



## Message 2020-DIAF-43

24 novembre 2020

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires)

#### 1. Introduction

Par motion déposée et développée le 21 octobre 2019 (Motion 2019-GC-170), les députés Schumacher et Gamba proposent au Conseil d'Etat d'user de son droit d'initiative cantonale et d'inviter les autorités fédérales «à édicter, dans le cadre de la loi et l'ordonnance sur les denrées alimentaires, un acte juridique approprié notifiant la nécessité d'informer le consommateur sur la teneur en sucres rapides inclus dans tous les aliments préfabriqués et préemballés, en veillant à ce que celle-ci puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur, quel que soit son niveau de formation et de son âge».

Cette motion fait suite à l'augmentation croissante de la consommation journalière de sucre par les individus en Suisse. L'absorption de ces sucres rapides est à l'origine de la surcharge pondérale dont souffre 51% de la population suisse et qui engendre d'importantes maladies. Personne n'est épargné par ces molécules qui rapidement, sont métabolisées et absorbées par le tract intestinal. Au contraire, près de 19% des enfants sont également touchés. La hausse des cas d'obésité provoque alors indéniablement des coûts directs et indirects non négligeables. En effet, en 2012, ces coûts se sont élevés à près de 7.990 milliards de francs.

De plus, les sucres rapides absorbés créent des effets similaires aux substances telles que la nicotine ou la cocaïne créant ainsi une dépendance de l'homme à cette molécule.

Une solution envisagée pour pallier ce fléau consiste à améliorer l'information du public sur la quantité de sucre contenue dans les produits, en la simplifiant. Les étiquettes, souvent difficilement compréhensibles pour les personnes lambda, ne permettent pas de connaître facilement et clairement la teneur en sucre d'un produit.

Lors de sa séance du 25 août 2020, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation, laquelle a eu lieu en date du 15 octobre 2020. Il a décidé de lui donner suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1) en précisant qu'il conviendrait d'encourager les mesures du DFI et de l'OSAV déjà en cours et de modifier l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires

(OIDAL, RS 817.022.16) en adaptant les obligations d'étiquetage (sans entrer en matière sur un étiquetage spécifique). De ce fait, il soumet au Grand Conseil un projet de décret accompagné du présent message.

#### 2. Bref aperçu de la situation

Dans sa réponse du 25 août 2020 à la motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine «Initiative cantonale – Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires», le Conseil d'Etat a longuement exposé les tenants et aboutissants d'une alimentation équilibrée comme priorité de la santé publique et du sucre comme enjeu de santé publique, ainsi que les statistiques en Suisse et à Fribourg. Cette réponse est annexée au présent message.

En substance, le Conseil d'Etat explique que l'alimentation équilibrée fait partie des priorités de santé publique tant au niveau international, national que cantonal. En effet, les différentes stratégies de santé publique reconnaissent quatre facteurs de risque à l'origine de la plupart des maladies non transmissibles (MNT): la consommation excessive d'alcool, l'alimentation déséquilibrée, le tabagisme et le manque d'activité physique.

Les phénomènes du surpoids et de l'obésité ont pris une ampleur importante ces dernières années et sont devenus des thématiques incontournables en santé publique. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) parle à cet effet d'une épidémie. En effet, depuis 1980, le nombre de personnes souffrant d'excès de poids ou d'obésité a doublé.

En Suisse, les MNT représentent actuellement 90% de la charge de morbidité. Moins craintes que les maladies transmissibles, elles ont des effets dévastateurs pour la santé. Elles apparaissent relativement tôt dans l'âge adulte et durent ainsi de très nombreuses années. Les MNT principale sont les maladies cardiovasculaires, le diabète, le cancer, les maladies chroniques des voies respiratoires, les maladies musculo-squelettiques et les maladies psychiques. En Suisse, elles représentent un problème majeur de santé publique, dont souffre une part importante de la population. Elles affectent

la société dans sa globalité, en termes de morbidité, dépendance, qualité de vie, mortalité et coûts de la santé. Tous âges confondus, le nombre de personnes en surpoids a augmenté au cours des dernières années. L'Enquête suisse sur la santé 2012 (ESS) montre que 41% de la population âgée de 15 ans et plus est en excès pondéral et que 10% souffrent d'obésité. L'évolution du nombre de personnes en excès pondéral, en constante augmentation entre 1992 et 2002, s'était stabilisée entre 2002 et 2007. Depuis, le taux d'obésité a à nouveau augmenté, tandis que celui du surpoids est demeuré stable. Quant au canton de Fribourg, il se situe dans la moyenne suisse, mais c'est parmi les garçons de 15 ans et les filles de 13 ans que l'excès pondéral est le plus répandu

### 3. Le sucre comme enjeu de santé publique

Concernant la problématique du sucre comme enjeu de santé publique, elle a aussi été considérablement développée dans la réponse du Conseil d'Etat relative à la motion 2019-GC-170. La quantité de sucre consommée par la population fait partie des priorités de santé publique tant au niveau international, que national et cantonal.

