Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2023
www.fedlex.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung

zu 20.433

Parlamentarische Initiative Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 31. Oktober 2022

Stellungnahme des Bundesrates

vom 15. Februar 2023

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 31. Oktober 2022[1] betreffend die parlamentarische Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Februar 2023

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

1 BBl **2023** 13

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Die parlamentarische Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» wurde am 19. Mai 2020 von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) eingereicht.[2] Sie verfolgt das Ziel, die Kreislaufwirtschaft zu stärken, die Umweltbelastung zu reduzieren sowie die Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft zu erhöhen. Eine Subkommission wurde eingesetzt, um eine Vorlage auszuarbeiten. In ihrem Auftrag erarbeitete die Bundesverwaltung rund 30 Faktenblätter und Berichte.[3]

Die UREK-N schickte das Geschäft vom 2. November 2021 bis 16. Februar 2022 in die Vernehmlassung.[4] Insgesamt sind 223 Stellungnahmen eingegangen. Die Vorlage wird generell positiv eingeschätzt. 200 Stellungnehmende begrüssen die Vorlage respektive deren Stossrichtung. 21 Vernehmlassungsteilnehmende kommentieren lediglich Detailbestimmungen. Zwei Teilnehmende sprechen sich explizit gegen den Vorentwurf aus.

Bestärkt durch die Ergebnisse der Vernehmlassung hat die UREK-N beschlossen, den Vorentwurf im Wesentlichen unverändert zu belassen und hat nur wenige, gezielte Änderungen vorgenommen.

Die Vorlage sieht neue Rechtsgrundlagen vor, insbesondere im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983[5] (USG). Weiter sind Änderungen im Energiegesetz vom 30. September 2016[6] (EnG) und im Bundesgesetz vom 21. Juni 2019[7] über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vorgesehen. In der Sitzung vom 31. Oktober 2022 wurde das Geschäft mit 17 zu 4 Stimmen sowie 2 Enthaltungen von der Kommission verabschiedet.

Am 1. Dezember 2022 unterbreitete die UREK-N ihren Bericht vom 31. Oktober 2022 dem Bundesrat zur Stellungnahme.[8]

2 www.parlament.ch > Geschäfte > 20.433.
3 www.parlament.ch > Geschäfte > 20.433 > weiterführende Links > Vernehmlassung > weitere Berichte.
4 www.parlament.ch > Geschäfte > 20.433 > weiterführende Links > Vernehmlassung > Bericht vom 2. Juni 2022 mit den Ergebnissen der Vernehmlassung.
5 SR **814.01**
6 SR **730.0**
7 SR **172.056.1**
8 www.fedlex.admin.ch > Bundesblatt > Ausgaben des Bundesblattes > BBl **2023** 13, Parlamentarische Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat unterstützt das von der Parlamentarischen Initiative 20.433 verfolgte Bestreben, die Schweizer Kreislaufwirtschaft zu stärken, grundsätzlich. Ein Schwerpunkt der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 des Bundesrates ist der nachhaltige Konsum und die nachhaltige Produktion. Dieses Ziel geht einher mit der Stärkung der Kreislaufwirtschaft.

Die Wichtigkeit von spezifischen Massnahmen in diesem Bereich hatte der Bundesrat im Juni 2020 auch im Zusammenhang mit dem Bericht «Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz» hervorgehoben.[9] Bevor die parlamentarische Initiative eingereicht wurde, hatte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) den Auftrag gegeben, eine Entscheidgrundlage zuhanden des Bundesrates im Bereich der Ressourcenschonung vorzubereiten. Mit dem Bundesratsbeschluss vom 19. Juni 2020 wurde das UVEK (BAFU) entsprechend beauftragt, unter Einbezug des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) (Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO) und des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) (Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV) dem Bundesrat Vorschläge für spezifische Massnahmen zur Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft zu unterbreiten. Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs soll dieser Schritt nach dem Ende der Beratung zur parlamentarischen Initiative 20.433 erfolgen.

Der am 11. März 2022 vom Bundesrat verabschiedete Bericht in Erfüllung des Postulats 18.3509 Noser «Die Hürden gegen Ressourcenineffizienz und Kreislaufwirtschaft abbauen» zeigt auf, dass die Hindernisse nicht primär auf die Regulierungsdichte zurückzuführen sind.[10] Eher sind es Fehlanreize, fehlende Kostenwahrheit sowie Zielkonflikte zwischen verschiedenen Schutzgütern respektive gesellschaftlichen Zielen. Der Bericht identifiziert Lücken bei der Nutzung nachhaltiger und innovativer Lösungen und ein mangelndes Bewusstsein der Akteurinnen und Akteure. Darüber hinaus beschäftigen sich gemäss einer Studie erst rund 10 Prozent der Schweizer Unternehmen substanziell mit der Kreislaufwirtschaft.[11]

