

Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Per Email an: wirtschaft@bafu.admin.ch

Januar 2022

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Geschäft « 20.433 Pa. Iv. UREK-NR. Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken - Teilrevision Umweltschutzgesetz »

Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte

Am 2. November 2021 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, sich am oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen. Wir danken Ihnen dafür und bitten Sie, die nachstehenden Vorschläge und Anmerkungen von Circular Economy Switzerland bei der Weiterentwicklung der Vorlage in Betracht zu ziehen.

Circular Economy Switzerland verfolgt die Vision einer Schweiz, die den Übergang von der Linearwirtschaft zur Kreislaufwirtschaft vollzogen hat. Indem Circular Economy Switzerland enthusiastische Akteur*innen der Kreislaufwirtschaft aus Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung vernetzt und die Kooperation sowie den Wissensaustausch quer durch alle Branchen und Bereiche fördert, agiert das Netzwerk als Impulsgeber für eine neue, schweizweite Bewegung für Kreislaufwirtschaft, der bereits 265 engagierte Organisationen angehören.

GENERELLE EINSCHÄTZUNG

Circular Economy Switzerland schätzt den in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf generell sehr positiv ein, da er darauf abzielt, mit den Ressourcen schonender umzugehen und die Kreislaufwirtschaft in der Schweiz zu stärken. Während die Europäische Union und unsere Nachbarländer ehrgeizige Massnahmen zur Kreislaufwirtschaft verabschieden und umsetzen, ist diese Revision ein wichtiger erster Schritt, um auch in der Schweiz bessere Rahmenbedingungen für den Wandel zur Kreislaufwirtschaft zu schaffen. Wir begrüssen es daher, dass sich das Parlament diesem für die Schweiz wichtigem Themengebiet annimmt und danken den Mitgliedern der zuständigen Subkommission für ihre bedeutende Arbeit.

Es gibt zahlreiche Ansätze der Kreislaufwirtschaft, die sich in den nächsten Jahren weiterentwickeln und vertiefen werden. Daher ist es wichtig, mit dieser Revision kohärente, solide, ehrgeizige und ausreichend präzise Rahmenbedingungen zu schaffen. Der Vorentwurf liefert dafür eine sehr gute Grundlage. Der gewählte regulatorische Ansatz aus einer Mischung von Anreizen, Kompetenzen zur Regulierung und Förderinstrumenten scheint uns grundsätzlich zielführend.

Unsere Vorschläge und Anmerkungen bauen darauf auf, ohne die im Vorentwurf enthaltenen Fortschritte in Frage zu stellen. Wir halten es für angezeigt, in einigen Punkten bereits auf Gesetzesstufe die Ambitionen in Bezug auf den Wandel zur Kreislaufwirtschaft auszuformulieren und eine klare Marschrichtung vorzugeben. Die vorliegende Stellungnahme basiert unter anderem auf der "Orientierung für eine Politik der Kreislaufwirtschaft", die kürzlich von Circular Economy Switzerland¹ veröffentlicht wurden.

¹ Sie finden die Orientierung für eine Politik der Kreislaufwirtschaft hier: <https://circular-economy-switzerland.ch/politik/>

ANMERKUNGEN UND VORSCHLÄGE IM EINZELNEN NACH ARTIKELN

USG Art. 7 Abs. 6^{bis}

Vorschlag: Die Entsorgung der Abfälle umfasst ihre Verwertung oder Ablagerung jedes Verfahren, bei dem Stoffe, Materialien, Produkte oder Bestandteile einer stofflichen Verwertung oder einer Ablagerung zugeführt werden, sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung. Unter stofflicher Verwertung ist jedes Verfahren zu verstehen, dessen Hauptergebnis darin besteht, dass Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie andere Materialien ersetzen, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen. Als Behandlung gelten jede physikalische, chemische oder biologische Veränderung und die Vorbereitung zur Wiederverwendung der Abfälle. Unter Wiederverwendung versteht man jedes Verfahren der stofflichen Verwertung, bei dem Produkte oder Bestandteile erneut verwendet werden.

Anmerkungen:

Der vorliegende Text schafft es nicht, die Beziehung zwischen der bestehen Hierarchie der Abfallbewirtschaftungsoptionen (Art. 30 USG: vermeiden, verwerten, entsorgen) und den Strategien der Kreislaufwirtschaft (teilen, wiederverwenden, reparieren, wiederaufbereiten etc.) klar zu regeln. Dies insbesondere, weil der Vorentwurf mehrere dieser Ansätze (stoffliche Verwertung, energetische Verwertung, stoffliche und energetische Verwertung, Rückgewinnung, Wiederverwendung, Recycling usw.) erwähnt und produktions- und produktbezogene Regelungen stärkt, die über das Abfallrecht hinausgehen (Kapitel 7 und Art. 35i, Vorentwurf). Grössere Rechtssicherheit kann geschaffen werden, indem die Strategien der Kreislaufwirtschaft und deren Anwendungsbereiche (Stoffe, Materialien, Produkte, Bestandteile, usw.) präziser definiert werden und aufgezeigt wird, wie sie miteinander verknüpft sind. Andernfalls wird die Unklarheit im USG und seinen Verordnungen (VGV, VEB, VREG usw.) fortbestehen.

Obenstehender Vorschlag zielt darauf ab, auf der Grundlage des europäischen Rechts² eine Definition der Optionen für die stoffliche Verwertung zu geben, die im Schweizer Recht bisher fehlt. Der Vorschlag zielt zudem darauf ab, die Wiederverwendung und ihre Vorbereitung als materielle Verwertungsoption zu verankern, da diese beiden Begriffe in den Ausführungsbestimmungen zum USG (z.B. in der VGV) bereits häufig miteinander verbunden werden.