L'OMS recommande de réduire la consommation de sucre à 10% au plus de l'apport énergétique. L'enjeu est de taille sachant que la grande majorité des sucres consommés aujourd'hui sont «dissimulés» dans des aliments transformés qui ne sont généralement pas considérés comme sucrés. Quant à l'Office de la sécurité alimentaire (OSAV), qui met en évidence le fait qu'une consommation excessive de sucre peut nuire à la santé, sa stratégie se concentre sur la réduction des sucres dit «ajoutés», à savoir ceux qui ne sont pas naturellement présents dans les aliments. Au niveau cantonal, l'alimentation équilibrée est une priorité des programmes d'actions cantonaux. Ces derniers proposent des interventions à différents niveaux: des mesures s'adressant à des groupes cibles spécifiques, des mesures structurelles visant la création d'environnements favorables à la santé, des mesures d'information et de communication et des mesures de coordination. Le canton de Fribourg met en œuvre notamment le programme cantonal «je mange bien, je bouge bien» depuis 2010.

### 4. Sucre et étiquetage

L'un des enjeux, en sus de la santé en elle-même, est la question de l'étiquetage et de l'indication de la teneur en sucre.

Actuellement, dans la déclaration nutritionnelle des produits emballés, les informations relatives aux glucides sont la plupart du temps accompagnées de l'indication «dont sucres». Cette information tient compte de tous les sucres présents dans les aliments, à savoir ceux qui y sont naturellement présents et ceux qui sont ajoutés pour édulcorer le goût, comme le miel, les sirops ou les concentrés de jus de fruit.

L'ordonnance concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI) rend la déclaration nutritionnelle obligatoire dès 2021 (sauf pour les exceptions prévues à l'annexe 9 de cette loi). La déclaration nutritionnelle doit indiquer la valeur énergétique et la teneur en matières grasses, en glucides, en protéines et en sel mais pas spécifiquement la teneur en sucres, ceux-ci étant inclus dans les glucides. En effet, par dérogation aux bases réglementaires de l'Union Européenne, une déclaration nutritionnelle restreinte prévue à l'article 22 al. 2 OIDAI est possible en Suisse. Donc à partir de 2021, la teneur en sucres (et en acides gras saturés) sera seulement obligatoire pour certaines sortes de denrées alimentaires mentionnées à l'article 22 al. 3 OIDAI (par exemple si elles sont accompagnées d'une allégation nutritionnelle ou d'une allégation de santé; qu'elles portent la mention «sans gluten», «très faible teneur en gluten», «exempte de lactose» ou «pauvre en lactose»; qu'elles sont spécifiées dans l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires destinées aux personnes ayant des besoins nutritionnels particuliers (OBNP); qu'elles ont été enrichies en vitamines, en sels minéraux ou en autres substances.).

Il s'agirait de rendre obligatoire aussi l'indication de la teneur en sucres au niveau fédéral. Comme expliqué ci-dessus, cette mesure est déjà obligatoire au sein de l'Union Européenne.

De plus, il convient de rendre l'étiquetage lisible. En effet, un sondage de la Société suisse de nutrition a démontré qu'un consommateur sur deux ne comprend actuellement pas entièrement la déclaration nutritionnelle chiffrée sur les emballages. Les consommateurs sont, cependant, de plus en plus demandeurs d'une transparence sur la qualité nutritionnelle des aliments, comme en témoigne le succès des applications mobiles proposant ce type d'information. En ce sens, la demande que la teneur en sucre puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur fait sens. Cela pourrait se concrétiser par le biais d'une étiquette-nutrition, comme par exemple le NutriScore ou autre.