Überdies hat der Bundesrat im Bericht «Kunststoffe in der Umwelt» in Erfüllung der Postulate Thorens Goumaz (18.3196), Munz (18.3496), Flach (19.3818) und CVP-Fraktion (19.4355) Verbesserungspotenziale im Bereich der Kreislaufschliessung von Kunststoffen erkannt.[12] Der Bericht, welcher am 23. September 2022 vom Bundesrat verabschiedet wurde, zeigt auf, dass die vorliegende USG-Revision wichtige Grundlagen schafft, um die Lücken in diesem Bereich zu schliessen.

9 www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Wirtschaft und Konsum > Fachinformationen > Massnahmen des Bundes für Ressourcenschonung.

10 www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Mitteilung vom 11.3.2022 «Stärkung der Kreislaufwirtschaft und der Ressourceneffizienz».

11 Stucki & Wörter (2021): Statusbericht der Schweizer Kreislaufwirtschaft – Erste repräsentative Studie zur Umsetzung der Kreislaufwirtschaft auf Unternehmensebene. Berner Fachhochschule Wirtschaft, ETH Zürich, KOF Konjunkturforschungsstelle.

12 www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Abfall > Fachinformationen > Abfallpolitik und Massnahmen > Kunststoffe in der Umwelt.

In Zeiten von steigender Unsicherheit und Lieferengpässen können Kreislaufwirtschaftslösungen zur Abnahme von Importabhängigkeiten beitragen – beispielsweise, indem sie durch Recycling wiedergewonnene Materialen für die Wirtschaft bereitstellen oder indem sie die Lebensdauer von unverzichtbaren Produkten wie Laptops und Mobiltelefonen verlängern.

Bei der Umsetzung der geplanten Bestimmungen gilt es, die internationale Dimension zu berücksichtigen. Indem die Kompatibilität mit den Regelungen der wichtigsten Handelspartner gewährleistet wird, insbesondere den Bestimmungen, die zurzeit in der Europäischen Union (EU) erarbeitet werden, können gleich lange Spiesse für Schweizer Unternehmen geschaffen und der Schweizer Markt für Produkte und Dienstleistungen der Kreislaufwirtschaft belebt werden.

Der vorliegende Entwurf enthält einen Mix an Instrumenten, die sich am Grundsatz der Subsidiarität orientieren und die Privatwirtschaft einbeziehen. In der Vernehmlassung fand das Geschäft breite Unterstützung. Der Bundesrat unterstützt die Vorlage, sieht aber unter anderem aufgrund der teilweise komplexen neuen und mit geltendem Recht in Verbindung stehenden Bestimmungen Bedarf für Anpassungen. Nach Inkrafttreten der Gesetzes- und Ausführungsbestimmungen evaluiert der Bundesrat diese nach einer Frist von fünf Jahren auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

2.1 Plattformen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung

Artikel 10*h* Absatz 2 E-USG würde es dem Bundesrat erlauben, Plattformen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung gemeinsam mit Kantonen, Gemeinden oder Organisationen der Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft zu initiieren und zu betreiben oder finanziell zu unterstützen. In den letzten Jahren sind mehrere Plattformen und Initiativen zum Thema Kreislaufwirtschaft entstanden. Der Bundesrat beantragt, dass der Bund im Sinne der Kommissionsminderheit nur Plattformen Dritter unterstützen, nicht jedoch solche betreiben kann. Die Möglichkeit zur Unterstützung ist in Artikel 49*a* Absatz 1 Buchstabe b E-USG vorgesehen. Artikel 10*h* Absatz 2 E-USG ist entsprechend zu streichen.

2.2 Vorschläge für Ressourcenziele

Artikel 10*h* Absatz 3 E-USG sieht unter anderem vor, dass der Bundesrat den weiteren Handlungsbedarf in Bezug auf den Verbrauch natürlicher Ressourcen und die Entwicklung der Ressourceneffizienz aufzeigen sowie Ressourcenziele vorschlagen soll. Gemäss dem erläuternden Bericht kann dies im Rahmen von Strategien, eigenständigen Beschlüssen oder über Botschaften zu Gesetzesrevisionen geschehen. Bereits heute verfügt der Bundesrat über diese Kompetenzen. Der Bundesrat beantragt, der Kommissionsminderheit zu folgen und diesen Teil der Bestimmung zu streichen.

