

Bundesamt für Umwelt
BAFU
Papiermühlestrasse 172
3063 Ittigen

Elektronisch: wirtschaft@bafu.admin.ch

16. Februar 2022

Vernehmlassung 20.433 Pa. Iv. UREK-NR. Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken Teilrevision Umweltschutzgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung 20.433 Pa. Iv. UREK-Nr. Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken.

economiesuisse vertritt als Dachverband der Schweizer Wirtschaft rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt 2 Millionen Beschäftigten in der Schweiz. Unsere Mitglieder umfassen 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelunternehmen. economiesuisse setzt sich für eine chancen- und wirkungsorientierte Umweltpolitik ein und setzt dabei auf die Stärken der Schweizer Wirtschaft. Diese liegen unter anderem in der Innovationskraft, dem technologischen Fortschritt und der Effizienz. Für die Schweizer Wirtschaft sollen optimale Bedingungen vorhanden sein, um diese Stärken zu nutzen und über den internationalen Handel in die Welt hinauszutragen.

1 Allgemeine Bemerkungen

Die parlamentarische Initiative möchte Stoffkreisläufe schliessen und die Umweltbelastung reduzieren, was zu begrüessen ist. Kreislaufwirtschaft kann Innovation fördern und die Versorgung mit sekundären Rohstoffen sicherstellen, wodurch primäre Rohstoffe geschont werden können. Der Teilrevisionsentwurf zum Umweltschutzgesetz ist insgesamt gesehen ein gelungener, wichtiger und nützlicher Schritt hin zu mehr Kreislaufwirtschaft, der aus Sicht von economiesuisse über weite Teile mitgetragen wird. Wesentliche Elemente wurden adressiert und meist in adäquater Weise in konkrete Gesetzesartikel überführt. Erfreulich ist, dass auch hemmende gesetzliche Regelungen kritisch hinterfragt und teilweise korrigiert werden sollen. Die Bemühungen von Unternehmen, die aus eigener Initiative Maßnahmen ergreifen, werden gefördert. Dies wird von economiesuisse ausdrücklich begrüsst. Für die Bundesverwaltung wurde mit der Vorlage viel Spielraum eröffnet. Umso wichtiger ist es, dass weitere Schritte mit den betroffenen Branchen koordiniert werden und die internationale Abstimmung (ohne nachteiligen Swiss Finish) gewährleistet werden kann. Für die Branche schädliche Auflagen und allfällige Verbote (beispielsweise bei den Regulierungen zu Produkten und Verpackungen Art. 35i) sind dezidiert abzulehnen.

2 Würdigung

Folgende Punkte möchten wir als besonders positiv hervorheben:

a) Die Grundbegriffe Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft werden ausdrücklich festgehalten.

economiesuisse engagiert sich für eine Wirtschaft, die natürliche Ressourcen schonend einsetzt, Stoffkreisläufe schliesst und die Energieeffizienz steigert. Kreislaufwirtschaft vereint im besten Fall diese Wirkungen und trägt darüber hinaus zu interessanten ökonomischen Perspektiven bei. Es ist entsprechend richtig, dass «Ressourcenschonung» und «Kreislaufwirtschaft» explizit im Gesetz als Begriffe Erwähnung finden.

b) Stoffkreisläufe schliessen durch eine Hierarchie bei der Verwertung (stofflich und stofflich-energetisch vor energetisch) vor der Entsorgung in Deponien. (Art. 30d Abs. 1-3 E-USG)

