

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Ökonomie und
Umweltbeobachtung
z.H. Herr Frank Hayer
3003 Bern

Per e-mail an: frank.hayer@bafu.admin.ch

28. Februar 2014

Stellungnahme economiesuisse zu den Empfehlungen des BAFU zu Produktumweltdeklarationen

Sehr geehrter Herr Hayer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Schreiben vom 15. Januar 2014 haben Sie uns eingeladen, zur den oben genannten Empfehlungen zu Produktumweltinformationen Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

economiesuisse vertritt als Verband der Schweizer Unternehmen rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse und insgesamt 2 Millionen Beschäftigte. Unsere Mitglieder umfassen 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern, sowie zahlreiche Einzelfirmen. Die hier vorliegenden Empfehlungen, sowie insgesamt die Aktivitäten des Bundes im Bereich „Grüne Wirtschaft“ und die Revision des Umweltschutzgesetzes, betreffen zahlreiche unserer Mitgliederverbände und Unternehmen.

Untenstehende Ausführungen sind als kritische Reflexion zu den geplanten Produktumweltdeklarations-Empfehlungen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu verstehen.

economiesuisse lehnt die Schaffung von nationalen Regelungen und einen Alleingang im Thema Ökobilanzierung von Produkten – sei es in Form von nationalen Empfehlungen oder Verpflichtungen – klar ab. Bereits leichte Abweichungen von internationalen Standards bedeuten für die betroffenen Unternehmen grosse Mehraufwände, die den finanziellen und administrativen Aufwand unverhältnismässig steigen lassen und insbesondere KMU belasten. Dies schwächt die Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit und führt zum Aufbau von Handelshemmnissen. Der Mehrwert für die Umwelt bleibt zudem fraglich.

Die Erarbeitung und Einführung von Methoden zur Messung von Umweltauswirkungen und deren Deklaration muss grundsätzlich auf freiwilliger Basis und innerhalb der Branchen geschehen. Dies gilt auch für Produktkategorieregeln. Umweltinformationen müssen für die Unternehmen machbar und wirtschaftlich sein, insgesamt ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen und auch dem Konsumenten einen nachweisbaren Mehrwert bringen.

Anstelle eines voreiligen nationalen Alleingangs sollten bestehende anerkannte Methoden und internationale Standards gestärkt, unterstützt und auf internationaler Ebene weiterentwickelt werden. Der Bund soll sich ansonsten auf die Bereitstellung von Grundlagedaten und unterstützende Instrumente wie beispielsweise Bilanzierungstools beschränken.

Für die vorliegenden Empfehlungen fehlen ein politischer Auftrag und eine gesetzliche Grundlage. Das revidierte Umweltschutzgesetz, welches die gesetzliche Basis für Produktumweltinformationen festlegt, ist noch nicht in Kraft. Der Bundesrat hat hier erst am 12. Februar 2014 seine Botschaft veröffentlicht. Es besteht kein Anlass, Empfehlungen zu Produktumweltinformationen zu einem verfrühten Zeitpunkt anzugehen.

1 Allgemeine Bemerkungen

Produktumweltdeklarationen und Produktkategorieregeln können helfen die Umweltauswirkungen von Produkten darzustellen. Konsumenten können dadurch relevante Umweltauswirkungen erkennen, Produkte ähnlicher Kategorien vergleichen und nach ökologischen Kriterien einkaufen. Unternehmen können ihre Lieferketten überprüfen und Produkte ökologischer gestalten. Die Methode der Ökobilanzierung stellt in dieser Hinsicht eine wertvolle Methode dar, die jedoch auch Einschränkungen und Unsicherheiten unterliegt.