2.3 Festlegung einer Abfallhierarchie

Die hohe Materialnachfrage für die Produktion von Gütern, Gebäuden und Infrastrukturen übersteigt die Menge an verfügbaren Recyclingmaterialien. Zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung bedarf es daher neben dem Recycling weiterer Lösungen. Der Bundesrat unterstützt deswegen die explizite Erwähnung der Wiederverwendung in Artikel 31*b* Absatz 4 E-USG.

Der Bundesrat beantragt, dass die Wiederverwendung auch in die Bestimmung zur Verwertungshierarchie gemäss Artikel 30*d* Absatz 1 E-USG aufgenommen und der stofflichen Verwertung gleichgestellt wird. Dadurch würde ein Bezug zu Artikel 7 Absatz 6bis E-USG hergestellt, welcher den Begriff «Vorbereitung zur Wiederwendung» neu im USG verankert.

2.4 Siedlungsabfallmonopol

Artikel 31*b* Absatz 4 E-USG soll neu Anbietern aus der Privatwirtschaft eine freiwillige, konzessionsfreie Sammlung von Siedlungsabfällen ermöglichen. Damit würde das bestehende Siedlungsabfallmonopol der Kantone generell gelockert. Der Bundesrat begrüsst das Ziel, innovative Geschäftsmodelle zu ermöglichen. Eine gewisse Liberalisierung kann für die Innovation förderlich sein. Entsprechend könnte eine Lockerung für gewisse Abfallfraktionen dazu beitragen, dass eine neue Infrastruktur für deren stoffliche Verwertung aufgebaut und sowohl das Recyclingverfahren als auch der Einsatz der gewonnenen Rezyklate verbessert werden.

Allerdings könnte durch die von der Kommission vorgesehene Bestimmung die bestehende Aufgabe der Kantone erschwert werden. Gemäss Artikel 31 USG müssen die Kantone eine Abfallplanung erstellen und den Bedarf der Abfallanlagen ermitteln. Das Ziel der Abfallplanung besteht insbesondere darin, Über- oder Unterkapazitäten bei den Abfallanlagen und den bestehenden Infrastrukturen zu vermeiden. Eine generelle Lockerung des Siedlungsabfallmonopols könnte die gut funktionierende Abfallentsorgung der Kantone sowie deren klar geregelte Finanzierung erschweren. Es besteht das Risiko, dass private Anbieter diejenigen Abfallfraktionen sammeln würden, welche gewinnbringend veräussert werden können, während die öffentliche Hand die kostenintensive Abfallentsorgung über die Grundgebühren finanzieren muss. Diese Aufteilung könnte sich je nach Marktsituation schnell ändern, was aus Sicht der Planungs- und Rechtssicherheit problematisch sein könnte. Die Kantone haben im Rahmen der Vernehmlassung zum Ausdruck gebracht, dass eine Lockerung des Siedlungsabfallmonopols mit klaren Rahmenbedingungen verknüpft sein muss. Dabei soll möglichst auf bereits bewährten Modellen wie beispielsweise der privatwirtschaftlich organisierten Separatsammlung von PET-Getränkeflaschen aufgebaut werden. Diese funktionieren sehr gut und sind in der Bevölkerung breit akzeptiert.

Im Fokus des Vorschlags der Kommission steht unter anderem der Kunststoffbereich, für welchen aktuell keine schweizweite Separatsammlung besteht. Das Parlament hat mit der Annahme der Motion Dobler (20.3695) «Förderung der Kreislaufwirtschaft. Die Schweiz soll mehr Plastik rezyklieren» dem Bundesrat bereits den Auftrag erteilt, eine schweizweit einheitliche Sammlung von Kunststoffabfällen zu ermöglichen. Mit

der von der Kommission vorgeschlagenen Änderung könnten allerdings regional unterschiedlich ausgestaltete Privatsammlungen für unterschiedliche Abfallfraktionen entstehen. Dies würde dem Anliegen der Motion Dobler – eine schweizweit einheitliche Sammlung – zuwiderlaufen. Damit hierzulande eine Recyclinginfrastruktur aufgebaut wird, muss einerseits die notwendige Menge an recyclingfähigem Material gesammelt werden. Andererseits muss das gesammelte Material auch eine gute Qualität aufweisen, damit es effektiv rezykliert werden kann. Beispielsweise gibt es gerade bei Kunststoffen viele Verbundmaterialien, die nicht rezykliert werden können. Sofern die Anforderungen an den grenzüberschreitenden Verkehr mit Abfällen erfüllt sind, ist auch eine stoffliche Verwertung im Ausland möglich. Für den Bundesrat ist es zentral, dass die Bevölkerung einheitlich und transparent darüber informiert wird, welche Abfallfraktion zu welchem Zweck und in welcher Art gesammelt wird.