Die Verwertung von Abfällen muss eine optimale Nutzung von Ressourcen ermöglichen. Es ist entsprechend richtig, dass mit der Vorlage die stoffliche Verwertung gestärkt wird. Verwertungen, welche zu deponierende Rückstände vermeiden, sind zu bevorzugen. Entsorgungsprozesse, die Abfälle gleichzeitig stofflich und thermisch verwerten (wie beispielsweise in Zementwerken), sind einer rein thermischen Verwertung vorzuziehen. Auf weitere Kaskaden innerhalb der Verwertungsarten, wie von der Minderheit für Absatz 1 vorgeschlagen, soll jedoch unbedingt verzichtet werden. Dies schränkt die Verwertungsnutzung und Innovationsmöglichkeiten ein. Die Verwertung einzelner Abfallfraktionen wie z.B. verwertbarer Metalle in Rückständen oder Phosphor aus Klärschlamm (Absatz 2) muss nicht im USG geregelt werden. Die VVEA deckt das Anliegen der Verwertung von Abfällen bereits umfassend ab. Ausserdem ist der Grundsatz stofflicher Verwertung bereits in Art. 30d, Abs. 1 enthalten. Entsprechend ist Absatz 2 zu streichen. Weiter ist der planwirtschaftliche Absatz 4 im Art. 30d des bestehenden USG aus ordnungspolitischen Gründen abzulehnen. Es ist nicht am Staat, Produkte oder Materialien in einem Markt aus Gründen der Abfallverwertung einzuschränken. Es gilt auch hier, dem Markt bzw. der Nachfrage von Konsumenten und Unternehmen, die möglichst effizient produzieren bzw. konsumieren möchten, zu vertrauen. Aus Verwertungsoptik ist die Berücksichtigung der Verwertungskaskade in Abs. 3 ausreichend, um eine möglichst effiziente Verwertung zu fördern. Entsprechend ist der bestehende Absatz 4 bei dieser Gelegenheit gemäss dem Minderheitsantrag zu streichen.

c) Separate Wertstoffsammlungen von privaten Anbietern wird möglich. (Art. 31b Abs. 4 E-USG)

Das in der Schweiz geltende Siedlungsabfallmonopol verhinderte bisher, dass beispielsweise Detailhändler oder Verarbeiter die Verpackungen der von ihnen verkauften Produkte ohne eine explizite Konzession der Gemeinde zurücknehmen dürfen. Mit der Gesetzesänderung wird die Unternehmensverantwortung unterstützt.

d) Mittels Pilotprojekten sollen innovative Ansätze administrativ und finanziell unterstützt werden. (Art. 48a, Art. 49a E-USG)

Dass private Pilotprojekte ermöglicht werden, ist sinnvoll und wird von economiesuisse klar befürwortet. Ebenfalls begrüssenswert ist, dass der Bund für innovative Pilotprojekte Bestimmungen erlassen kann, die vom Gesetz abweichen (Art. 48a Pilotprojekte). Die «regulatorische Sandbox» ist ein innovativer Versuch, bei bestehenden regulatorischen Hürden zu testen, ob ohne diese eine Erfolgchance für Pilotprojekte besteht bzw. diese einen Nutzen generieren können.

e) Littering soll verboten werden (Art. 30d, Abs. 5)

Auch diesen Punkt begrüssen wir explizit.

3 Anpassungsbedarf aus Sicht von economiesuisse

Die Änderung des Umweltschutzgesetzes hat zum Ziel, die Kreislaufwirtschaft in der Schweiz zu verankern und optimale Rahmenbedingungen zu schaffen. Vor diesem Hintergrund sind uns einzelne Punkte aufgefallen, die diesem Ziel entgegenwirken könnten:

a) Betreibung von Plattformen durch den Bund. (Art. 10h Abs. 2 USG)

Seit der Ablehnung des Gegenvorschlags und der Initiative "Grüne Wirtschaft" sind verschiedene Aktivitäten im Bereich Kreislaufwirtschaft entstanden. Zu nennen sind u.a. folgende: «Ressourcentralog», «Drehscheibe Kreislaufwirtschaft», «genie.ch», «Circular Economy Switzerland», sowie «Circular Economy Entrepreneurs». Der Bund und die Kantone sowie die nationalen und internationalen Organisationen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Gesellschaft sind bereits heute erfolgreich in diesen Initiativen eingebunden. Es besteht darum kein Bedarf, dass der Bund zusätzlich eine eigene Plattform betreibt. Sinnvoll ist hingegen, wenn er im Rahmen der Möglichkeiten die bestehenden Plattformen unterstützt. Daher unterstützen wir den entsprechenden Minderheitsantrag.

