

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Ökonomie und
Umweltbeobachtung
3003 Bern

Per e-mail an:

rolf.gurtner@bafu.admin.ch

loa.buchli@bafu.admin.ch

30. September 2013

Anhörungsantwort zur Revision des Umweltschutzgesetzes (USG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juli 2013 haben Sie uns eingeladen, zur oben genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Unsere Stellungnahme umfasst zwei Dokumente:

1. Stellungnahme mit einer grundsätzlichen Beurteilung und unseren wesentlichen Anliegen
2. Synopse zu den einzelnen Artikeln der Gesetzesvorlage (Beilage)

economiesuisse vertritt als Verband der Schweizer Unternehmen rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt 2 Millionen Beschäftigten in der Schweiz. Unsere Mitglieder umfassen 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern, sowie zahlreiche Einzelfirmen. Bereits das aktuelle Umweltschutzgesetz betrifft viele unserer Mitgliederverbände und Unternehmen. Mit der Revision des USG werden zahlreiche zusätzliche Unternehmen betroffen sein.

Nachfolgende Ausführungen sind als kritische Reflexion der geplanten Revisionsvorhaben aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu verstehen.

Zusammenfassung:

Als Wirtschaftsdachverband bekennen wir uns zu einer nachhaltigen, integralen und auf wissenschaftlichen Fakten basierenden Umweltpolitik, die langfristig ausgelegt ist und den Wirtschaftsstandort stärkt. Der Schlüssel zu einem effizienteren und schonenderen Umgang mit Ressourcen, sowie einem ökologischeren Konsum ist Innovation. Liberale Rahmenbedingungen schaffen dafür das beste Umfeld.

In dieser Form lehnt economiesuisse den Vorschlag des BAFU zu einer Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) aber ab. Die Revision mag aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nicht zu überzeugen. Mit der Forderung Leitziele für Produktion und Konsum zu setzen enthält die Revision planwirtschaftliche Grundzüge. Ressourceneffizienz, Rohstoffrückgewinnung und die Schliessung von Stoffkreisläufen sind zwar klar im Sinne der Wirtschaft. Doch die USG-Revision muss einen liberalen Rahmen haben, der international abgestimmt ist, keine zusätzlichen Handelshemmnisse schafft und die Unternehmen weder in ihren individuellen Aktivitäten noch in ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft behindert. Diese zentralen Anforderungen werden in der Revision leider nicht oder nur ungenügend berücksichtigt. economiesuisse befürchtet insgesamt, dass mit der vermehrt ressourcenzentrierten und nicht wie bisher emissionsorientierten Ausrichtung des USG prioritäre Umweltziele zukünftig nicht mehr wissenschaftlich, sondern politisch definiert werden. Es besteht die Gefahr, dass sie den für die Schweiz wesentlichen Zielen wie Versorgungssicherheit, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Handels- und Gewerbefreiheit übergeordnet werden. Anstelle eines grundlegenden Systemwechsels des Umweltschutzgesetzes ist zwingend zuerst zu prüfen, was im Vollzug der heutigen Umweltschutzgesetzgebung erreicht werden kann.

Die Vorlage würde unverhältnismässige Staatseingriffe ermöglichen: Der Bundesrat würde durch die Revision zusätzliche Kompetenzen erhalten, um neue Anforderungen bspw. an Produkteinformationen, Sorgfaltspflicht, Rückverfolgbarkeit oder stoffliche Wiederverwertung zu formulieren, das Recht, quantitative Ressourcenziele vorzuschlagen, übergreifende Methoden festzulegen, sowie direkte Markteingriffe vorzunehmen. Damit wird die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen stark eingeschränkt, was wir klar ablehnen.

Die Vorlage enthält viele „kann“-Formulierungen, welche die zu erwartenden Regulierungen und Verbote und die daraus entstehenden Folgekosten für die Wirtschaft weitgehend offen lassen. Eine solch weitreichende Revision, welche die gesamte Wirtschaft betrifft, darf nicht ohne eine vorgängige Kosten-Nutzenanalyse stattfinden. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit und einer positiven Ökobilanz der geplanten Massnahmen wird im Gesetzestext insgesamt zu wenig konsistent verwendet. Auch die Verträglichkeit der Vorlage für KMU muss im Vorfeld überprüft werden.

