Brotgetreidearten mit einem Selbstversorgungsgrad < 5 %. Konkret heisst das, dass der Hochproteinweizen „aus der Rechnung fällt“ respektive schlicht nicht beachtet wird.

#### **e. Detailliertere Erfassung der Warenflüsse**

Falls eine Mühle sich entscheidet, eine feinere Unterteilung der Warenflüsse vorzunehmen, ist dies ohne weiteres möglich. Dies kann etwa dann angezeigt sein, wenn ein Abnehmer besondere Anforderungen stellt wie z.B. dass er ein Mehl aus 100% Schweizer Getreide will. Die in diesem Dokument festgehaltenen Berechnungsregeln im Hinblick auf die Warenflüsse stellen also die mindestens notwendige Unterteilung dar; eine strengere Handhabung ist jederzeit möglich.

#### 4. Konkretes Berechnungsbeispiel

Um die obgenannten Punkte klar zu machen, wird ein konkretes Berechnungsbeispiel gemacht. Die fragliche Mühle hatte im Vorjahr im konventionellen Bereich eine Vermahlung von Weichweizen aus dem Inland von 85 %. An Auslandweizen hat sie 10 % Hochproteinweizen vermahlen und 5 % übrigen Importweizen. Dinkel und Roggen hat sie ausschliesslich aus dem Inland bezogen. Das konkret zu berechnende Spezialmehl setzt sich zu 70 % aus Weichweizen, zu je 10 % aus Dinkel und Roggen und zu 10 % aus Mais zusammen.

Rezeptur	Berechnung Einbezogene Rohstoffe und erforderlicher Mindestanteil			Erfüllung des Mindestanteils an Schweizer Rohstoffen	
	kg	Einbezug der Rohstoffe	kg	kg	%
Weichweizen Inland (85% von 70kg)	59.5	Rohstoffe mit Selbstversorgungsgrad > 50%	59.5	59.5	71.7
Hochproteinweizen (10% von 70kg)	7.0	Nicht verfügbare Naturprodukte	0.0		
Importweizen (5% von 70kg)	3.5	Rohstoffe mit Selbstversorgungsgrad > 50%	3.5	0.0	0.0
Roggen	10.0	Rohstoffe mit Selbstversorgungsgrad > 50%	10.0	10.0	12.0
Dinkel	10.0	Rohstoffe mit Selbstversorgungsgrad > 50%	10.0	10.0	12.0
Mais	10.0	Rohstoffe mit Selbstversorgungsgrad < 20%	0.0		
<b>Total Rezeptur (auf 100 kg)</b>	<b>100.0</b>	<b>Einzubeziehende Rohstoffe = neue 100% Basis</b>	<b>83.0</b>	<b>Anrechenbarer Anteil CH Rohstoffe</b>	<b>79.5 95.8</b>

#### Verkauf an Endkonsumenten:

Konkret bedeutet dies, dass das fragliche Mehl unter Swissness verkauft werden darf. Der Mindestanteil der anzurechnenden Rohstoffe aus der Schweiz (mindestens 80%) wird mit 95,8 % deutlich überschritten.

#### Verkauf an Verarbeiter (Bäckereien, Biscuitproduzenten etc.)

Der Verarbeiter der zweiten Verarbeitungsstufe darf ein solches Mehl zwar nur zu 83 % in seine eigene Swissness-Berechnung miteinbeziehen (d.h. konkret, wenn er 100 kg Mehl einsetzt, darf er in der Swissnessberechnung nur 83 kg Mehl einsetzen). Von diesen 83 kg sind dann aber 79,5 kg schweizerischer Herkunft. Der Verarbeiter der zweiten Stufe erhält also im Rahmen der anzurechnenden Menge ein Mehl mit 95,8 % Anteil Schweiz.