

**Erläuternder Bericht zur Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)“**

---

## Übersicht

**Mit der Änderung des Umweltschutzgesetzes USG als indirektem Gegenvorschlag zur Volksinitiative Grüne Wirtschaft will der Bundesrat die Umweltpolitik weiterentwickeln und modernisieren. Die Anpassungen des USG sollen neue Rechtsgrundlagen schaffen für die effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen mit dem Ziel, die Umweltbelastung auf Dauer massgeblich zu vermindern sowie die Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft zu stärken.**

### *Ausgangslage*

Am 6. September 2012 hat ein Initiativkomitee die eidgenössische Volksinitiative „Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)“ fristgerecht bei der Bundeskanzlei eingereicht.

Der Bundesrat hat am 27. Februar 2013 entschieden, die Initiative abzulehnen und eine Vernehmlassungsvorlage zu einer Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) als indirekten Gegenvorschlag vorzubereiten. Der Bundesrat hat am 8. März 2013 zudem den Aktionsplan Grüne Wirtschaft verabschiedet.

### *Inhalt der Vorlage*

Die vorliegenden Anpassungen des USG schaffen neue Rechtsgrundlagen für die effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen mit dem Ziel, die Umweltbelastung unter Berücksichtigung der durch den Schweizer Konsum mitverursachten Umweltbelastung im Ausland zu reduzieren sowie die Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft zu stärken.

Die Vorlage will geeignete Rahmenbedingungen in der Umweltschutzgesetzgebung verankern, um den Konsum ökologischer zu gestalten, Stoffkreisläufe zu schliessen und Informationen zur Ressourceneffizienz bereitzustellen. Die Wirkung dieser Massnahmen wird verstärkt durch die Förderung von freiwilligen Initiativen in enger Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft.

Die Anpassungen des bestehenden USG betreffen die folgenden vier Bereiche:

**Ziel und Berichterstattung:** Leitziel ist die Verbesserung der Ressourceneffizienz von Produktion und Konsum um damit die Umweltbelastung massgeblich zu reduzieren. Dabei soll auch die im Ausland mitverursachte Umweltbelastung berücksichtigt werden. Im Rahmen einer regelmässigen Berichterstattung sollen zudem die Entwicklung der Ressourceneffizienz sowie die Umweltbelastung ausgewiesen und allfällige weitere Massnahmen vorgeschlagen werden.

**Abfälle und Rohstoffe:** In der Abfall- und Rohstoffpolitik der Schweiz bestehen wesentliche Potenziale zu weiteren Verbesserungen. Die Vorlage

enthält deshalb Ergänzungen und Präzisierungen der gesetzlichen Grundlagen um heute noch offene Stoffkreisläufe zu schliessen, vermehrt Recyclingrohstoffe einzusetzen und um den Rohstoffbedarf und das Abfallaufkommen zu senken. Im Bereich der Abfallanlagen sollen Vorschriften zum Stand der Technik erlassen werden um die stoffliche und energetische Effizienz zu verbessern. Weiter soll der Bund die Kompetenz erhalten bei bestimmten Verpackungsmaterialien für den Detailhandel wenn nötig eine Rücknahmepflicht einzuführen um die Verwertung zu verbessern.

**Konsum und Produktion:** Die Umweltauswirkungen von Produkten sollen über den ganzen Lebensweg eines Produkts reduziert werden. Als Instrument stehen Vereinbarungen der Wirtschaft mit dem Bund im Vordergrund. Sollten diese nicht zu den gewünschten Effekten führen, soll der Bundesrat aber auch die Kompetenz erhalten, bei Produkten, welche in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, im Bedarfsfall Vorschriften zur Information und Berichterstattung über Produkte zu erlassen. Eine allgemeine Regelung für Anforderungen an das Inverkehrbringen von ökologisch bedenklichen Produkten schafft auch die rechtliche Grundlage für die Einführung einer EU-analogen Regelung zum Verbot des Inverkehrbringens von illegal geschlagenem Holz.

**Übergreifende Instrumente:** Zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft ist es unerlässlich, in engem Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft gemeinsame und freiwillige Massnahmen zu konkretisieren und umzusetzen. Aus diesem Grund soll im Rahmen der USG-Revision die gesetzliche Grundlage für eine Plattform Grüne Wirtschaft geschaffen werden. Angesichts des globalen Drucks auf die natürlichen Ressourcen ist ausserdem das internationale Engagement der Schweiz zur Verbesserung der Ressourceneffizienz zu erhöhen, hauptsächlich durch eine engere Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Institutionen sowie durch finanzielle Beiträge.

### ***Auswirkungen***

Die Massnahmen der USG-Änderung sind ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und damit zur Verminderung der Umweltbelastung. Mit der Umsetzung der Massnahmen kann die Ressourceneffizienz entlang der gesamten Wertschöpfungskette verbessert werden. Dies erschliesst auch Kostensenkungspotenziale und eröffnet Marktchancen auf wichtigen Zukunftsmärkten (z.B. ressourcenschonende Technologien). Damit werden die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und der Standort Schweiz gestärkt.

Die neuen Massnahmen berücksichtigen die Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismässigkeit und der wirtschaftlichen Tragbarkeit. Zudem berücksichtigen sie internationale Verpflichtungen und werden insbesondere mit Umweltkonventionen und mit den Bestimmungen des nationalen und internationalen Handelsrechts abgestimmt.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Handlungsbedarf für eine Grüne Wirtschaft</b>	<b>8</b>
1.1 Ausgangslage	8
1.1.1 Übernutzung natürlicher Ressourcen	8
1.1.2 Grüne Wirtschaft	8
1.1.3 Globaler Druck auf die natürlichen Ressourcen	9
1.1.4 Internationale Anstrengungen	10
1.1.5 Ressourcenverbrauch der Schweiz	12
1.1.6 Stärkung der Wirtschaft	15
1.2 Volksinitiative „Grüne Wirtschaft“	16
1.2.1 Zustandekommen	16
1.2.2 Ziele und Inhalte der eidgenössischen Volksinitiative	16
1.2.3 Würdigung der Volksinitiative	17
1.2.4 Haltung des Bundesrates	17
1.3 Grüne Wirtschaft Schweiz	18
1.3.1 Konzept Grüne Wirtschaft	18
1.3.2 Politikbereiche mit Beiträgen für eine Grüne Wirtschaft	19
1.3.3 Aktionsplan Grüne Wirtschaft	20
<b>2 Die beantragte Neuregelung</b>	<b>21</b>
2.1 Zweck und Kernpunkte der vorgeschlagenen USG-Revision	21
2.2 Massnahmen	22
2.2.1 Ziel und Berichterstattung	22
2.2.2 Abfälle und Rohstoffe	23
2.2.3 Konsum und Produktion	28
2.2.4 Übergreifende Instrumente	34
2.3 Beitrag der Massnahmen zu einer ressourceneffizienten Wirtschaft	36
2.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	37
2.5 Umsetzung im Vollzug	41
<b>3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b>	<b>43</b>
<b>4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft</b>	<b>54</b>
4.1 Auswirkungen auf Gesamtwirtschaft und Gesellschaft	54
4.2 Auswirkungen auf einzelne Branchen	55
4.3 Auswirkungen auf die Haushalte	58
4.4 Auswirkungen auf die öffentliche Hand	58
4.4.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	58
4.4.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund	59
4.4.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	60
<b>5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates</b>	<b>60</b>
5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	60
5.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	60

<b>6 Rechtliche Aspekte</b>	<b>61</b>
6.1 Verfassungsmässigkeit	61
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	62
6.3 Erlassform	64
6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	64
6.5 Datenschutz	64

## Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BauPG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über Bauprodukte, SR 933
BFS	Bundesamt für Statistik
BMU	Bundesamt für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Deutschland)
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR 235.1
EBP	Ernst Basler + Partner, Beratungsunternehmen
EEA	European Environment Agency
EK	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
EUTR	European Timber Regulation
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FHA	Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen), SR 0.632.401
GATT	Handels- und Zollabkommen vom 30. Oktober 1947, SR 0.632.21
GPS	Grüne Partei Schweiz
JRC	Joint Research Centre
KIG	Konsumenteninformationsgesetz vom 5. Oktober 1990, SR 944.0
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KVA	Kehrichtverbrennungsanlage
LCA	Life Cycle Assessment
NFP 69	Nationale Forschungsprogramm "Gesunde Ernährung und nachhaltige Lebensmittelproduktion"
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, SR 171.10
PE	Polyethylen
PET	Polyethylenterephthalat
ProgRess	Deutsches Ressourceneffizienzprogramm
UREK-N	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats
SERI	Sustainable Europe Research Institute

STM	Seltene technische Metalle
TBT	Übereinkommen vom 12. April 1979 über technische Handelshemmnisse, SR 0.632.231.41
TVA	Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990, SR 814.600
THG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse, SR 946.51
UNEP	United Nations Environment Programme
UNO	United Nations Organization
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz, SR 814.01
VEG	Vorgezogene Entsorgungsgebühr
VIPaV	Verordnung vom 19. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten und über deren Überwachung auf dem Markt (Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften), SR 946.513.8
VRB	Vorgezogener Recycling-Beitrag
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WTO	Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, SR 0.632.20

# **Erläuternder Bericht**

## **1 Handlungsbedarf für eine Grüne Wirtschaft**

### **1.1 Ausgangslage**

#### **1.1.1 Übernutzung natürlicher Ressourcen**

Natürliche Ressourcen sind eine zentrale Basis für die Wohlfahrt unserer Gesellschaft: Wenn Ressourcen wie Wasser, Boden, saubere Luft oder Bodenschätze wie Energierohstoffe und Metalle nicht mehr in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung stehen, sind das Wirtschaftssystem und die Lebensqualität der Bevölkerung gefährdet.

Vielorts übersteigt die Nutzung gewisser natürlicher Ressourcen deren Regenerationsfähigkeit allerdings stark. Dies äussert sich in Phänomenen wie dem Klimawandel, dem Verlust an Biodiversität und der zunehmenden Verknappung des Bodens.

Die heutige Lebensweise in den industrialisierten Ländern, die zu dieser Übernutzung der natürlichen Ressourcen führt, ist nicht nachhaltig. Es ist davon auszugehen, dass der Druck auf die natürlichen Ressourcen wegen des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums in Zukunft weiter steigen wird. Auf nationaler und internationaler Ebene reift deshalb die Einsicht, dass die natürlichen Ressourcen sehr viel effizienter und schonender eingesetzt werden müssen.

#### **1.1.2 Grüne Wirtschaft**

Der Anpassungsprozess in Richtung einer Grünen Wirtschaft ist eine Generationenaufgabe und wird die Schweiz und die internationale Gemeinschaft über Jahrzehnte hinaus prägen. Diese Herausforderung gilt es auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft anzugehen, damit diese ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch langfristig erhalten kann.

Die Schweiz versteht unter einer Grünen Wirtschaft eine ressourcenschonende Wirtschafts- und Konsumweise, eine Wirtschaftsweise also, welche die Knappheit begrenzter Ressourcen und die Regenerationsfähigkeit erneuerbarer Ressourcen berücksichtigt, die Ressourceneffizienz verbessert und damit die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und auch die Wohlfahrt insgesamt stärkt. Mit "Wirtschaft" sind Unternehmen, aber auch Haushalte und die öffentliche Hand gemeint. Wirtschaft schliesst in diesem Sinn Produktion, Konsum und Handel ein.

Die Grüne Wirtschaft ersetzt das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung nicht. Vielmehr wurde die Grüne Wirtschaft am Rio+20-Gipfel 2012 als wichtiges Instrument für die Umsetzung einer Nachhaltigen Entwicklung bestätigt. Insofern leistet die Grüne Wirtschaft wichtige Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung.

### 1.1.3 Globaler Druck auf die natürlichen Ressourcen

Die letzten Jahrzehnte waren von einem starken globalen Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Seit 1990 hat sich die Wirtschaftsleistung der Weltwirtschaft nahezu verdoppelt. Im gleichen Zeitraum haben die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen und der Rohstoffabbau um rund 40 Prozent zugenommen. Das Volumen der Weltwirtschaft wird den Perspektiven der OECD<sup>1</sup> und der Weltbank<sup>2</sup> zufolge bis 2050 um rund das Vierfache zunehmen, was mit einem Anstieg des Bedarfs an natürlichen Ressourcen einhergehen wird.

Auch die Bevölkerungszunahme ist ein wichtiger Treiber für den stetig steigenden Ressourcenverbrauch: Gegenüber 1990 ist die Weltbevölkerung bis 2010 um 30 Prozent angewachsen. Bis 2050 wird sie von heute 7 Milliarden auf voraussichtlich über 9 Milliarden Menschen steigen.

Die Folge des Wirtschaftswachstums und der Bevölkerungszunahme ist ein zunehmender Druck auf die natürlichen Ressourcen. Der Verbrauch übersteigt heute zum Teil deutlich die natürliche Belastbarkeitsgrenze und Regenerationsfähigkeit der Erde.<sup>3</sup> Die UNEP<sup>4</sup> prognostiziert, dass sich der globale Abbau von Ressourcen bei den heutigen Konsummustern der Industriestaaten und dem steigenden Pro-Kopf-Ressourcenverbrauch der Entwicklungsländer bis ins Jahr 2050 verdreifachen wird. Die OECD<sup>5</sup> schätzt, dass es ohne Kurskorrektur zu destabilisierenden Klimaänderungen, massivem Artensterben, Wasserknappheiten und gesundheitlichen Schäden kommen wird.

Das World Business Council for Sustainable Development<sup>6</sup> schätzt, dass vor diesem Hintergrund die globale Ressourceneffizienz bis 2050 um das Vier- bis Zehnfache erhöht werden müsste, um langfristig schwerwiegende Konsequenzen zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund und den massiven Herausforderungen, die sich für die Weltgemeinschaft stellen, wurden in den letzten Jahren auf internationaler Ebene diverse Initiativen und Strategien zur Grünen Wirtschaft erarbeitet und lanciert.

<sup>1</sup> OECD (2012), OECD Environmental Outlook to 2050, The Consequences of Inaction, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>.

<sup>2</sup> Weltbank (2012), World dataBank, Daten von 1990-2010, <http://databank.worldbank.org> (Abrufdatum: 14.06.2012).

<sup>3</sup> Rockström J. et al. (2009), Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society 14(2): 32.

<sup>4</sup> UNEP (2011), Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, <http://www.unep.org/resourcepanel/Publications/Decoupling/tabid/56048/Default.aspx/>.

<sup>5</sup> OECD (2012), OECD Environmental Outlook to 2050, The Consequences of Inaction, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>.

<sup>6</sup> WBCSD World Business Council for Sustainable Development (2010), Vision 2050, The new agenda for business, <http://www.wbcd.org/web/vision2050.htm>.

## 1.1.4 Internationale Anstrengungen

### EU-Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa

Die EU konkretisiert die Strategien zur Schonung der natürlichen Ressourcen bei gleichzeitiger Stärkung der Wirtschaft im „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“.<sup>7</sup> Der Fahrplan verfolgt bis ins Jahr 2050 als Vision eine Wirtschaftsweise, welche die Ressourcenknappheit und die Grenzen des Planeten respektiert. Das schliesst ein, dass alle natürlichen Ressourcen (Rohstoffe, Energie, Wasser, Luft, Land und Böden) nachhaltig bewirtschaftet und die Klimaziele erreicht werden sowie die Biodiversität gewahrt wird. Dieser Fahrplan ist in die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“<sup>8</sup> eingegliedert, welche gewährleisten soll, dass Strategien der Umwelt-, Energie-, Klimapolitik, der Forschungs- und Innovationspolitik, sowie der Verkehrs- und Landwirtschaftspolitik zu einem schonenderen Umgang mit Ressourcen führen. Diese Leitinitiative wiederum ist Teil der auf zehn Jahre angelegten Wachstumsstrategie „Europa 2020“<sup>9</sup> der EU.

Im EU-Fahrplan werden zahlreiche Etappenziele für das Jahr 2020 und Massnahmen zu deren Erreichung vorgeschlagen, die in wichtigen Bereichen in die gleiche Richtung wie die Vorhaben der Schweiz zielen, beispielsweise

- angemessene Preissignale und klare Umweltinformationen für Produkte und Dienstleistungen,
- eine gemeinsame Methode für Staaten und Wirtschaft für die Bewertung und den Vergleich der Umweltwirkungen von Gütern und Dienstleistungen während des gesamten Lebenszyklus,
- Mindest-Umweltleistungsstandards, um Produkte mit der schlechtesten Ressourceneffizienz vom Markt zu nehmen,
- Bewirtschaftung des Abfalls als Ressource (Recycling und Wiederverwendung von Abfällen).

Unter dem Titel "Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten"<sup>10</sup> hat die EU-Kommission dem Europäischen Parlament Ende 2012 einen Vorschlag für ein allgemeines Umweltaktionsprogramm vorgelegt. Das Programm liefert einen übergeordneten umweltpolitischen Rahmen für die Zeit bis 2020 und setzt neun prioritäre Ziele, die die EU und ihre Mitgliedstaaten erreichen sollten. Das zweite Ziel ist dabei der "Übergang zu einem ressourceneffizienten, umweltschonenden und wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaftssystem". Um es zu erreichen, sollte das Programm dafür sorgen, dass bis 2020

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission vom 20. September 2011 über den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571 endgültig.

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission vom 26. Januar 2011 über eine Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ innerhalb der Strategie Europa 2020, KOM(2011)21 endgültig.

<sup>9</sup> Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010 über eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum – Europa 2020, KOM(2010) 2020 endgültig.

<sup>10</sup> EK (2012) COM(2012) 710 final:

[http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/de.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/de.pdf)

- die EU ihre Klima- und Energieziele für 2020 verwirklicht hat,
- die Auswirkungen auf die Umwelt der europäischen Industrie in allen wichtigen Sektoren insgesamt signifikant zurückgegangen sind und sich die Ressourceneffizienz verbessert hat,
- die Auswirkungen auf die Umwelt von Produktion und Verbrauch insgesamt zurückgegangen sind, insbesondere in den Sektoren Lebensmittel, Wohnungsbau und Mobilität,
- die Ressource Abfall sicher bewirtschaftet wird, das Abfallaufkommen pro Kopf in absoluten Werten rückläufig, die energetische Verwertung auf nicht recycelbare Materialien begrenzt und das Deponieren recycelbarer und kompostierbarer Materialien nicht länger möglich ist,
- Wasserstresssituationen in der EU vermieden werden bzw. stark reduziert sind.

Ende 2013 wird die EU-Kommission konkrete Ziele und Indikatoren zur Ressourceneffizienz beschliessen. Bei der Überarbeitung der EU-Strategie „Europa 2020“ Mitte 2014 will die EU-Kommission erstmals Ziele und Indikatoren für Ressourceneffizienz einführen und veröffentlichen.

Basierend auf dem EU-Fahrplan legten u.a. Deutschland<sup>11</sup> und Österreich<sup>12</sup> mit jeweiligen Aktionsplänen nationale Konzepte vor, die eine Grüne Wirtschaft anstreben. Das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm „ProgRes“ hat zum Ziel, Deutschlands Rohstoffproduktivität bis 2020 gegenüber 1994 zu verdoppeln.

### **Strategie der OECD für ein Grünes Wachstum**

Die Strategie der OECD<sup>13</sup> für ein Grünes Wachstum („Green Growth Strategy“) fordert einen Wandel des heutigen Wirtschaftsmodells. Sie zeigt den dringenden Handlungsbedarf, die erheblichen Kosten des Nichthandelns sowie die Chancen für die Wirtschaft auf. Laut dieser Strategie müsse der Verbrauch von natürlichen Ressourcen in Konsum und Produktion in den Wachstumsmodellen und -massnahmen stärker berücksichtigt werden.

Wichtige Stossrichtungen, die sich weitgehend mit jenen der Schweiz decken, sind:

- Innovation und Investitionen in grüne Technologien, um den Übergang zu grünem Wachstum zu beschleunigen;
- externe Effekte zu internalisieren;
- die Nachfrage nach umweltverträglichen Gütern und Dienstleistungen zu stärken sowie die Information zu verbessern;
- den Fortschritt mit geeigneten Indikatoren zu messen.

<sup>11</sup> Deutsche Bundesregierung (2012), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin.

<sup>12</sup> Österreichisches Lebensministerium (2012), Ressourceneffizienter Aktionsplan (REAP), Wegweiser zur Schonung natürlicher Ressourcen, Wien.

<sup>13</sup> OECD (2011), Auf dem Weg zu umweltverträglichem Wachstum, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, Paris.

Die zukünftigen Arbeiten der OECD fokussieren auf die Unterstützung der Länder in ihrer Entwicklung hin zu einer Grünen Wirtschaft, insbesondere mit ihren Empfehlungen in den Länder-Reviews zur Wachstums-, Investitions- und Umweltpolitik.

### **UNO-Nachhaltigkeitskonferenz Rio+20 und Grüne Wirtschaft**

Vom 20. bis 22. Juni 2012 fand in Rio de Janeiro die UNO-Nachhaltigkeitskonferenz Rio+20 statt. Das Konzept der Grünen Wirtschaft wurde erstmals auf die politische Agenda gesetzt und als wichtiges Instrument für eine Nachhaltige Entwicklung anerkannt. Die Konferenz zeigte insbesondere, dass Staaten, Organisationen sowie der Privatsektor geeignete Massnahmen für eine Grüne Wirtschaft ergreifen sollen. Gemäss dem Abschlussdokument „The Future We Want“ der Vereinten Nationen<sup>14</sup> soll mit der Transition zu einer Grünen Wirtschaft im Kontext der Armutsbekämpfung und der Nachhaltigen Entwicklung die Wohlfahrt langfristig gewährleistet, die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten sowie die Armut und wirtschaftlichen Disparitäten verringert werden. Dabei spielen Innovationen, saubere Technologien sowie die Internalisierung von externen Sozial- und Umweltkosten eine wichtige Rolle. Verabschiedet wurde zudem das Zehnjahresprogramm zur Förderung eines nachhaltigen Konsum- und Produktionsverhaltens, welches in Johannesburg 2002 vorgeschlagen und in den letzten Jahren erarbeitet wurde.

Das Abschlussdokument von Rio+20 hält wichtige Aspekte für eine Grüne Wirtschaft fest:

- Die UNO soll sich dazu intern koordinieren und Informationen über bestehende Instrumente und Beispiele für eine Grüne Wirtschaft bereitstellen, um insbesondere Entwicklungsländer auf Anfrage bei der Realisierung einer Grünen Wirtschaft zu unterstützen.
- Für die Bemessung von Fortschritten soll das Bruttoinlandprodukt als Messgrösse ergänzt werden.
- Das Welthandelssystem nimmt für die Grüne Wirtschaft eine wichtige Rolle wahr.