Der Bundesrat kann sich den Absichten der UREK-N und der Forderung nach einer gewissen Lockerung des Siedlungsabfallmonopols anschliessen. Die zu treffende Regelung sollte mehr Innovation ermöglichen und das aktuell gut funktionierende Abfallmanagement in der Schweiz erhalten und weiterentwickeln. Der Bundesrat beantragt daher, dass er die Kompetenz erhält, auf Verordnungsstufe festzulegen, für welche Siedlungsabfälle eine konzessionsfreie, freiwillige Sammlung möglich ist. Zudem soll präzisiert werden, dass der Bundesrat auch Anforderungen an die stoffliche Verwertung festlegen soll. So kann beispielsweise verhindert werden, dass Abfallfraktionen gesammelt werden, deren stoffliche Verwertung keinen oder gar einen negativen Umweltnutzen verursacht, wie dies etwa bei vielen Verbundmaterialien der Fall ist. Die Anforderungen sollten insbesondere unter Anhörung der Kantone und Branchenorganisationen definiert werden.

Die Kohärenz zwischen den vom Bundesrat auf Basis von Artikel 30*b* USG vorgeschriebenen verpflichtenden Separatsammlungen und den neu ermöglichten freiwilligen Separatsammlungen durch private Anbieter ist mit dem Vorschlag des Bundesrates gewährleistet. Des Weiteren kann auf diese Weise eine sektorielle Lockerung des Siedlungsabfallmonopols erfolgen, sobald die dafür notwendigen Bedingungen erfüllt sind. Auch die Innovation würde damit gestärkt, da so rascher auf die technischen Entwicklungen der nächsten Jahre sowie auf die innovativen Recyclingkonzepte der verschiedenen Branchen reagiert werden könnte.

2.5 Nationale Littering-Regelung

Mit Artikel 31*b* Absatz 5 E-USG würde eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen, die das Littering auf nationaler Ebene verbietet. Artikel 61 Absatz 4 E-USG sieht vor, dass widerrechtlich vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln mit einer Busse bis zu 300 Franken bestraft werden kann. Der Bundesrat sieht keinen Bedarf für eine Regelung auf Bundesebene. Die meisten Kantone haben in ihren kantonalen Gesetzen bereits die notwendigen Grundlagen geschaffen, um das Liegenlassen kleiner Mengen von Abfällen mit Bussen zu ahnden. Er beantragt, den betreffenden Kommissionsminderheiten zu folgen und die Bestimmungen zu streichen.

2.6 Einbindung des Online-Handels

Die Artikel 32*a*bis fortfolgende E-USG nehmen unter anderem die Anliegen zur Einbindung des Online-Handels in das Finanzierungssystem zur Entsorgung auf (Stichworte: vorgezogene Entsorgungsgebühren / Recyclingbeiträge). Die vorgeschlagenen Bestimmungen könnten in der Praxis zu Umsetzungsproblemen führen. Beispielsweise sind die Datenübermittlung und Identifikation der grossen Anzahl an Paketen nicht geregelt. Um die Umsetzbarkeit zu gewährleisten und die Kohärenz mit anderen Gesetzen (insbesondere der Mehrwertsteuer- und Zollgesetzgebung) sicherzustellen, beantragt der Bundesrat, die entsprechenden Bestimmungen anzupassen. Dies betrifft insbesondere die Übermittlung von Daten, welche für die Erhebung der vorgezogenen Entsorgungsgebühren bzw. Recyclingbeiträge erforderlich sind (Art. 32*a*bis Abs. 4 und Art. 32*a*ter Abs. 5 E-USG) sowie die Verfügbarkeit der notwendigen Informationen (Art. 32*a*bis Abs. 5 und Art. 32*a*ter Abs. 6 E-USG). Vergleichbare administrative Massnahmen sind auch im Rahmen der laufenden Revision des Mehrwertsteuergesetzes vorgesehen, weshalb zwecks besserer Umsetzbarkeit gewisse Anpassungen im vorliegenden Rechtstext nötig sind. Der Vollzug dieser administrativen Massnahmen soll durch das BAFU sowie das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) erfolgen (Artikel 32*a*septies E-USG). Die administrativen Massnahmen sind als Eingriffe in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV[13]) zu qualifizieren. Die Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen ist im Bericht im Teil zur Verfassungsmässigkeit noch näher zu erläutern.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Online-Handel in den letzten Jahren rasant gewachsen ist, und um Wettbewerbsnachteile von einheimischen Unternehmen zu beseitigen, müssen ausländische Versandhandelsunternehmen ebenfalls ihren Beitrag an das Finanzierungssystem zur Entsorgung leisten. Damit dies sichergestellt werden kann, beantragt der Bundesrat, bei Bedarf geeignete Massnahmen umzusetzen. Nach Vorbild der geltenden Regelung in der EU könnte dafür beispielsweise die Bezeichnung einer Vertretung im Inland verlangt werden.[14] Aber es wären auch andere Massnahmen möglich, weshalb der Bundesrat eine offene Formulierung des Rechtstexts beantragt. Sofern der Bundesrat auf Verordnungsstufe die Pflicht zur Bezeichnung einer Vertretung verankert, haftet diese gemäss Artikel 32*a*quinquies solidarisch für die Gebühr respektive den Beitrag. Die vom Bundesrat beantragte Formulierung von Artikel 32*a*quater ist, wie erwähnt, bewusst offen, um die Entwicklungen auf internationaler Ebene betreffend Onlinehandel berücksichtigen zu können. Der Bundesrat muss bei der Umsetzung sicherstellen, dass die internationalen Verpflichtungen der Schweiz (insbesondere das WTO-Recht und die Freihandelsabkommen der Schweiz) erfüllt sind. Ausländischen Online-Versandhandelsunternehmen dürfen keine wesentlich höheren finanziellen oder administrativen Hürden auferlegt werden als den inländischen Online-Versandhandelsunternehmen.