Die Revision des Umweltschutzgesetzes darf nur in enger Abstimmung mit den internationalen, und insbesondere den europäischen Vorschriften geschehen und darf in keinem Bereich zu einem Schweizer Alleingang führen. Die in der Vorlage enthaltenen Vorschriften gehen in einigen Bereichen deutlich über die (geplanten) EU-Vorschriften hinaus. Wird das Gesetz gemäss Vorschlag des BAFU umgesetzt, führt dies zum Aufbau von Handelshemmnissen, einer Verteuerung der Schweizer Produktion, einer Benachteiligung der Schweizer Industrie im internationalen Wettbewerb, zu einem höheren bürokratischen Aufwand in den Betrieben (besonders für die KMU) bei gleichzeitig verhältnismässig geringem ökologischen Nutzen. Ein hoher Wirkungsgrad bezüglich Ressourceneffizienz ist allein im Rahmen einer international koordinierten Initiative wie beispielsweise im Kontext von Rio+20 erreichbar.

1 Allgemeine Bemerkungen

Die allgemeine Zielsetzung der Vorlage, die Ressourceneffizienz in der Schweiz zu verbessern, ist aus Sicht einer Mehrheit unserer Mitglieder, sowie auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu begrüssen. Die Wirtschaft hat grosses Interesse an der Schliessung von Stoffkreisläufen, einer ressourceneffizienten Rohstoffrückgewinnung und einem funktionierenden Recyclingsystem, in dem Rohstoffe nach dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis, energie- und umweltschonend zurückgewonnen und wiederverwertet werden.

Die Revisionsvorlage stellt eine wesentliche Neuausrichtung des Umweltschutzgesetzes dar. Waren in der bisherigen Gesetzgebung die Zielsetzungen emissionszentriert und die daraus abgeleiteten Zielvorgaben klar messbar (beispielsweise durch die Definition von Emissionswerten), werden im neuen Gesetzesvorschlag zusätzlich ressourcenzentrierte Ansätze eingeführt. Damit besteht das Risiko, dass Umweltziele in der Praxis zukünftig nicht mehr wissenschaftlich, sondern politisch definiert werden und anderen für die Wirtschaft und die Gesellschaft wesentlichen Zielen (Versorgungssicherheit, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Handels- und Gewerbefreiheit) übergeordnet werden können. Anstelle eines grundlegenden Systemwechsels des Umweltschutzgesetzes regen wir deswegen an, zuerst zu prüfen, was im Vollzug der heutigen Gesetzgebung erreicht werden kann. Die Wirtschaft bietet dafür gerne Hand, zum Beispiel im Rahmen der dafür vorgesehen Plattform zur grünen Wirtschaft.

Mit dieser Vorlage würden dem Bundesrat umfangreiche Regulierungskompetenzen und die Möglichkeit zu direkten Markteingriffen übertragen. Er würde unter anderem das Recht erhalten, quantitative Ressourcenziele festzulegen oder Vorschriften zur Rücknahmepflicht von Verpackungen, für das Inverkehrbringen und die Rückverfolgbarkeit von Rohstoffen und Produkten, sowie zur Berichterstattung über die Umweltauswirkungen von Rohstoffen und Produkten zu erlassen. economiesuisse beurteilt es als sehr kritisch, wenn der Bundesrat einen solch erheblichen Handlungsspielraum erhalten würde und für die Unternehmen einschneidende Massnahmen über den Verordnungsweg regeln könnte. Die neuen Kompetenzen (z.B. Produktionsverbote gewisser Chemikalien) würden ausserdem zu unerwünschten Doppelspurigkeiten mit bereits bestehenden Gesetzen (ChemV; ChemRRV) führen.

Eine Verbesserung der Ressourceneffizienz im Sinne einer „grünen Wirtschaft“ ist eine globale Herausforderung, die sich nur bedingt im nationalen Kontext lösen lässt. Ein relevanter Wirkungsgrad kann nur durch eine international koordinierte Politik (z.B. im Kontext von Rio+20) erreicht werden. Die Schweizer Wirtschaft ist in ihrer globalen Vernetzung und Abhängigkeit besonders darauf angewiesen, die internationalen Gesetzgebungsprozesse zu berücksichtigen. Für die Schweizer Export- und Importindustrie ist bezüglich Umweltschutzgesetzgebung der Entwicklungsstand und die Pläne der EU und in den angrenzenden Ländern ausschlaggebend. Die Vorlage geht insbesondere bei den geplanten Vorschriften zu Produkteinformationen, Inverkehrbringung, Sorgfaltspflicht, Rückverfolgbarkeit oder bezüglich stoffliche Wiederverwertung über die internationalen Bestimmungen hinaus (vgl. dazu die Ausführungen zu den einzelnen Artikeln). Die Revision muss in enger Abstimmung mit den europäischen Vorschriften erfolgen, ein Alleingang der Schweiz ist klar abzulehnen.