#### **1.1.5 Ressourcenverbrauch der Schweiz**

Die Übernutzung der natürlichen Ressourcen in der Schweiz wird im Umweltbericht aufgezeigt.<sup>15</sup> Erfolge konnten in den letzten Jahrzehnten beispielsweise in der Reinhaltung von Gewässern und der Luftqualität erzielt werden. So wurde seit 1990 z.B. der Ausstoss von Schwefeldioxid um über 80 Prozent oder derjenige von bleihaltigem Feinstaub um über 90 Prozent reduziert. Die zu hohen Konzentrationen – gemessen an den gesetzlichen Grenzwerten – von Feinstaub (PM10), Ozon, Stickdioxid und Ammoniak beeinträchtigen jedoch weiterhin die Gesundheit und schädigen

<sup>14</sup> UN (2012), The Future We Want: Outcome document adopted at Rio+20, <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>.

<sup>15</sup> BAFU/BFS (2011), Umwelt Schweiz 2011, Bern und Neuchâtel.

die natürlichen Ökosysteme. Die Abfallmenge pro Kopf nimmt stetig zu und lag 2010 bei rund 700 Kilogramm pro Person.<sup>16</sup>

Der Klimawandel und seine Folgen sind in der Schweiz bereits deutlich spürbar.<sup>17</sup> Verschiedene weitere natürliche Ressourcen stehen stark unter Druck, u.a. die Biodiversität und der Boden. So geht beispielsweise fast ein Quadratkilometer Kulturland pro Sekunde verloren. Dadurch werden Funktionen des Bodens wie die Nahrungsmittelproduktion, die Regulierung des Wasserhaushalts oder als Habitat für die Biodiversität verändert.

Der totale Materialaufwand der Schweiz hat seit 1990 um 17 Prozent zugenommen und erreichte 2011 122 Kilogramm pro Einwohnerin und Einwohner pro Tag. Der Verbrauch an Metallen betrug 2011 insgesamt rund 2,5 Millionen Tonnen.<sup>18</sup> Dieser Verbrauch ist teilweise mit einer besonders hohen Umweltbelastung verbunden.<sup>19</sup>

Die Schweiz ist eine stark in den globalen Markt integrierte Volkswirtschaft mit einem grossen Dienstleistungssektor und relativ hoher Import- und Exporttätigkeiten. Mehr als die Hälfte der Umweltbelastung des Schweizer Konsums fällt im Ausland an. Um sie auf ein naturverträgliches Mass zu reduzieren, wäre gemäss heutigem Kenntnisstand eine Reduktion des Ressourcenverbrauchs in einer Größenordnung von 65 Prozent erforderlich.<sup>20</sup> Nicht alle Phasen des Lebenszyklus eines Produkts (Produktion, Transport, Nutzung, Entsorgung) finden im gleichen Land statt. Dies ist eine Folge der zunehmenden Globalisierung mit wachsender internationaler Arbeitsteilung.

Güter, die über den ganzen Lebenszyklus eine besonders hohe Umweltbelastung verursachen, sind neben fossiler Energie und energieverbrauchenden Gütern beispielsweise Elektroanlagen, Beton, Fette und Öle, Dünger, Pestizide, Herbizide, Fungizide, Futtermittel und Textilien. Diese Tatsache wird aus der Ökobilanzierung nach der Methode der ökologischen Knappheit ersichtlich. Die Gewichtung der einzelnen Umweltprobleme und die Umwandlung in die Einheit der sogenannten Umweltbelastungspunkte orientieren sich dabei an den Zielen der schweizerischen Umweltpolitik. Werden die Produkte zu Konsumbereichen aggregiert, wird ersichtlich, dass die belastendsten Bereiche Ernährung, Wohnen und private Mobilität sind. Sie machen gemäss einer 2011 erstmals durchgeführten Pilotstudie zusammen gut

<sup>16</sup> BAFU/BFS (2011), Umwelt Schweiz 2011, Bern und Neuchâtel.

<sup>17</sup> Bundesrat (2012), Strategie zur Anpassung an den Klimawandel, Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder, Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012, Bericht UD-1055-D, Bern.

<sup>18</sup> BFS (2013), Materialflusskonten, Neuchâtel.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/05/blank/data/03/01.html> (Abrufdatum: 14.05.2013).

<sup>19</sup> Jungbluth N. et al. (2012): Umweltbelastungen des privaten Konsums und Reduktionspotenziale. <http://www.esu-services.ch/fileadmin/download/jungbluth-2012-Reduktionspotenziale-BAFU.pdf>.

<sup>20</sup> Jungbluth N. et al. (2011): Environmental Impacts of Swiss Consumption and Production: [http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01611/index.html?lang=en&show\\_kat=/publikationen](http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01611/index.html?lang=en&show_kat=/publikationen); sowie Footprintnetwork (2012): Country Factsheet: Switzerland.

[http://www.footprintnetwork.org/images/trends/2012/pdf/2012\\_switzerland.pdf](http://www.footprintnetwork.org/images/trends/2012/pdf/2012_switzerland.pdf) (Abrufdatum 24.05.2013)

zwei Drittel der gesamten Umweltbelastung des Schweizer Konsums aus.<sup>21</sup> Dieses Ergebnis stimmt mit den Erkenntnissen aus ähnlichen Untersuchungen für die EU-Länder überein.<sup>22</sup>

Ernährung ist verantwortlich für knapp 30 Prozent der Umweltbelastung. Für die Herstellung von Nahrungsmitteln sind grosse Flächen notwendig, was abhängig von den geografischen Gegebenheiten des Exportlandes, problematisch sein kann. Die weltweite Ausdehnung landwirtschaftlicher Flächen erhöht den Druck auf Naturräume wie z.B. tropische Regenwälder. Ausserdem werden beim Anbau von Futter- und Nahrungsmitteln teilweise Pflanzenschutzmittel und Dünger eingesetzt, welche die Böden und Gewässer belasten können. Viele landwirtschaftliche Aktivitäten sind zudem mit einem hohen Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen verbunden.

Die Umweltbelastung im Bereich Wohnen ist v.a. auf die Strom- und Wärmenutzung von Haushalten sowie auf die verwendeten Baustoffe und die Vielzahl von Chemikalien, die im täglichen Gebrauch zur Anwendung kommen, zurückzuführen.

Hauptverantwortlich für die Umweltbelastung in der Mobilität sind die klimaschädigenden Treibhausgasemissionen durch den Treibstoffverbrauch, aber auch Luft- und Lärmemissionen sowie Landschaftsbeeinträchtigungen durch Verkehrsinfrastrukturen.

Die Schweizer Wirtschaft ist aufgrund geringer Rohstoffvorkommen stark vom Ausland abhängig. Die Materialimporte haben zwischen 1990 und 2011 um rund 13 Prozent zugenommen. 2011 wurden 6,6 Tonnen Material pro Kopf in die Schweiz importiert. Davon sind rund 2,3 Tonnen fossile Energieträger, 1,7 Tonnen nichtmetallische Mineralien (z.B. Kies, Gips, Phosphatdünger), 1,2 Tonnen Biomasse (z.B. Nahrungsmittel, Holz) und rund 800 Kilogramm Metalle.<sup>23</sup> Ein Teil der Materialimporte findet Eingang in Produktionsprozesse und verlässt die Schweiz wieder als Exportprodukte. Diese Entwicklungen sind ökologisch relevant, da mit zunehmender Nachfrage nach Rohstoffen die Umweltbelastungen durch Abbau, Transport, Verarbeitung und Entsorgung steigen.

Expertinnen und Experten im Auftrag des BAFU haben die Potenziale zur Reduktion der Umweltbelastung abgeschätzt<sup>24</sup>. In der Energie- und Klimapolitik setzt der Bundesrat auf Einsparungen beim Energieverbrauch und den Ausbau erneuerbarer Energien. Damit sollen der inländische CO<sub>2</sub>-Ausstoss und andere Umweltbelastungen massgeblich reduziert werden. Heute werden gemäss den Schätzungen rund 40

<sup>21</sup> BAFU (2011), Environmental Impacts of Swiss Consumption and Production, A combination of input-output analysis with life cycle assessment, Environmental studies no. 1111, Bern.

<sup>22</sup> EEA (2010), The European Environment, State and Outlook 2010: Consumption and the environment, Copenhagen.

Faber J. et al (2012), Behavioural Climate Change Mitigation Options and Their Appropriate Inclusion in Quantitative Longer Term Policy Scenarios. Im Auftrag von European Commission, DG Climate Action, [http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/docs/main\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/docs/main_report_en.pdf).

<sup>23</sup> BFS (2012): Materialflusskonten, Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/05/blank/data/03/01.html> (Abrufdatum: 14.05.2012).

<sup>24</sup> Ernst Basler und Partner (2013), RessourcenEFFizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon.

Prozent der Umweltbelastung durch den inländischen Endenergiebedarf verursacht. Die Energiestrategie 2050 des Bundesrats verfolgt die Absicht, den Energieverbrauch pro Kopf langfristig deutlich zu reduzieren. Mit der Vorlage zur Energiestrategie sollen entsprechende Zielsetzungen im Energiegesetz verankert sowie ein erstes Massnahmenpaket umgesetzt werden. Mit der Reduktion des Energieverbrauchs würde auch die Umweltbelastung reduziert. Weitere Bereiche müssen ebenfalls wichtige Beiträge zur Reduktion der Umweltbelastung leisten. Gemäss den erwähnten Experteneinschätzungen kann davon ausgegangen werden, dass ausserhalb des Energiebereichs ein Reduktionspotenzial in einer Grössenordnung von rund 20% der Umweltbelastung besteht, insbesondere in den Bereichen Rohstoffe und Konsumprodukte.

### **1.1.6 Stärkung der Wirtschaft**

Mit ihrer hohen Innovationskraft kann die Schweiz nicht nur zur Verbesserung der Ressourceneffizienz beitragen, sondern gleichzeitig Arbeitsplätze, Einkommen und Wohlstand schaffen. Dank der Innovationskraft der Schweizer Wirtschaft erschliessen sich wichtige neue Absatzmärkte für ressourcenschonende Technologien und Produkte. Ressourcenschonende Technologien können ausserdem zu merklichen Kosteneinsparungen bei den Schweizer Unternehmen führen. Gegen die Hälfte der Kosten in der industriellen Produktion geht auf den Materialverbrauch zurück. Gemäss einer deutschen Studie können die Unternehmen bei Ausnutzung der Effizienzpotenziale ihre Materialkosten um bis zu 20 Prozent senken.<sup>25</sup>

Die Wirtschaft kann nur leistungsfähig bleiben, wenn sie über genügend natürliche Ressourcen wie Metalle oder Agrarrohstoffe verfügt. Es liegt deshalb auch im Eigeninteresse der Wirtschaft, für die langfristige Verfügbarkeit der natürlichen Ressourcen zu sorgen und Versorgungsrisiken zu senken.

Die wirtschaftliche Bedeutung ressourcenschonender Technologien (Cleantech) ist in einer Studie von Ernst Basler & Partner und Nowak<sup>26</sup> erhoben worden. Gemäss dieser Studie waren 2008 in der Schweiz rund 160 000 Personen im Cleantech-Bereich tätig. Mit einer jährlichen Bruttowertschöpfung von geschätzten 18 bis 20 Milliarden Franken leistet Cleantech einen Beitrag von rund 3 bis 3,5 Prozent an das Bruttoinlandprodukt.

Die Wachstumsperspektiven für Cleantech sind beachtlich. Zu diesem Schluss kommen verschiedene internationale Studien. Das World Business Council for Sustainable Development<sup>27</sup> etwa schätzt, dass die Wertschöpfung in Branchen mit starkem Umweltbezug wie Energie, Landwirtschaft, Wasser usw. bis im Jahr 2050 global um rund 4100 Milliarden US-Dollar zunimmt.

<sup>25</sup> Kristof K. et al. (2010), Materialeffizienz und Ressourcenschonung „MaRes“ – Endbericht des Projekts, Wuppertal.

<sup>26</sup> Ernst Basler & Partner, NET Nowak Energie & Technologie AG (2009), Cleantech Schweiz. Studie zur Situation von Cleantech-Unternehmen in der Schweiz. Im Auftrag des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie BBT.

<sup>27</sup> WBCSD (2010), Vision 2050, The new agenda for business, <http://www.wbcsd.org/web/vision2050.htm>.

Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen auch Roland Berger Strategy Consultants, zitiert im deutschen Umwelttechnologie-Atlas.<sup>28</sup> Sie schätzen das aktuelle Marktvolumen für den Cleantech-Bereich auf weltweit insgesamt 2044 Milliarden Euro und erwarten in den verschiedenen Cleantech-Bereichen jährliche Wachstumsraten bis 2025 von 3 bis 9 Prozent.

Am meisten Exporte erzielten Schweizer Cleantech-Unternehmen im Zeitraum von 2000 – 2007 im Bereich Abfallwirtschaft und Ressourceneffizienz; sie machten knapp 40 Prozent aller Cleantech-Exporte aus.<sup>29</sup>

Die Deutsche Bundesregierung<sup>30</sup> hat im Rahmen ihres Ressourceneffizienzprogramms (ProgRess) unter anderem auch die Marktchancen der Kreislaufwirtschaft untersuchen lassen. Die Ergebnisse zeigen, dass die jährlichen Wachstumsraten für Anlagen im Bereich Abfall und Recycling bei 3 Prozent liegen. Für High-Tech-Recyclingverfahren wie z.B. Technologien zur schnellen Sortierung verschiedener Kunststofffraktionen wird gar ein jährliches Wachstum bis 2020 von 15 Prozent erwartet.

## **1.2 Volksinitiative „Grüne Wirtschaft“**

### **1.2.1 Zustandekommen**

Ein Initiativkomitee unter Federführung der Grünen Partei Schweiz (GPS) hat am 6. September 2012 die Initiative für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft) fristgerecht bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die nach Artikel 139 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) erforderlichen 100 000 gültigen Unterschriften konnten fristgerecht gesammelt werden. Die Bundeskanzlei hat daher mit Verfügung vom 9. Oktober 2012 festgestellt, dass die Volksinitiative mit 112 098 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen ist.

### **1.2.2 Ziele und Inhalte der eidgenössischen Volksinitiative**

Die Initiative will mit einem neuen Artikel 94a der Bundesverfassung eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft schaffen, geschlossene Stoffkreisläufe fördern und dafür sorgen, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten das Potenzial der natürlichen Ressourcen nicht beeinträchtigen. Der Bund soll dazu mittel- und langfristige Ziele setzen und zu Beginn jeder Legislatur Bericht erstatten. Er soll auf der Massnahmenebene u.a. Innovationen fördern, Vorschriften für Produkte und Prozesse erlassen sowie Steuer- und Budgetmassnahmen ergreifen, beispielsweise Lenkungssteuern auf den Verbrauch natürlicher Ressourcen. Die Initiative fordert in der

<sup>28</sup> BMU (2012), GreenTech made in Germany 3.0, Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland, Berlin.

<sup>29</sup> Fraunhofer ISI (2011), Optimierung der Wertschöpfungskette Forschung-Innovation-Markt im Cleantech-Bereich, Karlsruhe.

<sup>30</sup> Deutsche Bundesregierung (2012), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin.

Übergangsbestimmung als langfristiges Ziel bis 2050 einen „ökologischen Fussabdruck“, der auf die Weltbevölkerung hochgerechnet eine Erde nicht überschreitet.

### **1.2.3 Würdigung der Volksinitiative**

Die Initiative hat einen umfassenden Ansatz, der nicht bei einzelnen Ressourcen ansetzt, sondern übergeordnete Rahmenbedingungen zur Schonung der natürlichen Ressourcen festlegt. Die allgemeine Zielrichtung der Initiative für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft ist angesichts der drängenden Ressourcenprobleme gerechtfertigt und der von der Initiative dargelegte Handlungsbedarf ist unumstritten.

Das konkrete Ziel „Fussabdruck eine Erde“ bis 2050 in den Übergangsbestimmungen ist jedoch aus heutiger Sicht kaum zu erreichen und die vorgeschlagenen Elemente dürften Befürchtungen vor einer neuen Regulierungsflut und vor einer zentralen Ressourcenplanung wecken, weil ein quantitatives Ziel auf Verfassungsstufe dem Fussabdruck ein Übergewicht gegenüber anderen Verfassungszielen geben würde. Die vorgeschlagene Steuernorm ist zudem sehr offen formuliert und genügt nicht dem Grad der Bestimmtheit der Steuernormen in der Bundesverfassung. Einen Auftrag zur Erarbeitung einer Vorlage zur ökologischen Steuerreform im Energiebereich hat der Bundesrat bereits erteilt.

Der Initiativtext lässt die Methodik zur Messung des ökologischen Fussabdrucks offen. Die Methode nach Wackernagel<sup>31</sup> ist einer von verschiedenen Ansätzen. Er stellt die gesamte Belastung der Umwelt durch den Menschen in einer einzigen Zahl dar. Er ist deshalb anschaulich und auch international vergleichbar, da für die meisten Länder der Welt Datenreihen existieren. Allerdings vernachlässigt er wesentliche Aspekte wie z.B. die Verschmutzung von Wasser, Luft und Boden, die Erschöpfung wichtiger nicht erneuerbarer Ressourcen oder die Auswirkungen der Kernkraft.

Die Anliegen der Initiative zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen sind durchaus gerechtfertigt. Die Arbeiten des Bundes (vgl. Kapitel 1.3) zeigen ebenfalls Handlungsbedarf bei der Senkung der Umweltbelastung und der Stärkung der Ressourceneffizienz auf. Insbesondere bei den Auswirkungen des Konsums in der Schweiz auf die Umweltbelastung im In- und Ausland sowie beim Schliessen von Stoffkreisläufen besteht Handlungsbedarf. Durch geeignete Massnahmen sollen der Bedarf an neuen Rohstoffen und die damit verbundenen Umweltbelastungen beim Abbau reduziert werden. Die heutige Verfassungsgrundlage gibt die Möglichkeit, zielgerichtete Massnahmen auf Gesetzesstufe umzusetzen. Die heutigen gesetzlichen Bestimmungen (USG) weisen aber noch entscheidende Lücken auf. Hier sollen konkrete Regelungen das USG ergänzen und präzisieren.

### **1.2.4 Haltung des Bundesrates**

Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung der Initiative. Er geht aber davon aus, dass das Ziel der Initiative insbesondere wegen der Umweltbelastung,

<sup>31</sup> <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/methodology/> (Abrufdatum 24.05.2013)

welche die Schweizer Bevölkerung im Ausland verursacht, nicht umsetzbar ist. Deshalb lehnte er an seiner Sitzung vom 27. Februar 2013 die Initiative für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft) ab. Der Bundesrat schlägt die vorliegende Revision des USG als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative vor.

Aus Sicht des Bundesrats ist ein grundsätzlicher Richtungswechsel notwendig, um die Lebensgrundlagen der kommenden Generationen nicht zu gefährden. In einem ersten konkreten Schritt soll auf Basis der bestehenden Verfassungsgrundlage das USG angepasst werden. Mit der Revision des USG kann eine begrenzte und verhältnismässige Umsetzung der Anliegen der Initiative im Rahmen der bestehenden Verfassung erreicht werden. Im Unterschied zu einem neuen Verfassungsartikel sind die im indirekten Gegenvorschlag vorgesehenen Massnahmen konkreter fassbar und umsetzbar. Damit erfüllt der Gegenvorschlag das Bedürfnis der Wirtschaftsakteure, dass der Umbau zur Grünen Wirtschaft in vorhersehbaren Schritten erfolgt.

Eine umfassende Beurteilung der Initiative durch den Bundesrat ist nicht Teil der Vernehmlassungsvorlage. Der Bundesrat wird seine Überlegungen zur Ablehnung der Volksinitiative im Rahmen der Botschaft an das Parlament detaillierter darlegen.

## **1.3 Grüne Wirtschaft Schweiz**

### **1.3.1 Konzept Grüne Wirtschaft**

Das Konzept für eine Grüne Wirtschaft hat eine ressourcenschonendere und leistungsfähige Wirtschaft zum Ziel, welche die Wohlfahrt insgesamt stärkt. Dazu müssen einerseits die bestehenden Politiken ihren Beitrag leisten, andererseits muss die Ressourceneffizienz bei Rohstoffen und bei Konsumprodukten deutlich gesteigert werden.

Der wichtige Beitrag der bestehenden Politiken zum Schutz der Umwelt und zur Senkung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen ist in Kapitel 1.3.2 dargestellt. Die weiteren Massnahmen, die einen erheblichen Beitrag zur Grünen Wirtschaft leisten müssen, sind im Aktionsplan Grüne Wirtschaft enthalten (vgl. Kapitel 1.3.3).

Für eine erfolgreiche Umsetzung einer Grünen Wirtschaft sind vorsehbare, innovationsfreundliche staatliche Rahmenbedingungen ein wichtiger Pfeiler, alleine sind sie aber nicht ausreichend. Erforderlich ist auch ein starkes freiwilliges Engagement von Wirtschaft und Gesellschaft. Der Wirtschaft kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Unternehmen und Wirtschaftsverbände übernehmen in ihrem eigenen Interesse bereits heute Verantwortung für eine Grüne Wirtschaft, und zahlreiche Unternehmen haben grosse Leistungen hinsichtlich Ressourcen-, Rohstoff- und Energieeffizienz erbracht. Dies muss noch verstärkt werden, denn die Schweizer Wirtschaft ist darauf angewiesen, dass die Qualität von und die Versorgungssicherheit mit natürlichen Ressourcen gewährleistet bleiben.

Dank einer hochqualifizierten Bildungs- und Forschungslandschaft und einem innovativen Umfeld stehen die Chancen für die Schweizer Wirtschaft gut, substantielle Umweltfortschritte zu erzielen und dabei gesamtwirtschaftlich von positiven Impulsen auf Wachstum und Beschäftigung in zukunftsweisenden Bereichen zu profitieren. Wichtig sind dabei vermehrte Investitionen in ressourcenschonende Technologien, Prozesse und Produkte, aber auch der Aufbau „grüner“ Kompetenzen im Bildungsbereich und unternehmerischer Fähigkeiten im Bereich der Ressourcenschonung.

### 1.3.2 Politikbereiche mit Beiträgen für eine Grüne Wirtschaft

Verschiedene Politikbereiche leisten bereits heute wichtige Beiträge, um die Umweltbelastung zu reduzieren und die Wirtschaft grüner zu gestalten.

**Klimapolitik:** Gemäss dem revidierten CO<sub>2</sub>-Gesetz sind im Zeitraum 2013 bis 2020 die inländischen Treibhausgasemissionen um mindestens 20 Prozent gegenüber 1990 zu vermindern. Dabei sollen etablierte Massnahmen der Periode 2008 – 2012 weitergeführt und verbessert werden (z.B. CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe auf Brennstoffe, Gebäudesanierungsprogramm usw.).

**Energiapolitik:** Der Bundesrat und das Parlament haben 2011 den Grundsatzentscheid zum schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie gefällt. Mit der Energiestrategie 2050 setzt der Bundesrat in erster Linie auf eine konsequente Erschliessung der vorhandenen Energieeffizienzpotenziale und – unter Wahrung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Schutz und Nutzen in der Interessenabwägung – in zweiter Linie auf die Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale der Wasserkraft und der neuen erneuerbaren Energien.

**Biodiversitätspolitik:** Die Strategie Biodiversität Schweiz wurde vom Bundesrat im April 2012 verabschiedet und enthält zehn strategische Ziele. Insbesondere die angestrebten Massnahmen zur nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen, zur Überprüfung finanzieller Anreize sowie zur Messung der Ökosystemleistungen (als Beitrag zur umfassenden Wohlfahrtsmessung) sind direkte Beiträge zu einer Grünen Wirtschaft.