Auch im Ausland, namentlich der EU, gibt es Regelungen zur Einbindung des Online-Handels. Der Bundesrat beantragt daher noch die Ergänzung des Artikels 32*a*octies,

13 SR **101**

14 Art. 16 und 17 der Richtlinie 2012/19/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (ABl. L197/38 vom 24.7.2012).

damit entsprechende Regelungen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz bei der Umsetzung der Massnahmen zum Online-Handel berücksichtigt werden.

2.7 Ressourcenschonendes Bauen

Artikel 45 Absatz 3 Buchstabe e E-EnG sieht eine Pflicht der Kantone vor, einen Grenzwert für graue Energie bei Neubauten und wesentlichen Erneuerungen bestehender Gebäude vorzugeben. Artikel 35*j* E-USG Absatz 1 würde es dem Bundesrat erlauben, weitere Anforderungen im Bereich des ressourcenschonenden Bauens zu stellen; Absatz 2 bezieht sich auf die Vorbildrolle des Bundes.

Der Bundesrat steht der Anpassung des EnG kritisch gegenüber. Er unterstützt zwar das Ziel, graue Energie und Treibhausgasemissionen beim Bauen zu reduzieren. In der Vernehmlassung haben jedoch verschiedene Kantone, Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft sowie die Konferenz kantonaler Energiedirektoren Bedenken zur vorgesehenen Bestimmung geäussert. Zudem ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Legiferierung den Kantonen überlassen werden sollte. Aus diesen Gründen unterstützt der Bundesrat den Minderheitsantrag Egger Mike, Artikel 45, Absatz 3 Buchstabe e EnG zu streichen.

Der Bundesrat unterstützt hingegen Artikel 35*j* Absatz 1 und 2 E-USG gemäss Kommissionsmehrheit, beantragt allerdings gewisse Anpassungen in der Formulierung. In Absatz 1 sollen sowohl die Abgrenzung von der Bauproduktegesetzgebung deutlich gemacht als auch Anliegen aus der Vernehmlassung aufgenommen werden. Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass Artikel 35*i* und 30*a* E-USG im Bereich Bauprodukte so umgesetzt werden sollen, dass die Äquivalenz der schweizerischen Bauproduktegesetzgebung mit jener der EU erhalten bleibt. Deshalb sollen künftige Anforderungen betreffend Bauprodukte im Anwendungsbereich dieser Artikel gemäss Bundesrat im harmonisierten Bereich nicht vom EU-Recht abweichen. Sie sind in der Bauproduktegesetzgebung zu regeln. Dies ist im erläuternden Bericht entsprechend darzulegen.

Basierend auf Artikel 35*j* Absatz 3 E-USG könnte der Bundesrat einen freiwilligen Ausweis einführen, welcher Auskunft über den Ressourcenverbrauch von Bauwerken gibt. Gemäss dem erläuternden Bericht könnte dies analog zum Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) erfolgen. Diesbezüglich ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Prüfung und allfällige Umsetzung den Kantonen überlassen werden sollte. Er beantragt, der Kommissionsminderheit zu folgen und diese Bestimmung zu streichen.

