

swisscleantech | Reitergasse 11, CH-8004 Zürich

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Ökonomie und Innovation
3003 Bern

per E-Mail an: wirtschaft@bafu.admin.ch

Zürich, 24. März 2022

Stellungnahme zur Vernehmlassung der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG)

Sehr geehrter Herr Präsident Girod
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes und lassen Ihnen nachstehend unsere Überlegungen zukommen.

Grundlegende Bemerkungen

Der Übergang von einer linearen zu einer zirkularen Wirtschaft und die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle sind für eine klimataugliche Wirtschaft von grösster Bedeutung. swisscleantech erarbeitet mit und für die Wirtschaft politisch förderliche Rahmenbedingungen, welche Schweizer Unternehmen unterstützen und die Kreislaufwirtschaft (KLW) systematisch voranbringen.

Wir sehen die Kreislaufwirtschaft als Geschäftsmodell der Zukunft, um den Weg der Schweiz hin zu einem Netto-Null-Ziel zu unterstützen. Dabei spielen die Erweiterte Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility, EPR), die Lebenszyklusanalyse (Life Cycle Assessment, LCA) von Produkten entlang ihrer Wertschöpfungskette, sowie ein Umdenken zum «Product as a service» eine wesentliche Rolle. Die Kreislaufwirtschaft ist aber nicht ein Selbstzweck, sondern soll daran gemessen werden, welchen Beitrag sie zur Reduktion von Umweltschäden erzielen kann.

Ähnlich zum Paradigmenwechsel hin zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung scheint auch hier die Notwendigkeit eines Kulturwandels präsent, da die Logik der linearen Wirtschaft tief verwurzelt und schwierig zu durchbrechen ist. Sensibilisierungsmassnahmen sollten Teil des Prozesses sein, die über die Implementierung geeignete Plattformen und Finanzierungen von Aus- und Weiterbildungen im Umweltschutzbereich z.T. durch den Revisionsentwurf gedeckt sind (Art. 49).

Bei den konkreten Formulierungen besteht die Herausforderung naturgemäss darin, generische Formulierungen für die Gesetzesstufe zu finden und diese dann in konkreten Verordnungen zu präzisieren. Erfahrungsgemäss zeigen sich Herausforderungen erst auf der Ebene der Umsetzung. Deshalb ist es besonders wichtig, dass die Stakeholder, insbesondere die Organisationen der Wirtschaft, bei der Umsetzung stark mit einbezogen werden und dass möglichst konsequent auf Branchenvereinbarungen gesetzt wird.

Zusammenfassend möchten wir noch betonen, dass wir die von der zuständigen Umweltkommission des Nationalrats eingeschlagene Stossrichtungen zur Stärkung der KLW in der Schweiz sehr begrüessen. Der Vorentwurf bietet eine gute Grundlage, die mit den unten vorgeschlagenen Modifikationen an Stärke gewinnt, und Entwicklungspotential für Innovationen bietet.

Wir danken Ihnen im Voraus für eine gebührende Berücksichtigung der Anliegen im Sinne eines starken Umweltschutzgesetzes.

Mit freundlichen Grüssen,



Dr. Christian Zeyer
Geschäftsführer swisscleantech



Dr. Berko Sierau
Mobilität & Klima

Bemerkungen zu ausgewählten Artikeln

Art. 7 Abs. 6^{bis}

Die Ausdehnung des Entsorgungsbegriffes auf die Prozesse Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung – allgemein den Einbezug der Vorbereitungsschritte für die Wiederverwertung – wird unterstützt. Es ist jedoch darauf zu achten, dass eine allgemeingültige Terminologie im Sinne der Kreislaufwirtschaft (KLW) verwendet wird.

Interessant wäre hier eine weiterführende Definition der Abfalleigenschaft zu betrachten. Es könnte angemessen sein, Produkte, die am Ende ihres Lebens im Kreislauf gehalten werden können, nicht mehr als Abfall, sondern als **Wertstoffe oder Produkte** zu bezeichnen. Diesen Weg will beispielsweise die neue deutsche Bundesregierung beschreiten. Im Koalitionsvertrag steht auf Seite 43: «Qualitätsgesicherte Abfallprodukte sollen aus dem Abfallrecht entlassen werden und einen Produktstatus erlangen.»