Le NutriScore est destiné à être apposé sur la face avant des emballages des aliments. Il a pour objectif premier d'informer les consommateurs sur la qualité nutritionnelle des aliments. Il s'agit de les aider à comparer facilement les produits entre eux, afin d'orienter leurs choix vers les aliments les plus favorables à la santé. Le deuxième objectif du NutriScore est de pousser les fabricants à améliorer la qualité nutritionnelle de leurs aliments, grâce à des reformulations des produits existants ou des innovations. L'algorithme sous-tendant le NutriScore attribue à chaque produit alimentaire un score unique, en fonction de sa composition nutritionnelle en éléments négatifs (calories, sucres simples, acides gras saturés et sodium) et positifs (fibres, pourcentage de fruits et légumes et protéines). Ce score permet ensuite de classer l'aliment en question dans l'une des 5 classes de qualité nutritionnelle définie par les chercheurs.



L'inclusion de tous ces nutriments a été validée par des travaux scientifiques pour leur lien avec les maladies non transmissibles. Il a été montré scientifiquement que le NutriScore est facile à comprendre et à utiliser, aussi par des personnes disposant d'un petit budget alimentation. En ce qui concerne les boissons sucrées, le NutriScore reflète bien la teneur en sucres.

Actuellement, le NutriScore est utilisé sur une base volontaire, son apposition dépend totalement de la bonne volonté des industriels qui peuvent refuser de l'afficher sur leurs produits. Il serait nécessaire de le rendre obligatoire pour tous les produits nécessitant une déclaration nutritionnelle selon l'ordonnance concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI) (il y a une liste des exceptions, notamment pour les petits artisans) afin de pouvoir comparer tous les produits composés du marché. L'avantage est que ce score a déjà été adopté officiellement par plusieurs pays européens et bénéficie de l'engagement de nombreux groupes agro-alimentaires. Au niveau des grandes multinationales, actuellement seules Danone et Nestlé ont accepté d'afficher le NutriScore. Ceci peut être notamment expliqué par le fait que le portefeuille d'aliments de grandes sociétés contient des produits particulièrement sucrés, gras ou salés, donc classés plutôt en D ou E sur l'échelle du NutriScore: boissons sucrées, barres chocolatées, confiseries, biscuits sucrés, céréales du petit-déjeuner, glaces, biscuits apéritifs, etc. Ainsi, pour exemple, 100% des aliments des firmes Mars ou Ferrero sont classés en D ou E, tout comme 86% des produits de Mondelez, 55% pour Nestlé, 54% pour Coca-Cola, 52% pour Unilever, 50% pour Kellogg's et 46% pour PepsiCo. Tout comme Aldi sur une partie de ses marques propres à partir de juillet 2020, Migros et Coop ont adopté le NutriScore à titre d'essai sur une partie de leur assortiment dès le mois d'août 2020 (Délicorn chez Coop, Pelican et Cornatur chez Migros).

## 5. Position du canton de Fribourg

L'amélioration de l'information au consommateur permet, tout en garantissant la liberté à chacun de manger ce qu'il souhaite, de se nourrir en connaissance de cause. Un étiquetage sans équivoque de la teneur en sucres rapides s'inscrit en cohérence avec la stratégie nationale de prévention des MNT ainsi qu'en renforcement des programmes d'actions cantonaux alimentation et mouvement, en participant d'une part à améliorer les compétences individuelles en santé et d'autres part en développant des conditions-cadre propices. Cette mesure permettant de rejoindre l'ensemble de la population, y compris les personnes les plus difficiles à atteindre par des messages de prévention. Elle participerait ainsi à renforcer l'égalité des chances en matière de santé.

Il convient toutefois également de tenir compte du fait que la Suisse, et le canton de Fribourg a fortiori, importent et exportent d'importantes quantités de denrées alimentaires. Il est donc essentiel de ne pas promouvoir des mesures qui représenteraient des obstacles au commerce et qui, de ce fait, s'avèreraient inopérantes. Ce serait notamment le cas d'un étiquetage sous la forme de morceaux de sucre, qui imposerait un nouvel étiquetage à tous les produits importés. D'autre part, le canton s'engage activement pour promouvoir la consommation locale, il importe donc de ne pas créer des entraves ou charges administratives supplémentaires dans la confection des produits locaux en regard aux produits importés.