2.8 Versuchsregelungen im USG

Die Anwendung einer Versuchsregelung bedeutet, Ausnahmen von bestehenden Regulierungen zu gewähren. Artikel 48*a* E-USG in seiner aktuellen Formulierung lässt die Möglichkeit offen, im Rahmen von Pilotprojekten in allen Bereichen des Umweltschutzgesetzes von geltenden gesetzlichen Vorgaben abzuweichen, darunter Vorgaben in den Bereichen Lärmschutz, Luftqualität, Organismen, Abfall oder Belastungen des Bodens. Einschränkend erlaubt Artikel 48*a* E-USG keine Ausnahmen von ande-

ren Gesetzen, beispielsweise, wenn ein Pilotprojekt zur Reduktion der Lebensmittelverschwendung auf Ausnahmen vom Lebensmittelgesetz vom 1. Januar 2022[15] angewiesen wäre. Weiter ist in der aktuellen Fassung von Artikel 48*a* E-USG auch die Umschreibung der Zielsetzung solcher Pilotprojekte aus juristischer Sicht sehr unbestimmt. Zwei neuere Gutachten des Bundesamts für Justiz zuhanden der SGK-N haben ergeben, dass eine solche Ermächtigung an den Bundesrat eine Blankodelegation darstellt, welche das Gesetzmässigkeitsprinzip nach Artikel 5 Abs. 1 BV verletzt.[16]

Damit eine Versuchsregelung im Rahmen der Verfassung bleibt, müssen die Bereiche, für welche eine Versuchsregelung zulässig wäre, auf Gesetzesstufe klar genannt werden. Dies könnte beispielsweise im vorliegenden Fall mit einer Auflistung von bestimmten Sachfragen im Zusammenhang mit der Kreislaufwirtschaft, welche im Rahmen einer Versuchsregelung Gegenstand eines Pilotprojekts sein könnten, erreicht werden. Ein umfassender Bericht in Erfüllung des Postulats 18.3509 Noser hat gezeigt, dass im Bereich der Kreislaufwirtschaft nur vereinzelt regulatorische Bestimmungen für sich allein als Hürde für die Kreislaufwirtschaft wirken.

Eine Versuchsregelung ist überdies nur dort notwendig, wo ein komplexes Zusammenspiel verschiedener gesetzlicher Vorgaben, die unterschiedlichen öffentlichen Interessen dienen, zuerst in der Praxis getestet werden muss. Wenn die Folgen einer Regulierung bereits klar absehbar sind oder auch ein Versuch keine neuen Erkenntnisse verspricht, haben die entsprechenden Gesetzesanpassungen von Anfang an auf dem ordentlichen Weg zu erfolgen.

Um den Erkenntnisgewinn zu gewährleisten, sind die Pilotprojekte wissenschaftlich zu begleiten. Es ist zu bedenken, dass die Vorbereitung, Begleitung und Evaluation von Versuchsprojekten aufwendig sind. Häufig braucht es umfangreiche Abklärungen und ein Abwägen zwischen Schutzgütern. Je klarer der Gesetzgeber die von möglichen Ausnahmen betroffenen Sachfragen und die zu erreichenden Ziele von Versuchsregelungen definiert, desto klarere Ergebnisse können von einem Versuch erwartet werden.

Der Bundesrat beantragt aus den genannten Gründen, Artikel 48*a* E-USG im Sinne der obigen Ausführungen zu präzisieren. Insbesondere sollen als Ziele von Pilotprojekten die Schliessung von Material- und Produktkreisläufen sowie die gesamthafte Reduktion der Umweltbelastung verankert werden. Da es zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist, die von denkbaren Ausnahmen betroffenen Gesetzesbestimmungen präziser zu definieren, enthält Artikel 48*a* Absatz 3 E-USG eine entsprechende Delegation an den Verordnungsgeber.

15 SR **817.0**

16 Vgl. Gutachten des BJ vom 26. Oktober 2020 zuhanden der SGK-N zu Art. 59*b* E-KVG und das Ergänzungsgutachten vom 7. Mai 2021.

2.9 Aus- und Weiterbildung

Artikel 49 Absatz 1 E-USG sieht Finanzhilfen im Bereich Aus- und Weiterbildung vor. Er ist sehr breit formuliert; generell sind Personen angesprochen, welche Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz ausüben. Der Bundesrat beantragt eine Einschränkung der Fördermöglichkeiten auf die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen.

2.10 Ökologische Aspekte bei der öffentlichen Beschaffung

Bislang noch als Kann-Bestimmung ausgestaltet, verpflichtet Artikel 30 Absatz 4 E-BöB die öffentliche Auftraggeberin, bei sämtlichen Beschaffungen (Güter, Dienstleistungen, Bauleistungen) ökologische Aspekte zu prüfen und, wo dies möglich ist, im Rahmen technischer Spezifikationen zu berücksichtigen. Dies ist bereits in der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung vorgesehen und soll von den Bedarfs- und Beschaffungsstellen entsprechend umgesetzt werden. Der Bundesrat unterstützt das grundsätzliche Bestreben einer Stärkung der Kreislaufwirtschaft in der Beschaffung. Er beantragt jedoch, auf eine Anpassung des aktuellen Artikels 30 Absatz 4 BöB zu verzichten.