**Agrarpolitik:** Im Rahmen der Agrarpolitik 2014 – 2017 werden u.a. die Direktzahlungen gezielter auf die Erbringung verschiedener Leistungen ausgerichtet. Ziele sind u.a. die Steigerung der Ressourcen- und Rohstoffeffizienz, die Erhaltung des fruchtbaren Kulturbodens, die Förderung der Biodiversität und die Förderung nachhaltiger Konsummuster.

**Waldpolitik:** Der Bundesrat hat im Herbst 2011 durch die Verabschiedung der Waldpolitik 2020 neue Akzente für eine nachhaltige, effiziente und innovative Waldbewirtschaftung gesetzt, z.B. sollen der Wald und die Bewirtschaftung stärker zur Minderung der Klimaveränderung beitragen.

**Raumordnungspolitik:** Die Revision des Raumplanungsgesetzes und die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative sind wichtige Schritte auf dem Weg zu einer haushälterischen Nutzung des Bodens (z.B. Vermeidung der Zersiedelung, Siedlungsbegrenzung).

**Wachstumspolitik:** Der Bericht zur Wachstumspolitik 2012 – 2015 enthält neu das Handlungsfeld „Tragbarkeit der Umweltbeanspruchung gewährleisten“. Im Sinne einer Grünen Wirtschaft soll damit der Erschöpfbarkeit natürlicher Ressourcen Rechnung getragen, gleichzeitig aber Wachstum ermöglicht werden. Die Regenerationsfähigkeit des Erdklimas und die Respektierung der Grenzen der Belastbarkeit der natürlichen Umwelt mit Schadstoffen sind für eine prosperierende Wirtschaft langfristig essenziell.

**Aussenpolitik/Entwicklungspolitik:** Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013 – 2016 umfasst strategische Vorgaben zur Gestaltung nachhaltigkeitsorientierter Entwicklungsprozesse und einer Grünen Wirtschaft. Diese Anliegen werden durch die Schweizerische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit in ausgewählten Ländern umgesetzt mit Engagements z.B. für nachhaltige Landnutzung, emissionsarme und ressourceneffiziente Entwicklungsstrategien, Anpassung an die Auswirkungen der Globalen Erwärmung, Erhalt der Biodiversität, Nachhaltigkeit im Rohstoffabbau und –handel sowie durch Zusammenarbeit mit multilateralen Entwicklungsorganisationen (UNO, Weltbank usw.) und Teilnahme an multilateralen Prozessen (z.B. Rio+20).

### 1.3.3 Aktionsplan Grüne Wirtschaft

Am 13. Oktober 2010 hat der Bundesrat sechs Handlungsfelder der Grünen Wirtschaft definiert und der Verwaltung entsprechende Aufträge erteilt. Am 8. März 2013 hat er den Bericht des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK „Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan“<sup>32</sup> zur Kenntnis genommen und die zuständigen Departemente mit der Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans beauftragt. Der Bericht legt den Stand der Arbeiten dar und fasst 27 bestehende und neue Massnahmen zu einem Aktionsplan zusammen.

Der Aktionsplan dient als Grundlage für den vorliegenden Entwurf der USG-Revision (vgl. Kapitel 2.1). Er legt vier Umsetzungsschwerpunkte fest:

- Ziel, Messung, Information, Berichterstattung
- Abfälle und Rohstoffe
- Konsum und Produktion
- Übergreifende Instrumente

<sup>32</sup> BAFU (2013), Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan, Bern.

## 2 Die beantragte Neuregelung

### 2.1 Zweck und Kernpunkte der vorgeschlagenen USG-Revision

Eine Weiterentwicklung und Modernisierung der Umweltpolitik, wie sie unter anderem an der UNO-Nachhaltigkeitskonferenz in Rio 2012 diskutiert wurde, sind notwendig, um den aktuellen ökologischen Herausforderungen begegnen zu können. Die vorliegenden Anpassungen des USG schaffen neue Rechtsgrundlagen für die effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen mit dem Ziel, die Umweltbelastung zu reduzieren sowie die Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft zu stärken. Die Vorlage will geeignete Rahmenbedingungen in der Umweltschutzgesetzgebung verankern, um den Konsum ökologischer zu gestalten, Stoffkreisläufe zu schliessen und um Informationen zur Ressourceneffizienz bereitzustellen. Die Wirkung dieser Massnahmen wird verstärkt durch die Förderung von freiwilligen Initiativen im Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Die neuen Massnahmen berücksichtigen die Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismässigkeit und der wirtschaftlichen Tragbarkeit. Zudem berücksichtigen sie internationale Verpflichtungen und werden insbesondere mit Umweltkonventionen und mit den Bestimmungen des nationalen und internationalen Handelsrechts abgestimmt.

Die Anpassungen des bestehenden USG betreffen die folgenden vier Bereiche:

**Ziel und Berichterstattung:** Leitziel ist die Verbesserung der Ressourceneffizienz von Produktion und Konsum um damit die Umweltbelastung massgeblich zu reduzieren. Dabei soll auch die im Ausland mitverursachte Umweltbelastung berücksichtigt werden. Im Rahmen einer regelmässigen Berichterstattung sollen zudem die Entwicklung der Ressourceneffizienz sowie die Umweltbelastung ausgewiesen und allfällige weitere Massnahmen vorgeschlagen werden.

**Abfälle und Rohstoffe:** In der Abfall- und Rohstoffpolitik der Schweiz bestehen wesentliche Potenziale zu weiteren Verbesserungen. Die Vorlage enthält deshalb Ergänzungen und Präzisierungen der gesetzlichen Grundlagen, um heute noch offene Stoffkreisläufe zu schliessen, vermehrt Recyclingrohstoffe einzusetzen und um den Rohstoffbedarf und das Abfallaufkommen zu senken. Im Bereich der Abfallanlagen sollen Vorschriften zum Stand der Technik erlassen werden um die stoffliche und energetische Effizienz zu verbessern. Weiter soll der Bund die Kompetenz erhalten, bei bestimmten Verpackungsmaterialien für den Detailhandel wenn nötig eine Rücknahmepflicht einzuführen um die Verwertung zu verbessern.

**Konsum und Produktion:** Die Umweltauswirkungen von Produkten sollen über den ganzen Lebensweg eines Produkts reduziert werden. Als Instrument stehen Vereinbarungen der Wirtschaft mit dem Bund im Vordergrund. Sollten diese nicht zu den gewünschten Effekten führen, soll der Bundesrat aber auch die Kompetenz erhalten, bei Produkten, welche in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, im Bedarfsfall Vorschriften zur Information und Berichterstattung über Produkte zu erlassen. Eine allgemeine Rege-

lung für Anforderungen an das Inverkehrbringen von ökologisch bedenklichen Produkten schafft auch die rechtliche Grundlage für die Einführung einer EU-analogen Regelung zum Verbot des Inverkehrbringens von illegal geschlagenem Holz.

**Übergreifende Instrumente:** Zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft ist es unerlässlich, in engem Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft gemeinsame und freiwillige Massnahmen zu konkretisieren und umzusetzen. Aus diesem Grund soll im Rahmen der USG-Revision die gesetzliche Grundlage für eine Plattform Grüne Wirtschaft geschaffen werden. Angesichts des globalen Drucks auf die natürlichen Ressourcen ist ausserdem das internationale Engagement der Schweiz zur Verbesserung der Ressourceneffizienz zu erhöhen, hauptsächlich durch eine engere Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Institutionen sowie durch finanzielle Beiträge.

## 2.2 Massnahmen

### 2.2.1 Ziel und Berichterstattung

Heute fehlt eine im Umweltschutzgesetz verankerte, langfristige Zielsetzung zur Verbesserung der Ressourceneffizienz. Mit einer Zielsetzung und einem Reporting-Mechanismus soll deshalb ein Rahmen für die Verbesserung der Ressourceneffizienz und damit für die Reduktion der Umweltbelastung gesetzt werden. Auch die Akteure der Wirtschaft müssen sich in ihren strategischen Entscheidungen an einer langfristigen und vorhersehbaren Zielsetzung ausrichten können. Insofern dient diese der Planungssicherheit und einer faktenbasierten Politik. Den politischen Entscheidungsträgern wird mit der regelmässigen Messung und Berichterstattung über die Fortschritte zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und zur Umweltbelastung eine wichtige Orientierungshilfe geliefert.

Eine auf Dauer angelegte Verbesserung der Ressourceneffizienz und damit eine Reduktion der Umweltbelastung, auch unter Berücksichtigung der im Ausland mitverursachten Umweltbelastung, wird als programmatisches Ziel festgelegt, weil der heutige Ressourcenverbrauch das naturverträgliche Mass überschreitet<sup>33</sup>. Da mehr als die Hälfte der Umweltbelastung, welche wir mit unserem Konsum verursachen, im Ausland anfällt, ist auch die Berücksichtigung dieser Auswirkungen auf die Umwelt wichtig.

Die Zielerreichung wird anhand eines Sets von Indikatoren beurteilt, welches die Auswirkungen auf die zentralen Umweltaspekte (wie Wasser, Biodiversität, Klima, Boden, Materialverbrauch und weitere) im In- und Ausland abdeckt. Wichtige Basisinformationen dazu liefern Analysen und Statistiken von BAFU, Bundesamt für Statistik (BFS) und anderen Bundesämtern. Insbesondere werden in diesem Set auch Indikatoren der umweltökonomischen Gesamtrechnung des BFS integriert,

<sup>33</sup> BAFU (2013), Bericht an den Bundesrat; Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan, Bern.

welche die Beziehungen zwischen Umwelt und Wirtschaft beschreiben (Materialaufwand, Umweltschutzausgaben usw.). Methodisch ist die Messung der Zielerreichung mit grossen Herausforderungen verbunden: Indikatoren, welche hohe Anforderungen an Präzision, Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten erfüllen, wie zum Beispiel inländische Treibhausgase, Bodenversiegelung oder Materialverbrauch, bilden jeweils lediglich einen Teilbereich der Gesamtproblematik der Umweltbelastung ab. Weitere Indikatoren wie beispielsweise Graue Treibhausgasemissionen oder Angaben zum Grauen Materialkonsum im Ausland sind notwendig. Der Bundesrat unterstützt nationale und internationale Anstrengungen zur Entwicklung und Festlegungen von Messmethoden, die möglichst international abgestimmt sind und den Anforderungen der amtlichen Statistik entsprechen.

Für das Monitoring und die Weiterentwicklung der Messmethoden besteht im USG bereits eine ausreichende Gesetzesgrundlage.<sup>34</sup> Bei Bedarf wird der Bundesrat auf Verordnungsebene entsprechende Bestimmungen erlassen, die zur Messung benötigt werden.

Über die Fortschritte bezüglich Ressourceneffizienz und der Entwicklung der Umweltbelastung soll der Bundesrat dem Parlament regelmässig Bericht erstatten und den aus seiner Sicht erforderlichen Handlungsbedarf zur Verbesserung der Ressourceneffizienz aufzeigen. Er wird dabei die Wirksamkeit der weiteren relevanten Politiken und Strategien berücksichtigen. Die Arbeiten zur Berichterstattung werden inhaltlich und zeitlich mit denjenigen zur Strategie Nachhaltige Entwicklung abgestimmt.

In seinem Bericht kann der Bundesrat auch quantitative Ressourcenziele vorschlagen (beispielsweise Recyclingquoten für wichtige Materialien oder quantitative Reduktionsziele bei den Lebensmittelverlusten) und aufzeigen, mit welchen Massnahmen die Ziele erreicht werden sollen. Wenn es für die Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft notwendig ist, quantitative Ziele und die nötigen Massnahmen im Gesetz zu verankern, wird dies der Bundesrat dem Parlament in Form einer Botschaft unterbreiten.

## **2.2.2 Abfälle und Rohstoffe**

Die Schweizer Abfallwirtschaft ist heute ein gut funktionierendes Gesamtsystem und in vielen Bereichen sind die Stoffkreisläufe weitgehend geschlossen. So bestehen gut funktionierende Rücklauf- und Verwertungssysteme für viele verschiedene Abfallfraktionen, wie beispielsweise bei Getränkeverpackungen, Altmetallen oder beim Betonrecycling. Trotzdem bestehen weitere Potenziale zur Verbesserung; im zukünftigen Fokus stehen die Separatsammlung und Verwertung von Kunststoffhohlkörperverpackungen, Industrie- und Landwirtschaftsfolien, verbesserte Rückgewinnung von Nichteisenmetallen aus Galvanikschlamm, Recyclingkies aus Aushubmaterial sowie Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl. Eine übergreifende Ressourcen- und Rohstoffpolitik, welcher eine gesamtheitliche Le-

<sup>34</sup> USG, Art. 38 Abs. 3: „Der Bundesrat bestimmt, welche Prüf-, Mess- und Berechnungsmethoden anzuwenden sind.“ Sowie USG Art. 44 Abs. 1: „Bund und Kantone führen Erhebungen über die Umweltbelastung durch und prüfen den Erfolg der Massnahmen des Gesetzes.“

benswegbetrachtung der Produkte zugrunde liegt, besteht allerdings noch nicht. Die Abfall- und Rohstoffpolitik soll deshalb weiter ausgebaut werden, damit heute noch offene Stoffkreisläufe geschlossen, vermehrt Sekundärrohstoffe eingesetzt sowie der Rohstoffbedarf und das Abfallaufkommen gesenkt werden.

### **Rücknahmepflicht für Verpackungen im Konsumbereich**

Gesamthaft fallen in der Schweiz jährlich rund 3,6 Millionen Tonnen Siedlungsabfälle an, davon sind schätzungsweise ein Drittel bis die Hälfte Verpackungsmaterialien. Die schweizerischen Detailhändler engagieren sich heute in sehr unterschiedlichem Ausmass und auf freiwilliger Basis bei der Rücknahme von Verpackungsmaterialien, z.B. in den Bereichen Karton, Plastikfolien, Getränkeverpackungen oder Kunststoffhohlkörper. Sie nehmen vereinzelt gewisse Verpackungen zurück. Abgesehen von PET-Flaschen und PE-Milchflaschen ist das Rücknahmeangebot jedoch nicht einheitlich. Wie die grossen Abfallmengen an Verpackungsmaterialien mit Verwertungspotenzial im durchschnittlichen Schweizer Kehrichtsack verdeutlichen (ca. 1,2 Millionen Tonnen pro Jahr), sind die freiwilligen Massnahmen des Detailhandels in diesem Bereich nicht ausreichend.

Verschiedene politische Vorstösse im Bereich der Verpackungen zeigen zudem einen hohen gesellschaftlichen Druck auf, um die grossen Verpackungsmengen zu reduzieren und die stoffliche Verwertung zu stärken. Verpackungsmaterial, welches verwertet wird, leistet einen wesentlichen Beitrag zur Ressourcenschonung. So können mit der stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungen anstelle der Verbrennung im Vergleich zur Neuproduktion namhafte Mengen an Treibhausgasen wie CO<sub>2</sub> und nicht erneuerbare Ressourcen wie Erdöl eingespart werden.

Dem Bundesrat steht bereits heute mit Artikel 30b Absatz 2 Buchstabe a USG die Kompetenz zu, bei Bedarf Regelungen zur Rücknahme von Produkten nach Gebrauch zu erlassen; dabei handelt es sich um eine sogenannte „Kann-Formulierung“. Neu soll der Bundesrat spezifisch im Bereich Konsumverpackungen verpflichtet werden, Vorschriften für die Rücknahme von bestimmten Verpackungen zur Verwertung zu erlassen. Die Rücknahmepflicht soll nur für jene Verpackungen eingeführt werden, bei denen eine Sicherstellung der stofflichen Verwertung notwendig und bei denen dies aufgrund der Höhe der anfallenden Abfallmengen aus ökologischer Sicht geboten und wirtschaftlich tragbar ist. Besonders bei Kunststoffverpackungen führt das stoffliche Recycling zu einer höheren Ressourceneffizienz als deren Verbrennung.

Der Detailhandel soll einzig zur Rücknahme bestimmter Verpackungen im Konsumbereich verpflichtet werden und demzufolge über die Ausgestaltung (Design) der Verpackungsmaterialien und des Rücknahmeprozesses frei entscheiden können. Damit werden auf einfache Weise Anreize für Händler und Hersteller zur Verwertung der zurückgenommenen Verpackungen und zur materialeffizienten Gestaltung von Verpackungen geschaffen und Abfälle vermieden. Bereits bestehende Rücknahmesysteme sollen von der neuen Regelung nicht konkurrenziert werden (z.B. in den Bereichen Glas, PET oder Alu). Was die Finanzierung der Rücknahme von Verpackungen betrifft, sind keine rechtlichen Vorgaben geplant. Damit ist der

Detailhandel frei, die Rücknahme über einen vorgezogenen Recycling-Beitrag (VRB) zu finanzieren, wie dies z.B. bereits bei PET-Flaschen und Aluminiumdosen der Fall ist. Allenfalls wäre auch denkbar, die Systemkosten über eine vom Bund verordnete vorgezogene Entsorgungsgebühr (VEG) zu finanzieren.

### **Effizienzsteigerung bei Abfallanlagen und bei der Verwertung von Abfällen**

Heute bestehen aus Sicht der Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung bei diversen Abfallbehandlungsanlagen ungenutzte Potenziale bei der stofflichen und energetischen Nutzung des Abfalls als Rohstoff und Energieträger. Ziel ist, dass Abfälle nach dem Stand der Technik stofflich oder energetisch optimal verwertet werden

Abfallanlagen (Abfallverbrennungsanlagen, chemisch-physikalische Behandlungsanlagen z.B. für die Behandlung industrieller Abwässer, Verwertungsanlagen z.B. zur Rückgewinnung von Metallen usw.) sollen deshalb Anpassungen an den Stand der Technik vornehmen müssen, damit kontinuierliche Verbesserungen der stofflichen oder energetischen Effizienz erfolgen können. Dazu sollen in drei besonders relevanten Bereichen spezifische Anforderungen festgelegt werden.

### ***Verwertung von Metallen aus Rückständen der Abluft-, Abwasser- und Abfallbehandlung***

Diverse Rückstände aus der Abluft-, Abwasser- und Abfallbehandlung weisen wesentliche Potenziale zur Rückgewinnung von Metallen auf. Es gilt diese Potenziale besser zu nutzen, weil die Rückgewinnung von Metallen aus Abfällen ökologisch deutlich besser abschneidet als der Abbau von Metallerzen in ausländischen Bergwerken und Minen. Trotz der hohen Sammelquoten bei den Separatsammlungen gelangen grosse Mengen an Metallen in Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) und enden in den Verbrennungsrückständen. In einer Tonne Siedlungsabfall sind ungefähr 30 Kilogramm Metall enthalten. Zwei Drittel der Metall-Abfälle landen im Hauskehricht (insbesondere Eisen, Kupfer, Aluminium, Messing und sogar Gold) und würden bei deren Verwertung einen Altmetall-Wert von 100 Millionen Franken pro Jahr in der Schweiz erreichen. Allein für Gold läge der Wert bei ca. 10 Millionen Franken pro Jahr. Diese Metalle sollen zurückgewonnen werden.

Diese Rückgewinnung soll nicht nur aus Rückständen der Abfallbehandlung sondern insbesondere auch aus Rückständen der Abwasser- und Abluftreinigung erfolgen. Dazu gehören beispielsweise Hydroxidschlämme, welche insbesondere in grösseren Mengen in der Galvanikbranche und bei der Behandlung von Filterstäuben und Flugaschen aus KVA anfallen. Heute unterzieht nur rund die Hälfte der KVA ihren Filterstaub einer Behandlung, um die Rückgewinnung verwertbarer Anteile an Metallen aus den entstandenen Hydroxidschlämmen zu ermöglichen.

### ***Verwertung von Recyclingkies aus Aushub- und Ausbruchmaterial***

Bauabfälle sind mit über 65 Millionen Tonnen pro Jahr der grösste Abfallstrom der Schweiz. Darunter befinden sich gegen 50 Millionen Tonnen Aushub- und Ausbruchmaterialien. Trotz verschiedener Verwertungsmöglichkeiten - Wiederauffüllung von Materialentnahmestellen (Kiesgruben, Steinbrüche), Geländemodifizierungen, Baustoffherstellung (Beton, Zement) - gelangen heute immer noch jährlich

mehrere Millionen Tonnen verwertbare unverschmutzte Aushub- und Ausbruchmaterialien ungenutzt auf Deponien, sei dies aufgrund von Kostenüberlegungen oder von regional fehlender Verwertungsmöglichkeiten.

Mit dieser Regelung soll den aus heutiger Sicht sich regional abzeichnenden Ablagerungseingüssen von Aushub- und Ausbruchmaterial entgegengewirkt werden, weil der Deponieraum in der Schweiz beschränkt ist. Im Weiteren soll der Primärkies als beschränkte Ressource geschont werden.

Gemäss Bericht „Umwelt und Ressourcen: Ausblick 2050“<sup>35</sup>, welcher im Auftrag des BAFU erstellt wurde, sollen weniger als 5 Prozent der Abfälle in Deponien abgelagert werden. Die Rückgewinnung und Verwertung von Recyclingkies und -sand aus Aushub- und Ausbruchmaterial wird im Hinblick auf diese Zielerreichung einen wichtigen Beitrag leisten können.

Diese neue Verwertungspflicht beschränkt sich auf unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial, welches direkt für eine Ablagerung auf einer Deponie vorgesehen ist. Bei der Verwertung von Aushub- und Ausbruchmaterial direkt auf der Baustelle, zur Wiederauffüllung von Kiesgruben und Steinbrüchen oder zu Terrainveränderungen ist es ökonomisch nicht sinnvoll, Kies und Sand vor der Verwertung herauszunehmen. Um der ökologischen Sinnhaftigkeit und der wirtschaftlichen Tragbarkeit Rechnung zu tragen, soll auf Verordnungsstufe ein verwertbarer Mindestanteil von Kies und Sand im Aushub- und Ausbruchmaterial von voraussichtlich 30 Prozent festgelegt werden.

Bezüglich der Kosten und Marktsituation zeigen die heute vorliegenden Informationen und Erfahrungen, dass das Recycling-Kies aus unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial gegenüber dem Primärkies auf dem Markt teilweise bereits konkurrenzfähig sein kann. Dies wird insbesondere dadurch untermauert, dass einzelne Kiesgrubenbesitzer bereits heute erfolgreich bzw. zumindest kostendeckend nebst dem Primärkies auch Recyclingkies aus der Aufbereitung von Aushubmaterial auf dem Markt absetzen können. Dadurch kann erwartet werden, dass die Mehrkosten durch die zusätzliche Kiesaufbereitung insgesamt gering ausfallen.