Auf diese Weise sind die Begriffe der stofflichen Verwertung (Wiederverwendung und deren Vorbereitung, einschliesslich Kontrolle, Reinigung und Reparatur, sowie Recycling und Kaskadennutzung), der energetischen Verwertung und der Beseitigung sowie deren Vorstufen alle direkt oder indirekt definiert und miteinander verknüpft. Die verschiedenen Optionen der stofflichen Verwertung müssen jedoch besser voneinander abgegrenzt und in eine Hierarchie gebracht werden (siehe unten, Anmerkung zu Art. 30d, Vorentwurf).

USG Art. 10h Abs. 1

Vorschlag: Der Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, die Kantone sorgen für die Schonung der natürlichen Ressourcen. Im Sinne der Kreislaufwirtschaft Sie setzen sie sich insbesondere für die Reduktion der Umweltbelastung entlang des Lebenszyklus von Produkten und Bauwerken, die Verlängerung der Lebensdauer von Produkten und Bauwerken, die Schliessung von Material- und Produktkreisläufen und die Verbesserung der Ressourceneffizienz ein. Dabei wird die im Ausland verursachte Umweltbelastung berücksichtigt.

Anmerkungen:

² Insbesondere die Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle.

Wir unterstützen den Vorschlag der Mehrheit, der explizit die im Ausland verursachten Umweltbelastungen erwähnt. Zahlreiche Studien zeigen, dass ein Grossteil der Umweltbelastungen von Schweizer Unternehmen und des Konsums in der Schweiz im Ausland verursacht wird.³ Wir sind auch der Ansicht, dass die Berücksichtigung von Umweltbelastungen während des gesamten Lebenszyklus von Produkten und Bauwerken wichtig ist, da diese ganzheitliche Perspektive in der Kreislaufwirtschaft essenziell ist.

Dennoch muss dieser Artikel präziser formuliert werden. Da er sich im allgemeinen Teil des USG und als programmatischer Auftrag befindet, muss er den Begriff der Kreislaufwirtschaft, welcher Anlass der Revision war, explizit aufgreifen. Darüber hinaus sollten nicht nur Strategien zur Schliessung von Kreisläufen erwähnt werden, sondern auch solche, die auf die Verlängerung der Lebensdauer von Produkten und Bauwerken abzielen (Verlangsamung des Materialflusses), wie in den artikelspezifischen Anmerkungen des Erläuternden Berichts hervorgehoben wird. Diese Strategien sind wichtig, da sie die Kreislaufwirtschaftsstrategien mit dem höchsten Werterhaltungspotenzial darstellen und zahlreiche Möglichkeiten für die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen bieten.⁴

USG Art. 10h Abs. 2

Anmerkungen:

Wir begrüssen die vorgesehene Möglichkeit zur Unterstützung von Plattformen zur Ressourcenschonung und zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft voll und ganz. In Bezug auf die Umsetzung dieses Artikels möchten wir anregen, dass jeweils zuerst geprüft wird, inwiefern bestehende Strukturen genutzt und ausgebaut werden können, bevor neue Strukturen geschaffen werden (siehe ausführliche Anmerkungen unter Art. 49a, Vorentwurf).

USG Art. 10h Abs. 3

Vorschlag: (...). Er zeigt den weiteren Handlungsbedarf auf und unterbreitet Vorschläge zu quantitativen Ressourcenzielen sowie zu Zielen für die Kreislaufwirtschaft und entwickelt die dafür notwendigen Indikatoren.

Anmerkungen:

Um die Ressourcenschonung und die Kreislaufwirtschaft abzubilden, werden bessere Indikatoren benötigt. Die seit kurzem vom BFS gemessene Kreislauf-Materialnutzungsquote reicht bei weitem nicht aus, um alle Kreislaufwirtschaftsstrategien abzubilden. Insbesondere die Strategien mit dem höchsten Potenzial zur Werterhaltung werden vernachlässigt. Darüber hinaus haben sich die Europäische Union und die umliegenden Länder der Schweiz ehrgeizige Ziele gesetzt, sei es die Reduktion des Siedlungsabfallanteils, der nicht stofflich verwertet wird, die Reduktion von Einwegprodukten und -verpackungen, den Verzicht auf den Import von Primärrohstoffen, usw. Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, die Zahl der Einwegprodukte und -verpackungen zu reduzieren. Die Schweiz sollte sich solche Ziele setzen, damit die Kantone und Gemeinden sowie die Wirtschaftsakteure ihre Handlungen in

³ Siehe insbesondere folgende Berichte:

Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates, 2018.

https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/allgemein/uz-umwelt-zustand/umwelt-schweiz-2018.pdf.download.pdf/Umweltbericht2018_D.pdf.

Umweltatlas – Lieferketten Schweiz, 2020.

<https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/externe-studien-berichte/umweltatlas-lieferketten-schweiz.pdf.download.pdf/umweltatlas-lieferketten-schweiz.pdf>

⁴ Siehe insbesondere folgende Berichte:

Impacts of circular economy policies on the labour market Final report, Union européenne, 2018.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fc373862-704d-11e8-9483-01aa75ed71a1/language-en>

Green Alliance policy insight, Levelling up through circular economy jobs, 2021.

https://green-alliance.org.uk/Levelling_up_through_circular_economy_jobs.php

Stellungnahme zur Vernehmlassung Pa. Iv. 20.433

einem vorhersehbareren Kontext orientieren können und somit mehr Planungssicherheit haben.

USG Art. 10h Abs. 4

Vorschlag: Der Bund und die Kantone prüfen regelmässig, ob das von ihnen erlassene Recht Initiativen ~~der Wirtschaft~~ zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft behindert.