D'autre part, il sied tout de même de relever qu'une alimentation saine repose avant tout sur l'équilibre entre plusieurs aliments, et que la consommation exclusive de produits classés A ne garantit pas cet équilibre. Par nature, le nutriscore ne porte que sur chaque aliment pris individuellement, et non sur l'ensemble de l'alimentation. Le nutriscore se veut simple et rapide à assimiler. La rançon de cette simplicité est toutefois qu'il ne permet pas de faire des distinctions précises entre certaines données comme la différence entre acides gras d'origine végétale ou d'origine animale par exemple. Le nutriscore ne dit rien non plus de la provenance des produits et des conditions dans lesquels ils ont été élaborés. Ce n'est naturellement pas son objectif, mais sa généralisation ne doit pas faire oublier l'importance de ces critères dans l'acte d'achat. Un fromage ou une viande AOP ne peuvent prétendre à être classé A au nutriscore, ce qui ne signifie pas qu'ils n'ont pas leur place dans une alimentation équilibrée.

Le Conseil d'Etat est ainsi d'avis qu'il conviendrait d'encourager les mesures du DFI et de l'OSAV déjà en cours et d'adapter l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI, RS 817.022.16) en adaptant les obligations d'étiquetage tout en s'assurant de sa compatibilité avec la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51), sans entrer en matière sur un étiquetage spécifique.

## 6. Rappels en lien avec la procédure d'initiative cantonale

A teneur des articles 71 let. b, 72 al. 3, 95 let. g et 115 et suivants de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le parlement, LParl; RS 171.10), lorsque le canton formule une proposition à l'Assemblée fédérale par le biais de l'instrument de l'initiative cantonale, son initiative est soumise à l'examen préalable des commissions compétentes des deux Conseils pour décider s'il y sera donné suite.

ou non. Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler que l'initiative doit faire l'objet d'un développement qui mentionne notamment les objectifs de l'acte (art. 115 al. 2 LParl). En pratique, dans le canton de Fribourg, cette condition est usuellement remplie par l'adjonction d'un considérant au projet de décret, considérant qui expose les objectifs de l'initiative du canton.

## **7. Conclusion**

Dans sa réponse du 25 août 2020, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion avec la précision qu'il convient d'encourager les mesures du DFI et de l'OSAV déjà en cours et d'adapter l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAL, RS 817.022.16) en adaptant les obligations d'étiquetage sans entrer en matière sur un étiquetage spécifique. Le Grand Conseil a accepté la motion en date du 15 octobre 2020 et le Conseil d'Etat lui donne suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret afin de déposer une initiative cantonale au niveau fédéral.

---

## **Annexe**

Réponse du Conseil d'Etat du 25 août 2020 à la motion  
2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine  
«Initiative cantonale – Pour une présentation sans équivoque  
de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées  
alimentaires»



## Botschaft 2020-DIAF-43

24. November 2020

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln)

#### 1. Einleitung

Mit der am 21. Oktober 2019 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (Motion 2019-GC-170) ersuchen die Grossräte Schumacher und Gamba den Staatsrat, sein Standesinitiativrecht zu nutzen und sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen, *«im Rahmen des Gesetzes und der Verordnung über die Lebensmittel ein geeignetes Rechtsgeschäft zu erlassen, das die Notwendigkeit der Aufklärung der Konsumierenden über den Gehalt an schnellem Zucker aller vorgefertigten und verpackten Lebensmittel bescheidet. Dabei soll dafür gesorgt werden, dass alle Konsumierenden unabhängig von Ausbildung und Alter den Zuckergehalt visualisieren können und er für alle klar verständlich ist»*.

Dieser Motion liegt der steigende tägliche Zuckerkonsum der Einzelpersonen in der Schweiz zugrunde. Die Aufnahme dieses schnellen Zuckers ist die Ursache für das zu hohe Körpergewicht von 51% der Schweizer Bevölkerung, das schwere Erkrankungen verursacht. Niemand wird von diesen Molekülen verschont, die vom Magendarmtrakt rasch verstoffwechselt und aufgenommen werden. Im Gegenteil, auch fast 19% der Kinder sind betroffen. Der Anstieg der Fälle von Adipositas führt so unbestreitbar zu nicht vernachlässigbaren direkten und indirekten Kosten, die sich 2012 in der Tat auf fast 7,990 Milliarden Franken beliefen.

Zudem wirkt der schnell aufgenommene Zucker ähnlich wie Substanzen wie Nikotin oder Kokain und macht so den Menschen von diesem Molekül abhängig.

Eine mögliche Lösung, um diesem Problem entgegenzuwirken, besteht darin, die Information der Bevölkerung über die in den Produkten enthaltene Menge an Zucker zu verbessern, indem sie einfacher dargestellt wird. Auf den für normale Bürgerinnen und Bürger oft schwer verständlichen Etiketten ist der Zuckergehalt eines Produkts nicht einfach und klar ersichtlich.