### ***Verwertung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl***

Phosphor ist für alle Lebewesen ein essenzielles Element und wird zum überwiegenden Teil in der Landwirtschaft als Dünger eingesetzt. Bei Phosphor ist die Schweiz stark von Importen abhängig. In die Schweizer Abfallwirtschaft gelangen jährlich rund 13'500 Tonnen Phosphor (davon sind 10'800 Tonnen im Klärschlamm sowie im Tier- und Knochenmehl). In der schweizerischen Abfallwirtschaft besteht somit ein grosses Potenzial zur Rückgewinnung. Der derzeitige Umgang mit Phosphor ist noch von grossen Verlusten gezeichnet. Heute werden diese Abfälle in der Schweiz in Monoverbrennungsanlagen, KVA und Zementwerken verbrannt, da sie wegen der Gefahr der Verbreitung von Krankheitserregern und problematischen

<sup>35</sup> Ernst Basler und Partner (2012), Umwelt & Ressourcen: Ausblick 2050, Zollikon.

organischen Verbindungen in der Landwirtschaft nicht mehr zur Düngung ausgebracht werden dürfen.

Mit einer möglichst umfassenden Verwertung des Phosphors aus Klärschlamm, Tier- oder Knochenmehl könnte die Abhängigkeit der Schweiz von Importen deutlich verringert werden und der Phosphorkreislauf zu einem grossen Teil geschlossen werden. Die Gewinnung von primärem Phosphor in ausländischen Bergwerken ist häufig mit hohen Umweltbelastungen verbunden. Bestehende, an die industrielle Reife herangeführte Technologien zur Verwertung des Phosphors aus Klärschlammaschen zeigen, dass Recyclingphosphordünger in der Regel weniger Cadmium und andere Schwermetalle enthält als importierter phosphorhaltiger Dünger. Durch Substitution von primärem Phosphor durch Recycling-Phosphor wird somit die Umweltbelastung beim Einsatz von Phosphordünger reduziert. Mit der Rückgewinnung von Phosphor aus Abfällen kann mengenmässig der Bedarf für die Schweizer Landwirtschaft gedeckt werden.

Für die Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl wird der Bundesrat auf Verordnungs- und Vollzugshilfestufe (Technische Verordnung über Abfälle TVA) verbindliche technische und organisatorische Rahmenbedingungen für die Rückgewinnung von Phosphor definieren.

Die heute vorliegenden Informationen und Erfahrungen zeigen, dass der Recycling-Phosphordünger gegenüber den Primärprodukten auf dem Markt bereits konkurrenzfähig sein kann. Dies wird insbesondere durch das grosse Engagement der Industrie untermauert; so wurden bis anhin von der Wirtschaft über 30 Rückgewinnungsverfahren entwickelt, welche teils bereits in der Pilotphase stehen. Einige Verfahren stehen kurz vor der Marktreife. Dank der Verwertungspflicht verbessern sich die Investitionssicherheit und damit die Marktfähigkeit dieser neuen Verfahren. Unter diesen Bedingungen können Industrieunternehmen langfristige Investitionen in diese Technologien tätigen.

### ***Vorschriften über die Verwertung bestimmter Abfälle unter Berücksichtigung der Rohstoff- und Energieeffizienz***

Der Bundesrat soll nach ausreichenden Vorabklärungen (inkl. Evaluation der Kosten und Prüfung freiwilliger Massnahmen) und nach Nachweis eines rechtlichen Regulierungsbedarfs für weitere bestimmte Abfälle Vorschriften hinsichtlich der Rohstoff- und Energieeffizienz erlassen können. Angesprochen sind hier insbesondere Abfälle mit seltenen technischen Metallen (STM). Unsere Gesellschaft ist aufgrund der rasanten Entwicklung von elektrischen und elektronischen Anwendungen in praktisch allen unseren Lebensbereichen stark von den STM abhängig. Dazu gehören Metalle wie z.B. Indium, Lithium, die Gruppe der "Platinmetalle", die Gruppe der "Seltene Erden" oder Tantal. Eine besondere Herausforderung der kommenden Jahre wird also die wirtschaftliche Rückgewinnung der STM aus Elektronikschrott der Informations- und Kommunikationstechnologie sein. Die teure Primär-Gewinnung der Metalle mit zum Teil extremen Belastungen für die Umwelt, die Tatsache, dass STM-Vorkommen selten sind und die Abhängigkeit von einigen wenigen Förderländern erhöhen das Interesse an der Rückgewinnung zusätzlich.

## **Bewilligungspflicht für Abfallanlagen**

Für Abfallanlagen (ausser Deponien) besteht heute keine Rechtsgrundlage im USG für eine Bewilligungspflicht. Bei KVA führt dies beispielsweise dazu, dass zu geringe Anpassungen an den Stand der Technik erfolgen und damit Verbesserungen der stofflichen und energetischen Effizienz ausbleiben. Für Abfallanlagen, insbesondere KVA, sollen deshalb entsprechende Regelungen mit Fokus auf die Steigerung der Rohstoff- und Energieeffizienz eingeführt werden.

Der Bundesrat soll nach ausreichenden Vorabklärungen (inkl. Evaluation der Kosten und Prüfung freiwilliger Massnahmen) und dem Nachweis eines rechtlichen Regulierungsbedarfs weitere Anlagen zur Entsorgung von Abfällen der Bewilligungspflicht unterstellen können. Denkbar ist, dass folgende weitere Anlagen zu gegebener Zeit der Bewilligungspflicht unterstellt werden: Sonderabfallverbrennungsanlagen, Kompostier- und Vergärungsanlagen sowie Bauabfallbehandlungsanlagen.

Mit dieser Bewilligungspflicht sollen auf Bundesebene die Voraussetzungen zur Harmonisierung der Bewilligungen von Abfallanlagen unter Berücksichtigung der Rohstoff- und Energieeffizienz geschaffen werden. Im Weiteren soll der Bundesrat auch technische und organisatorische Vorschriften über Abfallanlagen erlassen können, insbesondere über den Stand der Technik, den Bedarfsnachweis und die Bewilligungsdauer. Bei der Festlegung solcher Vorschriften hat der Bundesrat wiederum die Aspekte der Rohstoff- und Energieeffizienz zu berücksichtigen.

## **Übrige Massnahmen (ohne Gesetzesänderung)**

Zusätzlich zu den im USG neu zu regelnden Massnahmen werden im Rahmen des Aktionsplans Grüne Wirtschaft Prüfaufträge vorgenommen.

Aktuell fehlen umfassende Kenntnisse über die vorhandenen Vorkommen von nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen in der Schweiz und den Bedarf in der Schweiz wie auch über die inländischen und grenzüberschreitenden Stoffflüsse. Es wird darum geprüft, mit welchen Massnahmen die langfristige Versorgung der Schweiz mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen im Hinblick auf einen möglichst optimalen Ressourceneinsatz verbessert werden kann.

Im Sinne einer gesamthaften Lebenszyklusbetrachtung von Bauprodukten werden auch Anforderungen an neue Baumaterialien und Bauweisen geprüft. Diese Anforderungen sollen sich an internationalen Standards orientieren und sollen in Zukunft ein nachhaltiges Management im Bauabfallkreislauf ermöglichen.

## **2.2.3 Konsum und Produktion**

Für die Reduktion des Ressourcenverbrauchs durch den Konsum werden zwei Stossrichtungen verfolgt: Zum einen sollen mit produktorientierten Massnahmen, insbesondere mit Vereinbarungen, Angebot und Nachfrage bei ökologisch optimierten Produkten erhöht werden. Zum anderen sind konsumorientierte Massnahmen notwendig, welche umweltbewusste Nutzungsentscheide und Lebensweisen fördern

sollen. Dazu sind Massnahmen in den Bereichen Information und Sensibilisierung vorgesehen.

Mit den produktorientierten Massnahmen werden bereits ergriffene private Initiativen unterstützt und gestärkt. So bestehen beispielsweise Kooperationen zwischen Unternehmen und Umweltorganisationen, um den Ressourcenverbrauch für Soja, Palmöl und weitere Produkte zu senken. Verschiedene Unternehmen im Textilbereich überwachen und optimieren heute bereits Teile ihres Sortiments. Bei der Umsetzung der Massnahmen im Bereich Konsum und Produktion soll an die bereits ergriffenen Initiativen angeknüpft werden.

Die Reduktion des Ressourcenverbrauchs bei Konsum und Produktion soll primär über freiwillige Massnahmen erreicht werden. Mit freiwilligen Vereinbarungen zwischen Bund und Wirtschaft sollen wirksame und effiziente Massnahmen zur Reduktion des Ressourcenverbrauchs vereinbart werden. Erst wenn sich freiwillige Massnahmen nicht als zielführend erweisen - sei dies, weil die Beteiligung an den freiwilligen Vereinbarungen zu gering ist oder die Massnahmen nicht wie vorgesehen umgesetzt werden - soll der Bundesrat verbindliche Massnahmen wie eine verbindliche Berichterstattung zum Sortiment, Vorschriften für das Inverkehrbringen von Produkten oder die Kennzeichnungspflicht für besonders ressourcenintensive Produkte festlegen. Für alle Massnahmen gilt, dass die Konformität mit nationalen und internationalen Handelsbestimmungen (WTO, THG, FHA) gewährleistet ist und die Massnahmen die anerkannten internationalen Standards und Methoden berücksichtigen. Zudem sollen beim Import von Produkten aus Entwicklungsländern den Bedürfnissen dieser Länder sowie den Zielen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit Rechnung getragen werden. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit sind verbindliche Vorschriften nur für Produkte vorgesehen, welche in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen. Die Verantwortung für die Senkung des Ressourcenverbrauchs soll in erster Linie von den Anbietern wahrgenommen und umgesetzt werden.

## **Vereinbarungen**

Vereinbarungen mit der Wirtschaft sind ein zentrales Instrument, um im Konsum- und Produktbereich die Ressourceneffizienz substantiell verbessern zu können. Sie werden in partnerschaftlicher Zusammenarbeit erarbeitet und gehen dem Erlass von verbindlichen Regelungen vor. Vereinbarung haben eine grosse Bedeutung u.a. im Bereich Konsum und Produktion.

Es bestehen bereits heute Möglichkeiten zu Branchenvereinbarungen im Rahmen des Umweltschutzes. Diese Bestimmung soll so erweitert werden, dass der Bund als Vertragspartner freiwillige Vereinbarung mit der Wirtschaft durch die Vorgabe mengenmässiger Ziele und entsprechender Fristen eingehen kann. Erst für den Fall, dass die substantielle Reduktion der Umweltbelastung mit solchen freiwilligen Vereinbarung nicht gelingen sollte, wird der Bundesrat verbindlichere Massnahmen einführen. Im Interesse der Vertragspartner wird er die Berichterstattungspflicht über die betroffenen Rohstoffe, Produkte und Produktgruppen rasch einführen, wenn sich wichtige Marktteilnehmer nicht an den Vereinbarung beteiligen sollten.

Freiwillige Vereinbarungen zwischen Bund und Wirtschaft sind vor allem bei Produkten mit erheblichen ökologischen Auswirkungen anzustreben (wie zum Beispiel bei Baumwolle, Torf, Palmöl, Kakao, Kaffee, Tee und Fisch). Der Einbezug von sozialen Aspekten in die Vereinbarungen wird ebenfalls angestrebt. Gegenstand von Vereinbarungen können beispielsweise die Einhaltung internationalen Produktstandards bzw. internationaler freiwilliger Nachhaltigkeitsvereinbarungen sowie die ökologische Verbesserung des Sortiments bzw. von Produktgruppen sein.

Die Vereinbarungen sollen klar terminierte, ambitionöse und umsetzbare Ziele (z.B. 90 Prozent des in der Schweiz verwendeten Palmöls soll bis zu einem Zieljahr aus nachhaltiger Produktion stammen), vereinbarte Regeln zur Überprüfung der Wirksamkeit sowie Pflichten zur regelmässigen Berichterstattung über die Fortschritte enthalten. Diese möglichst an bestehende, international abgestützte Vereinbarungen wie die Global Reporting Initiative (GRI) orientierte Berichterstattung ist notwendig für eine wirksame, transparente und glaubwürdige Überprüfung und Umsetzung der Vereinbarungen. Gestützt auf diese Berichterstattung wird das BAFU in Absprache mit den Vertragspartnern ein Rating der Leistungen der Unternehmen erstellen und publizieren. Damit soll die Transparenz verbessert und ein Anreiz für eine rasche Zielerreichung geschaffen werden.

### **Information über Produkte**

Für viele Produkte stehen heute keine oder nur unvollständige Produktumweltinformationen zur Verfügung. Produkte mit hohem Ressourcenverbrauch sind so für die Konsumentinnen und Konsumenten nicht erkennbar. Damit ist die Wahl von ressourcenschonenden Produkten erschwert.

Um die ökologische Markttransparenz zu verbessern, sind relevante, wissenschaftlich fundierte und verständliche Informationen zu den Auswirkungen von Produkten auf die Umwelt bereit zu stellen. Der Bundesrat soll für Produkte mit erheblicher Umweltbelastung gesetzliche Regelungen für die Produktumweltinformation erlassen können, wobei verbindliche Vorschriften erst erlassen werden, wenn mit freiwilligen Ansätzen (Empfehlungen, freiwillige Vereinbarungen) der Ressourcenverbrauch des Konsums nicht im notwendigen Ausmass gesenkt wird.

Anbieter von Produkten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt können dazu verpflichtet werden, die Konsumentinnen und Konsumenten über die Umwelteigenschaften dieser Produkte gemäss den vom Bundesrat festgelegten Anforderungen zu informieren (beschreibende Information der Umweltwirkung durch spezifische Umweltindikatoren wie Wasserverbrauch, Treibhausgasemissionen usw.). Betroffen sind sogenannte Umweltdeklarationen, also beschreibende Informationen zu den Umwelteigenschaften von Produkten. Nicht betroffen sind Umweltlabels, diese sind keine Umweltdeklarationen, sondern zeichnen die Erfüllung spezifischer Umweltkriterien aus. Anbieter, welche bereits ohne gesetzliche Pflicht informieren, können zur Sicherstellung einer einheitlichen und übersichtlichen Umweltinformation dazu verpflichtet werden, die Anforderungen des Bundesrats einzuhalten. Der Bundesrat bestimmt die Anforderungen und Methoden zur Umweltbewertung der Produkte. Dadurch wird eine transparente, einheitliche und vereinfachte Bewertung

der Umweltwirkungen gewährleistet. Die Abstimmung mit den laufenden Arbeiten der EU ist dabei sicherzustellen.

Am 9. April 2013 hat die EU-Kommission einen Vorschlag zum „Single Market for Green Products“<sup>36</sup> vorgestellt, der eine Mitteilung und eine Empfehlung umfasst. Der Ansatz der EU, welche eine einheitliche Bewertung der Umweltwirkungen von Produkten anstrebt und Empfehlungen zur Kommunikation der Ergebnisse beinhaltet, zielt in die gleiche Richtung wie die vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung der Umweltinformationen bei Produkten. Die EU will nach einer Pilotphase über die weiteren Anwendungen des Ansatzes entscheiden.

### **Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte**

Die Verantwortung für die Reduktion der Umweltbelastung von Produkten darf nicht allein den Konsumentinnen und Konsumenten übertragen werden, sondern muss besonders auch von Herstellern und Anbietern der Produkte wahrgenommen werden. Deshalb ist zusätzlich zur Verbesserung der Produktumweltinformationen auch das Warenangebot ökologisch zu verbessern.

Falls Vereinbarungen nicht genügend Wirkung entfalten oder sich wichtige Akteure nicht an den Vereinbarungen beteiligen, sollen Händler und Hersteller verpflichtet werden können, Teile ihres Sortiments, welche in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, gemäss den vom Bundesrat festgelegten Anforderungen zu bewerten und in regelmässigen Abständen dem Bund darüber zu berichten. Unter Teile des Sortiments sind Rohstoffe, Produkte oder Produktgruppen (d.h. Gruppen von vergleichbaren Produkten wie z.B. pflanzliche Fette und Öle) zu verstehen. In diesem Zusammenhang ist die Transparenz über die Lieferkette bei den einzelnen Produkten unerlässlich. Über die Ergebnisse der Analyse und Bewertung sowie über die erzielten Fortschritte wird gemäss einheitlichen Vorgaben des Bundesrats berichtet. Mit diesen Angaben können das Ausmass der Umweltbelastung, die Wirkung der zur Senkung der Umweltbelastung ergriffenen Massnahmen sowie allfällige Ziellücken sichtbar gemacht werden. Die Veröffentlichung der Berichte gemäss den Vorgaben des Bundesrats schafft zusätzliche Transparenz.

Der Bundesrat bestimmt die von der Massnahme betroffenen Kategorien von Händlern und Herstellern sowie die zu bewertenden Rohstoffe und Produkte bzw. Produktgruppen. Von der Berichterstattungspflicht ausgenommen werden sollen kleine Betriebe, deren Sortiment nicht mit erheblicher Umweltwirkung verbunden ist (z.B. Detailhandelsbetriebe mit wenigen Mitarbeitenden oder bis zu einem gewissen Umsatz). Er bestimmt zudem die Anforderungen und Methoden zur Bewertung dieser Produktgruppen und zur Berichterstattung. Bei den Vorgaben für die Berichterstattung orientiert sich der Bundesrat an bereits bestehenden und schon heute breit angewendeten internationalen Ansätzen und Standards (z.B. basierend auf der Global Reporting Initiative) sowie allfälligen legislativen Bestimmungen der EU.

<sup>36</sup> Empfehlung der Kommission vom 9.4.2013 für die Anwendung gemeinsamer Methoden zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen, KOM(2013) 2021 endgültig.

Bei der Umsetzung ist sicherzustellen, dass mit der Berichterstattung verbundene preistreibende und marktverzerrende Wirkungen vermieden werden. Die Veröffentlichung der Ergebnisse durch den Bund ermöglicht den Unternehmen, sich mit ihrem Sortiment gegenüber der Konkurrenz zu differenzieren und zu profilieren.

### **Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten und Rohstoffen**

Viele Produkte verursachen im Verlauf ihres Produktlebenszyklus erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt oder werden gegen die im Ursprungsland geltenden Vorschriften gewonnen. Für Produkte, die erhebliche Umweltbelastungen bei der Herstellung auslösen, aber keine direkt umweltgefährdenden Stoffe enthalten resp. bei ihrer Verwendung keine direkten schädlichen oder lästigen Emissionen verursachen, fehlen meist die gesetzlichen Grundlagen für die Festlegung von ökologischen Mindestanforderungen für deren Inverkehrbringen. Dies führt dazu, dass Produkte, deren Anbau mit Urwaldabholzung, Bodenverarmung und erheblichem Biodiversitätsverlust verbunden sein kann, uneingeschränkt in Verkehr gebracht werden dürfen.

Eine neue Gesetzesgrundlage soll die bestehenden Regelungen ergänzen, damit das Inverkehrbringen von Produkten, deren Herstellung mit erheblichen Umweltbelastungen oder Verletzungen der im Ursprungsland geltenden Rechtsgrundlagen verbunden ist, effizient und wirksam geregelt werden kann. Zudem soll die neue Regelung als grundsätzliche Lösung für weitere Zulassungsbestimmungen (z.B. der EU) dienen.

Der Bundesrat soll mit einer neuen Bestimmung im USG ermächtigt werden, im Bedarfsfall ökologische Mindestanforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten erlassen zu können. Diese können Anforderungen an die Produktion (z.B. gute landwirtschaftliche Praxis), ein Verbot von Urwaldrodungen beim Anbau oder den Verzicht auf gewisse Chemikalien bei der Herstellung umfassen. Solche Anforderungen sind aus handelspolitischen Überlegungen zurückhaltend einzusetzen. Der Bundesrat soll dieses Instrument nur einsetzen, wenn die Produkte erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, weniger einschneidende oder freiwillige Massnahmen nicht die gewünschte Wirkung erzielen sowie wenn die Anforderungen an das Inverkehrbringen mit internationalen Verpflichtungen vereinbar sind. Die Anforderungen sollen in enger Koordination mit der EU erlassen werden und sich ausserdem an internationalen Standards orientieren, deren Weiterentwicklung und Stärkung angestrebt wird. Regeln für das Inverkehrbringen von Produkten und Rohstoffen im USG sieht auch die parlamentarische Initiative 09.499 der UREK-N<sup>37</sup> für Agrotreibstoffe vor. Die Beratungen dazu sind noch im Gang.

Die Bestimmungen zu den Anforderungen an das Inverkehrbringen soll auch die Grundlage schaffen, um Zulassungsbestimmungen analog zur EU-

<sup>37</sup> Parlamentarische Initiative 09.499 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats(UREK-N): Agrotreibstoffe. Indirekte Auswirkungen berücksichtigen.

Holzhandelsverordnung zu erlassen (Verordnung (EU) N° 995/2010<sup>38</sup>). Diese Verordnung orientiert sich bei den Anforderungen hinsichtlich des Inverkehrbringens von Holz und Holzzeugnissen daran, dass der Holzeinschlag und der damit verbundene Handel im Einklang mit den Vorschriften des Ursprungslands stehen. Dies soll zum Schutz des Klimas und der Biodiversität sicherstellen, dass Holz, welches auf den Markt kommt, auf legale Weise geschlagen wurde. Die EU hat diesen Weg gewählt, weil es aus ihrer Sicht schwierig wäre, länderübergreifende Standards für die Holznutzung zu definieren. Damit soll auch die Rechtsdurchsetzung in den Produktionsländern gestärkt werden.

### **Übrige Massnahmen**

Das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes soll gemäss der verabschiedeten Massnahme im Masterplan Cleantech vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch machen, durch den Kauf von besonders umweltschonenden und energieeffizienten Produkten entsprechende Technologien zu fördern und diesen Markt zu stärken. In der Totalrevision der Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung, die seit 1.1.2013 in Kraft ist, wurde zusätzlich ein verpflichtendes Monitoring über die nachhaltige Beschaffung eingeführt.

Rund ein Drittel der genusstauglichen Lebensmittel geht verloren. Ein beachtlicher Teil davon wäre vermeidbar. Im Rahmen des Aktionsplans Grüne Wirtschaft werden Anstrengungen unternommen, um die Verschwendung von Lebensmitteln (Food Waste) zu reduzieren. Dazu werden Massnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung bis 2014 umgesetzt. Parallel dazu werden die Wissensbasis verbreitert und die gesetzlichen Rahmenbedingungen überprüft.

In Abstimmung mit dem NFP 69 „Gesunde Ernährung und nachhaltige Lebensmittelproduktion“ und der Agrarpolitik 2014-2017 werden die Herausforderungen und Potenziale identifiziert, die eine ressourcenschonendere, ausgewogene und abwechslungsreiche Ernährung der Schweizer Bevölkerung mit sich bringen. Dazu werden ein Dialog mit den Akteuren des Ernährungssystems aufgenommen und Massnahmen erarbeitet.

Etablierte freiwillige internationale Standards zur Förderung von Produkten, deren ressourcenschonendere Produktionsweise über den Standard nachgewiesen ist, werden gestärkt und verbreitet. Die Standards sind auch ein wichtiges Element für freiwillige Vereinbarungen. Um bestehende Standards zu fördern und gegebenenfalls zu stärken, ist die Wirksamkeit der Standards zur Reduktion der Auswirkungen auf die Umwelt zu überprüfen.

<sup>38</sup> Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABl. L 295 vom 12.11.2010, S. 23.

## 2.2.4 Übergreifende Instrumente

### Plattform Grüne Wirtschaft und freiwillige Initiativen

Das Ziel der Grünen Wirtschaft kann nicht kurzfristig erreicht werden. Der Übergang zu einer nachhaltigen und ressourceneffizienten Wirtschaftsweise ist ein langfristiger, kontinuierlicher Prozess. Wichtige gesetzliche Grundlagen sollen mit der vorliegenden USG-Revision geschaffen werden, insbesondere in den Bereichen Abfall und Rohstoffe sowie Konsum und Produktion. Dies reicht aber nicht aus, um die Übernutzung der natürlichen Ressourcen dauerhaft zu vermeiden.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist es unerlässlich, in engem Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft gemeinsame und freiwillige Massnahmen zu konkretisieren und umzusetzen. Aus diesem Grund soll im Rahmen der USG-Revision auch die gesetzliche Grundlage für eine Plattform Grüne Wirtschaft geschaffen werden.

Die Zusammenarbeit muss auch auf internationaler Ebene verstärkt werden. Die Schweiz kann sich als Standort für diese Zusammenarbeit zum Thema Grüne Wirtschaft etablieren. Damit verbunden sind Reputationsgewinne und Marktchancen für die Wirtschaft.

Wichtige Elemente der Plattform Grüne Wirtschaft sind:

- *Wissenschaftliche Fundierung, Aufarbeitung von anwendungsorientiertem Wissen:* Die heute stark verstreuten Kompetenzen zur Wissensgenerierung, -aufbereitung und -verbreitung müssen gebündelt werden;
- *Vernetzung der Akteure:* Die Zusammenarbeit ist auf nationaler und internationaler Ebene zu verstärken;
- *Partnerschaftliche Kommunikation und Information der Öffentlichkeit und ausgewählter Zielgruppen/Sektoren:* Im Zentrum stehen Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen wie Kampagnen, Internetplattformen sowie öffentliche Veranstaltungen wie Tagungen, Konferenzen und Workshops;
- *Gemeinsame Aktionen von öffentlicher Hand und Privaten:* Bund, Wirtschaft und weitere Akteure kommunizieren beispielsweise gemeinsam gegenüber spezifischen Zielgruppen (z.B. Konsumenten bestimmter Güter);
- *Vereinbarungen zwischen Marktteilnehmern und Staat sowie unter privaten Marktteilnehmern:* Vereinbarungen sind im Bereich Konsum und Produktion zentral und in vielen weiteren Bereichen wichtige Bestandteile für den erfolgreichen Übergang zu einer Grünen Wirtschaft;
- *Beispielhafte, inspirierende gemeinsame Realisierungen* von Leuchtturm- und anderen Projekten für eine Grüne Wirtschaft;
- *Politikdialog über mögliche Regulierungen:* Für Probleme, welche sich mit freiwilligen Massnahmen alleine nicht lösen lassen, wird im Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft geprüft, ob Regulierungen notwendig und verhältnismässig sind.

Die Wahl der thematischen Schwerpunkte der Plattform Grüne Wirtschaft orientiert sich an Kriterien wie der ökologischen Wirksamkeit, an der Machbarkeit, dem Chancenpotenzial für Wirtschaft und Gesellschaft sowie am Kosten-Nutzen-Verhältnis. Beispiele für Themenschwerpunkte sind der Konsum oder die Kreislaufwirtschaft. Die einzubeziehenden Akteure leiten sich aus den ausgewählten Themenschwerpunkten ab. Mögliche Akteure sind Unternehmen und Verbände (z.B. Handel, Bau, Recycling), Organisationen der öffentlichen Hand, Hochschulen, NGOs (z. B. World Business Council for Sustainable Development) sowie internationalen Organisationen und Plattformen (z.B. OECD, UNO, Green Growth Knowledge Plattform).

Im Rahmen der Botschaft wird die Ausgestaltung der Plattform Grüne Wirtschaft (Aufbau, Funktionsweise, Themenschwerpunkte für beispielsweise vier Jahre, usw.) detaillierter dargelegt.

## **Bildung**

Für die konkrete Umsetzung des Aktionsplans Grüne Wirtschaft spielt die Bildung als übergreifendes Instrument eine wichtige Rolle. Eine erfolgreiche Umsetzung von Massnahmen zur Förderung einer Grünen Wirtschaft erfordert ausgebildete Fachkräfte. Die Bildungsmassnahmen im Bereich Grüne Wirtschaft werden mit den geplanten bzw. bereits laufenden Massnahmen in anderen Politikbereichen koordiniert und abgestimmt.

## **Internationales Engagement**

Auf internationaler Ebene besteht zunehmend Konsens, den klassischen Umweltschutz um den Aspekt der Ressourceneffizienz für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu erweitern. Dies kommt in internationalen Initiativen, Konferenzen und Verträgen zum Ausdruck. Beispielsweise hat mit der Nachhaltigkeitskonferenz in Rio 2012 die Ressourceneffizienz mehr Gewicht erhalten. Diese Entwicklung soll unter Berücksichtigung der aktuellen Kompetenzordnung bei den Aktivitäten des internationalen Engagements der Schweiz im Gesetz berücksichtigt werden. Dabei werden die Bundesgesetze und Verordnungen der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit<sup>39</sup> sowie die darauf basierende jeweils aktuelle Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit berücksichtigt. Die Weiterentwicklung des internationalen Engagements soll auch von der Plattform Grüne Wirtschaft wahrgenommen werden.

Im USG wird bei der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt explizit aufgeführt, für welche Aktivitäten die Schweiz Beiträge zur internationalen Zusammenarbeit gewähren kann. Um finanzielle Beiträge auch an internationale

<sup>39</sup> Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0), Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1), Verordnung über die Internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01) und Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.11).

Institutionen zu gewähren, deren Tätigkeit zu einer effizienteren Nutzung der natürlichen Ressourcen und dadurch zu einer Reduktion der Umweltbelastung führt, ist eine Ergänzung der Gesetzesgrundlage notwendig, da die heutige Gesetzesbestimmung in Artikel 53 Absatz 1 USG die Möglichkeiten der Beitragsgewährung abschliessend auflistet.

### **Übrige Massnahmen zum internationalen Engagement (ohne Gesetzesänderung)**

Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans Grüne Wirtschaft werden die Umweltwirkungen von Handelsabkommen beurteilt. Dazu wird bei Produktgruppen, welche Gegenstand von Verhandlungen sind, fallweise die Einhaltung bestehender Umweltvereinbarungen und -mindestanforderungen anhand von speziell darauf ausgerichteten „Umweltmachbarkeitsstudien“ untersucht. Zur konkreten Ausgestaltung soll auf die Erfahrung insbesondere anderer OECD-Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden.

Um die ökologische Verantwortung der Rohstoffbranche zu fördern, setzt sich die Schweiz aktiv für internationale Richtlinien für den umweltverträglichen Abbau von Rohstoffen ein und führt einen internationalen Dialog dazu. Die Möglichkeit, über internationale Richtlinien zu verhandeln und solche Richtlinien abzuschliessen, wird geprüft.

Für die Massnahmen des Aktionsplans Grüne Wirtschaft zur Stärkung des Profils der Schweiz im Ausland im Bereich der Grünen Wirtschaft und der Promotion der Schweiz als geeigneter Standort für internationale Prozesse und Institutionen im Bereich Grüne Wirtschaft ist eine Umsetzung ebenfalls ohne Anpassung des USG möglich.

## **2.3 Beitrag der Massnahmen zu einer ressourceneffizienten Wirtschaft**

Das Potenzial zur Reduktion des Drucks auf die natürlichen Ressourcen könnte sich laut Expertenschätzung<sup>40</sup> auf rund 40 Prozent belaufen. Darin enthalten sind Beiträge bestehender Politiken (wie z.B. die Klimapolitik und die Energiestrategie), die bereits wichtige Beiträge für eine ressourceneffiziente Wirtschaft leisten (vgl. Kapitel 1.3.2). Weitere Schritte zur Ausschöpfung des Potenzials werden mit dem Aktionsplan Grüne Wirtschaft sowie mit der vorliegenden USG-Revision eingeleitet.

Direkt wird die Umwelt durch die USG-Änderungen im Bereich Abfälle und Rohstoffe sowie durch die freiwilligen Vereinbarungen im Bereich Konsum und Produktion entlastet:

<sup>40</sup> Ernst Basler und Partner (2013), RessourcenEFFizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon.

- Schonung der Primärrohstoffe: Durch die Verbesserungen in der Rückgewinnung von Rohstoffen wie Metalle und Phosphor und der stärkeren Verwertung von Recyclingkies, sinkt der Bedarf an Primärrohstoffen. Die Umweltbelastung z.B. von Böden, Wasser und Luft, die mit der Gewinnung, dem Abbau und dem Transport von Primärrohstoffen oftmals im Ausland anfällt, nimmt also ab.
- Reduktion der Umweltbelastung bei der Entsorgung: Durch die Rücknahmepflicht von bestimmten Verpackungen von Konsumgütern zur stofflichen Verwertung wird das Abfallaufkommen gesenkt und damit die Umweltbelastung bei der Entsorgung reduziert.
- Energetische Optimierung: Durch die Substitution fossiler Brennstoffe durch verstärkte Wärmenutzung bei KVA wird das Klima geschont.
- Schadstoffentlastung von Böden: Die Verfahren zur Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl zeigen, dass Recyclingphosphordünger in der Regel weniger Cadmium und andere Schwermetalle enthält als importierter phosphorhaltiger Dünger. Durch den stärkeren Einsatz von Sekundärphosphordünger in der Landwirtschaft werden somit die Böden entlastet.
- Senkung der Umweltbelastung des Konsums: Durch ein ökologischeres Angebot von Produkten kann die Umweltbelastungen des Konsums gesenkt werden. Würden beispielsweise lediglich nachhaltig produzierte Palmölprodukte in der Schweiz verbraucht, würden dadurch Klima, Biodiversität, Böden und Wasser geschont.

Schwierig abzuschätzen und mit indirekten Wirkungen verbunden sind die begleitenden Massnahmen in den Bereichen „Ziel und Berichterstattung“ sowie „Übergreifende Instrumente“. Sie sind aber zentral, um die Wirksamkeit der direkten Massnahmen zu verstärken und diese weiterzuentwickeln. Freiwillige Initiativen der Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft tragen darüber hinaus wesentlich zur Wirksamkeit bei.

Zudem kann die Schweiz durch die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit einen Beitrag für eine Grüne Wirtschaft auf internationaler Ebene leisten. Damit trägt sie zu einer effizienten und schonenden Nutzung der globalen natürlichen Ressourcen bei.

## **2.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht**

### **Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa**

Der EU-Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa von 2011<sup>41</sup> (vgl. Kapitel 1.1.4) enthält wichtige neue Zielsetzungen. Die Europäische Kommission hat zu Zielen und Indikatoren zur Ressourceneffizienz 2012 eine breite Konsultation bei

<sup>41</sup> Mitteilung der Kommission vom 20. September 2011 über den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571 endgültig.

Unternehmen, Wissenschaftler, NGO sowie lokalen und nationalen Behörden durchgeführt. Ende 2013 will die EU-Kommission Indikatoren zur genauen Messung der Fortschritte sowie Ziele für ein ressourcenschonendes Europa beschliessen.

### **Rechtliche Regelungen im Bereich Abfall und Rohstoffe**

Im Unionsrecht legt die Richtlinie 2008/98/EG<sup>42</sup> (EU-Abfallrichtlinie) den Rechtsrahmen für den Umgang mit Abfällen fest. Sie soll zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit beitragen, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert und Verbesserungen in der Ressourcennutzung angestrebt werden. Mit der EU-Abfallrichtlinie wurde eine fünfstufige „Abfallhierarchie“ eingeführt: Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung (z.B. energetische Verwertung), Beseitigung. Die Mitgliedstaaten treffen Massnahmen, um diese Hierarchie der Abfallbehandlung zu fördern. Im Vergleich zur Vorgängerrichtlinie wird den Mitgliedstaaten neu gemäss Artikel 8 ermöglicht, eine erweiterte Herstellerverantwortung vorzusehen. Auf diese Weise können natürliche oder juristische Personen, die gewerbmässig Erzeugnisse entwickeln, herstellen, verarbeiten, behandeln, verkaufen oder einführen unter anderem zu einer Beteiligung an Rücknahmesystemen oder zur recyclinggerechten Produktegestaltung verpflichtet werden. Die Mitgliedstaaten werden, soweit dies technisch, ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist, gehalten, Systeme für die getrennte Sammlung von Abfällen einzuführen.

Die Richtlinie 94/62/EG<sup>43</sup> (EU-Verpackungsrichtlinie) schreibt Massnahmen vor, die darauf abzielen, die Produktion von Verpackungsabfall zu vermeiden, die Wiederverwendung und die stoffliche Verwertung sowie die anderen Formen der Verwertung der Verpackungsabfälle zu fördern. Die Richtlinie soll einerseits zu einem hohen Umweltschutzniveau führen und andererseits einen funktionierenden Binnenmarkt gewährleisten. Oberstes Ziel ist, Verpackungsabfälle zu vermeiden. Die endgültige Beseitigung von Verpackungsabfällen soll nur als letzte Lösungsmöglichkeit angesehen werden. Die Mitgliedstaaten müssen deshalb verschiedene Massnahmen zur Vermeidung der Entstehung von Verpackungsabfällen ergreifen. Sie sind gehalten Systeme zur Rücknahme und/oder Sammlung sowie zur Wiederverwendung oder Verwertung von Verpackungen und Verpackungsabfall zu errichten um die in der Richtlinie vorgegebenen Ziele zu erfüllen. Zur Erreichung der Verwertungsziele können die Mitgliedstaaten auch Vereinbarungen mit den betroffenen Wirtschaftszweigen treffen (siehe Art. 22 III bis). Die Abfallverbrennung in dafür vorgesehenen Anlagen ist eine energetische Verwertung und gilt demnach als Beitrag zur Erfüllung der Verwertungsziele. Die Richtlinie legt auch verschiedene Anforderungen an Verpackungen fest (z.B. Maximalgehalt von Schwermetallen, Verpflichtung zur möglichen Minimalisierung des Verpackungsvolumens- und -gewichts, Einhaltung der europäischen Normen usw.). Um die Sammlung, Wiederverwendung und Verwertung von Verpackungen zu erleichtern, müssen diese mit Angaben über die Art des Materials respektive der Materialien, die für die Verpa-

<sup>42</sup> Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3

<sup>43</sup> Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Amtsblatt Nr. L 365 vom 31.12.1994, S. 10.

ckung verwendet worden sind, versehen sein. Die Mitgliedstaaten haben zudem gewisse Informationspflichten gegenüber den Verpackungsbenutzern.

Im Gegensatz zur vorgesehene Bestimmung zur Rücknahme von Verpackungen (Art. 30b Abs. 2bis USG) sieht die EU-Verpackungsrichtlinie lediglich vor, dass die Mitgliedstaaten ein System zur Rücknahme und/oder Sammlung errichten, nicht aber, dass Rücknahmepflichten in gewissen Situationen vorgesehen werden sollen.

Mit der Änderung von Artikel 30d Absatz 2 soll in der Schweiz neu vorgeschrieben werden, dass gewisse Abfälle verwertet werden müssen. Eine derartige Verpflichtung gibt es in der EU nicht. Dafür wird aber in der EU-Abfallrichtlinie eine prozentmässige Zielvorgabe für die Verwertung gewisser Materialien vorgeschrieben (z.B. für Glas, Papier, Holz usw.). Artikel 30d Absatz 4 ermöglicht es dem Bundesrat, die Verwendung von Materialien und Produkten für bestimmte Zwecke einzuschränken, wenn dadurch der Absatz von entsprechenden Produkten aus der Abfallverwertung gefördert wird und dies zu ökologischen Vorteilen führt sowie wirtschaftlich tragbar ist. Auch die EU Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die Abfallverwertung zu fördern, jedoch wird ihnen nicht explizit auch ermöglicht, die Verwendung von Materialien und Produkten einzuschränken.

Dafür legt die EU-Abfallrichtlinie eine Bewilligungspflicht für Anlagen und Unternehmen fest, die beabsichtigen, eine Abfallbehandlung durchzuführen (vgl. Art. 23). Dabei wird die Verbrennung oder Mitverbrennung mit energetischer Verwertung nur genehmigt, wenn bei der energetischen Verwertung ein hoher Grad an Energieeffizienz erreicht wird (Art. 23 Abs. 4). Anders überlässt es Artikel 30h Absatz 2 dem Bundesrat, ob er eine Bewilligung für Anlagen zur Entsorgung von Abfällen (ausgenommen Deponien) einführen will.

### **Rechtliche Regelungen im Bereich Konsum und Produkte**

Die EU-Kommission hat am 9. April 2013 ihre Arbeiten zur Verbesserung der Markttransparenz von „Green Products“ publiziert. Dieser Ansatz zielt in die gleiche Richtung wie die im Rahmen des Aktionsplans Grüne Wirtschaft im Bereich Konsum und Produktion formulierten Massnahmen. Über die Anwendung im Rahmen von Politikinstrumenten wird erst in einem späteren Schritt entschieden. Der Vorschlag der EU beinhaltet eine Mitteilung über die Schaffung eines Binnenmarktes für grüne Produkte durch verbesserte Informationen zu den Umweltleistungen von Produkten (Product Environmental Footprinting, PEF) und Organisationen<sup>44</sup> (Organisation Environmental Footprinting OEF; z.B. Unternehmen). Der Vorschlag beinhaltet ausserdem eine Empfehlung für die Anwendung der von der Kommission entwickelten Methoden für die Bewertung der Umweltleistungen von Produkten und Organisationen<sup>45</sup>. Der Ansatz ist LCA-basiert und sieht die Erarbeitung von Produktkategorieeregeln (Product Category Rules) zur einheitlichen und vereinfachten

<sup>44</sup> Mitteilung der Kommission vom 9. April 2013 über die Schaffung eines Binnenmarktes für grüne Produkte, KOM(2013) 196 endgültig.

<sup>45</sup> Empfehlung der Kommission vom 9.4.2013 für die Anwendung gemeinsamer Methoden zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen, KOM(2013) 2012 endgültig.

Bewertung der Umweltwirkungen vor. Die EU-Kommission fordert in einer ersten Phase Mitgliedstaaten und Interessenträger zur Anwendung der Methoden zur Berechnung der Umweltbelastung von Produkten und Organisationen (PEF und OEF) im Rahmen von einschlägigen, auf freiwilliger Basis erfolgenden Massnahmen und Initiativen auf, die die Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen entlang ihres Lebenswegs betreffen<sup>46</sup>. Gleichzeitig wird eine dreijährige Pilotphase mit freiwilliger Beteiligung von Interessenträgern zum Testen der Methoden zur Berechnung der Umweltbelastung durchgeführt.

Zudem will die EU die Transparenz grösserer Unternehmen verbessern und diese zur Berichterstattung über Nachhaltigkeitsthemen verpflichten. Gemäss dem am 16. April 2013 vorgelegten Vorschlag der Kommission sollen Firmen ab 500 Mitarbeitenden über Nachhaltigkeitsaspekte informieren müssen.

Laufende nationale Anstrengungen zu Verbesserung der ökologischen Markttransparenz werden von der EU-Kommission grundsätzlich positiv bewertet. Vor dem Hintergrund zunehmend globalisierter und komplexer Lieferketten wird ein stärker koordinierter Ansatz als wirkungsvoller erachtet.

### **Rechtliche Regelungen im Bereich des Holzhandels**

Seit dem 3. März 2013 gilt in der EU die EU-Holzhandelsverordnung (EUTR, European Timber Regulation)<sup>47</sup>. Sie verbietet das Inverkehrbringen von illegal geschlagenem Holz und verpflichtet alle Marktteilnehmer, welche Holz und Holzzeugnisse erstmals in der EU in Verkehr setzen, bestimmte Sorgfaltspflichten einzuhalten. Auch die Schweiz ist von dieser neuen EU-Verordnung betroffen, denn alle Exporte von Holzzeugnissen (Rohholz, Schnittholz, Holzwerkstoffe, Fertigwaren aus Holz und Papier) aus der Schweiz in die EU unterliegen dieser neuen Regelung. Importeure in der EU müssen ihre Sorgfaltspflichten auch gegenüber Lieferanten aus der Schweiz beachten und von ihnen die nötigen Informationen verlangen. Schweizer Exporteure müssen sich daher vertraut machen mit den Sorgfaltspflichten, denen ihre Abnehmer in der EU unterworfen sind.

Die dadurch entstehenden handelstechnischen Nachteile könnten beseitigt werden, wenn die Schweiz selber eine Regulierung schafft, welche der EU nachgebildet ist. Die Einführung einer der EU analogen Regelung ist auch aus umweltpolitischen Gründen sinnvoll: Nur durch internationale Kooperation kann dem illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Umweltrisiken entgegengewirkt werden. In der Schweizer Gesetzgebung gibt es aktuell noch keine Rechtsgrundlage, welche das Inverkehrbringen von illegalem Holz verbietet. Konsultationen bei Verbänden der Wirtschaft, der Umwelt und bei Konsumentenschutzorganisationen haben gezeigt,

<sup>46</sup> Siehe COM (2013) 196 final: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Schaffung eines Binnenmarktes für grüne Produkte. Erleichterung einer besseren Information über die Umweltleistung von Produkten und Organisationen“.

<sup>47</sup> Verordnung (EU) 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABl. I. 295 vom 12.11.2010, S. 23.

dass eine mögliche Einführung einer äquivalenten Regelung auf grosse Zustimmung stossen würde.

## **Rechtliche Regelung bei Bauprodukten**

Zurzeit wird die Botschaft für die Totalrevision des Bundesgesetzes über Bauprodukte (BauPG) erarbeitet. Diese Revision dient dazu, die entsprechende europäische Bauprodukteverordnung<sup>48</sup> in schweizerisches Recht zu übernehmen. Soweit der Bundesrat in Anwendung des neuen 7. Kapitels des USG Bestimmungen erlassen sollte, die Bauprodukte betreffen, wird er diese im Einklang mit der Bauproduktegesetzgebung, insbesondere mit den dort vorgesehenen Kollisionsregelungen festlegen und in die Ausführungsbestimmungen die Anwendung der entsprechenden schweizerischen Gesetzgebung zu den Bauprodukten erläutern.

### **2.5 Umsetzung im Vollzug**

Für den Vollzug von Artikel 10h (Ziele, Plattform Grüne Wirtschaft, Berichterstattung) sind keine zusätzlichen Verordnungsänderungen erforderlich. Für den wesentlichen Teil der Bestimmungen ist der Bundesrat für die Umsetzung verantwortlich. Falls für den Vollzug der Gesetzesgrundlagen zu einem späteren Zeitpunkt Präzisierungen nötig wären, kann der Bundesrat dazu Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung regeln.

Die Detailregelungen zur separaten Sammlung von bestimmten Verpackungen aus dem Konsumbereich sollen im Rahmen einer Gesamtrevision der Verordnung vom 5. Juli 2000 über Getränkeverpackungen (VGV; SR 814.621) neu in einer sogenannten Bundesverordnung über Verpackungen geregelt werden. Beim Vollzug der neuen Regelungen ist insbesondere der Detailhandel massgeblich betroffen; seitens Behörden liegt der Vollzugaufwand schergewichtig beim Bund.

Die spezifische Festlegung von stofflichen und energetischen Mindestanforderungen an Abfallbehandlungsanlagen soll auf Bundesverordnungsstufe gestützt auf den Stand der Technik und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit erfolgen. Entsprechende Anforderungen sollen in die Technische Verordnung über Abfälle (TVA) aufgenommen werden, wobei sich konkrete Vorgaben voraussichtlich auf Kehrichtverbrennungsanlagen und Anlagen zur Entsorgung von biogenen Abfällen beschränken werden. Hinsichtlich der Verwertung von Metallen aus Behandlungsrückständen sollen in der TVA konkrete Vorgaben für bestimmte Metalle festgelegt werden; insbesondere für Abfälle aus Shreddern („Shredderleichtfraktionen“) und allgemein für Verbrennungsrückstände. Bezüglich der Rückgewinnung von Phosphor sollen in der TVA die entsprechend notwendigen technischen Rahmenbedingungen festgelegt werden; hinzu kommen auch zeitliche Vorgaben zur Umsetzung dieser Regelung. Auch die Detailregelungen zur stofflichen Verwertung

<sup>48</sup> Verordnung (EU) 305/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates, ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 5

von unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial sollen in die TVA aufgenommen werden, dabei wird insbesondere zu definieren sein, wann es sich um einen „erheblichen verwertbaren Anteil“, handelt. Der Vollzug dieser Regelungen wird mehrheitlich bei den Kantonen liegen.

Die Detailregelungen zur Verwendung der Gebühr zur Finanzierung der zusätzlichen Aufgaben des Bundes (Vollzugskosten) im Bereich der vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG) sollen in den entsprechenden Bundesverordnungen erfolgen (Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte VREG, SR 814.620; Verordnung vom 18. Mai 2005 zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen, Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, ChemRRV, SR 814.81). Konkret wird festzulegen sein, welche Vollzugsaufgaben als Vollzugskosten gelten. Der Vollzug dieser Regelung liegt beim Bund.

Für den Vollzug der Bestimmung zur Information über Produkte (Art. 35 d) besteht vorerst kein Handlungsbedarf, da hier die Abstimmung mit der EU im Vordergrund steht. Ausführungsbestimmungen sind auch erst dann erforderlich, wenn der Bundesrat in Anwendung des Subsidiaritätsprinzip zum Schluss kommt, dass freiwillige Vereinbarungen (Art. 41a) nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben. Falls nicht genügend Marktakteure an den freiwilligen Vereinbarungen teilnehmen würden, ist für die Umsetzung der Berichterstattungspflicht über Rohstoffe und Produkte (Art. 35e) hingegen ein relativ rascher Erlass einer Verordnung durch den Bundesrat vorgesehen.

Nach Konsultationen der Wirtschaft und der Umwelt- und Konsumentenorganisationen wurde in Bezug auf die EU-Holzhandelsverordnung (Verordnung (EU) 995/2010, European Timber Regulation, EUTR) die Stossrichtung für die Schweiz formuliert: Die Einführung in der Schweiz einer der EUTR nachgebildeten Regelung ist für die Schweiz aus handelstechnischen und umweltpolitischen Gründen nötig. Die Einführung einer analogen Regelung in der Schweiz ermöglicht die Einbindung der Schweiz in das EUTR-System. Erst wenn die EU und die Schweizer Regelung beiderseits als gleichwertig anerkannt sind, fallen die Erschwernisse im Export von Schweizer Produkten weg und die Schweiz könnte dem illegalen Holzeinschlag durch internationale Kooperation verstärkt entgegenwirken. Eine entsprechende Verordnung soll auf Basis der Art. 35f, g und h schnellstmöglich in Kraft gesetzt werden.

Die Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung von Aufgaben, die unter dem Abschnitt Plattform Grüne Wirtschaft und freiwillige Initiativen ausgeführt werden, werden vollständig im USG geregelt. Eine Konkretisierung dieser Möglichkeit auf Verordnungsebene ist nicht erforderlich. Falls sich zu einem späteren Zeitpunkt eine Präzisierung aufdrängen würde, könnte diese als Verordnung vom Bundesrat erlassen werden.

### 3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

#### 1. Titel, 4. Kapitel: Umweltinformationen<sup>49</sup>

*Art. 10e Abs. 1 Einführungssatz und Abs. 3* Umweltinformation und -beratung

Die heutige Bestimmung im USG beschränkt sich auf die Information zum Stand der Umweltbelastung. Neu wird die bestehende Informations- und Beratungspflicht der Behörden gegenüber der Öffentlichkeit um den Aspekt der Ressourceneffizienz ergänzt. Der Begriff Ressourcen ist breit zu verstehen und umfasst neben Klimastabilität, Boden, Biodiversität, Luft und Wasser auch genutzte Materialien oder Rohstoffe wie Erze oder biotische Rohstoffe. Grundsätzlich erstreckt sich der Informations- und Sensibilisierungsauftrag auf alle Bereiche des USG. Die Informations- und Beratungspflicht zur Ressourceneffizienz bezieht sich insbesondere auf den Bund und ist nicht mit einer Delegation von Aufgaben an Unternehmen oder Verbände verbunden. Die energierelevanten Aspekte der Ressourceneffizienz sind im Energiegesetz geregelt und von der neu vorgeschlagenen Regelung nicht betroffen.

#### 1. Titel, 5. Kapitel (neu): Effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen

Mit diesem neuen Kapitel soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das USG um einen wesentlichen Grundsatz erweitert werden soll.

*Art. 10h (neu)* Effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen

*Abs. 1:* Bund und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Kantone (inkl. Gemeinden) werden in die Pflicht genommen, auf Dauer eine Verbesserung der Ressourceneffizienz anzustreben, damit die Umweltbelastung der Schweiz durch Konsum und Produktion massgeblich reduziert wird. Dabei wird auch die durch den Schweizer Konsum verursachte Umweltbelastung im Ausland mitberücksichtigt. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass heute mehr als die Hälfte der Umweltbelastung des Schweizer Konsums im Ausland anfällt, da nicht alle Phasen des Lebenszyklus eines Produkts (Produktion, Transport, Nutzung, Entsorgung) in der Schweiz stattfinden. Die rechtlichen Möglichkeiten der Schweiz, auf eine Reduktion der im Ausland mitverursachten Umweltbelastung hinzuwirken, sind auf Massnahmen, die in der Schweiz ansetzen oder ausgelöst werden, beschränkt. Daneben spielt die internationale Umweltpolitik der Schweiz eine wichtige Rolle zur Reduktion der Umweltbelastung insbesondere im Ausland.

*Abs. 2:* Zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft ist es unerlässlich, in enger Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft gemeinsame und freiwillige Massnahmen zu konkretisieren und umzusetzen. Der Bund betreibt dazu die Plattform Grüne Wirtschaft und arbeitet dabei mit nationalen und internationalen Organisationen zusammen. Die thematischen Schwerpunkte der Plattform orientieren sich an der ökologischen Wirksamkeit, an der Machbarkeit und

<sup>49</sup> Die vorliegenden Änderungen im 4. Kapitel des 1. Titels basieren auf der Vorlage zur Ratifizierung der Aarhus-Konvention (vgl. BBl 2012 4363 ff.). Dieses Geschäft befindet sich zurzeit noch in der parlamentarischen Beratung.

dem Chancenpotenzial für die Wirtschaft und Gesellschaft sowie am Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die einzubeziehenden Akteure leiten sich aus den ausgewählten Themenschwerpunkten ab.

*Abs. 3:* Über die Fortschritte bezüglich Ressourceneffizienz und der Entwicklung der Umweltbelastung soll der Bundesrat dem Parlament regelmässig Bericht erstatten und den aus seiner Sicht erforderlichen Handlungsbedarf zur Verbesserung der Ressourceneffizienz aufzeigen. Dabei orientiert er sich an der Zielsetzung einer auf Dauer angelegten Verbesserung der Ressourceneffizienz, um damit die Umweltbelastung massgeblich zu reduzieren (Art. 10h Abs. 1).

In seinem Bericht kann er auch quantitative Ressourcenziele vorschlagen (beispielsweise Recyclingquoten für wichtige Materialien oder quantitative Reduktionsziele bei den Lebensmittelverlusten) und aufzeigen, mit welchen Massnahmen die Ziele erreicht werden sollen. Wenn es für die Weiterentwicklung der Grünen Wirtschaft notwendig ist quantitative Ziele und die nötigen Massnahmen im Gesetz zu verankern, wird dies der Bundesrat dem Parlament in Form einer Botschaft unterbreiten. Die Ziele sollen wissenschaftlich fundiert sein und sich an internationalen Zielen orientieren (z.B. die Ziele der EU im Rahmen des Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa oder die Sustainable Development Goals/Post-2015 Entwicklungsziele der UNO).

Die Zielerreichung wird insbesondere anhand eines geeigneten Sets von Indikatoren aufgezeigt. Die Indikatoren müssen die durch den Schweizer Konsum verursachte Umweltbelastung im Ausland hinreichend berücksichtigen. Die Kompetenz für die Bestimmung der anwendbaren Prüf-, Mess- und Berechnungsmethoden liegt gemäss bestehendem Artikel 38 Absatz 3 USG und Artikel 44 Absatz 1 beim Bundesrat.

## **2. Titel, 4. Kapitel: Abfälle**

*Art. 30b Abs. 2<sup>bis</sup>* Sammlung

Dem Bundesrat steht bereits heute die Kompetenz zu, bei Bedarf Regelungen zur Rücknahme von Produkten einschliesslich von Verpackungen zu erlassen (vgl. Art. 30b Abs. 2 Bst. a). Dabei handelt es sich jedoch um eine sogenannte „Kann-Vorschrift“. Mit dem neu eingefügten Absatz 2bis<sup>s</sup> soll der Bundesrat nun spezifisch im Bereich Konsumverpackungen verpflichtet werden, falls notwendig Vorschriften für die Rücknahme von bestimmten Verpackungen zu erlassen. Die Notwendigkeit zum Erlass von entsprechenden Vorschriften unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit ist grundsätzlich in solchen Fällen gegeben, bei denen noch kein Recycling stattfindet, ein ökologischer Vorteil (positive Ökobilanz) besteht und für das recycelte Material auch entsprechende Absatzmärkte bestehen. Mit dem Verweis auf Artikel 30d Absatz 3 soll gewährleistet werden, dass die Einführung einer Rücknahmepflicht und Vorschriften zur Verwertung durch den Bundesrat auf Verordnungsebene unter den gleichen Voraussetzungen erfolgen.

Der Detailhandel wird einzig zur Rücknahme bestimmter Verpackungen im Konsumbereich verpflichtet und kann demzufolge frei über die Ausgestaltung der Verpackungsmaterialien und des Rücknahmeprozesses entscheiden. Bereits bestehende Rücknahmesysteme sollen von der neuen Regelung nicht konkurrenziert werden (z.B. in den Bereichen Glas, PET oder Alu); auch nicht betroffen sind Rücknahmeprozesse bei Papier, Karton und Blechdosen.

#### *Art. 30d      Verwertung*

Der bestehende Artikel 30d wird neu in vier Absätze gegliedert. Mit der Aufnahme des Begriffs „Stand der Technik“ sollen bei Abfallanlagen Anpassungen an den Stand der Technik und damit kontinuierliche Verbesserungen der stofflichen oder energetischen Effizienz gefordert werden können. Ausserdem ist die wirtschaftliche Tragbarkeit zu berücksichtigen. Die spezifische Festsetzung von energetischen und stofflichen Mindestanforderungen an Abfallbehandlungsanlagen erfolgt auf Verordnungsstufe.

Absatz 2 legt für bestimmte, besonders relevante Abfälle explizit eine stoffliche Verwertung fest.

Die Rückgewinnung verwertbarer Metalle (Abs. 2 Bst. a) soll aus Rückständen der Abfallbehandlung, der Abwasser- und der Abluftreinigung erfolgen. Dazu gehören beispielsweise Schlacken aus Kehrlichtverbrennungsanlagen oder Hydroxidschlämme, welche insbesondere in grösseren Mengen in der Galvanikbranche (Oberflächenbehandler) und bei der Behandlung von Filterstäuben/Flugaschen aus KVA anfallen. Der Bundesrat sieht vor, auf Verordnungsstufe technische und organisatorische Anforderungen an die Verwertung von Metallen festzulegen.

Die Verwertungspflicht, das heisst die Rückgewinnung erheblicher verwertbarer Anteile (insbesondere Kies und Sand) aus Aushub- und Ausbruchmaterial (Abs. 2 Bst. b), beschränkt sich auf unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial, welches direkt auf einer Deponie abgelagert werden soll. Um der ökologischen Sinnhaftigkeit und der wirtschaftlichen Tragbarkeit Rechnung zu tragen, soll die Verwertungspflicht auf Aushub- und Ausbruchmaterial mit einem erheblichen verwertbaren Anteil beschränkt werden. Als erheblich wird ein verwertbarer Mindestanteil von 30 Prozent erachtet.

Die genaue Regelung zur wirtschaftlichen Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl (Abs. 2 Bst. c) trifft der Bundesrat auf Verordnungsstufe. Er wird dabei auch Übergangsfristen für die Verwertungspflicht festlegen. Die technischen Rahmenbedingungen für die Rückgewinnung von Phosphor wird das zuständige Bundesamt im Rahmen einer Vollzugshilfe definieren.

Absatz 3 ermöglicht es, in Ergänzung und Präzisierung zu Absatz 2 nach ausreichenden Vorabklärungen (inkl. Evaluation der Kosten und Prüfung freiwilliger Massnahmen) und dem Nachweis eines rechtlichen Regulierungsbedarfs für bestimmte Abfälle Vorschriften zu erlassen, wenn dies aufgrund der Höhe der anfall-

lenden Abfallmenge sowie aus ökologischer Sicht geboten ist. Dies gibt dem Bundesrat die Möglichkeit darauf hinzuwirken, dass sich der Stand der Technik in Hinblick auf die stoffliche und energetische Verwertung von Abfällen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit weiterentwickelt. Der Bundesrat soll dabei auch die Rohstoff- und Energieeffizienz berücksichtigen. Im Fokus stehen die wirtschaftliche Verwertung von Abfällen mit seltenen technischen Metallen (STM) sowie bisher nicht stofflich verwertete Kunststofffraktionen.

Der Bundesrat hat durch Absatz 4 die Möglichkeit den Absatz von aus der Verwertung von Abfällen hergestellten (sekundären) Produkten durch die Einschränkung von entsprechenden neuen Produkten zu fördern. Diese Regelung besteht bereits im geltenden USG (Art. 30d Bst. b). Der Bundesrat hat bisher gestützt auf diese Bestimmung kein Verordnungsrecht erlassen. Im Hinblick auf die Optimierung der Ressourcen- und Energieeffizienz ist es jedoch angezeigt, die Bestimmung beizubehalten. Bislang war die Einschränkung der Verwendung von bestimmten Materialien und Produkten nach Absatz 4 an die Bedingungen geknüpft, dass keine wesentlichen Qualitätseinbussen und Mehrkosten resultieren. Neu sollen ökologische Vorteile und wirtschaftliche Tragbarkeit als Kriterium gelten. Die Änderung soll einerseits eine Vereinfachung zur bisherigen Formulierung darstellen, andererseits soll ein Vergleich der Umweltbelastung bezüglich Entsorgung und Herstellung neuer Produkte mitberücksichtigt werden.

#### *Art. 30e Abs. 2* Ablagerung

Die Bewilligungspflicht von Abfallanlagen, einschliesslich Deponien, wird neu statt in Artikel 30e in Artikel 30h Absatz 1 geregelt.

#### *Art. 30h* Abfallanlagen

Bis anhin bestand bei Abfallanlagen einzig für Deponien eine Rechtsgrundlage auf Bundesebene für eine Bewilligungspflicht.

Der neue Absatz 1 entspricht dem Wortlaut des bestehenden Artikels 30e Absatz 2. Es wird einzig die Erwähnung „des Kantons“ gestrichen, da sich dessen Zuständigkeit bereits aus Artikel 36 ableitet. Zusätzlich wird der Absatz mit der Bestimmung ergänzt, dass die Behörde den Betrieb der Deponie befristen kann.

Absatz 2 soll es künftig dem Bundesrat ermöglichen, nach ausreichernden Vorabklärungen und Nachweis eines rechtlichen Regulierungsbedarfs weitere Anlagen zur Entsorgung von Abfällen der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Im Vordergrund steht eine zukünftige Bewilligungspflicht für Kehrlichtverbrennungsanlagen, Sonderabfallverbrennungsanlagen, Kompostier- und Vergärungsanlagen sowie Bauabfallbehandlungsanlagen. Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung ist unter anderem die Gewährleistung der stofflichen und energetischen Verwertung von Abfällen nach Artikel 30d. Der Bundesrat erlässt gestützt auf Artikel 30h Absatz 3 weitere technische und organisatorische Vorschriften, welche für die Bewilligungserteilung eingehalten werden müssen.

Viele dieser Anlagen verfügen bereits über kantonale Betriebsbewilligungen. Mit der Bewilligungspflicht auf Bundesebene soll es dem Bundesrat ermöglicht werden, die Voraussetzungen zur Erteilung der Bewilligung von Abfallanlagen im Hinblick auf die Erhöhung der Rohstoff- und Energieeffizienz unter Einbezug der entsprechenden kantonalen Regelungen und Kenntnisse zu harmonisieren (Abs. 3). Absatz 3 ist auch auf Abfallanlagen anwendbar, für welche aktuell keine Bewilligungspflicht nach Artikel 30h Absatz 1 und 2 vorgeschrieben ist.

#### *Art. 32a<sup>bis</sup>* Vorgezogene Entsorgungsgebühr

Die Ergänzung in Absatz 1 (letzter Satz) soll es künftig dem Bundesrat ermöglichen, dass aus dem Ertrag der vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG) auch Vollzugskosten (einschliesslich Aufsichtskosten) des Bundes im Bereich der VEG durch die Gebühr finanziert werden können. Diese Regelung ist analog zu Artikel 38 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes (Verwendung der Erträge) und zu Artikel 35a Absatz 9 USG (Lenkungsabgaben auf flüchtigen organischen Verbindungen) formuliert.

Die Aufsicht über die mit der VEG betrauten Organisationen ist in den jeweiligen Verordnungen geregelt. Die Aufsicht der Organisation zur Erhebung, Verwaltung und Verwendung der Gebühr des Bundes auf Batterien ist beispielsweise in der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung ChemRRV geregelt. Durch die Gebühr ist die Entsorgung finanziert, aber auch die Information, insbesondere zur Förderung des Rücklaufs von Batterien.

Es ist davon auszugehen, dass mit den Massnahmen zur Förderung der Verwertung zusätzlich zu den bereits bestehenden VEG-Systemen im Bereich Batterien und Glas weitere VEG zur Finanzierung der Kosten aus der Rücknahme, Logistik und Verwertung notwendig werden (z.B. in den Bereichen Getränkeverpackungen, Plastik). Die bereits bestehenden Aufsichts- und Vollzugsaufgaben des Bundes im Bereich VEG werden dementsprechend in weiteren Bereichen anfallen. Aufsichts- und Vollzugskosten fallen insbesondere bei den folgenden Aufgaben an:

- Beaufsichtigung der beauftragten privaten Organisation für die Erhebung und Verteilung der VEG;
- Einsitz des Bundes in entsprechende Verwaltungsorganisationen der mit der VEG-Verwaltung beauftragten privaten Organisationen;
- Abstimmung und Sicherstellung der einheitlichen Kommunikation rund um die Rücknahmesysteme gestützt auf die entsprechende Abfallbewirtschaftungspolitik des Bundes;
- Regelmässige Überprüfung der Rücknahmesysteme auf ihre Nachhaltigkeit und ökologische Bedeutung;
- Sicherstellung und Kontrolle der Überprüfung des Marktes hinsichtlich Einhaltung der VEG-Regelungen;
- Sicherstellung der einheitlichen Durchsetzung der VEG-Regelungen für die verschiedenen betroffenen Separatsammlungen;

- Zusammenarbeit mit den privaten Organisationen bei der periodischen Festlegung der VEG-Ansätze.

## **2. Titel, 7. Kapitel: Reduktion der durch Rohstoffe und Produkte verursachten Umweltbelastung**

Mit diesem neuen Kapitel im bestehenden Titel „Begrenzung der Umweltbelastung“ wird dem in Artikel 10h verankerten zusätzlichen Grundsatz Rechnung getragen, dass die Umweltbelastung reduziert werden soll, die durch in der Schweiz konsumierte Rohstoffe und Produkte ausgelöst wird. Dabei wird auch die im Ausland mitverursachte Umweltbelastung berücksichtigt.

*Verhältnis zum THG:* Nach dem Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) gilt, dass technische Vorschriften so auszugestaltet sind, dass sie sich nicht als Behinderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs auswirken (Art. 4 Abs. 1 THG). Neue technische Vorschriften orientieren sich an den entsprechenden Bestimmungen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zulässig, soweit überwiegende öffentliche Interessen dies erfordern, sie weder Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen und verhältnismässig sind (Art. 4 Abs. 3 THG). Bei Ausführungsbestimmungen zu Artikel 35f sowie bei Artikeln 35d, soweit es hierbei um Kennzeichnungen am Produkt geht, sind die Grundsätze des THG sowie die internationalen Verpflichtungen zu beachten. Die unter diesem Kapitel vorgesehenen Ausführungsbestimmungen sind im Einklang mit dem THG auszugestalten. Wo angezeigt, ist bei einer Einführung von Marktzulassungsbestimmungen eine Ausnahme unter dem "Cassis de Dijon"-Prinzip nach Art. 16a Absatz 2 THG zu schaffen, damit die Bestimmungen nicht durch Produkte aus der EU/EWR unterlaufen würden.

*Verhältnis zum spezialgesetzlichen Produktsektorrecht:* Die Massnahmen sollen jeweils im Einklang und Abstimmung mit der sektoriellen Produktegesetzgebung festgelegt werden. Soweit möglich und sinnvoll sollen die bestehenden Regelungen in der entsprechenden Produktegesetzgebung ergänzt werden.

### *Art. 35d (neu)* Information über Produkte

Mit diesem Artikel werden neu die Umweltinformationen über Produkte geregelt, also beschreibende Informationen zu den Umwelteigenschaften von Produkten. Umweltlabels, welche die Erfüllung spezifischer Umweltkriterien auszeichnen, sind hier nicht angesprochen. Mit diesem Artikel sollen die Umweltinformationen über Produkte verbessert werden, so dass Konsumentinnen und Konsumenten vor allem Produkte wählen können, welche gegenüber anderen Produkten einen bedeutenden Umweltvorteil aufweisen. Bei der Umsetzung dieses Artikels werden insbesondere auch die weiteren Entwicklungen in der EU berücksichtigt.

*Abs. 1 Bst. a:* Der Bundesrat kann Hersteller, Importeure und Händler dazu verpflichten, über die Auswirkungen auf die Umwelt durch Produkte, welche im Ver-

lauf ihres Produktlebenszyklus in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, zu informieren. Vorstellbar wäre eine solche Regelung z.B. für Fette und Öle oder Textilien. Der Bundesrat bestimmt, welche Produkte und ab welcher Grösse Hersteller, Importeure und Händler von dieser Pflicht betroffen sind. Kennzeichnungspflichten, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 35d allenfalls erlassen wird, gehen den Bestimmungen des Konsumentinformationsgesetzes (KIG) vor.

*Abs. 1 Bst. b:* Hersteller, Importeure und Händler, welche ohne gesetzliche Pflicht über die Umweltwirkungen ihrer Produkte informieren, können dazu verpflichtet werden, die vom Bundesrat erarbeiteten Anforderungen an die Bewertung und an die Kommunikation einzuhalten. Damit soll sichergestellt werden, dass für alle Akteure die gleichen Bedingungen gelten und die Kommunikation gegenüber den Konsumentinnen und Konsumenten einheitlich und verständlich gestaltet wird.

Mit Absatz 2 legt der Bundesrat die Methoden für die Umweltbewertung der Produkte fest (Bst. a). Dabei ist vor allem wichtig, dass alle Umweltwirkungen, welche einen bedeutenden Einfluss auf die Gesamtbilanz haben, über den ganzen Lebensweg der Produkte, also von der Rohstoffgewinnung über die Produktion, die Anwendung bis zur Entsorgung, berücksichtigt werden. Ausserdem sind international anerkannte Standards zu berücksichtigen. Gemäss Buchstabe b. legt der Bundesrat auch die Form der Kommunikation der Ergebnisse der Umweltbewertungen an die Konsumentinnen und Konsumenten fest. Die Information kann auf dem Produkt in Form einer Etikette oder in unmittelbarer Nähe im Regal angebracht werden. Ergänzende Informationen können auch im Internet zugänglich gemacht werden. Besonders wichtig sind die Verständlichkeit und die Verfügbarkeit der Informationen, um die Konsumentinnen und Konsumenten bei ihrer Wahl wirksam zu unterstützen.

#### *Art. 35e (neu)*      Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte

Mit diesem Artikel können neu Anforderungen an die Berichterstattung über die Auswirkungen gewisser Rohstoffe und Produkte bzw. Produktgruppen von Herstellern und Händlern festgelegt werden. Ziel ist es, das Warenangebot aus ökologischer Sicht zu verbessern.

Mit Absatz 1 kann der Bundesrat Hersteller und Händler dazu verpflichten, die Umweltwirkungen von Teilen ihres Sortiments, d.h. Rohstoffe, Produkte oder Produktgruppen, welche in erheblichem Masse zur Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, zu bewerten. Über die Ergebnisse dieser Bewertungen soll regelmässig an den Bund Bericht erstattet werden. Die Angaben dienen als Grundlage, um die Entwicklung der Umweltbelastung sichtbar zu machen. Die Ergebnisse der Sortimentsbewertung und der Entwicklung der Umweltbelastung werden veröffentlicht.

Absatz 2 bestimmt, welche konkreten Regelungen der Bundesrat im Rahmen des Ausführungsrechts erlassen müsste. Gemäss Buchstabe a und Buchstabe b legt er fest, welche Kategorien von Herstellern und Händlern und welche Rohstoffe und

Produkte von der Bestimmung betroffen sind. Im Fokus liegen dabei vor allem Betriebe ab einer gewissen Unternehmensgrösse sowie die aus Umweltsicht wichtigen Rohstoffe und Produkte. Von der Berichterstattungspflicht ausgenommen werden sollen kleine Betriebe, deren Aktivität nicht mit erheblicher Umweltwirkung verbunden ist (z.B. Detailhandelsbetriebe mit wenigen Mitarbeitenden oder bis zu einem bestimmten Umsatz). Gemäss Buchstabe c legt der Bundesrat die Methode zur Analyse und Beurteilung der Rohstoffe und Produkte fest. Zu berücksichtigen sind alle Umweltwirkungen, welche einen bedeutenden Einfluss auf die Gesamtbilanz der Rohstoffe und Produkte haben, über den ganzen Lebensweg, also von der Rohstoffgewinnung über die Produktion, die Anwendung bis zur Entsorgung. Ausserdem sind international anerkannte Standards zu berücksichtigen. Der Bundesrat macht gemäss Buchstaben d und e auch Vorgaben über Form und Inhalt der Berichte sowie über deren Veröffentlichung. Er orientiert sich dabei an bereits bestehenden und bewährten Standards zur Berichterstattung.

*Art. 35f (neu)* Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten

Die „Kann“-Formulierung von Artikel 35f stellt sicher, dass der Bundesrat solche Einschränkungen nur fallweise erlässt und nur dann, wenn freiwillige Massnahmen der Wirtschaft nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben sowie wenn entsprechende Regelungen verhältnismässig und wirtschaftlich tragbar sind und mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Einklang stehen. Insbesondere wird hier auch auf Entwicklungen in der EU Rücksicht genommen werden. Zudem berücksichtigt der Bundesrat dabei die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit.

*Abs. 1:* Dieser Absatz erteilt dem Bundesrat die notwendige Kompetenz, um die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten festzulegen, und präzisiert den Geltungsbereich. Beim Erlass entsprechender Regelungen berücksichtigt der Bundesrat international anerkannte Standards. Eine allgemeine Formulierung von Artikel 35f Absatz 1 Buchstabe a stellt sicher, dass bei allfälligen zukünftigen Regelungen (z.B. bei Torf) auf Gesetzesebene nicht einzelne Produkte oder Listen von Gütern aufgeführt werden müssen. Im Interesse der betroffenen inländischen Branchen ist es zudem wichtig, dass exportrelevante Regelungen der EU innert der erforderlichen Frist in Kraft gesetzt werden können. Dies kann mit der allgemeinen Formulierung auf Gesetzesebene besser sichergestellt werden.

Buchstabe a orientiert sich daran, ob die Rohstoffe und Produkte im Einklang mit den anwendbaren Umweltvorschriften des Ursprungslandes angebaut, abgebaut, hergestellt oder gehandelt worden sind. Massgebend soll aber auch sein, ob Vorschriften, die mit den Umweltvorschriften in Zusammenhang stehen wie z.B. Handlungsvorschriften, eingehalten wurden. Diese Regelung dient auch als Grundlage für die Umsetzung der EU-Holzhandelsverordnung (EUTR)<sup>50</sup>. Mit der Verordnung soll verhindert werden, dass Holzprodukte in Verkehr gesetzt werden, deren Holz aus illegalem Holzeinschlag stammt. Soweit möglich legt der Bundesrat die Anforder-

<sup>50</sup> Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABl. I. 295 vom 12.11.2010, S. 23.

rungen in der jeweiligen sektoriellen Produktgesetzgebung fest und stimmt diese mit dort festgelegten, bereits bestehenden Vorgaben ab.

Mit Buchstabe b soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten, welche in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen, festlegen zu können. Damit soll sichergestellt werden, dass in der Schweiz in Verkehr gebrachte Produkte und Rohstoffe minimalen ökologischen Anforderungen entsprechen. Der Geltungsbereich möglicher Anforderungen beschränkt sich auf Rohstoffe und Produkte, deren Anbau, Abbau oder Herstellung in erheblichem Masse zur Überbeanspruchung oder Gefährdung von natürlichen Ressourcen beitragen. Mit dieser Beschränkung wird sichergestellt, dass mit der Regelung auch eine entsprechende ökologische Wirkung erzielt werden kann. Die Präzisierung des Geltungsbereichs, ab wann eine Umweltwirkung erheblich ist, kann nicht allgemein für alle Rohstoffe und Produkte festgelegt werden und erfolgt stufengerecht in allfälligen Ausführungsbestimmungen.

*Abs. 2:* Im Bereich des illegalen Holzhandels soll - in Analogie zur EUTR - ein Verbot für das Inverkehrbringen für illegal geschlagenes Holz erlassen werden (Art. 4 Abs. 1 der Verordnung). Aber auch für gewisse andere Rohstoffe und Produkte könnte ein Verbot für das Inverkehrbringen und ein Handelsverbot notwendig werden, falls diese trotz freiwilligen Vereinbarungen oder gewissen technischen Anforderungen weiterhin unverändert in Verkehr gebracht werden.

#### *Art. 35g (neu)      Sorgfaltspflicht*

*Abs. 1 und 2:* Die Regelungen zur Sorgfaltspflicht sollen sicherstellen, dass Einschränkungen beim Inverkehrbringen gewisser Rohstoffe und Produkte auch tatsächlich umgesetzt werden. Die Voraussetzungen orientieren sich insbesondere auch an der EU-Holzverordnung (EUTR), welche den Erstinverkehrbringer von Holzzeugnissen dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass das von ihm in Verkehr gebrachte Holz oder Holzzeugnisse nicht aus Holz besteht, welches illegal geschlagen wurde. Zur Sorgfaltspflicht gehören das Sammeln von vorgegebenen Informationen (Dokumentationspflicht), eine Risikobeurteilung und gegebenenfalls eine Risikominderung (siehe Art. 5 der Verordnung (EU) Nr. 995/2010).

Im Bereich Holz wird sich die Sorgfaltspflicht insbesondere an Risikobewertungsverfahren orientieren, mit deren Hilfe der Marktteilnehmer das Risiko, dass Holz oder Holzzeugnisse aus illegalem Holzeinschlag in Verkehr gebracht wird bzw. werden, analysieren und bewerten kann. Beispiele dafür sind die Zusicherung, dass die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten werden, oder die Häufigkeit des illegalen Holzeinschlags bei spezifischen Baumarten (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. b EUTR).

*Abs. 3:* Wenn mit der EU zu einem späteren Zeitpunkt die Gleichwertigkeit der gesetzlichen Bestimmungen in der EU und in der Schweiz vertraglich festgehalten werden, können Holzzeugnisse ohne weitere Sorgfaltspflichten von der EU in die Schweiz eingeführt werden und umgekehrt, da von einer legalen Herkunft

ausgegangen werden kann. Damit kann ein unnötiger administrativer Aufwand vermieden werden.

#### *Art. 35h (neu)* Rückverfolgbarkeit

Hersteller, Importeure und Händler sind verpflichtet die Namen ihres vorgelagerten Lieferanten und nachgelagerten Käufers zu dokumentieren. Damit soll die Rückverfolgbarkeit von Produkten und Rohstoffen sichergestellt werden.

### **3. Titel, 1. Kapitel: Vollzug**

#### *Art. 41 Abs. 1* Vollzugskompetenzen des Bundes

Nach Artikel 36 obliegt der Vollzug der Vorschriften des USG den Kantonen. Soll der Bund Vorschriften vollziehen, muss er dies in Artikel 41 ausdrücklich regeln. Der Vollzug der Artikel 35e – 35h soll durch den Bund erfolgen. Er kann für bestimmte Teilaufgaben nach Artikel 41 Absatz 1 letzter Satzteil die Kantone beziehen.

#### *Art. 41a* Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

Die bestehende Rechtsgrundlage, wonach der Bund freiwillige Branchenvereinbarungen fördern kann, betrifft einseitige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, die der Staat informell anerkennt. Damit freiwillige Branchenvereinbarungen die polizeirechtlichen und ökonomischen Instrumente optimal ergänzen können, soll der Bund die Möglichkeit haben, mit der Wirtschaft direkt Vereinbarungen mit mengenmässigen Zielen und entsprechenden Fristen abzuschliessen. Entsprechend wird Artikel 41a Absatz 2 mit einem neuen Buchstaben b ergänzt. Die für die Umsetzung notwendigen Elemente wie Anforderungen an die Berichterstattung werden in den Vereinbarungen geregelt.

### **3. Titel, 2. Kapitel: Förderung**

#### *Art. 49 Abs. 1* Ausbildung und Forschung

Gegenüber der heutigen „Kann-Formulierung“ wird die Verbindlichkeit der Förderung der Aus- und Weiterbildung von Personen, die mit Aufgaben nach diesem Gesetz betraut sind, erhöht; damit wird die Grundlage geschaffen, um dem Bedarf nach Kompetenzerweiterung für eine Grüne Wirtschaft nachzukommen.

Die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen ist in der Regel (und gemäss dem Berufsbildungsgesetz) eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt. Durch die Ergänzung in „Zusammenarbeit mit den Kantonen“ wird klargestellt, dass der Bund nicht alleine, sondern gemeinsam mit den Kantonen, für den Vollzug dieses Gesetzesauftrags verantwortlich ist. Dies ermöglicht den Kantonen eine aktive Mitgestaltung bei der Förderung der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften. Mit diesen Anpassungen wird die Formulierung mit

anderen zielverwandten Gesetzen wie dem CO<sub>2</sub>-Gesetz oder dem Energiegesetz abgestimmt.

#### *Art. 49a (neu)* Information und Beratung

Mit Artikel 49a wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um zur Förderung der Ressourceneffizienz auch Informations- und Beratungsprojekte unterstützen zu können. Die Massnahmen, die unterstützt werden sollen, sind insbesondere in den folgenden Artikeln des USG verankert:

- die Information und Beratung über Umweltbelastung und Ressourceneffizienz in Artikel 10e Absatz 1 und 3;
- die Plattform Grüne Wirtschaft und die Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft zur Verbesserung der Ressourceneffizienz in Artikel 10h Absatz 2 und in Artikel 41a;
- die Aus- und Weiterbildung in Artikel 49 Absatz 1;
- die Förderung der Entwicklung von Anlagen und Verfahren, um die Umweltbelastung im öffentlichen Interesse zu senken (Pilot- und Demonstrationsanlagen, Leuchtturmprojekte und flankierende Massnahmen) in Artikel 49 Absatz 3.

Diese Aufgaben muss der Bund nicht alle verwaltungsintern wahrnehmen. Sie können auch effizient durch Dritte erbracht werden, beispielsweise Kampagnen zur Sensibilisierung von Konsumentinnen und Konsumenten.

Die Förderung von Information und Beratung im Bereich der Ressourceneffizienz grenzt sich klar ab von vergleichbaren Aufgaben in anderen Politikbereichen, beispielsweise in der Energiepolitik, wo die Förderung im Energiegesetz geregelt ist. Die Koordination zwischen den Politikbereichen ist zu gewährleisten und allfällige Synergiepotenziale sind zu nutzen.

#### *Art. 53 Abs. 1 Bst. e* Internationale Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt

Gegenüber der heutigen Formulierung, welche finanzielle Beiträge an internationale Organisationen oder Programme im Bereich des internationalen Umweltschutzes ermöglicht, können neu auch internationale Institutionen unterstützt werden, welche die Grundlagen für eine ressourceneffiziente Wirtschaft erarbeiten und nicht zu den entwicklungspolitisch ausgerichteten Institutionen gehören. Diese müssen somit nicht im internationalen Umweltschutz im engeren Sinne tätig sein, sondern können auch Aktivitäten im Zusammenhang mit der nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen haben, welche indirekt zum Schutz der Umwelt beitragen. Dadurch wird die nationale und internationale Entwicklung hin zur Förderung der Ressourceneffi-

zienz, welche durch Artikel 10h USG im Gesetz aufgenommen wird, anerkannt. Auch die Möglichkeit, dass der Bund internationalen Institutionen Beiträge gewährt, wird im Gesetz vorgesehen. Diese erwähnten neuen Finanzierungsmöglichkeiten beziehen sich insbesondere auf die Förderung des Erfahrungsaustausches und der Politikentwicklung auf internationaler Ebene und sind deshalb nicht den öffentlichen Entwicklungsgeldern (ODA) anrechenbar.

## **5. Titel: Strafbestimmungen**

*Art. 61 Abs. 1 Bst. m<sup>bis</sup>*      Übertretungen

Im Vergleich zu den bestehenden Straftatbeständen ist es sachgerecht, die Verletzung der neu ins USG eingefügten Vorschriften bei den Übertretungen anzusiedeln.

## **4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

### **4.1 Auswirkungen auf Gesamtwirtschaft und Gesellschaft**

Langfristig kann eine höhere Rohstoffeffizienz entlang der gesamten Wertschöpfungskette von Produkten einen Beitrag zur Kostensenkung leisten, Marktchancen auf wichtigen Zukunftsmärkten (z.B. ressourcenschonende Technologien) eröffnen und somit die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt stärken. Werden die Umweltwirkungen (vgl. Kapitel 2.3) sowie die vermiedenen externen Kosten durch die geringere Umweltbelastung in die Betrachtung einbezogen, so verbessert sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis weiter.

Mit den Massnahmen in den Bereichen Konsum und Produktion sowie Abfälle und Rohstoffe wird das Verursacherprinzip besser umgesetzt und mit der verstärkten Nutzung von Sekundärrohstoffen anstelle des Imports von Primärrohstoffen ein Beitrag zur Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft geleistet. Das internationale Engagement kann zu einer international verbindlicheren Politik führen, was nicht zuletzt für die Versorgung der Schweizer Wirtschaft mit Rohstoffen und für die exportabhängige Wirtschaft eine positive Wirkung hat.

Die Massnahmen der Vorlage können mittel- bis langfristig eine positive Wirkung auf die gesellschaftlichen Werte und die Solidarität zwischen den Generationen entfalten. Insbesondere die Massnahmen in den Bereichen Plattform Grüne Wirtschaft und freiwillige Initiativen, Informationen sowie im Bereich des internationalen Engagements tragen durch die Steigerung des Verantwortungsbewusstseins für unsere natürlichen Lebensgrundlagen dazu bei. Die Massnahmen im Bereich Konsum und Produktion stärken zudem ökologisch vorbildliche Unternehmen in den Produktionsländern (z.B. Kooperativen von Kleinbauern).

Für einzelne Branchen oder durch die Überwälzung auf Endkonsumentinnen und -konsumenten ist jedoch bei verschiedenen Massnahmen kurzfristig mit Mehrkosten zu rechnen (vgl. Kapitel 4.2). Andererseits können beispielsweise Konsumentinnen

und Konsumenten bereits nach kurzer Zeit von ökologischeren Produkten profitieren (vgl. Kapitel 4.3). Für die öffentliche Hand ist mit Vollzugaufwand im Bereich der personellen und finanziellen Ressourcen zu rechnen (vgl. Kapitel 4.4). Aufgrund der Ausgestaltung der meisten Massnahmen nach dem Subsidiaritätsprinzip und dem langfristigen Umsetzungshorizont sind aber kaum negative Gesamtauswirkungen auf Wachstum und Arbeitsplätze zu erwarten.

## **4.2 Auswirkungen auf einzelne Branchen**

Auf die verschiedenen Branchen haben die Massnahmen im Bereich Konsum und Produktion sowie Abfälle und Rohstoffe Auswirkungen. Branchenvertretungen werden im Rahmen der Plattform Grüne Wirtschaft zur Konkretisierung und Umsetzung freiwilliger Initiativen eng einbezogen. Beratungs- und Sensibilisierungsmassnahmen können ebenfalls Auswirkungen auf einzelne Branchen haben, wenn sie zu Veränderungen in der Nachfrage führen.

### **Bauwirtschaft**

Die Bauwirtschaft ist insbesondere von der Massnahme zur Verwertung von Recyclingkies aus Aushub- und Ausbruchmaterial betroffen. Die Kosten für Aushub- und Ausbruchentsorgung werden bereits heute von den Auftraggebern (Bauherren) getragen. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass auch allfällige zusätzliche Kosten auf sie überwältigt würden. Insbesondere mit frühzeitiger Planung des Bauwerks hinsichtlich der Minimierung der Aushubmenge direkt auf der Baustelle, der Verwertung des Aushubs (z.B. Auffüllen von Kiesentnahmestellen, anstatt dass der Aushub auf Deponien gelangt) können die Kosten tief gehalten werden. Da die Materialflüsse von Aushub und Ausbruch sehr gross sind (mit 40 Millionen Tonnen jährlich der grösste Abfallstrom in der Schweiz überhaupt), ist der Effekt zur Schonung von Primärkies und der lokal begrenzten Kapazitäten der Deponien bedeutend.

### **Abfallwirtschaft**

Von den Massnahmen zur Verwertung von Metallen aus Rückständen der Abluft-, Abwasser- und Abfallbehandlung (Effizienzsteigerung von Abfallanlagen) sind insbesondere die 29 Kehrichtverbrennungsanlagen in der Schweiz betroffen, da die Verpflichtung zur Energienutzung auf dem Stand der Technik relevante Investitionen nach sich ziehen können. Dem stehen jährlich anfallende Altmetalle im Wert von 100 Millionen Franken gegenüber, welche heute in den 3,6 Millionen Tonnen den KVA angelieferten Siedlungsabfällen vorliegen. Diese Abfälle können vermehrt zurückgewonnen und in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden. Hinzu kommt das Wertschöpfungspotenzial durch die verstärkte energetische Nutzung (Fernwärme, Strom) bei der Verbrennung der Siedlungsabfälle. So stecken in einer Tonne Siedlungsabfälle rund 300 Liter Heizöl.

Aber auch für übrige Abfallanlagen, wie beispielsweise Galvanisierungsbetriebe (Hydroxidschlämme) oder Biogasanlagen, sind Regelungen zur stofflichen und energetischen Effizienzsteigerung denkbar. Abfallanlagen werden versuchen, die Mehrkosten auf ihre Kundinnen und Kunden zu überwälzen. Insgesamt wird dies für die grosse Anzahl der Endkundinnen und -kunden sehr gering ins Gewicht fallen

(z.B. Gebühr auf Kehrichtsack). Zudem wird durch den sich laufend weiter entwickelnden Stand der Technik die Rückgewinnung von Rohstoffen aus Abfällen in Zukunft wahrscheinlich noch kosteneffizienter möglich sein.

Von den Regelungen zur Rückgewinnung von Phosphor sind insbesondere Kläranlagen und Schlachthöfe betroffen. Die heute vorliegenden Informationen und Erfahrungen zeigen, dass der Recycling-Phosphordünger gegenüber den Primärprodukten auf dem Markt bereits konkurrenzfähig sein kann. Dank der Verwertungspflicht verbessern sich die Investitionssicherheit und damit die Marktfähigkeit dieser neuen Verfahren. Unter diesen Bedingungen können Industrieunternehmen langfristige Investitionen in diese Technologien tätigen. Die genauen Kostenfolgen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit werden im Rahmen der Konkretisierung in Verordnung (TVA) und Vollzugshilfen präzisiert.

Auch allfällige Vorschriften für weitere Abfälle, insbesondere für Abfälle mit seltenen technischen Metallen und für bisher nicht verwertete Kunststofffraktionen, wären für die Abfallwirtschaft relevant.

## **Landwirtschaft**

Mit der Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl, könnte der Bedarf der Schweizer Landwirtschaft an mineralischem Phosphordünger gedeckt werden. Dies verringert die Abhängigkeit von Importen. Zudem kann der Eintrag von Schadstoffen auf den Feldern reduziert werden, da Recyclingphosphordünger von Schwermetallen und organischen Schadstoffen entfrachtet wird und somit ökologischer ist als Primärphosphordünger.