Anmerkungen:

Wir unterstützen die systematische Beseitigung von Hindernissen für die Ressourcenschonung und die Stärkung der Kreislaufwirtschaft. Ähnliche Instrumente werden von internationalen Vorreitern der Kreislaufwirtschaft erfolgreich eingesetzt. Diese Bestimmung sollte jedoch nicht nur für Initiativen aus der Wirtschaft gelten, sondern auch für Initiativen von nicht-kommerziellen Akteuren, wie z.B. von Konsument/innen und durch NGOs organisierte Initiativen (z.B. Repair Cafés) oder Initiativen der Verwaltung selbst. Wir empfehlen daher die Spezifizierung "von der Wirtschaft" zu streichen. Wenn es einer Spezifizierung bedarf, wäre «von privaten Organisationen» zu bevorzugen.

USG Art. 30a Vermeidung

Vorschlag:

Neuer Art. 30a Abs. 1: Der Bundesrat kann:

- a. das Inverkehrbringen von Produkten ~~verbieten~~, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, einer Kostenpflicht unterstellen oder verbieten, wenn deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt.

Bst. b. und c. bleiben gleich wie im Art. 30a, aktuelles USG

Neuer Art. 30a Abs. 2: Der Bundesrat richtet einen Mechanismus zur regelmässigen Einschätzung der von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Abfallvermeidung ein. Er evaluiert die Umsetzbarkeit dieser Massnahmen in der Schweiz im Hinblick auf die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und schlägt der Bundesversammlung Massnahmen vor, die auf der Grundlage dieser Evaluationen zu treffen sind.

Anmerkungen:

Wir sind der Ansicht, dass eine Revision, die die Entwicklung der Kreislaufwirtschaft zum Ziel hat, auch die Vermeidung von Abfall ansprechen muss. Ansonsten ist die Revision unvollständig und unausgewogen. Zwischen einer Handlungsmöglichkeit für den Bundesrat (Art. 30a USG) und einer Handlungspflicht (Minderheit Chevalley des Vorentwurfs) schlagen wir einen Mittelweg vor. Dieser kombiniert den Text der Minderheit Suter mit einem Auftrag an den Bundesrat, die von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Vermeidung von Abfall an der Quelle regelmässig zu überprüfen und der Bundesversammlung zusätzliche Massnahmen auf der Grundlage einer Evaluierung der Umsetzung dieser Massnahmen in der Schweiz vorzulegen, und zwar im Rahmen des in Art. 10h Abs. 3 des Vorentwurfs eingeführten Prozesses. Damit soll sichergestellt werden, dass der Schweizer Wirtschaft im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz kein Nachteil erwächst und die Kompatibilität mit den Bestimmungen der wichtigsten Absatzmärkte gewährleistet ist.

USG Art. 30d Verwertung

Vorschlag:

Abs. 1: Abfälle müssen der Option der stofflichen Verwertung zugeführt ~~stofflich verwertet werden, welche deren ökologischen Wert am besten erhält~~ ~~wenn dies technisch möglich und wirtschaftlich~~

Stellungnahme zur Vernehmlassung Pa. Iv. 20.433

~~tragbar ist sowie die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung oder die Herstellung neuer Produkte.~~

Abs. 2: unverändert

Abs. 3: Ist eine stoffliche Verwertung ~~gemäss den Bedingungen von Absatz 4~~ entweder technisch nicht möglich, wirtschaftlich nicht tragbar oder umweltbelastender als eine andere Entsorgung oder die Herstellung neuer Produkte, sind die Abfälle vorrangig stofflich und energetisch und dann energetisch zu verwerten.

Anmerkungen:

Neuer Abs. 1: Während im Vorentwurf zwischen stofflicher und energetischer Verwertung unterschieden wird und die Priorisierung dieser beiden Optionen verstärkt wird, *fehlt die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Optionen der stofflichen Verwertung*.⁵ Diese Unterscheidung ist jedoch für die Umsetzung der Kreislaufwirtschaft von entscheidender Bedeutung, da Optionen wie Wiederverwendung und Recycling aus ökologischer Sicht nicht als gleichwertig betrachtet werden können.⁶ Wir halten es daher für entscheidend, nicht nur Verwertungsoptionen zu berücksichtigen, die darauf abzielen, Stoffkreisläufe zu schliessen (z.B. Recycling), sondern auch und *vorrangig* solche, die darauf abzielen, Stoffkreisläufe zu verlangsamen, d.h. die Lebensdauer von Produkten zu verlängern (z.B. Reparatur, Wiederverwendung usw.). Das Erfordernis zur Wahl der *Verwertungsoption, welche den ökologischen Wert am besten erhält*, bezieht sich auf einen von der ETHZ entwickelten Indikator⁷, welcher es ermöglicht, die verschiedenen Optionen diesbezüglich zu vergleichen. Alle diese Unterscheidungen (zwischen stofflicher und energetischer Verwertung und dann zwischen den verschiedenen stofflichen Verwertungsoptionen) stehen im Einklang mit den oben in Art. 7 Abs. 6^{bis} vorgeschlagenen Definitionen.