Im erläuternden Bericht wird mehrfach betont, dass das neue Gesetz in Kooperation mit der Wirtschaft erfolgt und die Prinzipien der Eigenverantwortung und Subsidiarität entsprechend berücksichtigt werden. Dies wäre aus unserer Sicht zu begrüssen, leider kommt dieser Wille im Gesetzestext selbst kaum zum Ausdruck. Der Begleitbericht betont zudem die Vorteile (Kostensenkungspotenziale, Markchancen auf wichtigen Zukunftsmärkten) der Revision, enthält jedoch keine Hinweise auf eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse der geplanten Massnahmen. Eine für die Wirtschaft derart

weitreichende Vorlage muss in unseren Augen zwingend auf ihre Auswirkungen und auf die Verträglichkeit für kleinere und mittlere Unternehmen geprüft werden. Entsprechend ist ein KMU-Verträglichkeitstest gemäss Vorlagen des SECO durchzuführen. Bei den geplanten Massnahmen ist konsequent das Kosten-Nutzen-Kriterium anzuwenden.

Eine klare Definition der Begrifflichkeiten wie z.B. Ressourcen, Ressourceneffizienz und Ressourcenschonung fehlt. Es ist unklar, wie Effizienz und Schonung gemessen werden. Der Ressourcenbegriff umfasst zudem sowohl die energetische, als auch die stoffliche Komponente. Dies birgt das Risiko von Zielkonflikten mit anderen Umwelt- und Energiegesetzgebungen (Beispiel Masterplan Cleantech, Energiestrategie des Bundes), da bei der Umsetzung von Ressourceneffizienz vielfach nicht gleichzeitig energetische und stoffliche Aspekte optimiert werden können. Im Einzelfall müssen sorgfältige Prioritäten gesetzt werden, um die bisher erreichten Fortschritte im Bereich der Energieeffizienz nicht durch neue Anforderungen bei der stofflichen Ressourceneffizienz zu torpedieren.

Für die Wirtschaft stehen Wettbewerbsfähigkeit und die Stärkung des Wirtschaftsstandortes im Vordergrund. Die Vorlage greift ein wichtiges Anliegen auf, sie ist jedoch in erster Linie eine politisch motivierte Vorlage, welche zum Ziel hat die Volksinitiative der Grünen „Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft“ im Sinne des indirekten Gegenvorschlags abzufedern. Dieser Hintergrund ist unserer Meinung nach nicht ausreichend, derart weitreichende Eingriffe in die Unternehmensfreiheit zu legitimieren und damit eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung neuer Handelshemmnisse zu riskieren.

Die bereits unternommenen Anstrengungen und Erfolge der Schweizer Wirtschaft werden insgesamt zu wenig berücksichtigt. Der Leistungsausweis der Schweizer Unternehmen im Umwelt- und Klimaschutz lässt sich sehen. Gemäss Decoupling-Report der UNEP von 2011 gelingt es der Schweiz im internationalen Vergleich am besten, Wohlstand und Umweltschutz in Einklang zu bringen. Nur in einem innovationsfreundlichen Umfeld und marktwirtschaftlichen Anreizen sind Schweizer Unternehmen international konkurrenzfähig und entwickeln laufend Technologien und Lösungen im Umweltbereich. Wirtschaftlicher Erfolg und Umweltschutz gehen Hand in Hand.

2 Bemerkungen zu den vier Schwerpunkten der Vorlage

2.1. Schwerpunkt Ziel und Berichterstattung

economiesuisse begrüsst die grundsätzliche Zielsetzung, die Ressourceneffizienz in der Schweiz zu verbessern. Sie liegt im wirtschaftlichen Interesse der Unternehmen und wird bereits heute sehr spezifisch und langfristig auf der Basis von freiwilligen Massnahmen angegangen.

Mit der Forderung Leitziele für Produktion und Konsum zu setzen enthält die Revision planwirtschaftliche Grundzüge. Besonders die Kompetenzerteilung an den Bundesrat, quantitative Ressourcenziele zu definieren, ist abzulehnen. Reine Mengenziele hebeln die marktwirtschaftlichen Mechanismen von Angebot und Nachfrage aus, sie berücksichtigen weder die unterschiedlichen Verfügbarkeiten, noch die ökologischen Auswirkungen oder die Substituierbarkeit der verschiedenen Ressourcen.