## **Detailhandel, Händler und Hersteller**

Im Konsum- und Produktbereich wird die Ressourceneffizienz in erster Linie durch Vereinbarungen des Bundes mit Handel und Herstellern verbessert. Die übrigen Instrumente werden nur subsidiär eingesetzt. Vereinbarungen werden zusammen mit den Wirtschaftsakteuren erarbeitet und können dadurch sehr effizient ausgestaltet werden. Besonders relevant ist dieser allgemeine Effizienzaspekt auch für die KMU, welche wie alle Akteure die Vor- und Nachteile einer Teilnahme an den Vereinbarungen selber abwägen können.

Wichtige Kostenelemente von Vereinbarungen für Handel und Hersteller sind die Herstellung der Transparenz über die Lieferkette, die Analyse, ob die Produkte die vereinbarten Kriterien erfüllen, die Umsetzung der Verbesserungen, Kontrolle und Berichterstattung. Methoden zur Bewertung der Produkte und Sortimente werden durch den Bund zur Verfügung gestellt, sodass der Aufwand dafür verhältnismässig bleibt; dies gilt auch für kleinere Unternehmen und für Unternehmen, die bis heute ihr Sortiment nicht systematisch nach ökologischen Kriterien verbessern. Für Unternehmen, welche bereits heute ihre Lieferketten durchleuchten und das Sortiment auch unter ökologischen und sozialen Aspekten pflegen, werden die Zusatzkosten kleiner sein als für die übrigen Unternehmen. Bei der Berichterstattungspflicht ist auf Synergien mit der bestehenden Berichterstattung und auf bestehende internatio-

nale Normen zu achten, um keine unverhältnismässigen administrativen Kosten zu verursachen. Viele Unternehmen wenden bereits heute etablierte Standards an, daher werden für diese Unternehmen nur geringe Zusatzkosten entstehen. Von einer Orientierung der Vereinbarungen an internationalen Standards profitieren insbesondere auch ausländische Hersteller, welche bereits gemäss diesen Standards produzieren. Diese werden für ihre vorausschauende Strategie belohnt.

Auf der Nutzenseite stehen für die Unternehmen die Absatzchancen für höherwertige Produkte, die Profilierungsmöglichkeiten bei Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Vermeidung von Reputationsschäden. Auch Einsparungen durch effizientere Wertschöpfungsketten und Lieferantenstrukturen sind sehr wohl möglich.

Der Einsatz der subsidiären Instrumente, also von Vorschriften zur Produkt- und Sortimentsinformation, ist nur dann vorgesehen, wenn sich das Instrument der Vereinbarungen als nicht zielführend herausstellen sollte, sei dies, weil die Massnahmen nicht wie vorgesehen umgesetzt werden oder weil die Beteiligung an den Vereinbarungen zu gering wäre. Würden die Massnahmen zur Berichterstattung zur Produkten, Rohstoffen und Produktgruppen verbindlich in Kraft treten, wären davon diejenigen Unternehmen besonders betroffen, welche sich nicht an den Vereinbarungen beteiligen und bisher keine Anstrengungen unternommen haben. Würden Regelungen zur Produktumweltinformationen verbindlich in Kraft treten, wären kurzfristige Kosten zu erwarten, die je nach Grösse des Unternehmens unterschiedlich hoch ausfallen würden. Die Erfahrungen in Frankreich<sup>51</sup> zeigen, dass pro Produkt mit Kosten von einigen hundert bis einigen tausend Euro zu rechnen ist. Strukturelle Effekte durch diese Massnahmen und Handelshemmnisse sind dadurch zu vermeiden, dass Vorschriften mit der EU abgestimmt werden.

Der Detailhandel ist zudem von der Massnahme zur Rücknahmepflicht für Verpackungen im Konsumbereich betroffen. Der Aufbau eines Sammelsystems (Logistik für Sammeln, Trennen und Rezyklieren) dürfte relevante Kosten verursachen. Jedoch ist davon auszugehen, dass diese Zusatzkosten, da sie für alle Marktteilnehmer anfallen, auf die Endkundinnen und -kunden überwälzt werden. Den Unternehmen wird es zudem freigestellt, die Verpackungsmaterialien und die Ausgestaltung des Rücknahme- und Verwertungsprozesses selbst zu wählen. Dies ermöglicht es ihnen, die für sie kostengünstigste Lösung zu finden.

## **Holzwirtschaft**

Sobald eine zur Europäischen Holzhandelsverordnung (EUTR) analoge Regelung zum Holz basierend auf Art.35f (Inverkehrbringen von Produkten) in Kraft tritt, die von der EU als äquivalent anerkannt wird, wird ein wichtiges Handelshemmnis für die Schweizer Exporteure beseitigt und der Zugang von Schweizer Holzzeugnissen zum Europäischen Markt bedeutend erleichtert. Davon sind rund 90 Prozent des heutigen Exports von Holzzeugnissen betroffen. Die von der EUTR vorgeschriebene Sorgfaltspflicht betrifft alle, die Holzzeugnisse erstmals in der EU in Verkehr

<sup>51</sup> Ernst&Young (2013), Bilan des retours des entreprises sur l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental; Internetpublikation  
[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_E\\_Y.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_E_Y.pdf).

setzen – unabhängig davon, ob es sich um inner- oder aussereuropäisches Holz handelt. Mit einer der EUTR analogen Regelung und der angestrebten gegenseitigen Anerkennung mit der EU würden deshalb nur das in der Schweiz geschlagene Holz sowie die Importe aus dem Nicht-EU-Raum einer Sorgfaltspflicht unterstellt, da nur diese einer Erstinverkehrsetzung gleichkommen würden (bei den Holzprodukten aus dem Zolltarifkapitel 44 stammen nur knapp 2%, aus den übrigen betroffenen Zolltarifnummern nur rund 8% aus dem aussereuropäischen Raum). Die Vorteile des angestrebten Abbaus der Handelshemmnisse im Holzhandel überwiegen insgesamt die zusätzliche administrative Belastung im Bezug auf die Sorgfaltspflicht und die Regeln zur Rückverfolgbarkeit für Marktteilnehmer in der Schweiz.

### **4.3 Auswirkungen auf die Haushalte**

Die Konsumentinnen und Konsumenten sind direkt von den Massnahmen zu Konsum und Produktion sowie zur Rücknahmepflicht für gewisse Verpackungen im Konsumbereich und von allenfalls überwälzten geringen Kosten durch die Massnahmen zur Effizienzsteigerung von Abfallanlagen betroffen.

Bei freiwilligen Vereinbarungen profitieren Konsumenten durch ein qualitativ besseres Angebot. Dasselbe gilt für allfällige verbindlichere Regelungen zu Produktumweltinformationen und Informationen zum Sortiment. Würden diese Regelungen in Kraft treten, würde dies für Konsumentinnen und Konsumenten zu mehr Wahlfreiheit durch erhöhte ökologische Markttransparenz und langfristig zu einem verbesserten Angebot an ressourcenschonenderen Produkten führen. Die Kosten würden aber wahrscheinlich ebenfalls auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwälzt. Ob und in welchem Mass eine Preiserhöhung stattfinden würde, hängt stark von der ausgewählten Umsetzungsform ab. Dabei wäre insbesondere relevant, welche Leistungen - und demnach Kosten - vom Bund und von der Branche übernommen würden. Mögliche Preiserhöhungen, die auch einen Effekt auf das Einkaufsverhalten im grenznahen Ausland haben, sind im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für eine allfällige Umsetzung von verbindlichen Produktumweltinformationen oder Informationen zum Sortiment für angegebene Produkte oder Produktgruppen zu untersuchen.

Bei der Massnahme zur Rücknahmepflicht von Verpackungen im Konsumbereich besteht zwar eine Rücknahmepflicht durch die Detaillisten, jedoch keine Rückgabepflicht für Konsumenten. Daher können diese vom Angebot profitieren, sind jedoch nicht verpflichtet, dieses zu nutzen.

### **4.4 Auswirkungen auf die öffentliche Hand**

#### **4.4.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund**

Die Umsetzung der Massnahmen der USG-Revision für eine Grüne Wirtschaft wird insbesondere in folgenden Bereichen zu einer Aufgabenintensivierung beim Bund führen:

- Plattform Grüne Wirtschaft und freiwillige Initiativen: Verstärkung der Aktivitäten zur Konkretisierung und Umsetzung freiwilliger Massnahmen

in enger Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft, z.B. durch Tagungen, Konferenzen, Workshops, Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen, Kampagnen sowie Massnahmen zur Förderung freiwilliger Initiativen. Zur Demonstration der praktischen Umsetzung von Innovationen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz ist zudem die Realisierung von Leuchtturmprojekten vorgesehen.

- Internationales Engagement: Zur Stärkung des internationalen Engagements der Schweiz, das über die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit hinaus geht, ist die finanzielle Unterstützung von Aktivitäten zur Entwicklung von Politikmassnahmen internationaler Institutionen im Bereich Grüne Wirtschaft und Ressourceneffizienz vorgesehen (z.B. Green Growth Knowledge Platform, OECD's Cost of Inaction and Resource Scarcity - Consequences for long-term Growth). Zudem werden Massnahmen zur besseren Vernetzung und zur Optimierung des Wissensaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen, Wissenschaft, Behörden und privaten Unternehmungen unterstützt.
- Abfall und Rohstoffe: Zusätzlicher Vollzugsaufwand entsteht beim Bund durch die weitere Förderung der Verwertung (z.B. in den Bereichen Getränkeverpackungen und Plastik). Weiterer Vollzugsaufwand fällt hauptsächlich bei den Kantonen an.
- Übriges: Weiterer Handlungsbedarf besteht bei der Messung des Fortschritts, für die allfällige Auslagerung von Vollzugsaufgaben für die Kontrolle im Holzhandel (analoge Regelung zur EU über illegal geschlagenes Holz), sowie, falls freiwilliges Engagement im Bereich Konsum nicht die gewünschte Wirkung zeigt, beim Vollzug der Regelungen zu Informationen über Produkte und die Berichterstattung über Teile des Sortiments sowie beim Vollzug der Anforderungen an das Inverkehrbringen.

Der zusätzliche Vollzugsaufwand im Bereich Abfall und Rohstoffe soll haushaltsneutral über die Vorgezogene Entsorgungsgebühr mitfinanziert werden. Die Umsetzung der übrigen Massnahmen soll durch eine entsprechende Prioritätensetzung soweit als möglich über bestehende Mittel erfolgen. Ein allfälliger Mehrbedarf wird im Hinblick auf die Botschaft konkretisiert. Dabei werden die Ergebnisse der Vernehmlassung sowie der finanzpolitische Handlungsspielraum für die Festlegung des Umfangs der zusätzlichen Aufgaben massgebend sein.

#### **4.4.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund**

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen kann zu einem gewissen personellen Mehrbedarf in der Bundesverwaltung führen. Die konkrete Höhe des Bedarfs wird im Hinblick auf die Botschaft präzisiert.

### **4.4.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Relevante Vollzugskosten für Kantone sind für die Umsetzung der Massnahmen zur Effizienzsteigerung von Abfallanlagen zu erwarten. Insbesondere ist der personelle Aufwand für die Information und Beratung der Unternehmen sowie die Durchsetzung und Kontrolle der Regelungen wichtig. Bei der Verwertung von Recyclingkies aus Aushub- und Ausbruchmaterial spielen insbesondere die Information der Bauwirtschaft, klare Vollzugsvorschriften und deren konsequente Umsetzung durch die Kantone eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Massnahme und letztlich dafür, dass die Verwendung des Recyclingkieses auf der Baustelle frühzeitig eingeplant wird.

## **5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates**

### **5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>52</sup> zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012<sup>53</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

Die Legislaturplanung 2011–2015 sieht als Ziel 20 vor, dass die Versorgung der Schweiz mit Energie und natürlichen Ressourcen langfristig gesichert ist. Mit dem Ziel, den Verbrauch natürlicher Ressourcen auf ein ökologisch nachhaltiges Niveau zu senken, hat der Bundesrat bereits im Oktober 2010 umfassendere Bestrebung für eine grüne Wirtschaft initiiert. Die Konkretisierung und Umsetzung der Massnahmen für eine grüne Wirtschaft ist als Richtliniengeschäft in der Legislaturplanung 2011–2015 verankert. Das Parlament hat im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 zur Legislaturplanung 2011–2015 festgehalten, dass „Massnahmen für eine auf erneuerbaren Ressourcen basierende und ressourcensparende Wirtschaft“ konkretisiert und umgesetzt werden sollen.

### **5.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates**

Die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015 ist eine übergeordnete Strategie des Bundesrates. Darin wird festgehalten, dass die Grüne Wirtschaft ein Teilbereich der Nachhaltigen Entwicklung ist. Der vorliegende Entwurf der USG-Revision nimmt verschiedene für die Nachhaltige Entwicklung zentrale Aspekte wie die Ressourceneffizienz auf. Die Massnahmen fokussieren spezifisch auf die Schnittstelle zwischen wirtschafts- und umweltpolitischen Fragestellungen. Insofern leistet die Grüne Wirtschaft wichtige Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung. Im Aktionsplan der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015 nimmt der Bundesrat in zwei

<sup>52</sup> BBl 2012 481, S. 573 und S. 617

<sup>53</sup> BBl 2012 7155 S. 7163 (Art. 21 zu Ziel 20, Massnahme 87)

prioritären Schlüsselherausforderungen<sup>54</sup> zentrale Eckpunkte dieser Revision des USG bereits auf.

Mit der Umsetzung der Massnahmen im Rahmen der USG-Revision werden die natürlichen Ressourcen effizienter eingesetzt und entlastet, was auch einen wichtigen Beitrag zum Handlungsfeld „Tragbarkeit der Umweltbeanspruchung gewährleisten“<sup>55</sup> der Wachstumspolitik 2012-2015 leistet.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Änderungen im USG stützen sich primär auf die umfassende Rechtsetzungs-kompetenz nach Artikel 74 BV, wonach der Bund die Befugnis hat, Vorschriften zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen.

Das im USG neu verankerte rein programmatische Ziel von Artikel 10h stützt sich nebst Artikel 74 BV auch auf Artikel 73 BV. Nach Art. 10h streben Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, Kantone eine auf Dauer angelegte Verbesserung der Ressourceneffizienz an, um damit die Umweltbelastung massgeblich zu reduzieren; dabei wird auch die im Ausland mitverursachte Umweltbelastung berücksichtigt.

Die Pflicht zur Berichterstattung, die Möglichkeit eine Plattform Grüne Wirtschaft zu betreiben und die Information hinsichtlich der Ressourceneffizienz von Konsum und Produktion auszubauen, stützen sich ebenfalls auf Artikel 74 BV. Als Verfassungsgrundlage kann hier jedoch zusätzlich auf Artikel 180 Absatz 2 BV verwiesen werden, wonach der Bundesrat die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informiert.

Artikel 74 BV gibt dem Bund eine umfassende Kompetenz, alle zur Erreichung des Ziels des Umweltschutzes erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die Schliessung von Stoffkreisläufen und die effizientere Nutzung der Rohstoffe im Bereich der Abfallwirtschaft trägt zu einer Verringerung der Umweltbelastung im Bereich Abfall bei und steht damit im Einklang mit Artikel 74 BV.

Mit einer verbesserten Umwelt-Information über Produkte sowie der Möglichkeit, in begründeten Fällen Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten zu stellen, wenn bei deren Anbau, Abbau oder bei der Herstellung insbesondere Umweltvorschriften des Ursprungslandes verletzt wurden oder diese erhebliche Aus-

<sup>54</sup> Bundesrat (2012), Strategie Nachhaltige Entwicklung; Schlüsselherausforderung 4: Die wirtschaftliche Produktivität bei gleichzeitiger Entkopplung vom Ressourcen- und Energieverbrauch steigern, den Konsum auf die Nachhaltige Entwicklung ausrichten;

Schlüsselherausforderung 5: Die natürlichen Ressourcen nachhaltig nutzen, Bern.

<sup>55</sup> Bundesrat (2012), Wachstumspolitik 2012-2015, Bericht des Bundesrates, Bern.

wirkungen auf die Umwelt haben, sollen ebenfalls negative Umweltwirkungen im Bereich Produktion und Konsum von Produkten gesenkt werden. Da sich solche Umweltwirkungen jedoch nicht nur auf negative Auswirkungen im Sinne des USG beziehen, sondern auch weitere Umweltbereiche betroffen sind wie z.B. die Reinhaltung der Gewässer oder der Schutz des Waldes, sind auch die Verfassungsbestimmungen nach den Artikeln 76 (Wasser), 77 (Wald), 78 (Natur- und Heimatschutz), 79 (Fischerei und Jagd) sowie Artikel 120 (Gentechnik im Ausserhumanbereich) als Verfassungsgrundlage heranzuziehen. Abgesehen vom Natur- und Heimatschutz verfügt der Bund auch hier über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz. Schliesslich steht es auch im Einklang mit Artikel 74 BV, dass der Bund an den Anbau, Abbau und die Herstellung von Produkten im Ausland gewisse Anforderungen stellt<sup>56</sup>. Zudem kann auch Artikel 54 Absatz 2 BV, wonach die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als ausdrückliches Ziel der schweizerischen Aussenpolitik genannt wird, für solche Regelungen als Verfassungsgrundlage herangezogen werden<sup>57</sup>.

Schliesslich steht die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit im Einklang mit Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind.

## **6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Im Bereich des Handels von Produkten und Dienstleistungen ist die Schweiz Verpflichtungen in der WTO und gegenüber der EU und Drittstaaten im Rahmen von Freihandelsabkommen bzw. Bilateralen Verträgen eingegangen. Diese Abkommen sind relevant für die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen für eine Grüne Wirtschaft - insbesondere die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten - und müssen bei der innerstaatlichen Umsetzung der Massnahmen berücksichtigt werden. Sollte ein Verbot für den Import oder für das Inverkehrbringen von Gütern beschlossen werden, bei welchen die Prozesse und Produktionsmethoden am Produkt nicht nachweisbar sind, würde ein solches Verbot gegen das Gebot neuer mengenmässiger Beschränkungen bzw. gegen das Nichtdiskriminierungsgebot des GATT verstossen. Die Schweiz könnte sich für die Rechtfertigung der Zulassungsbeschränkung auf den allgemeinen Ausnahmeartikel des GATT berufen. Die Chancen, dass WTO-Mitglieder Verbote des Imports oder des Inverkehrbringens von Produkten, bei welchen bei der Produktion die Umweltvorschriften des Ursprungslandes nicht berücksichtigt worden sind, in der WTO problematisieren würde, wären gering, da eine Klage namentlich nicht im Interesse des Exportlandes läge.

Einzuhalten sind sodann die Bestimmungen des WTO Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen), bei welchem ebenfalls das Nichtdis-

<sup>56</sup> Ecosens AG (2012) Rechtliche Abklärungen; Ressourceneffizienz und effiziente Rohstoffnutzung, Zürich, S. 75.

<sup>57</sup> Luzius Mader (2000), Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, Umweltrecht in der Praxis (URP) 2000/2, S. 108 und 115.

kriminierungsprinzip berücksichtigt werden muss. Darüber hinaus darf eine Massnahme nicht handelsbeschränkender als notwendig sein, falls die Massnahme nicht auf einem internationalen Standard basiert. Wenn nachgewiesen werden kann, dass z.B. die Anwendung internationaler Standards nicht die gewünschte Wirkung entfaltet, kann dieses Kriterium als erfüllt betrachtet werden. Bei der Beurteilung dieser Kriterien ist die Natur (zwingend oder freiwillig) sowie die extraterritoriale Wirkung der Anforderungen im Zusammenhang mit der Gewinnung, dem Import und dem Vertrieb von bestimmten Produkten von zentraler Bedeutung. Des Weiteren muss eine technische Regulierung der Schweiz auf einem internationalen Standard basieren, falls ein solcher verfügbar ist und für das angestrebte Politikziel zweckdienlich erscheint. Die Schweiz ist im Rahmen des TBT-Abkommens gehalten, Entwürfe von technischen Vorschriften den andern WTO-Mitgliedstaaten noch vor deren Genehmigung zur Stellungnahme zu unterbreiten (sog. Notifikation).

Weiter ist bei Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten, welche unter Anhang 1 des Abkommens der Schweiz und der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA Schweiz-EU) fallen, der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen zu beachten. In diesen Produktsektoren sind die Auswirkungen allfälliger Anforderungen an das Inverkehrbringen auf die Weiterführung bzw. den Erhalt des Produktkapitels auszuweisen und zu berücksichtigen. Auch in diesem Rahmen ist die Schweiz gehalten, über das festgelegte Notifikationsverfahren Entwürfe von technischen Vorschriften den Handelspartnern zu unterbreiten. Die Vereinbarkeit mit dem internationalen Handelsrecht des Einführens von Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten ist somit von Fall zu Fall zu beurteilen.

Zu beachten ist auch das Freihandelsabkommen (FHA)<sup>58</sup>, das die Schweiz mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgeschlossen hat. Artikel 13 FHA enthält das Verbot der Einführung mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung. Letztere liegen vor, wenn der Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell behindert wird. Würde der Bundesrat somit gemäss dem vorgeschlagenen Artikel 30d Absatz 4 USG die Verwendung von Materialien oder Produkte für bestimmte Zwecke einschränken, gemäss Artikel 35d und Artikel 35e USG Wirtschaftsteilnehmer zur Angabe gewisser Informationen verpflichten oder gemäss Artikel 35f und 35g Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten stellen, könnte dadurch der Handel eingeschränkt werden. Würden vom Bundesrat somit derartige Massnahmen beschlossen, müssten diese so ausgestaltet werden dass sie Artikel 13 FHA nicht verletzen und folglich bestehende EU-Regeln beachten. Läge eine Verletzung vor, könnte diese gemäss Artikel 20 FHA wegen dem Schutz des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen gerechtfertigt sein. Die vom Bundesrat getroffene Massnahme müsste aber zudem verhältnismässig sein und dürfte weder eine willkürliche Diskriminierung beinhalten noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen. Neben dem FHA sind mit Bezug auf das bilaterale Recht CH-EU auch das Abkommen über technische Handelshemmnisse (Mutual Recognition Agreement, MRA) und das Agrarabkom-

<sup>58</sup> SR 0.32.401

men<sup>59</sup> relevant. Neue Regeln zum Inverkehrbringen von Produkten dürfen den relevanten Abkommensbestimmungen mit Bezug auf die Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften zwischen der EU und der Schweiz nicht entgegen laufen.

### **6.3 Erlassform**

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 Parlamentsgesetz (ParlG) in Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Als solches untersteht das Gesetz dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

### **6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die Vorlage enthält verschiedene Delegationsnormen zum Erlass von Verordnungsrecht. Diese Rechtsetzungsermächtigungen beschränken sich jeweils auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und sind nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert. Die Delegation ermöglicht es dem Bundesrat, sachgerechte, verhältnismässige Vorschriften zu erlassen. Ebenso kann der Gesetzestext von Bestimmungen mit hohem Konkretisierungsgrad entlastet werden. Zudem sind die Ausführungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen mit Delegationsnormen zu beachten.

### **6.5 Datenschutz**

Das BAFU trägt bei seiner Tätigkeit den verfassungsmässig garantierten Persönlichkeitsrechten, die im Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) konkretisiert sind, hinreichend Rechnung. Im Rahmen der vorliegenden USG-Änderung sind keine Anpassungen im Hinblick auf den Datenschutz notwendig.

<sup>59</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen; SR **0.916.026.81**