Art. 10 h

Wir unterstützen die Zieldefinitionen «Schonung der natürlichen Ressourcen», «Reduktion der Umweltbelastung» sowie «Schliessung der Materialkreisläufe». Diese Ziele sind kongruent mit der Etablierung einer Kreislaufwirtschaft. Jedoch wird die **«Verlängerung der Lebensdauer»** als Kernziel der KLW nicht benannt und sollte Eingang in diesen Artikel finden. Wir schlagen folgende Änderung vor:

Art. 10 h

*¹Der Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, die Kantone sorgen für die Schonung der natürlichen Ressourcen. Sie setzen 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 Materialkreisläufen und die Verbesserung der Ressourceneffizienz ein. Dabei wird die im Ausland verursachte Umweltbelastung berücksichtigt.***

Art. 10 h Abs. 3

Bemerkung: Bei der Festlegung von quantitativen Ressourcenzielen durch den Bundesrat ist es wichtig, dass alle relevanten Akteure der Wertschöpfungskette (z.B. Branchenvereinigungen) in die Entwicklung der Zielvorschläge mit eingebunden werden, so dass diese auch unter den gegebenen Marktverhältnissen umsetzbar sind. Generell gilt es darauf zu achten, dass quantitative Ziele für die Ressourceneffizienz für die Schweiz im Einklang mit der EU stehen, da sonst ggf. aufgrund steigender Kosten für Sekundärmaterialien Nachteile für Schweizer Unternehmen resultieren.

Art. 30 a Bst. a

Wir empfehlen die Annahme des Minderheitsantrags Suter, Bäumle et al.; Die Möglichkeit, eine Kostenpflicht für einmalig oder kurzfristig verwendete Produkte einzuführen, ist ausreichend. Die Bestimmung bedarf jedoch neben der Betrachtung der Umweltaspekte auch eine Analyse der Sicherheits- und Hygieneaspekte. Insbesondere bei Produkten im pharmazeutischen und medizinischen Bereich sind Einmalprodukte z.T. notwendig und noch nicht ersetzbar.

Die Nutzenbetrachtung als auch Umweltbelastung müssen sich auf den gesamten Lebenszyklus beziehen und sich auf anerkannte, wissenschaftliche Methoden abstützen. Zur Bestimmung der Umweltbelastung beispielsweise auf Life Cycle Assessments nach der Norm ISO 14044. Dabei muss gleichzeitig aber auch der Komplexität der Produkte, wie auch die Länge des Lebenszyklus mit einbezogen werden.

Art. 30 a Bst. a

Der Bundesrat kann:

a. das Inverkehrbringen von Produkten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, einer Kostenpflicht unterstellen oder verbieten, wenn deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt. Die Nutzenbetrachtung als auch die Umweltbelastung beziehen sich dabei auf den gesamten Lebenszyklus und stützen auf wissenschaftliche Methoden ab.

Art. 30 d Abs. 1

Die Priorisierung der stofflichen Verwertung über der energetischen ist im Sinne der Abfallhierarchie der KLV formuliert. Jedoch bedarf es im Gesetzestext eine klare Aussage zur Umkehr der Beweislast, d.h. wer Abfall energetisch verwerten will muss aufzeigen, dass dies umweltfreundlicher und wirtschaftlicher ist als die stoffliche Verwertung.

Die Unterscheidung zwischen stofflicher Verwertung im In- und Ausland sollte berücksichtigt werden. Abs. 1 (Minderheit) müsste wie folgt umgewandelt werden:

Art. 30 d Abs. 1

Abfälle müssen im Inland gemäss dem Stand der Technik der besten Option der stofflichen Verwertung zugeführt werden ...

Mit der Ergänzung:

*Art. 30 d Abs. 1^{bis}: Einschränkung des Abfallbegriffs
Stoffe, die von der Herkunft als Abfall zu deklarieren sind, aus denen jedoch durch separate Aufarbeitung hochwertigere Rohstoffe gewonnen werden können, sind nicht als Abfälle zu deklarieren, sofern nachgewiesen ist, dass deren nachgewiesene Verwendung zu geringeren Umweltbelastungen führt als die Entsorgung als Abfall. Die geringere Umweltbelastung ist durch wissenschaftliche Methoden nachzuweisen.*

Mit dieser Formulierung werden Abfälle wieder zu Werkstoffen, falls sich geeignete Entsorgungswege abzeichnen, und das Exportverbot für Abfall wird aufrechterhalten. Es ist jedoch sicherzustellen, dass sämtliche Umweltauswirkungen von der Wiege bis zur Bahre einbezogen werden.