Darüber hinaus führt die von uns vorgeschlagene Formulierung (Abs. 1 und Abs. 3) zu einer *Umkehr der Beweislast*. Da in der Kreislaufwirtschaft die stoffliche Verwertung gegenüber der energetischen Priorität haben muss, ist diese Massnahme von elementarer Bedeutung. Gemäss der Vernehmlassungsvorlage müssen der Bundesrat oder Pionierunternehmen, die stoffliche Verwertungstätigkeiten durchführen, darlegen, dass die innovativen Verfahren umweltfreundlicher und wirtschaftlicher sind als die energetische Verwertung von Abfällen. Das Kriterium der wirtschaftlichen Tragfähigkeit stellt jedoch ein grosses Innovationshindernis dar, da neue stoffliche Verwertungsaktivitäten häufig zu Beginn wirtschaftlich weniger vorteilhaft sind als das derzeitige, bereits sehr gut etablierte System der energetischen Verwertung. Dies liegt zum einen daran, dass bei der Etablierung neuer Optionen für die stoffliche Verwertung nur kleine Abfallmengen behandelt werden (Frage des Volumens und Notwendigkeit des «Upscalings»). Zum anderen liegt es daran, dass die mit der energetischen Verwertung verbundenen Kosten nicht alle entstehenden negativen Externalitäten berücksichtigen. Die Umkehr der Beweislast setzt die Anreize neu und führt so zum notwendigen Umdenken. Da die energetische Verwertung die Ressourcen für zukünftige Generationen für immer vernichtet, ist sie die letzte Option der Kreislaufwirtschaft. Daher muss die Hürde bei der energetischen Verwertung angesiedelt werden und nicht bei der stofflichen.

Abs. 4: unverändert

Anmerkungen:

⁵ Brunner, D. (2020). Vers une économie circulaire des emballages de boissons en verre en Suisse – limites et apports du cadre réglementaire. Partie 1 : État des lieux. *Droit de l'environnement dans la pratique (DEP)*, 4-2020, 367-396.

⁶ Rapport du Conseil fédéral du 19 juin 2020 en réponse au postulat 17.3505 « Étudier les incitations fiscales et autres mesures susceptibles de stimuler l'économie circulaire afin de saisir ses opportunités » déposé par le conseiller aux États Beat Vonlanthen le 15 juin 2017. N° de référence: S384-0748

⁷ Haupt, M. & Hellweg, S. (2019). Measuring the environmental sustainability of a circular economy. *Environmental and Sustainability Indicators*. 1-2 (2019), 100005. Voir aussi le Postulat Clivaz 20.3727.

Stellungnahme zur Vernehmlassung Pa. Iv. 20.433

Wir unterstützen den Vorschlag der Mehrheit. Dieser fördert Innovationen im Bereich der Kreislaufwirtschaft. Insbesondere Innovationen mit Sekundärrohstoffen könnten dadurch gefördert werden, wie z.B. Recyclingbeton.

USG Art. 31b Abs. 4

Anmerkungen:

Wir begrüßen die Stossrichtung, für die stoffliche Verwertung mehr Möglichkeiten zu schaffen. Jedoch gibt es aus unserer Sicht einige Bedenken, sowie Fragen, die der Klärung bedürfen:

- Das öffentliche Monopol für die Abfallentsorgung hat sich in der Schweiz insofern bewährt als dass eine energetische Verwertung in Kehrrichtverbrennungsanlagen sichergestellt werden konnte. Es ist jedoch nicht klar, ob das System effizient ist, wenn es darum geht, den Fokus vermehrt auf die stoffliche Verwertung zu legen.
- Sollte das öffentliche Monopol gelockert werden, stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, bereits auf Gesetzesebene klare Bedingungen festzulegen, die den Rahmen für die Tätigkeit privater Anbieter bilden und den Umweltschutz sicherstellen. Der Bundesrat könnte unter anderem vorschreiben, dass die stoffliche Verwertung in einem ökologisch sinnvollen Perimeter (in der Schweiz oder im grenznahen Ausland) und in umweltfreundlicher Weise erfolgen muss, dass eine vorherige Vereinbarung mit den öffentlichen Körperschaften bzw. Konzession erforderlich ist und dass eine Mindestdauer für die freiwillige Sammlung für die stoffliche Verwertung durch private Anbieter festgelegt werden muss. Es könnte auch eine Zertifizierung für die Verwertungsbetriebe zur Bedingung gemacht werden, welche vom Bund oder von Branchenorganisationen im Auftrag des Bundes vergeben und kontrolliert wird. Durch Festlegen dieser Bedingungen könnte sichergestellt werden, dass die stoffliche Verwertung (Reparatur, Wiederverwendung, Recycling usw.) in einem ökologisch angemessenen Perimeter stattfindet und die Abfallentsorgung im Sinne des öffentlichen Interesses durchgeführt wird. Zudem könnte verhindert werden, dass private Sammelsysteme je nach Preisschwankungen für Sekundärmaterialien entstehen und wieder verschwinden.
- Durch die Aufhebung des Monopols stellt sich auch die Frage, ob dadurch nicht zu viele kleinräumige Sammelsysteme entstehen und wie sichergestellt werden kann, dass diese ökologisch sinnvoll, für die Konsumierenden verständlich sind und gleichzeitig Raum für neue innovative Sammlungen und Innovationen der stofflichen Verwertungen lassen.
- Zudem stellt sich die Frage, wie erreicht werden kann, dass sich „Siedlungsabfälle, die nicht bereits nach besonderen Vorschriften des Bundes vom Inhaber verwertet oder von Dritten zurückgenommen werden müssen“ in Zukunft ebenfalls vom klassischen Recycling hin zu den inneren Kreisläufen bewegen, also dass die betroffenen Produkte vermehrt repariert, wiederverwendet und wiederverkauft werden. Eine Wiederverwendung, insbesondere bei Elektro- oder Elektronikgeräten, ist ökologisch häufig sinnvoller als ein Recycling, welches im Anschluss an die Rückgabepflicht (Art. 5 VREG, SR814.620) stattfindet, und muss deshalb gefördert und nicht dem Status Quo überlassen werden.