b) Definition quantitativer Ziele durch den Bundesrat. (Art. 10h, Abs.3 USG)

economiesuisse begrüsst die regelmässige Berichterstattung über den Verbrauch natürlicher Ressourcen und die Entwicklung der Ressourceneffizienz. Besser als quantitative Ressourcenziele wären aus Sicht von economiesuisse jedoch das Setzen von Anreizen. Quantitative Ressourcenziele können unter Einbezug der Wirtschaft allenfalls subsidiär als Orientierungsrahmen auf nationaler Ebene gesetzt werden. Es gilt jedoch zu differenzieren: Das Ziel der Kreislaufwirtschaft ist, den Verbrauch an Primärressourcen zu schonen. Deshalb sollen sich allfällige Ziele auf Primärressourcen beziehen. Ausserdem soll für einen solchen Eingriff ein relevantes Potential vorhanden sein. Wie im erläuternden Bericht festgehalten, dürfen aus den hier genannten quantitativen Ressourcenzielen aber nicht direkt Verpflichtungen für Unternehmen abgeleitet werden. Deshalb wären auch allfällige quantitative Effizienzziele immer im Einklang mit den betroffenen Branchen und dem wichtigsten Handelspartner, der EU, zu setzen. Bereits erfolgte Anstrengungen und nachgelagerte Prozesse sollen ausserdem berücksichtigt werden, letzteres insbesondere, damit nicht Mengen an Sekundärmaterialien anfallen, die gar nicht eingesetzt werden.

c) Ressourcenschonende Gestaltung von Produkten und Verpackungen. (u.a. Art. 35i USG)

Allfällige Anforderungen und Fristen bezüglich kreislauffähiger Verpackungen sind sorgfältig abzuwägen, unbedingt mit den wichtigsten Handelspartnern zu koordinieren und mit den Anforderungen der EU zu harmonisieren, ohne einen Swiss Finish herbeizuführen. Darüber hinaus müssen Anforderungen so gestaltet werden, dass sie sowohl ökologisch als auch ökonomisch sinnvoll sind. Generell ist es zu bevorzugen, dass mit Anreizen statt Verboten hinsichtlich ressourcenschonender Gestaltung von Produkten gearbeitet wird. Verpackungen übernehmen in der Regel eine spezifische Funktion und es gibt Gründe, die im Einzelfall für eine konventionelle Verpackung sprechen (z.B. bei ungünstiger Energiebilanz, zur Qualitätssicherung oder zur Vermeidung von Umverpackungen internationaler Handelsgüter). Um höchste Qualität und Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten, müssen die aus den recycelten Verpackungen hergestellten Verpackungen lebensmitteltauglich sein. Die vorgeschlagene vollständige Entpackung und Separatsammlung von unverkauften Produkten (Art. 30b Abs. 2 Bst. c) schießt über das Ziel hinaus. Das primäre Ziel dadurch den Kunststoffeintrag im Gärgut zu eliminieren, kann anders erreicht werden. Weiter dürfen Anforderungen nicht mit dem Anspruch der Wirtschaftsakteure auf geistiges Eigentum im Widerspruch stehen. Bezüglich «Kennzeichnung und Information» ist zu erwähnen, dass diese nicht über Informationen hinausgehen soll, die den Produktspezifikationen entsprechen und für Nutzer einen Mehrwert darstellen. Zudem müssen diese zwingend mit der EU abgestimmt sein. Betreffend Lebenszyklusanalysen (LCA) ist darauf hinzuweisen, dass diese sehr aufwändig zu erstellen sind. Entsprechend wäre es für KMU eine grosse Belastung, wenn sie zu deren Erstellung verpflichtet würden. Aber auch für grössere Unternehmen sind sie eine Herausforderung, die nicht standardmässig erbracht werden kann. Alle diese Kommentare sind bei einer Annahme des Mehrheitsantrags zu berücksichtigen.

d) Vermehrte Orientierung an ökologischen Prinzipien auch in der Bauwirtschaft. (Art. 35j E-USG)

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat Anforderungen an das ressourcenschonende Bauen stellen kann. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Nachfrage nach recycelten Baustoffen sich derzeit ohnehin erhöht. Es braucht darum keine Regelungen zur Verwendung rückgewonnener Baustoffe und der Wiederverwendung von Bauteilen. Die Absätze b und d von Art. 35j E-USG können in der Folge gestrichen werden. Auf der anderen Seite wird unterstützt, dass der Bundesrat Anforderung stellt über die Trennbarkeit der verwendeten Bauteile (Absatz c). Es gibt dazu bereits gute Beispiele aus der Branche: z.B. Madaster.com. Im Absatz a sollte von der Verwendung «nachhaltiger» statt «umweltschonender» Baustoffe und Bauteile gesprochen werden. Eine konkretere Definition von «nachhaltig» im Baubereich wäre ausserdem sinnvoll. Auch in der Baubranche sind Anforderungen mit den wichtigsten Handelspartnern, d.h. mit der EU, zu harmonisieren. Bauprodukte werden in der Regel nicht nur für den Schweizer Markt hergestellt.

e) Ausgestaltung der Entsorgungsgebühr (Eco-Modulation). (Art. 32abis USG)

Es ist positiv zu werten, dass ausländische Versandhandelsunternehmen neu ebenfalls zur Entrichtung einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr oder eines vorgezogenen Recyclingbeitrags verpflichtet werden können. Die Problematik sogenannter Trittbrettfahrer ist insbesondere beim Elektroschrott bekannt (Kontext VREG). Der Vorschlag legt nun die gesetzliche Basis, um auf Verordnungsebene eine Lösung zu gestalten. Trittbrettfahrer, die sich nicht an der Lösung der gemeinsamen Herausforderungen beteiligen, sollen wirksam abgeschreckt werden. Darüber hinaus beantragen wir, den Art. 32abis betreffend die Entsorgungsgebühr mit einem Abs. 2bis zu ergänzen, der dem Bundesrat die Kompetenz überträgt, besonders umwelt- und ressourcenschonende sowie besonders kreislauffähige Produkte bei der Festlegung der Höhe der Entsorgungsgebühr innerhalb des geltenden Verursacherprinzips (Art. 2 und Art. 32 ff. USG) zu bevorteilen. Diese Praxis ist in Branchenkreisen unter dem Begriff Eco-Modulation verbreitet und setzt einen wirksamen finanziellen Anreiz zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft. Dieser Ansatz kann weitergreifenden Eingriffe durch den Bund zuvorkommen und liefert der Wirtschaft die Möglichkeit, eigene Lösungen zu optimieren.

f) Stärkung von Branchenvereinbarungen. (Art. 31b, Abs. 4 sowie Art. 32 ater E-USG)

Die Stärkung von Branchenvereinbarungen in der Abfallwirtschaft und die damit erweiterte Herstellerverantwortung ist zu begrüßen. Der Fokus auf eigenverantwortliche Lösungen ist richtig: Um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie durch die Kreislaufwirtschaft zu stärken, muss ihr die notwendige Flexibilität gegeben werden, sich aktiv in den Prozess zu integrieren. Jedoch kann durch Kombination der beiden Artikel Art. 31b, Abs. 4 sowie Art. 32 ater USG ein unerwünschter Effekt entstehen: Der Bundesrat kann neu Hersteller, Importeure und ausländische Online-Versandhandelsunternehmen verpflichten, einer vom Bund anerkannten privaten Branchenorganisation einen vorgezogenen Recyclingbeitrag zu entrichten, wenn die Branchenvereinbarung mindestens 80 Prozent des entsprechenden Marktes abdeckt (Art. 32 ater, Abs.2). Diese Regelung erlaubt einem grossen Marktteilnehmer unter Umständen, die gesamte Branchenlösung zu blockieren und dann gleichzeitig wegen der Aufweichung des Abfallmonopols (Art. 31b Abs. 4) eine eigene Sammlung aufzubauen. Zur Verhinderung einer solchen Blockade wird auf Seite 22 des Kommissionsberichts der Erlass von Verordnungsbestimmungen angeregt, wonach Branchenvereinbarungen stets mit den «wichtigsten», d.h. insbesondere mit den Akteuren mit höheren Marktanteilen» abgeschlossen werden. Im Sinne der Effizienz des Gesamtsystems sind aber unseres Erachtens dringend im Gesetz selber Vorkehrungen zu treffen, um ein solches Marktversagen explizit auszuschliessen. Dies dürfte beispielsweise über die Berücksichtigung eines Anteils der entsprechenden Anzahl Marktteilnehmer erfolgen. Zudem gilt es, den Begriff «Markt» zu konkretisieren, um Schlupflöcher zu verhindern.