An seiner Sitzung vom 25. August 2020 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme, die am 15. Oktober 2020 erfolgte. Er beschloss, ihr in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) Folge zu geben, mit der Präzisierung,

dass die bereits geltenden Massnahmen des EDI und des BLV gefördert und die Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) dahingehend geändert werden sollte, dass die Kennzeichnungspflichten angepasst werden (ohne auf eine spezifische Kennzeichnung einzutreten). Daher unterbreitet er dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf mit vorliegender Botschaft.

#### 2. Kurzer Überblick über die aktuelle Lage

In seiner Antwort vom 25. August 2020 auf die Motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine «Kantonale Initiative – Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln» hat der Staatsrat die verschiedenen Aspekte einer ausgewogenen Ernährung als gesundheitspolitische Priorität und Zucker als eine Herausforderung für die Volksgesundheit sowie die Statistiken in der Schweiz und in Freiburg ausführlich erläutert. Diese Antwort liegt der vorliegenden Botschaft bei.

Im Wesentlichen erklärt der Staatsrat, dass die ausgewogene Ernährung sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und kantonaler Ebene zu den gesundheitspolitischen Prioritäten gehört. So verweisen die verschiedenen öffentlichen Gesundheitsstrategien auf vier Risikofaktoren, die die Ursache der meisten nichtübertragbaren Krankheiten sind: übermässiger Alkoholkonsum, unausgewogene Ernährung, Rauchen und zu wenig Bewegung.

Die Phänomene Übergewicht und Adipositas haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und sind zu unvermeidlichen öffentlichen Gesundheitsthemen geworden. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) spricht diesbezüglich von einer Epidemie. Tatsächlich hat sich die Zahl der an Übergewicht oder Adipositas leidenden Personen seit 1980 verdoppelt.

In der Schweiz stellen die nichtübertragbaren Krankheiten aktuell 90% der Krankheitslast dar. Sie sind weniger gefürchtet als die übertragbaren Krankheiten, können sich aber verheerend auf die Gesundheit auswirken. Sie erscheinen relativ früh im Erwachsenenalter und bestehen so jahrelang. Die wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten sind



Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs, chronische Leiden der Atemwege, muskuloskeletale Erkrankungen und psychische Erkrankungen. Sie stellen in der Schweiz ein grosses öffentliches Gesundheitsproblem dar, da ein grosser Teil der Bevölkerung an ihnen leidet. Sie beeinträchtigen die Gesellschaft als Ganzes in Bezug auf Morbidität, Abhängigkeit, Lebensqualität, Mortalität und Gesundheitskosten. Die Zahl der übergewichtigen Personen hat in den letzten Jahren in allen Altersgruppen zugenommen. Die Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012 (SGB) zeigte auf, dass 41% der Bevölkerung ab 15 Jahren übergewichtig sind und dass 10% unter Adipositas leiden. Die Zahl der übergewichtigen Personen, die zwischen 1992 und 2002 stetig anstieg, hat sich zwischen 2002 und 2007 stabilisiert. Seither steigen die Raten für Adipositas wieder, beim Übergewicht bleiben sie auf demselben Niveau. Der Kanton Freiburg ist im Schweizer Durchschnitt positioniert, doch am übergewichtigsten sind die 15-jährigen Jungen und die 13-jährigen Mädchen.

### **3. Zucker: eine Herausforderung für die Volksgesundheit**

Auch die Problematik von Zucker als Herausforderung für die Volksgesundheit wurde in der Antwort des Staatsrats auf die Motion 2019-GC-170 eingehend behandelt. Die Menge des von der Bevölkerung konsumierten Zuckers gehört sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und kantonaler Ebene zu den gesundheitspolitischen Prioritäten.

Die WHO empfiehlt, den Zuckerkonsum auf höchstens 10% der täglichen Energiezufuhr zu senken. Die Herausforderung ist umso grösser, als der Grossteil des heute konsumierten Zuckers in verarbeiteten Lebensmitteln «versteckt» ist, die im Allgemeinen nicht als Zucker betrachtet werden. Das Amt für Lebensmittelsicherheit (BLV) seinerseits, das die Tatsache unterstreicht, dass ein übermässiger Zuckerkonsum der Gesundheit schaden kann, konzentriert seine Strategie auf die Senkung des sogenannten «zugeetzten» Zuckers, das heisst jenem, der nicht natürlich in den Lebensmitteln vorkommt. Auf kantonaler Ebene ist die ausgewogene Ernährung eine Priorität der kantonalen Aktionsprogramme. Diese intervenieren auf verschiedenen Ebenen mit auf spezifische Zielgruppen ausgerichteten Massnahmen, strukturellen Massnahmen für eine gesundheitsfördernde Umgebung, Informations- und Kommunikationsmassnahmen sowie Koordinationsmassnahmen. Der Kanton Freiburg setzt seit 2010 das kantonale Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» um.