Wir beurteilen den vorgeschlagenen nationalen Zielsetzungsprozess mit neu zu definierenden Indikatoren und die Berücksichtigung der im Ausland verursachten Umweltbelastung in dieser Form als zu komplex und in der Praxis schwer bis nicht umsetzbar. Die Entwicklung nationaler Indikatoren ist

Neuland. Zahlreiche Erfahrungen unserer Mitglieder (beispielsweise im Rahmen des EU-Chemikalienrechts REACH) zeigen, dass bei komplexen Produkten entlang internationalen Lieferketten schwierig ist, die im Ausland mitverursachten Umweltbelastungen korrekt zu berechnen. Eine Berücksichtigung der im Ausland mitverursachten „grauen Energie“ bei Produkten und eine Festlegung von Ressourcenzielen lehnen wir dementsprechend dezidiert ab.

2.2. Schwerpunkt Abfälle und Rohstoffe

Obwohl die Schweizer Abfallwirtschaft gemäss Erläuterungsbericht über ein gut funktionierendes Gesamtsystem verfügt, sollen weitere Verbesserungen erfolgen. Neu soll der Bundesrat auch eine Betriebsbewilligungspflicht für Sondermüllverbrennungsanlagen einführen können, die gemäss den begleitenden Erläuterungen automatisch eine Nachrüstung auf den jeweils geltenden Stand der Technik erfordern. Die gegenwärtige Praxis zur Erteilung von Betriebsbewilligungen ist unserer Meinung nach ausreichend.

Die neuen Bestimmungen zur Rücknahmepflicht besonders belastender Konsumverpackungen und deren Verwertung erachten wir nur als sinnvoll, wenn eine ausgewiesene positive Ökobilanz vorliegt und sie für die betroffenen Unternehmen wirtschaftlich tragbar ist.

Bezüglich stofflichen Wiederverwertungen (z.B. von Recyclingkies, Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl) ist festzuhalten, dass diese nur nach Abklärung der Nutzbarkeit (welche Produkte können von wem sinnvoll wieder verwendet werden?) und unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung erfolgen soll. Insgesamt müssen sowohl Öko- und Ressourcen-, als auch Kosten- und Nutzenbilanz positiv ausfallen.

2.3. Schwerpunkt Konsum und Produktion

economiesuisse hat starke Vorbehalte gegenüber den in der Revision des Umweltschutzgesetzes geplanten Vorschriften für Konsum und Produktion. Die Revisionsvorlage enthält gemäss unseren Einschätzungen die dringende Gefahr einer Überreglementierung und einer Verschärfung der Hochpreis- bzw. Hochkosteninsel Schweiz. Insbesondere die vorgesehenen Informationsvorschriften führen zur Schaffung von neuen Handelshemmnissen und schaden der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen. Sie schränken auch die Wahlfreiheit der Konsumenten empfindlich ein. Diese Vorschriften sind umso verfehlter, als die gleichen Produkte ohne dieselben Auflagen im "kleinen Grenzverkehr" erworben und in die Schweiz eingeführt werden könnten. Damit würde der Einkaufstourismus nur noch zusätzlich zum Schaden der Binnenwirtschaft angeheizt. Eine Wirkungsanalyse fehlt völlig und es darf bezweifelt werden, dass ein Alleingang der Schweiz die Umweltsituation spürbar verbessert. Produktvorschriften inklusive Deklarationen sind nur im Einklang mit den ausländischen Vorschriften, insbesondere denjenigen in den Nachbarländern, akzeptabel.

Die im neu eingeführten Artikel 35 d bis h enthaltenen Bestimmungen (Informationspflicht über Produkte, Berichterstattungsvorschriften über Rohstoffe und Produkte, Anforderungen an das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten, an die Sorgfaltspflicht und Rückverfolgbarkeit) sollen gemäss Vorlage helfen, die durch Rohstoffe und Produkte verursachte Umweltbelastung zu reduzieren. Der Bundesrat würde pauschal zahlreiche neue Kompetenzen für Eingriffe erhalten, ohne dass er zum Einbezug des ausländischen Umfelds verpflichtet würde. Beispielsweise kann er Anbieter von Produkten mit „erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt“ verpflichten, die Konsumentinnen und Konsumenten über die Umwelteigenschaften dieser Produkte zu informieren (z.B. bezüglich Wasserverbrauch, Treibhausgasemissionen). Selbst Anbieter, welche bereits von sich aus ohne gesetzliche Pflicht informieren, können angehalten werden die besonderen Anforderungen des

Bundesrates zusätzlich einzuhalten. Der Bundesrat soll ökologische Mindestanforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten erlassen (z.B. Verzicht auf gewisse Chemikalien bei der Herstellung) oder ebensolche verbieten können. Damit würde die Auswahl für die Konsumenten in der Schweiz drastisch eingeschränkt, denn es ist fraglich, ob für den kleinen Markt spezielle Serien angefertigt würden. Erfahrungen aus Detailhandel und der Textilbranche zeigen zudem: Mehr Umweltinformationen führen nicht automatisch zu einem nachhaltigeren Konsum.