Art. 30 d Abs. 3

Die Kaskadenverwertung ist unklar formuliert. Eindeutigkeit wird geschaffen durch:

Art. 30 d Abs. 3

*Ist eine **vollständige stoffliche Verwertung gemäss den Bedingungen von Absatz 1 nicht möglich, sind die Abfälle so weit als möglich stofflich zu verwerten, die nicht stofflich verwertbaren Anteile sind energetisch zu verwerten.***

Art. 31 b Abs. 4

Im Sinne einer liberalen Wirtschaft begrüssen wir die Aufweichung des kantonalen Abfallmonopols und die Öffnung der (Siedlungs-)Abfallsammlung durch private Anbieter, so wie es in einigen Kantonen schon der Fall ist. Zur Erhöhung der Innovation im Sammel- und Recyclingwesen ist die Ermöglichung neuer Systeme zu begrüssen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass die Rahmenbedingungen für die Konzessionen der privaten Anbieter durch den Bund klar definiert sein müssen, so dass

- die Abfallentsorgung wirtschaftlich betrieben werden kann,
- Langfristigkeit berücksichtigt wird (verpflichtende Mindestdauer für die Sammlung und Verwertung),
- Transparenz hinsichtlich der Stoff- und Finanzflüsse herrscht,
- das angewendete Verfahren der stofflichen Verwertung dem (Schweizer) Stand der Technik entspricht (Anforderungen an die Qualität & Quantität der stofflichen Verwertung werden gesetzt)
- und der Zugriff auf die Recyclingstoffe nicht zum Vorteil einzelner Betriebe oder Verwerter gereicht

Ad Art. 31 b Abs. 5

Ein Litteringverbot im USG findet unsere Zustimmung.

Art. 32 a^{bis} Abs. 1 und Art. 32 a^{ter} Abs. 1

Die Möglichkeit der Organisation der Abfallentsorgung von spezifischen Abfalltypen und Einführung einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr über private Branchenorganisationen erachten wir als angebrachte Methode, da bewährt. Durch die Verpflichtung aller Inverkehrbringer inklusive ausländischer Unternehmen werden auch Trittbrettfahrer verhindert.

Die Bestimmung 32 a^{ter} b. «die Branchenvereinbarung mindestens 80 Prozent des entsprechenden Marktes abdeckt» birgt jedoch das Risiko, dass Marktteilnehmer mit einem Marktanteil >20% (die es unseren Wissens nach gibt) Branchenvereinbarungen blockieren und das System nach ihren Interessen ausrichten könnten. Dies wäre nicht im Sinne der Umsetzung. Wir bitten die Situation entsprechend zu prüfen, um nachteilige Auswirkungen auf die Branchenvereinbarungen dahingehend auszuschliessen.

Art. 35 i Abs. 1 und Abs. 2

Der Artikel eröffnet dem Bundesrat die Möglichkeit, Anforderungen an die Gestaltung von Produkten und Verpackungen festzulegen und eine entsprechende Kennzeichnungs- und Informationspflicht zu verlangen. Dies ist im Sinne des Konsumenten und bereitet den Weg für vergleichbare Aussagen zum Reparaturindex, der Lebenszyklusanalyse und einer erweiterten Produzentenverantwortung. Von daher freuen wir uns über dieses Element in der Teilrevision. Da dieser Artikel ein Produktrecht in der Schweiz schafft, muss er jedoch alle mit Produkten und Verpackungen verbundenen Dimensionen berücksichtigen. Schädliche Auswirkungen auf die Umwelt müssen ebenso berücksichtigt werden wie solche auf die menschliche Gesundheit. Der Artikel ist dahingehend abzuändern:

Art. 35 i Abs. 1

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

In Sinne der Vollständigkeit sollten die Produkthanforderungen genauer spezifiziert, differenziert und nach KLV-Gesichtspunkten gelistet werden:

Art. 35 i Abs. 1, Bst. a

die Toxizität, 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, die Akkumulationsgefahr von Abfällen in der Umwelt, die Ökopersistenz;

Nur mit weiteren Präzisierungen gelingt es, den Artikel zum Leben zu bringen. Als wichtig erachten wir, dass die Umsetzung mit der Rechtsentwicklung der EU gut koordiniert wird und dass diese Anforderungen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren der Wirtschaft festzulegen sind, um zu berücksichtigen, dass diese auch z.B. für KMU umsetzbar sind (z.B. Know-how und Kosten für eine Lebenszyklusanalyse). Eine Ausgewogenheit von Nutzen und Kosten und Transparenz in der Wertschöpfungskette als Voraussetzung für die Beurteilung der Umweltbelastung ist in der Umsetzung sicherzustellen.