### **4. Zucker und Kennzeichnung**

Eine der Herausforderungen, neben der Gesundheit als solches, ist die Frage der Kennzeichnung und Angabe des Zuckergehalts.

Aktuell werden die Informationen in Bezug auf die Kohlenhydrate in den Nährwertdeklarationen der verpackten Produkte meistens von der Angabe «davon Zucker» begleitet. Diese Information berücksichtigt alle in den Lebensmitteln vorhandenen Zucker, das heisst sowohl den natürlich vorhandenen als auch den für einen süsseren Geschmack zugesetzten Zucker wie Honig, Sirup oder Fruchtsaftkonzentrate.

Die Verordnung betreffend die Information über Lebensmittel (LIV) macht die Nährwertdeklaration ab 2021 obligatorisch (ausser für die in Anhang 9 dieses Gesetzes vorgesehenen Ausnahmen). Die Nährwertdeklaration muss den Energiewert und den Gehalt an Fett, Kohlenhydraten, Eiweiss und Salz angeben, aber nicht spezifisch den Zuckergehalt, der in den Kohlenhydraten enthalten ist. Tatsächlich ist in der Schweiz in Abweichung der Rechtsgrundlagen der Europäischen Union eine in Artikel 22 Abs. 2 LIV vorgesehene eingeschränkte Nährwertdeklaration möglich. Ab 2021 ist folglich die Angabe des Zuckergehalts (und der gesättigten Fettsäuren) nur für bestimmte in Artikel 22 Abs. 3 LIV vorgesehene Lebensmittel erforderlich (zum Beispiel, wenn sie mit einer nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angabe oder mit der Angabe «glutenfrei», «sehr geringer Glutengehalt», «laktosefrei» oder «laktosearm» versehen sind; in der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Lebensmittel für Personen mit besonderem Ernährungsbedarf [VLBE] umschrieben sind; mit Vitaminen, Mineralstoffen und sonstigen Stoffen angereichert worden sind.).

Ziel ist es, die Angabe des Zuckergehalts auf nationaler Ebene obligatorisch zu machen. Wie oben ausgeführt ist diese Massnahme in der Europäischen Union bereits obligatorisch.

Zudem soll die Kennzeichnung verständlich dargestellt werden. Eine Umfrage der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung hat aufgezeigt, dass aktuell die Hälfte der Konsumierenden die Zahlen der Nährwertdeklaration auf den Verpackungen nicht vollständig versteht. Die Konsumierenden verlangen aber nach immer mehr Transparenz in Bezug auf den Nährwert der Lebensmittel. Dies zeigt der Erfolg der mobilen Apps, die diese Information anbieten. Der Antrag auf eine Visualisierung und ein klares Verständnis des Zuckergehalts durch alle Konsumierenden ergibt folglich Sinn. Dazu könnte eine Nährwertetikette, beispielsweise der Nutri-Score, verwendet werden.

Der Nutri-Score wird auf der Vorderseite der Lebensmittelverpackungen angebracht. Er soll die Konsumierenden über den Nährwert der Lebensmittel informieren. So sollen die Produkte einfach miteinander verglichen werden können, um die Konsumierenden bei der Wahl der Lebensmittel anzuleiten, die für die Gesundheit am förderlichsten sind. Das zweite Ziel des Nutri-Scores ist, die Hersteller dazu zu bringen, den Nährwert ihrer Lebensmittel mit der Umformulierung der bestehenden Produkte oder mit Innovationen zu verbessern. Der dem Nutri-Score zugrunde liegende Algo-

rhythmus weist jedem Lebensmittel abhängig von der Nährstoffzusammensetzung aus negativen (Kalorien, einfacher Zucker, gesättigte Fettsäuren und Natrium) und positiven Aspekten (Fasern, Gehalt an Früchten und Gemüse und

Eiweiss) einen einmaligen Score zu. Mit diesem Score kann das betroffene Lebensmittel anschliessend in eine der 5 Nährwertklassen eingeteilt werden, die von den Forschenden definiert wurden.



Die Berücksichtigung all dieser Nährstoffe wurde mit wissenschaftlichen Arbeiten aufgrund ihrer Verbindung mit nichtübertragbaren Krankheiten bestätigt. Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass der Nutri-Score einfach verständlich und nutzbar ist, auch für Personen mit einem kleinen Budget für Lebensmittel. Nutri-Score widerspiegelt den Zuckergehalt von gesüssten Getränken gut.

Aktuell wird Nutri-Score freiwillig verwendet. Es sind die Hersteller, die entscheiden, ob sie ihn auf ihren Produkten angeben oder nicht. Es wäre notwendig, ihn für alle Produkte, die gemäss Verordnung betreffend die Information über Lebensmittel (LIV) eine Nährwertdeklaration benötigen, obligatorisch zu machen (es gibt eine Liste mit Ausnahmen, namentlich für handwerklich hergestellte Lebensmittel), um alle erhältlichen zusammengesetzten Erzeugnisse vergleichen zu können. Der Vorteil ist, dass dieser Score bereits offiziell von mehreren europäischen Ländern angenommen wurde und von zahlreichen Agrar- und Lebensmittelgruppen unterstützt wird. Was die grossen multinationalen Unternehmen betrifft, haben aktuell nur Danone und Nestlé der Angabe des Nutri-Scores zugestimmt. Dies kann namentlich durch die Tatsache erklärt werden, dass das Lebensmittelportfolio der grossen Unternehmen besonders süsse, fettige oder salzige Produkte enthält, die eher in die Klassen D oder E des Nutri-Score eingeteilt werden: Süssgetränke, Schokoladeriegel, Süsswaren, süsses Gebäck, Frühstücksmüesli, Glacé, Apérogebäck usw. So werden beispielsweise ausnahmslos alle Lebensmittel der Firmen Mars oder Ferrero als D oder E eingestuft, wie auch 86% der Produkte von Mondelez, 55% von Nestlé, 54% von Coca-Cola, 52% von Unilever, 50% von Kellogg's und 46% von PepsiCo. Aldi hat den Nutri-Score im Juli 2020 auf einem Teil seiner Eigenmarken testweise eingeführt, und auch Migros und Coop testen seit August 2020 den Nutri-Score für einen Teil ihres Sortiments (Délicorn bei Coop, Pelican und Cornatur bei Migros).

## 5. Position des Kantons Freiburg

Die Verbesserung der Konsumenteninformation ermöglicht es, sich in Kenntnis der Sachlage zu ernähren, und stellt gleichzeitig sicher, dass jede und jeder die Freiheit hat, zu essen was sie oder er will. Eine klare Kennzeichnung des schnellen Zuckergehalts steht im Einklang mit der nationalen Strategie zur Bekämpfung der nichtübertragbaren Krank-

heiten und verstärkt die kantonalen Aktionsprogramme Ernährung und Bewegung, indem einerseits die individuellen Gesundheitskompetenzen verbessert und andererseits geeignete Rahmenbedingungen entwickelt werden. Mit dieser Massnahme könnte die ganze Bevölkerung erreicht werden, einschliesslich der mit Präventionsbotschaften am schwersten erreichbaren Personen. Sie würde so die Chancengleichheit in Bezug auf die Gesundheit verstärken.

Es ist allerdings ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Schweiz und vor allem auch der Kanton Freiburg eine grosse Menge an Nahrungsmitteln im- und exportieren. Es ist folglich wichtig, keine Massnahmen zu unterstützen, die den Handel behindern könnten und so ausgehebelt würden. Dies wäre namentlich der Fall bei einer Beschriftung in Form von Zuckerkübeln, die für alle importierten Produkte eine neue Kennzeichnung erfordern würde. Andererseits setzt sich der Kanton aktiv für die Förderung des lokalen Konsums ein und es ist deshalb wichtig, für die Herstellung von lokalen Produkten keine zusätzlichen Hemmnisse oder Verwaltungsaufwand gegenüber importierten Produkten zu schaffen.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass eine gesunde Ernährung in erster Linie auf dem Gleichgewicht zwischen verschiedenen Nahrungsmitteln beruht, und dass dieses Gleichgewicht nicht gewährleistet ist, wenn ausschliesslich Produkte der Klasse A konsumiert werden. Der Nutri-Score gilt naturgemäss für jedes Lebensmittel einzeln, und nicht für die gesamte Ernährung. Er soll einfach und schnell zu erlernen sein. Der Preis für diese Einfachheit ist jedoch, dass bestimmte Angaben nicht genau unterschieden werden können, beispielsweise der Unterschied zwischen pflanzlichen und tierischen Fettsäuren. Der Nutri-Score sagt auch nichts aus über die Herkunft der Produkte und die Bedingungen, unter denen sie hergestellt wurden. Natürlich ist das auch nicht sein Zweck, aber seine Verallgemeinerung sollte nicht vergessen machen, wie wichtig diese Kriterien beim Einkaufen sind. Ein AOP-Käse oder -Fleisch kann nicht für sich beanspruchen, als A-Produkt klassifiziert zu werden, und trotzdem haben sie ihren Platz in einer ausgewogenen Ernährung.