g) Vorbildrolle Bund und öffentliches Beschaffungswesen. (Art. 30. Abs. 4 VE-BöB)

Im Rahmen der Vernehmlassung wird verlangt, dass der Bund als Bauherr eine Vorbildfunktion wahrnehmen und das öffentliche Beschaffungswesen „Merkmale der Kreislauffähigkeit und Ressourcenschonung“ einfordern soll. Solche Schweiz-spezifischen Zusatzkriterien befeuern die Preisinsel Schweiz und dienen der Umwelt höchstens bedingt. Im Falle dieser Ergänzung bei Abs. 4 stellt sich die Frage des Fokus der spezifischen Umweltbewertung sowie der dafür adäquaten Kompetenzen der Auftraggeberin. Eine solche Umweltbewertung dürfte nicht alleine auf die Ressourcen fokussieren, sondern müsste – wenn schon – die Bewertung aller Nachhaltigkeitskriterien umfassen.

Es geht ausserdem zu weit, wenn von der vom Bund anvisierten „Selbstbindung“ auch einzelne private Unternehmen erfasst werden sollen. Sogenannte Sektorbetriebe fallen unter das öffentliche Beschaffungswesen. Im Gegensatz zu einer klassischen (steuerfinanzierten) Verwaltungseinheit handelt es sich bei diesen um privatwirtschaftliche Betriebe, die am Markt agieren und betriebswirtschaftlich denken müssen. Private Unternehmen werden durch die angedachte Vorgabe einerseits wirtschaftlich benachteiligt; andererseits kann die Vorgabe dazu führen, dass ein Unternehmen nicht das aus betrieblicher Sicht objektiv beste Produkt auswählen kann. Der Staat sollte daher die postulierte beschaffungsrechtliche Vorschrift auf die Zentralverwaltung beschränken und nicht auf diesem Weg in die Wirtschaftsfreiheit von einzelnen privaten Unternehmen eingreifen.

h) Grenzwerte für die graue Energie bei Neubauten. (Art. 45 Abs. 3 Bst. e EnG)

Das Konzept der «Grauen Energie» ist zu eindimensional und nicht zeitgemäss. Die korrekte Erfassung der «grauen Energie» bei Neubauten und Erneuerungen kommt in der Praxis einer Herkulesaufgabe gleich, die scheitern – oder schlimmer noch – verzerrende Resultate liefern dürfte. Damit droht im Endeffekt ein faktisches Verbot für gewisse Bauweisen bzw. Baumaterialien, was wiederum zu einer immensen Verteuerung der Bauwerke führt. In einem dichtbesiedelten Land wie der Schweiz sind solche Experimente nicht ratsam und dienen weder der Volkswirtschaft noch der Umwelt.

i) Optimierte Kreislaufwirtschaft soll nicht durch Handelsbarrieren verhindert werden.

Allfällige potentielle lokale Geschäftsmodelle zur Optimierung der Schweizer Kreislaufwirtschaft sollen nicht durch erschwerte Rahmenbedingungen verhindert werden (e.g. Verbot von Abfall-Importen resp. Rezyklat-Exporte bei geringen Volumen eines bestimmten Materials). Im Sinne einer maximalen Kreislaufwirtschaft sollen Handelsbarrieren abgebaut werden wo eine rein lokale Kreislaufwirtschaft wirtschaftlich nicht tragbar ist.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Rebecca Knoth-Letsch
Projektleiterin Umweltpolitik