Entsprechend ist Art. 35i Abs. 1, Bst. c zu präzisieren:

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.

Wir erachten die Anpassung der Umsetzung an die wichtigsten Handelspartner der Schweiz als positiv. Dies legt die Grundlage, um Anforderungen aus der Ecodesign-Richtlinie, dem Circular Economy Action Plan oder der zukünftigen Sustainable Product Initiative der EU zu übernehmen.

Artikel 35 j Abs. 1

Der Artikel 35 j ist aus unserer Sicht deshalb von grosser Bedeutung, weil den grauen Emissionen in den Bauten nach wie vor zu wenig Gewicht beigemessen wird. Berechnungen zeigen, dass wir in der Schweiz das Pariser Klimaabkommen nur erfüllen können, wenn sich die Bauindustrie von einer Abriss- und Neubaustrategie zu einer Kreislaufstrategie weiterentwickelt. Hohe Umweltauforderungen beim Bauen sind ausserdem einer der wichtigsten Hebel zur Ressourcenschonung, denn die Bautätigkeit ist für den weitaus grössten Anteil des Abfallaufkommens in der Schweiz verantwortlich. Von daher unterstützen wir diesen Artikel mit einer Ergänzung zum Rückbau von Bauelementen als Umsetzungselement der Kreislaufwirtschaft. Wichtig ist, dass die Umsetzung hier in engem Austausch mit den wichtigsten Stakeholdern, insbesondere der Bauwirtschaft, erfolgt.

Ebenso unterstützen wir die Schaffung eines Ausweises für den Ressourcenverbrauch wie in Abs. 3 beschrieben. Dieser muss sich im Inhalt an die Anforderungen von Abs. 1 orientieren und sollte weitergehend auch die Möglichkeit zur Angabe der grauen Energie bzw. eines LCAs der verwendeten Materialien und Rohstoffe berücksichtigen.

Artikel 35 j Abs. 1

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.*

Art. 48 a und 49 a

Die Möglichkeit, Pilotprojekte zu bewilligen und dabei vom Gesetz abzuweichen, schafft Raum zum Experimentieren und fördert Innovation. Die finanzielle Unterstützung von Beratung und Plattformen fördert den Wissenstransfer und beschleunigt den Wandel zur Kreislaufwirtschaft. Die Kernanforderungen an die Plattformen sollten jedoch klarer präzisiert werden, um innovativen Playern die Möglichkeit der Partizipation aufzuzeigen und den Handlungsspielraum und Einsatzzweck der entsprechenden Plattformen zu differenzieren.

Art. 49 a

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

- a. Informations- und Beratungsprojekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz;*
- b. Plattformen zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft.*

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

Eine 50% Klausel erachten wir als überflüssig, da der finanzielle Zuspruch von Projekt zu Projekt und Plattform zu Plattform individuell betrachtet werden sollte. In Anbetracht der erheblichen Herausforderungen und des langen Wegs, der zurückgelegt werden muss, um den Ausstieg aus einem linearen in ein zirkuläres Kreislaufsystem zu schaffen, bitten wir Sie auch sicher zu stellen, dass genügend Mittel zur Verfügung stehen, um diese Arbeit voranzutreiben. Ein engagierter Einstieg in die Kreislaufwirtschaft ist nicht nur für die betroffenen Firmen wichtig, er ist auch für die Volkswirtschaft insgesamt von Nutzen.

Abschliessend stellen wir fest, dass der Begriff der sogenannten **Eco-modulation** im Gesetz nicht verwendet wird. Dieses Konzept, welches in der EU auf grosses Interesse stösst, führt eine Differenzierung bezüglich verschiedener Entsorgungsarten ein und will höherwertige Entsorgungsarten incentivieren. Wir plädieren dafür, dieses Konzept in geeigneter Form im USG aufzunehmen und empfehlen daher zu studieren, wie Branchenvereinbarungen zur Eco-modulation beitragen können.