2.11 Befreiung von der Mehrwertsteuer

Der Bundesrat lehnt den Minderheitsantrag ab, welcher mittels einer Änderung des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009 (MWSTG)[17] die Lieferung von rückgewonnenen Baustoffen und gebrauchten Bauteilen von der Mehrwertsteuer befreien will (Art. 23 Abs. 2 Ziff. 12 E-MWSTG).

Die Bundesverwaltung hatte diese Bestimmung auf einen Antrag der Subkommission hin geprüft.[18] Durch die Steuerbefreiung der Lieferungen von rückgewonnenen Baustoffen und gebrauchten Bauteilen würden erstmals Güter, die Konsumcharakter haben und technisch ohne Weiteres besteuert werden können, im Inland von der Mehrwertsteuer befreit. Dies wäre ein fundamentaler Paradigmenwechsel im System der Schweizer Mehrwertsteuer. Rückgewonnene Baustoffe und gebrauchte Bauteile würden gar steuerlich bessergestellt als beispielsweise Lebensmittel, Medikamente oder Bücher. Die Mindereinnahmen für den Bund dürften – sehr grob geschätzt – jährlich zwischen 75 und 200 Millionen Franken betragen. Etwa 13 Prozent davon würden zulasten des AHV-Fonds gehen. Eine Steuerbefreiung hätte sodann vielfach gar keinen Lenkungseffekt, da die Baukosten nicht reduziert würden. Dies wäre immer dann der Fall, wenn die rückgewonnenen Baustoffe und gebrauchten Bauteile in einem Gebäude verbaut werden, das einem Unternehmen gehört, welches zum Vorsteuerabzug

17 SR **641.20**
18 www.parlament.ch > Geschäfte > 20.433 > weiterführende Links > Vernehmlassung > weitere Berichte > Privilegierung bei der Mehrwertsteuer auf rückgewonnene Baustoffe und gebrauchte Bauteile.

berechtigt ist. Indem rückgewonnene Baustoffe, z.B. Recycling-Beton, gegenüber ökologisch vorteilhafteren Baustoffen, wie z.B. Holz, steuerlich privilegiert würden, ergäben sich zudem ökologisch unerwünschte Auswirkungen und Verzerrungen. Schliesslich würde ein höherer administrativer Aufwand für Unternehmen und Verwaltung resultieren.

3 Anträge des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt Zustimmung zum Entwurf der UREK-N gemäss Kommissionsmehrheit mit folgenden Ausnahmen:

Art. 10h Abs. 2 und 3 E-USG

2 *Streichen*

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

Art. 30d Abs. 1 E-USG

1 Abfälle müssen der Wiederverwendung zugeführt oder stofflich verwertet werden, wenn dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist und die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung oder die Herstellung neuer Produkte.

Art. 31b Abs. 4-6 E-USG

4 Der Bundesrat kann Siedlungsabfälle bezeichnen, die freiwillig durch private Anbieter gesammelt werden dürfen.

5 Die Abfälle nach Absatz 4 müssen wiederverwendet oder stofflich verwertet werden. Die stoffliche Verwertung hat so weit zu erfolgen, wie es technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die energetische Verwertung der nicht stofflich verwertbaren Anteile hat im Inland zu erfolgen.

6 Der Bundesrat legt nach Anhörung der Kantone und der Branchenorganisationen die Anforderungen an die freiwillige Sammlung sowie an die Verwertung nach den Absätzen 4 und 5 fest.

Art. 32a^{bis} Abs. 4 und 5 E-USG

4 Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) teilt der privaten Organisation die Angaben aus den Zollanmeldungen mit, welche für die Erhebung der vorgezogenen Entsorgungsgebühr nach Absatz 1 erforderlich sind.

5 Die Einfuhr der gebührenbelasteten Produkte nach Absatz 1 ist von der vereinfachten Warenanmeldung nach der Zollgesetzgebung ausgeschlossen.

Art. 32a^ter Abs. 4 zweiter Satz, Abs. 5 und 6 E-USG

4 ... Der Bundesrat kann diese Hersteller, Importeure und ausländischen Online-Versandhandelsunternehmen verpflichten, die von ihnen hergestellten oder eingeführten Produkte der Branchenorganisation zu melden.

5 Das BAZG darf einer vom Bund anerkannten Branchenorganisation nur jene Angaben aus den Zollanmeldungen mitteilen, welche für die Erhebung des jeweiligen vorgezogenen Recyclingbeitrags erforderlich sind.

6 Die Einfuhr der beitragsbelasteten Produkte nach Absatz 1 ist von der vereinfachten Warenanmeldung nach der Zollgesetzgebung ausgeschlossen.

Art. 32a^quater Sicherstellung der Entrichtung der gesetzlichen Abgaben

Der Bundesrat ergreift Massnahmen, namentlich die Pflicht zur Bezeichnung einer Vertretung im Inland, um sicherzustellen, dass die ausländischen Online-Versandhandelsunternehmen ihre Abgabepflichten erfüllen. Er berücksichtigt dabei die internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

Art. 32a^quinquies Solidarische Haftung der Vertretung

Wird als Massnahme nach Artikel 32*a*^quater die Pflicht zur Bezeichnung einer Vertretung im Inland bestimmt, so haftet diese für die Gebühr nach Artikel 32*a*^bis beziehungsweise für den Beitrag nach Artikel 32*a*^ter solidarisch.

Art. 32a^septies Abs. 2 Bst. c-e, Abs. 3 und Abs. 6 E-USG

2 Es kann die folgenden administrativen Massnahmen verfügen:

c. die vorläufige Sicherstellung der Produkte an der Grenze und deren Versteigerung;

d. die vorläufige Sicherstellung der Produkte an der Grenze und deren unentgeltliche Übergabe an eine gemeinnützige Organisation;

e. die vorläufige Sicherstellung der Produkte an der Grenze und deren Vernichtung, wenn die Produkte beschädigt sind, ein Sicherheits- oder Umweltrisiko darstellen oder widerrechtlich eingeführt wurden.

3 Der Erlös aus der Versteigerung nach Absatz 2 Buchstabe c wird nach Abzug der Aufwendungen der privaten Organisation nach Artikel 32*a*^bis beziehungsweise der privaten Branchenorganisation nach Artikel 32*a*^ter für die Finanzierung der Entsorgung der Abfälle zugewiesen.

6 Die Massnahmen nach Absatz 2 Buchstaben b und e werden vom BAZG vollzogen, jene nach Absatz 2 Buchstaben a, c und d vom BAFU. Zwecks Vollzugs der Massnahmen nach Absatz 2 Buchstaben c und d übergibt das BAZG die an der Grenze vorläufig sichergestellten Produkte dem BAFU.

Art. 32a^octies Berücksichtigung von Regelungen der wichtigsten Handelspartner

Der Bundesrat berücksichtigt bei der Umsetzung der Artikel 32*a*^bis–32*a*^septies die Regelungen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz.

Art. 35j Abs. 1 und 3 E-USG

1 Der Bundesrat kann nach Massgabe der durch Bauwerke verursachten Umweltbelastung und unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz Anforderungen festlegen über:

a. die Verwendung umweltschonender Baustoffe und Bauteile;

b. die Verwendung von Baustoffen, die aus der stofflichen Verwertung von Bauabfällen stammen;

c. die Rückbaubarkeit von Bauwerken; und

d. die Wiederverwendung von Bauteilen in Bauwerken.

3 *Streichen*

Art. 48a E-USG Pilotprojekte

1 Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation kann nach Anhörung der interessierten Kreise Pilotprojekte bewilligen, um neue Massnahmen zur Schliessung von Material- und Produktkreisläufen zu erproben, wenn dies aufgrund von aufwendigen organisatorischen oder technischen Verfahren vor einer Änderung dieses Gesetzes erforderlich ist.

2 Diese Projekte müssen wissenschaftlichen Anforderungen genügen, in zeitlicher, örtlicher und sachlicher Hinsicht begrenzt sein und zum Ziel haben, Erfahrungen für die Weiterentwicklung dieses Gesetzes und dessen Vollzug zu sammeln sowie die Umweltbelastung gesamthaft zu reduzieren.

3 Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen für die Durchführung der Pilotprojekte. Er kann vorsehen, dass von Bestimmungen dieses Gesetzes abgewichen werden darf, wenn:

a. der Zweck des Versuchs die Abweichungen erfordert; und

b. auf anderem Weg gewährleistet ist, dass die Ziele der betreffenden Bestimmungen erreicht werden.

Art. 49 Abs. 1 E-USG

1 Der Bund kann die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen fördern, die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz ausüben.

Art. 45 Abs. 3 Bst. e E-EnG

Streichen

Art. 61 Abs. 4 E-USG
Streichen

Art. 30 Abs. 4 E-BöB
Streichen