Unternehmen könnten verpflichtet werden, die Auswirkungen ihrer Rohstoffe und Produkte auf die Umwelt beurteilen zu müssen und dem Bund Bericht zu erstatten. Der Bundesrat könnte die Einfuhr bestimmter Rohstoffe und Produkte einer Meldepflicht unterstellen und den Inverkehrbringern vorschreiben, über welche Informationen sie verfügen müssen. Hersteller, Importeure und Händler könnten angewiesen werden, geeignete Massnahmen für die Rückverfolgbarkeit von Rohstoffen und Produkten zu treffen. Das wären allesamt schwere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit und würde die administrative Belastung insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen massiv erhöhen. Die Massnahmen könnten ihre Wirkung höchstens entfachen, wenn sie im internationalen Rahmen abgestimmt wären. Die Schweiz darf keine Vorreiterrolle auf Kosten des Handels und der Wettbewerbsfähigkeit einnehmen. Der Schweizer Markt ist zu klein, um für Produzenten weltweit wegweisend zu wirken.

economiesuisse lehnt daher die in Artikel 35 vorgesehenen produktorientierten und konsumorientierten Massnahmen weitgehend ab. Sie sind weder zielführend, noch verhältnismässig.

2.4. Schwerpunkt übergreifende Instrumente

Zur Umsetzung eines effizienten Ressourcenumgangs und der Förderung einer grünen Wirtschaft ist ein Austausch zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft von entscheidender Bedeutung. economiesuisse ist bereit, in diesem Dialog eine tragende Rolle zu übernehmen. Die Schweiz kann einen wertvollen Beitrag zur Umsetzung einer grünen Wirtschaft im Sinn von Rio+20 leisten. Die verstärkte Zusammenarbeit auf internationaler Ebene und die Schaffung einer Plattform zum Austausch der verschiedenen Interessengruppen auf partnerschaftlicher Basis sind zu begrüßen, müssen jedoch unbedingt unter engem Einbezug der Wirtschaft erfolgen. Die Plattform kann ein wertvolles Gefäss sein, um freiwillige Massnahmen zu konkretisieren und umzusetzen und insbesondere, um das Optimierungspotenzial im bestehenden Umweltschutzrecht bestmöglich auszuschöpfen. Bei der Umsetzung ist unbedingt auf eine sorgfältige thematische Fokussierung, sowie Abgrenzung und Koordination mit bestehenden Programmen zu achten. Doppelspurigkeiten (z.B. mit Masterplan Cleantech oder dem geplanten Netzwerk Ressourceneffizienz) und der damit verbundene ineffiziente Einsatz von Steuergeldern sind zu vermeiden.

3 Fazit

Als Wirtschaftsdachverband bekennen wir uns zu einer nachhaltigen, integralen und auf wissenschaftlichen Fakten basierender Umweltpolitik, die langfristig ausgelegt ist und dabei die Schweizer Wirtschaft nicht in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt. Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit ist einer der drei Grundpfeiler der in Rio+20 gefestigten Definition einer „grünen Wirtschaft“, welche die ökologische, ökonomische und soziale Dimension miteinbezieht. Um das hohe Niveau in Bezug auf Umweltschutz und Ressourceneffizienz in der Schweiz zu erhalten und zu verbessern, braucht es eine leistungs- und innovationsfähige Wirtschaft. Die vorliegende Revision ist in vielen Bereichen dirigistisch und unverhältnismässig und stellt eine unnötige und letztendlich kontraproduktive Erweiterung der etablierten und bewährten Umweltpolitik dar. Die aufgeführten

negativen Auswirkungen der Revision können durch die positiven Aspekte wie beispielsweise Versorgungssicherheit durch einheimische sekundäre Rohstoffe und Schaffung von neuen Arbeitsplätzen (z.B. in Recyclingbetrieben) nicht aufgewogen werden. Die Revisionsvorlage birgt vielmehr die Gefahr, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt zu senken und den Standort Schweiz zu schwächen. Wir bitten Sie dementsprechend, den Entwurf gemäss unseren Bemerkungen zu überarbeiten.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir und grüssen Sie freundlich,

Rudolf Minsch
Vorsitzender der Geschäftsleitung a.i. /
Chefökonom

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung