

wirtschaft@bafu.admin.ch

An die
Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
des Nationalrats (UREK-NR)
(nur per E-Mail)

Bern, 16. Februar 2022

Stellungnahme in der Vernehmlassung zur Pa.Iv 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken – Teilrevision Umweltschutzgesetz»

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-NR) die interessierten Kreise zur Stellungnahme zu einem Vorentwurf für eine Änderung des Umweltschutzgesetzes (VE-USG) eingeladen.

Mit der Revision sollen Rahmenbedingungen für eine umweltschonende Kreislaufwirtschaft gestärkt werden. Grundsätzlich unterstützen wir dieses Ziel ebenso wie die im Begleitschreiben erwähnte Absicht der Verringerung regulatorischer Hürden oder administrativer Hemmnisse.

Die Vorlage wirkt aber überladen und sieht zu viele neue Aufgaben für den Bund vor. Dem Grundsatz der Subsidiarität staatlichen Handelns sollte stärker Rechnung getragen werden. So sollte beispielsweise darauf verzichtet werden, dem Bundesrat neu eine zu weitgehende Kompetenz zur Festlegung umweltbezogener Vorgaben für die Gestaltung von Produkten und Verpackungen zuzuschreiben. Dies ist weder nötig noch sachgerecht. Mit Blick auf Plattformen zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft sehen wir den Bund auch eher in einer unterstützenden Rolle und weniger als Betreiber.

Die Schweizer Schokoladehersteller haben ihr Nachhaltigkeits-Engagement in den letzten Jahren weiter verstärkt. Die entsprechenden Bemühungen umfassen nebst der sozialen und ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit auch ökologische Ziele. Unternehmensübergreifende Initiativen wurden sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene aktiv angegangen. Solche privatwirtschaftlichen und Multi-Stakeholder-Aktivitäten sollten staatlicher Tätigkeit weiterhin vorgehen.

Bei der Diskussion von umweltbezogenen Vorschriften für Verpackungen müssen sodann die verschiedenen Funktionen, welche Verpackungen für Lebensmittel wie Schokolade erfüllen müssen, mitberücksichtigt werden. Diese Funktionen umfassen beispielsweise den Schutz von Lebensmitteln vor Verunreinigungen sowie den Erhalt der Qualität und die Gewährleistung einer guten Haltbarkeit. Letzteres dient auch dem Ziel eines möglichst vollständigen Verzehrs geniessbarer Lebensmittel.

Die vorgeschlagenen Pflichten zu unverkauften Lebensmitteln (inkl. Entpackungspflicht) sollten unseres Erachtens noch einmal kritisch überprüft werden. Für Schokolade als gut lagerfähiges und lang haltbares Lebensmittel stellt sich die Frage der Entsorgung unverkaufter Produkte allerdings kaum, weil sie, sofern sie im Regal liegen bleiben sollten, vergünstigt oder über andere Kanäle zu Konsumzwecke abgegeben werden.

Rückblick auf frühere Revisionsbemühungen und Fortschritte im Engagement der Unternehmen

Mit verschiedenen Themen der aktuellen Vernehmlassungsvorlage beschäftigte sich die UREK-NR bereits 2015 im Rahmen der Vorlage des Bundesrats zur «Grünen Wirtschaft» (14.019 Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft). Die damalige Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) war als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» vorgesehen und scheiterte im Parlament. Die Volksinitiative scheiterte schliesslich vor dem Stimmvolk.

Auch unser Verband lehnte die damalige USG-Revision ab. Mit Stellungnahme vom 20. Februar 2015 wiesen wir die UREK-NR auf das Engagement unserer Unternehmen und unserer Branche zur Stärkung der ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit hin. Ebenfalls erwähnten wir unsere Bestrebungen in Richtung eines branchenweiten Monitorings. Ein separates Berichterstattungssystem mit einer starken Rolle der Bundesverwaltung lehnten wir vor diesem Hintergrund ab.

Seither hat unsere Branche die Eigeninitiative weiter vorangetrieben: 2018 hat CHOCOSUISSE die Multi-Stakeholder-Initiative Schweizer Plattform für Nachhaltigen Kakao mitgegründet. Der Bund ist – als einer von mehreren Stakeholdern – Mitglied dieser Plattform, aber nicht deren Betreiber. Unsere Unternehmen haben sich im Rahmen dieser Plattform zu einem verbindlichen, branchenweiten Monitoring der Fortschritte verpflichtet. Mit der [Roadmap 2030](#) wurden auch Ziele im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit, insbesondere zur klimafreundlichen Kakao-Lieferkette, gesetzt.

Empfehlungen zu den aktuellen, in die Vernehmlassung geschickten Vorschlägen der UREK-NR

Nachfolgend nehmen wir nur zu jenen Punkten der von der UREK-NR vorgeschlagenen USG-Revision näher Stellung, zu welchen wir eine mögliche Betroffenheit unserer Branche sehen.

- **Artikel 10h Absatz 2 und Absatz 3: Zustimmung zur Minderheit**

Die Mehrheit der WBK-NR möchte in Artikel 10 Absatz 2 eine neue gesetzliche Grundlage betreffend Plattformen zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft schaffen:

«Der Bund kann zusammen mit den Kantonen, den Gemeinden oder den Organisationen der Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft Plattformen zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft betreiben oder solche Plattformen (...) unterstützen.»

Die Kommissionsminderheit möchte die Rolle des Bundes auf die *Unterstützung* solcher Plattformen beschränken. Wir sehen den Bund ebenfalls weniger als Betreiber denn als Unterstützer solcher Plattformen. Wie die Schweizer Plattform für Nachhaltigen Kakao zeigt, kann sich der Bund schon heute als Mitglied an Nachhaltigkeits-Plattformen beteiligen. Sofern das Parlament dennoch eine neue Regelung im Gesetz als nötig erachtet, sollte diese auf eine unterstützende Rolle des Bundes ausgerichtet sein. Dabei kann die Unterstützung – je nachdem – auch in Form von Mitgliedschaften bei solchen Plattformen erfolgen.

Bei Absatz 3 schlägt die Kommissionsminderheit vor:

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über den Verbrauch natürlicher Ressourcen und die Entwicklung der Ressourceneffizienz.

Die Kommissionsmehrheit will dem Bundesrat zusätzlich die Aufgabe geben, *weiteren Handlungsbedarf aufzuzeigen* und Vorschläge zu *quantitativen Ressourcenzielen* zu unterbreiten. Die Diskussion der Frage, ob weiterer staatlicher Handlungsbedarf besteht oder nicht, und die Festlegung von Zielvorschlägen bedarf aber auch in den genannten Bereichen in jedem Fall einer breiten Abstützung in Gesellschaft und Politik. Dabei müssen auch private Aktivitäten, Zielsetzungen und Fortschritte berücksichtigt werden. Aus diesem Grund stehen wir einer zu weitgehenden, pauschalen Delegation dieser Aufgaben an die Exekutive eher kritisch gegenüber und empfehlen Ihnen, dem Antrag der Kommissionsminderheit zu folgen.

- **Artikel 30a: Unterstützung der Kommissionsmehrheit, Ablehnung der Minderheit**

Der geltende Artikel 30a Buchstabe a USG gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, unter Beachtung der Verhältnismässigkeit und des Vorrangs freiwilliger Massnahmen der Wirtschaft gewisse Produkte zu verbieten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind. Zwei Kommissionsminderheiten beantragen nun eine Ergänzung resp. Verschärfung dieser Bestimmung:

- Die erste Minderheit schlägt eine ausdrückliche Kompetenz des Bundesrats vor, Einwegprodukte wie «bestimmte Verpackungen» (S. 18 des Kommissionsberichts), einer *Kostenpflicht* zu unterstellen. Dies ist aber bereits auf Basis des heutigen Gesetzes (als mildere Massnahme zu einem Verbot) möglich.
- Eine zweite Minderheit möchte die heutige «Kann»-Kompetenz des Bundesrates in eine Pflicht umwandeln. Der Bundesrat müsste folglich das Inverkehrbringen von Produkten oder Verpackungen, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, verbieten oder einer Kostenpflicht unterstellen, wenn der Nutzen der Produkte die verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt. Der Bundesrat müsste somit in unzähligen Fällen entscheiden, ob ein Produkt oder eine Verpackung verboten oder erlaubt werden soll, und im letzteren Fall, ob ein Rechtfertigungsgrund für eine Befreiung von der Kostenpflicht vorhanden ist oder nicht. Es ist offensichtlich, dass dies viel zu weit gehen würde.

- **Artikel 35i: Unterstützung der Minderheit (streichen)**

Der Antrag der Mehrheit der UREK-NR verlangt einen neuen Artikel 35i USG unter dem Titel «Ressourcenschonende Gestaltung von Produkten und Verpackungen». Dieser Artikel lautet:

¹ Der Bundesrat kann nach Massgabe der durch Produkte und Verpackungen verursachten Umweltbelastung Anforderungen an deren Inverkehrbringen stellen insbesondere über:

- a. die Lebensdauer (...) und Verwertbarkeit;
- b. die Vermeidung schädlicher Einwirkungen und die Erhöhung der Ressourceneffizienz entlang des Lebenszyklus; und
- c. die Kennzeichnung und Information.

² Der Bundesrat berücksichtigt bei der Umsetzung von Absatz 1 die Regelungen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz.

Die Kommissionsminderheit beantragt, auf einen solchen neuen Artikel zu verzichten resp. ihn aus dem Vorentwurf zu streichen. Wir unterstützen Antrag der Minderheit zur Streichung von Artikel 35i aus den folgenden Gründen:

- **Ein neuer Artikel 35i ist nicht notwendig**
 - **Das Parlament hat dem Bundesrat bereits eine weitgehende Kompetenz erteilt**
Erst kürzlich hat das Parlament das USG um die Artikel 35e-h USG ergänzt. Damit hat es dem Bundesrat bereits die Kompetenz erteilt, ökologische Anforderungen in Bezug auf das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten aufzustellen. Diese neuen Bestimmungen treten 2022 in Kraft.
 - **Transparenz durch Unternehmen, Branche und andere Organisationen**
Die Nachhaltigkeitsberichterstattung wird in unserer Branche immer wichtiger. Dies zeigt sich nicht nur in der Zunahme der Nachhaltigkeitsberichte der Unternehmen, sondern auch im unternehmensübergreifenden Bekenntnis zu einer branchenweiten Berichterstattung im Rahmen der Schweizer Plattform für Nachhaltigen Kakao. Zudem haben auch Ratings von Organisationen wie Umweltschutzverbänden an Bedeutung gewonnen.
 - **Lebensdauer von Schokolade: Lebensmittelrecht und allgemeines Bewusstsein**
Für Lebensmittel wie Schokolade ist die in Buchstabe a erwähnte Lebensdauer im Lebensmittelrecht geregelt. Das allgemeine Bewusstsein darum, dass Schokolade relativ lange haltbar ist, ist sodann relativ hoch. In Schweizer Haushalten wird Schokolade denn auch verbreitet noch nach Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums konsumiert und verarbeitet.

- **Zunehmend umweltfreundliche Verpackungen – auch ohne Vorgaben des Bundesrats**
Die Sensibilität von Konsumentinnen und Konsumenten für umweltfreundliche Verpackungen ist hoch und steigt weiterhin. Unternehmen entwickeln deshalb laufend Lösungen zur Reduktion der Umweltbelastung durch Verpackungen und bieten solche Lösungen auch im Markt an.
- **Verpackungen müssen die Lebensmittelsicherheit und weitere Funktionen gewährleisten**
Verpackungen von Lebensmitteln müssen in jedem Fall die Lebensmittelsicherheit gewährleisten. Diesbezüglich haben Verpackungen die Funktion von Barrieren gegen Kontaminanten. Weitere Funktionen der Verpackungen sind der Schutz zur Aufrechterhaltung der Qualität und der Haltbarkeit. Eine lange Haltbarkeit ist ebenfalls ein Beitrag zur Kreislaufwirtschaft – dem muss bei der ökologischen Beurteilung ebenso Rechnung getragen werden wie dem Umstand, dass der grösste Teil der Umweltbelastung eines Lebensmittels nicht aus der Verpackung, sondern aus dessen Anbau und Herstellung resultiert.
- **Gefahr neuer Export-Hürden**
Absatz 2 von Artikel 35i sieht zwar vor, dass der Bundesrat beim Erlass der Anforderungen an Produkte und Verpackungen die Regelungen «der wichtigsten Handelspartner der Schweiz» berücksichtigt. Allerdings wird Schweizer Schokolade in weit über hundert Länder exportiert (dies entspricht über 70 Prozent der Gesamtproduktion der Schweizer Schokoladefabriken). Die Unternehmen sind besser in der Lage, die verschiedenen Anforderungen ihrer Exportmärkte zu berücksichtigen und gleichzeitig den Anforderungen an möglichst umweltfreundliche Produkte und Verpackungen Genüge zu tun. Wie die Erfahrung zeigt, ist zudem die Gefahr von «Swiss Finish» bei der Umsetzung von Vorgaben auf Verordnungsebene relativ hoch. Entsprechend hoch wäre die Gefahr neuer Exporthürden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Hinweise und Ausführungen bei den weiteren Beratungen zu diesem Geschäft.

Freundliche Grüsse

CHOCOSUISSE



Dr. Beat Vonlanthen
Präsident



Urs Furrer
Direktor