USG Art. 32a^{bis}

Vorschlag:

Neuer Abs. 1^{ter}: Der Bundesrat richtet einen Mechanismus zur regelmässigen Einschätzung der von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz praktizierten Anwendungen der erweiterten Herstellerverantwortung ein. Er beurteilt die Umsetzbarkeit dieser Massnahmen in der Schweiz im Hinblick auf die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und berichtet der Bundesversammlung über zusätzliche Massnahmen, die auf der Grundlage dieser Einschätzungen zu treffen sind.

Anmerkungen:

Die erweiterte Herstellerverantwortung wird in der Schweiz im internationalen Vergleich noch zu wenig angewandt. Wir halten es für ungenügend, es lediglich der Initiative des Bundesrates zu überlassen, neue Anwendungen der erweiterten Herstellerverantwortung in Form vorgezogener Entsorgungsgebühren einzuführen. Der vorgeschlagene neue Absatz zielt darauf ab, im Rahmen des in Art. 10h Abs. 3 vorgesehenen Berichts des Bundesrates regelmässig zu prüfen, ob es aufgrund der im Ausland gemachten Erfahrungen angezeigt erscheint, die Herstellerverantwortung auf neue Produktkategorien (Möbel, Textilien, Chemikalien, Spielzeug, Verpackungen, Zigarettenstummel usw.) auszuweiten.

Neuer Abs. 1^{quater}: Der Bundesrat moduliert die vorgezogene Entsorgungsgebühr entsprechend den Umweltbelastungen, die durch die in Absatz 1 genannten Produkte verursacht werden.

Anmerkungen:

Bei der Festlegung der Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr sollte die Umweltbelastung durch die betroffenen Produkte berücksichtigt werden (Ökomodulation)⁸, z.B. nach Kriterien wie Recyclingfähigkeit, Vorhandensein von Giftstoffen, Lebensdauer der Produkte, Information der Konsumentinnen und Konsumenten usw. Der Ansatz der Ökomodulation schafft einen Anreiz zur stetigen Verbesserung und trägt so zur kontinuierlichen Reduktion der Umweltbelastungen bei.

USG Art. 35i Abs. 1

Vorschlag: Der Bundesrat ~~kann~~ stellt nach Massgabe der durch Produkte, Bestandteile und Verpackungen verursachten Umweltbelastung - und Gesundheitsbelastung Anforderungen an deren Inverkehrbringen ~~stellen~~ insbesondere über:

Anmerkungen:

Art. 35i ist von grosser Bedeutung und die Stossrichtung wird von uns voll und ganz unterstützt. Er schafft endlich die Möglichkeit, Anforderungen im Zusammenhang mit der Gestaltung von Produkten und Verpackungen bei deren Inverkehrbringen festzulegen, eine Möglichkeit, die im derzeitigen Schweizer Recht weitgehend fehlt. Die EU hat erste Anforderungen dieser Art an einzelne Produktgruppen auf der Basis der Ökodesign-Richtlinie beschlossen. Die Schweiz muss im Rahmen dieser Parlamentarischen Initiative mindestens dafür sorgen, dass die Möglichkeit besteht, solche Anforderungen der EU, die für die Schweiz auch sinnvoll sind, zu übernehmen. So kann sichergestellt werden, dass Schweizer Unternehmen, die in die EU exportieren nicht benachteiligt werden. Die Übernahme der EU-Anforderungen auf der Basis der EU-Ökodesignrichtlinie im Bereich der Energieeffizienz (Vorgaben bezüglich maximalem Energieverbrauch und Energie-Etiquette) war in der Schweiz nie umstritten und hat sich in der Praxis bewährt. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass sich dies bei vergleichbaren Anforderungen zur Ressourcenschonung anders verhält, weshalb dies im Gesetz vorgesehen werden sollte.

Der vorgeschlagene Artikel ist zudem auch generell im Interesse des Wirtschafts- und Produktionsstandorts Schweiz, weil sich dieser durch seine Qualitätsorientierung auszeichnet. Hersteller qualitativ hochwertiger Produkte sind besser in der Lage, Anforderungen an die Lebensdauer, Reparierbarkeit, Verwertbarkeit und der Ressourceneffizienz etc. zu erfüllen als Hersteller qualitativ minderwertiger Produkte. Der Marktanteil ausländischer Billigware hingegen aufgrund der Anforderungen eher abnehmen.

Erfahrungsgemäss kann es für KMUs etwas herausfordernder sein, solche neuen Anforderungen auf Anhieb zu erfüllen. Deshalb schlagen wir vor, diese bei Bedarf in einer Übergangsphase gezielt zu unterstützen. Eine solche Möglichkeit zur Unterstützung kann

⁸ OECD (2021). *Modulated fees for extended producer responsibility schemes (EPR)*. By Laubinger, F., Brown, A., Dubois, M. & Börkey, P. Environment Working Paper No. 184, ENV/WKP(2021)16.

am einfachsten in den Wirkungsbereich von Art. 49a aufgenommen werden. Die Unterstützung bei der Erfüllung der Anforderungen wirkt sich auch positiv auf Exportchancen der KMUs in die Märkte der EU-Länder aus.

Obschon der vorgeschlagene Artikel die erwünschte Stossrichtung vorgibt, schafft er in seiner gegenwärtigen Form noch zu wenig Klarheit. Es fehlt eine verbindliche Formulierung oder ein Mechanismus, der verpflichtend wirkt. Zum Beispiel könnte ein Ansatz integriert werden, der Anreize zur Verbesserung von Produkten und Verpackungen auf der Grundlage des technischen Fortschritts oder eines Benchmarkings schafft, wie dies in einer nationalen Studie der BFH und der KOF⁹ empfohlen wird. Oder es könnte die Möglichkeit vorgesehen werden, Meldung zu erstatten, wenn die fürs Inverkehrbringen verlangten Anforderungen nicht erfüllt sind. Ohne solche Mechanismen ist die Gefahr gross, dass dieser Artikel nie angewendet wird und nicht den gewünschten Effekt hat, wie es derzeit bspw. bei Art. 30a USG zur Abfallbegrenzung der Fall ist. Deshalb ist es dringend angezeigt, die «kann»-Formulierung zu ersetzen und den Bundesrat verbindlich damit zu beauftragen, Anforderungen an das Inverkehrbringen zu erlassen.

Darüber hinaus muss dieser Artikel alle mit Produkten und Verpackungen verbundenen Dimensionen berücksichtigen. Schädliche Auswirkungen auf die Umwelt müssen ebenso berücksichtigt werden wie solche auf die menschliche Gesundheit.

USG Art. 35i Abs. 1, Bst. a

Vorschlag: die Ökotoxizität, die Lebensdauer, Reparierbarkeit und, den modularen Aufbau, die Verfügbarkeit von Ersatzteilen zu erschwinglichen Preisen, die stoffliche Verwertbarkeit, das Vorhandensein eines Sammelsystems für die stoffliche Verwertung und den Anteil von Sekundärrohstoffen;

Anmerkungen:

Die im Vorentwurf genannten Kriterien sind relevant, aber unvollständig. Das Hinzufügen zusätzlicher Kriterien (Ökotoxizität, Vorhandensein eines Sammelsystems, Anteil an Sekundärmaterialien, Verfügbarkeit von Ersatzteilen usw.) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, diese Anforderungen im Laufe der Zeit weiterzuentwickeln. Hier wird insbesondere der Begriff des modularen Aufbaus (oder der Demontierbarkeit) hervorgehoben, der zwar im Begriff der Reparierbarkeit enthalten ist, aber beispielsweise für Batterien in Geräten und Fahrzeugen entscheidend ist, da diese vom Endverbraucher oder einem unabhängigen Betreiber leicht austauschbar sein müssen - eine Herausforderung, die in den nächsten Jahren noch zunehmen wird. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass mehrere dieser Kriterien Teil eines Rechts auf Reparatur (right to repair) sind, das in mehreren Ländern der Welt schrittweise umgesetzt und von mehreren Schweizer NGOs gefordert wird.

USG Art. 35i Abs. 1, Bst. c

Vorschlag: die Kennzeichnung und Information über die wesentlichen Eigenschaften von Produkten und Verpackungen, bezogen auf die in den Bst. a und b dieses Artikels genannten Kriterien.

Anmerkungen:

Wir begrüssen die Bestrebung, Anforderungen an die Kennzeichnung und Information zu Produkten, Bestandteilen und Verpackungen zu formulieren. Konsumentinnen und Konsumenten spielen eine zentrale Rolle beim Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft.

⁹ Stucki, T. und Wörter, M. (2021): *Statusbericht der Schweizer Kreislaufwirtschaft – Erste repräsentative Studie zur Umsetzung der Kreislaufwirtschaft auf Unternehmensebene. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Umwelt und Circular Economy Switzerland*. Berner Fachhochschule Wirtschaft, ETH Zürich, KOF Konjunkturforschungsstelle.

Stellungnahme zur Vernehmlassung Pa. Iv. 20.433

Information ist eines der wichtigsten Instrumente, um ein zirkuläres Konsumverhalten zu fördern. Erst durch die Kennzeichnung der in den Bst. a und b dieses Artikels genannten Kriterien können Konsumentinnen und Konsumenten oder auch Beschaffende relevante Informationen vergleichen, wie z.B. die Lebenszykluskosten (wie viel ein Produkt pro Jahr kostet, in denen es gebraucht werden kann). Der vorgeschlagene Zusatz zielt auf eine Präzisierung der Art von Informationen ab, die zur Verfügung gestellt werden müssen.

USG Art. 35j

Vorschlag:

Abs. 1 Der Bundesrat kann nach Massgabe der durch Bauwerke verursachten Umweltbelastung Anforderungen stellen über:

- a. die Verwendung umweltschonender Baustoffe und Bauteile;
- b. die Verwendung ~~rückgewonnener~~ von Baustoffen, die aus der stofflichen Verwertung stammen;
- b^{bis}. den Rückbau von Bauelementen, die wiederverwendet werden können;
- c. die Trennbarkeit der verwendeten Bauteile; und
- d. die Wiederverwendung von Bauteilen.

Anmerkungen:

Artikel 35j Abs. 1 wird von uns voll unterstützt. Es ist sehr wichtig, dass Umwelanforderungen beim Bauen einen hohen Stellenwert haben, denn die Bautätigkeit ist mit 84% für den grössten Anteil des Abfallaufkommens in der Schweiz verantwortlich und verursacht Umweltbelastungen von 57 Billionen Umweltbelastungspunkten von pro Jahr.¹⁰ Artikel 35j Abs. 1 legt die Bedingungen fest, die es ermöglichen, sich Anforderungen an umweltfreundliches Bauen zu geben. Dennoch bleibt eine Form von Undurchsichtigkeit in der Hierarchie der Massnahmen, die zur Erreichung dieses Ziels ergriffen werden müssen, sowie in den verwendeten Begriffen bestehen. Unser Vorschlag zielt darauf ab, diese beiden Punkte zu präzisieren. Zudem schlagen wir für die Umsetzung vor, dass der Bundesrat die Vorschriften nicht alleine definiert, sondern in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Stakeholdern und unter Berücksichtigung der neusten Erkenntnisse festgelegt werden.

Abs. 2: Der Bund und die bundesnahen Betriebe nehmen ~~nimmt~~ bei der Planung, der Errichtung, dem Betrieb, der Erneuerung und dem Rückbau eigener Bauwerke eine Vorbildfunktion wahr. Er berücksichtigt dazu erhöhte Anforderungen an das ressourcenschonende Bauen und innovative Lösungen.

Anmerkungen:

Wir unterstützen, dass der Bund eine Vorbildfunktion wahrnimmt und insbesondere die in Abs. 1 formulierten Anforderungen in eigenen Bauwerken exemplarisch anwendet. Dies wirkt sich vorteilhaft für die Wirtschaft aus, da sie bei Aufträgen des Bundes Erfahrungen mit neuen Bauweisen und Materialien sammeln können. Dasselbe sollte auch für bundesnahe Betriebe gelten.

Abs. 3: Der Bundesrat ~~kann~~ erlässt Vorschriften ~~erlassen~~ über die Form und den Inhalt eines Ausweises zum Ressourcenverbrauch von Bauwerken.

Anmerkungen:

Wir unterstützen die Schaffung eines solchen Ausweises, da dies die Transparenz und Vergleichbarkeit erhöht. Die Abs. 1 und 2 werden dadurch messbar. Eine verbindliche Formulierung wäre zu bevorzugen. Inhaltlich sollte der Ausweis Auskunft geben über die

¹⁰ BAFU (2021), Abfall und Rohstoffe: Das Wichtigste in Kürze
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/inkuerze.html>

Stellungnahme zur Vernehmlassung Pa. Iv. 20.433

unter Abs. 1 aufgezählten Anforderungen. Wenn der Ausweis über den aktuellen Ressourcenverbrauch hinaus auch Auskunft über die im Bauwerk enthaltenen Materialien gibt, ermöglicht dies, Baustoffe sowie Bauteile in der Zukunft wiederzuverwenden und zu verwerten und auf diese Weise Ressourcen in der Zukunft zu schonen.

USG Art. 48a

Vorschlag: (...) Erfahrungen für die Weiterentwicklung dieses Gesetzes und dessen Vollzug zu sammeln. Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung regelmässig über die in den Pilotprojekten gemachten Erfahrungen und präsentiert die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Anmerkungen:

Wir unterstützen die Möglichkeit, für Pilotprojekte Bestimmungen zu schaffen, die vorübergehend vom USG abweichen. Nicht selten scheitern Pioniervorhaben zur Kreislaufwirtschaft daran, dass ihnen bestehende Regulierungen im Wege stehen. Deshalb liegt viel Potential im Ansatz, solche Hürden zu Testzwecken und unter bestimmten Bedingungen ausser Kraft zu setzen. Allerdings müssen die gesammelten Erfahrungen öffentlich zugänglich gemacht werden und der Bundesrat muss darauf aufbauend Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des USG ziehen. Wir schlagen vor, dies in den in Art. 10h Abs. 3 genannten Prozess zu integrieren.

USG Art. 49 Abs. 1 und 3

Vorschlag:

Abs. 1: Der Bund kann die Aus- und Weiterbildung von Personen fördern, die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz oder der Kreislaufwirtschaft ausüben.

Abs. 3: (...) Die Finanzhilfen dürfen in der Regel ~~50~~ 80 Prozent der Kosten nicht überschreiten.

Anmerkungen:

Wir begrüssen diese Fördermöglichkeit voll und ganz, sind jedoch der Ansicht, dass der Themenbereich der Kreislaufwirtschaft explizit aufgeführt werden sollte. Zudem sind wir der Ansicht, dass der Verweis auf die Limitierung der Finanzhilfe bei 80% festgelegt werden sollte, wie dies bei anderen Finanzhilfen der Fall ist, die der Bund ausrichtet (bspw. Ressourcenprogramm des BLW).

USG Art. 49a

Vorschlag:

1 Der Bund kann Finanzhilfen ausrichten für Informations-, Schulungs- und Beratungsprojekte sowie für Plattformen im Zusammenhang mit:

- a. ~~Informations- und Beratungsprojekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz;~~
- b. ~~Plattformen zur~~ der Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft;
- c. die Unterstützung von KMUs bei der Erfüllung den sich aus Art. 35i & 35j ergebenden Anforderungen.

2 Die vom Bund unterstützten Plattformen zur Kreislaufwirtschaft decken alle Strategien der Kreislaufwirtschaft ab und fördern gesamtschweizerisch den Dialog, den Wissenstransfer und die Zusammenarbeit zwischen Akteuren. Die Finanzhilfen dürfen ~~50~~ 80 Prozent der Kosten nicht überschreiten.

Stellungnahme zur Vernehmlassung Pa. Iv. 20.433

Anmerkungen:

Wir unterstützen Art. 49a voll und ganz und schlagen einige Präzisierungen und Neuformulierungen vor. Wir halten es nicht für zweckmässig, Informations- und Beratungsprojekte nur mit dem Umweltschutz und Plattformen nur mit der Ressourcenschonung und der Stärkung der Kreislaufwirtschaft zu verknüpfen. Unser Vorschlag ermöglicht in dieser Hinsicht eine grössere Flexibilität.