Der Staatsrat spricht sich deshalb dafür aus, die bereits laufenden Massnahmen des EDI und des BLV zu fördern und die Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) abzuändern, indem die

Kennzeichnungspflicht angepasst wird, wobei die Kompatibilität mit dem Gesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) sichergestellt wird, ohne auf eine spezifische Kennzeichnung einzutreten.

## **6. Erläuterungen in Zusammenhang mit dem Verfahren bei Standesinitiativen**

Wenn der Kanton der Bundesversammlung anhand einer Standesinitiative einen Vorschlag unterbreitet, entscheiden gemäss Artikel 71 Bst. b, 72 Abs. 3, 95 Bst. g und 115 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) die zuständigen Kommissionen der beiden Räte in einer Vorprüfung, ob ihr Folge gegeben werden soll. In diesem Rahmen sei in Erinnerung gerufen, dass die Standesinitiative begründet werden muss. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 Abs. 2 ParlG). In der Praxis ist diese Bedingung im Kanton Freiburg gewöhnlich dadurch erfüllt, dass im Dekretsentwurf ein Erwägungsgrund eingefügt wird, der die Ziele der Standesinitiative enthält.

## **7. Schlussbemerkung**

In seiner Antwort vom 25. August 2020 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion, präzisierte jedoch, dass die bereits laufenden Massnahmen des EDI und des BLV zu fördern und die Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) abzuändern sind, indem die Kennzeichnungspflicht angepasst wird, ohne auf eine spezifische Kennzeichnung einzutreten. Der Grosse Rat hat die Motion am 15. Oktober 2020 angenommen und der Staatsrat gibt ihr Folge in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1). Er unterbreitet somit dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf zur Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

---

### **Beilage**

—  
Antwort des Staatsrats vom 25. August 2020 auf  
die Motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/  
Gamba Marc-Antoine «Kantonale Initiative –  
Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers  
in Lebensmitteln»



**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale  
à l'Assemblée fédérale (Pour une présentation  
sans équivoque de la quantité de sucres rapides  
présents dans les denrées alimentaires)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu la motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine intitulée «Initiative cantonale – Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires»;

Vu le message 2020-DIAF-43 du Conseil d'Etat du 24 novembre 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative  
bei der Bundesversammlung (Für eine klare Darstellung  
der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

gestützt auf die Motion 2019-GC-170 Schumacher Jean-Daniel/Gamba Marc-Antoine «Kantonale Initiative – Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln»;

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DIAF-43 des Staatsrats vom 24. November 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

—  
*Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires, dont notamment une adaptation de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDA; RS 817.022.16), tout en s'assurant de sa compatibilité avec la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51), pour:*

1. rendre obligatoires la déclaration nutritionnelle ainsi que l'indication de la teneur en sucres sur tout étiquetage;
2. de rendre, en sus, obligatoire un étiquetage lisible et d'emblée compréhensible pour les consommateurs, par le biais d'une étiquette-nutrition.

### Art. 2

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

## II.

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

## III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## I.

### Art. 1

<sup>1</sup> Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—  
*Die Bundesbehörden werden eingeladen, die nötigen Gesetzesbestimmungen zu erlassen, namentlich eine Anpassung der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV; SR 817.022.16), wobei die Kompatibilität mit dem Gesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) sichergestellt wird, damit:*

1. die Nährwertdeklaration sowie die Angabe des Zuckergehalts auf allen Etikettierungen obligatorisch wird;
2. zudem eine lesbare und für Konsumentinnen und Konsumenten zum Vornherein verständliche Kennzeichnung mit Nährwertetikette obligatorisch wird.

### Art. 2

<sup>1</sup> Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

## II.

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.  
Il entre en vigueur immédiatement.

**IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.  
Es tritt sofort in Kraft.