Darüber hinaus sollte die Rolle der Plattformen im Zusammenhang mit der Kreislaufwirtschaft präzisiert werden. In seiner Botschaft zum indirekten Gegenvorschlag zur Initiative Grüne Wirtschaft (BBI 2014 1751) beschreibt der Bundesrat detailliert vier Handlungsbereiche, die diesen Plattformen zugewiesen werden. Einige dieser Ziele sollten hier aufgegriffen werden, wobei der Schwerpunkt auf der Berücksichtigung aller mit der Kreislaufwirtschaft verbundenen Aktivitäten liegt. Diese sollten sich nicht auf die energetische oder stoffliche Verwertung in Form von Recycling beschränken, sondern insbesondere auch das Teilen, Reparieren, Weiternutzen, Wiederverwenden, usw. umfassen. Darüber hinaus zeigen die positiven Erfahrungen, die in den letzten Jahren im Rahmen der Bewegung Circular Economy Switzerland gesammelt wurden, dass es wünschenswert ist, eine möglichst grosse Bandbreite an Akteuren (Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft, öffentliche Körperschaften, Forschungsinstitute usw.) zusammenzubringen. Die Kreislaufwirtschaft erfordert eine Zusammenarbeit entlang der gesamten Wertschöpfungskette und innerhalb der Branchen. Die Unternehmen sind noch nicht an diese neuen Formen der Zusammenarbeit gewöhnt, was ein grosses Hindernis für die Kreislaufwirtschaft darstellt. Zahlreiche Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass sich solche Plattformen dafür eignen, den beteiligten Akteuren die benötigte Unterstützung zu bieten und das erforderliche Wissen zu vermitteln.

Wir schlagen vor, eine Finanzhilfe einzuführen, die KMUs bei Bedarf dabei unterstützt, allfälligen neuen Anforderungen gerecht zu werden, welche sich aus den Art. 35i und 35j ergeben. Dies können bspw. Anforderungen sein, die der europäischen Ökodesignrichtlinie entstammen und für KMUs insbesondere in der Einführungsphase eine Herausforderung darstellen können. Dieser Prozess kann erleichtert werden, indem die Transaktionskosten für KMUs durch gezielte Unterstützung gesenkt werden. Unterschiedliche Ausgestaltungen sind denkbar, von branchenspezifischen Umsetzungsempfehlungen, Beratungen, Prozessbegleitungen, Zusammenführung zu Kooperationen zwischen KMUs bis hin zur gemeinsamen Umsetzung.

Schliesslich schlagen wir vor, die Limitierung der Finanzhilfe bei 80% festzulegen, wie dies bei anderen Finanzhilfen der Fall ist, die der Bund ausrichtet (bspw. Ressourcenprogramm des BLW). Ein Selbstfinanzierungsgrad von 50% würde eine zu grosse Hürde für die Unterstützung von KMUs oder nicht gewinnorientierten Organisationen darstellen.

BöB Art. 30 Abs. 4

Anmerkungen:

Wir begrüssen es, bei Beschaffungen Kriterien zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen oder zum Schutz der Umwelt zu verstärken. Insbesondere sollten Kriterien der Kreislaufwirtschaft in der Beschaffung mehr Beachtung finden. Kreislaufwirtschaftskriterien könnten sein: die Toxizität, die Lebensdauer, Reparierbarkeit, der modulare Aufbau, die Verfügbarkeit von Ersatzteilen zu erschwinglichen Preisen, die stoffliche Verwertbarkeit, das Vorhandensein eines Sammelsystems für die stoffliche Verwertung und der Anteil von Sekundärrohstoffen. Beschaffung stellt einen wichtigen Hebel dar, um Nachfrage für Unternehmen zu schaffen, die kreislauffähige Produkte der Dienstleistungen anbieten. Dies kommt Schweizer Unternehmen zugute, die auf Qualität setzen, weil sie verschiedene Kriterien wie z.B. die Langlebigkeit bereits sehr gut erfüllen.

EnG Art. 45 Abs. 3 Bst. e

Vorschlag:

3 Sie erlassen insbesondere Vorschriften über:

e. die Grenzwerte für die graue Energie in Form von CO₂-Äquivalenten bei Neubauten und bei wesentlichen Erneuerungen bestehender Gebäude.

Anmerkungen:

Wir unterstützen, dass Vorschriften über Grenzwerte erlassen werden, denn wie unter Art. 35j USG vermerkt, sind die Umweltbelastungen durch die Bautätigkeit sehr hoch. Diese zu begrenzen ist notwendig. Es ist wichtig, graue Energie, welche in den Bauten enthalten ist, zu beachten. Ein solcher Grenzwert unterstützt die Verwendung von schweizerischen Materialien¹¹, wie Schweizer Holz. Die Grenzwerte sollten in Form von CO₂-Äquivalenten festgehalten werden.

SCHLUSSWORTE

Zusammenfassend möchten wir noch einmal unterstreichen, dass wir die von der zuständigen Kommission eingeschlagene Stossrichtungen sehr begrüßen. Der Vorentwurf bietet eine ausgezeichnete Grundlage. Er kann jedoch wesentlich verbessert werden, indem unsere obenstehenden Vorschläge und Anmerkungen aufgenommen und damit zukunftsfähige Rahmenbedingungen für die Kreislaufwirtschaft in der Schweiz geschaffen werden.

Wir danken Ihnen im Voraus für eine gebührende Berücksichtigung der Anliegen der Bewegung für eine Kreislaufwirtschaft in der Schweiz.

DISCLAIMER

Diese Stellungnahme wurde im Namen der Circular Economy Switzerland (CES) verfasst. Sie wurde von sanu durabilitas entwickelt, mit dem CES-Exekutivkomitee konsultiert und von diesem abgesegnet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jeder Unterstützer, Partner oder jedes Mitglied von CES alle Aspekte der Stellungnahme befürwortet oder damit einverstanden ist.

Für weitergehende Fragen oder Informationen wenden Sie sich bitte an info@sanudurabilitas.ch

¹¹ Baunetz Wissen (2021) <https://www.baunetzwissen.de/glossar/g/graue-energie-664290>