Schweizer Firmen setzen bei ihren Produkten bereits auf sehr hohe Umweltstandards und engagieren sich für mehr Markttransparenz bezüglich der ökologischen Auswirkungen ihrer Produkte. Zahlreiche Firmen, sei es in der Textilbranche, im Lebensmittelbereich, im Detailhandel oder der MEM-Industrie, benutzen Methoden zur Ökobilanzierung (z.B. nach ISO 14040 und 14044) und erstellen und publizieren Produktumweltdeklarationen (z.B. nach ISO 14020 und 14025). Auch die EU-Kommission hat mit ihren Empfehlungen zum Product Environmental Footprint (PEF) und Organisational Environmental Footprint (OEF) grosse Anstrengungen unternommen, die Ressourceneffizienz und Umweltbilanz von Produkten zu verbessern. Die Schweiz ist an den laufenden Pilotprojekten massgeblich beteiligt. Angesichts dieses freiwilligen Engagements, der bestehenden ISO-Normen und der internationalen Standards, bestehen Zweifel am Mehrwert der hier vorliegenden nationalen Empfehlungen – sowohl aus Sicht Umwelt, als auch aus Sicht der Unternehmen.

Im Vordergrund steht die Wettbewerbsfähigkeit

economiesuisse unterstützt die Etablierung von qualitativ hochwertigen Produktumweltinformationen. Diese muss jedoch auf freiwilliger Basis und als Teil des marktwirtschaftlichen Prozesses erfolgen. Die Erarbeitung von Produktkategorieregeln (PCRs), Lebenszyklusanalysen (LCAs) und Produktumweltdeklarationen (EPDs) bedeuten einen grossen Mehraufwand für Unternehmen. Bereits kleinste Unterschiede zu bestehenden internationalen Bilanzierungsmethoden und Standards können den ohnehin grossen Aufwand, Produktumweltinformationen zu erstellen noch weiter erhöhen. Dies gilt insbesondere für komplexe

Produkte wie Investitionsgüter, sowie allgemein für exportierende Branchen mit globalen, komplexen und schnelllebigen Lieferketten. Auch KMU, welche meist nicht über die nötigen Ressourcen und das Know-how verfügen, werden erheblich belastet.

Nationale Empfehlungen zu Produktumweltinformationen und nationale Produktkategorieregeln sind deshalb abzulehnen. Sie beeinträchtigen die Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit und führen zum Aufbau von nichttarifären Handelshemmnissen. Viel sinnvoller ist es, anerkannte Standards sowohl in ihrer Anwendung in der Schweiz, als auch in der internationalen Zusammenarbeit zu fördern.

Fehlende rechtliche Grundlage und Kontextualisierung „Grüne Wirtschaft“

economiesuisse hat insgesamt starke Vorbehalte bezüglich der rechtlichen Grundlagen und der politischen Legitimation der vorliegenden Empfehlungen. Die Diskussion über die geplante Revision des Umweltschutzgesetzes (USG), welche die gesetzliche Basis für Produkteumweltinformationen festlegt, muss noch geführt werden. Der Bundesrat hat hier erst am 12. Februar 2014 seine Botschaft veröffentlicht. Auch die EU steckt in Bezug auf die Methodologie, Produktdeklarationen und Regeln für Produktkategorien erst in den Anfängen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb zum jetzigen Zeitpunkt bereits die ersten Empfehlungen des BAFU zu Produktumweltinformationen folgen.

Gemäss einer ersten Analyse der Botschaft zur USG-Revision bestehen Zweifel, dass der Bund die in der Vernehmlassung geäusserten Kernanliegen und Bedenken der Wirtschaft zum Thema „Grüne Wirtschaft“ ernst nimmt. Unsere im Vernehmlassungsprozess konsultierten Mitgliederverbände und Unternehmen haben in der Mehrheit den Artikel 35 und insbesondere Artikel 35d zu Information zu Produkten explizit abgelehnt. Alleine der Gewerbeverband und economiesuisse vertreten bereits ca. 400'000 Unternehmen, welche hinter den Anliegen stehen. Die Aktivitäten des BAFU im Bereich „Grüne Wirtschaft“ stehen zudem im Widerspruch zu den Absichtserklärungen des Bundes, Massnahmen gegen die „Hochpreisinsel“ Schweiz zu ergreifen und widersprechen den Bestrebungen des Bundesrates, die Regulierungskosten zu senken und den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken.

Einschätzung der Verbindlichkeit der Empfehlungen

Obwohl es sich bei der vorliegenden Konsultation „lediglich“ um Empfehlungen handelt, werden diese aus Erfahrung nicht nur als solche angewendet. Zum einen werden Empfehlungen des Bundes von den Kantonen oft verbindlich umgesetzt. Darüber hinaus sieht der Bundesrat in seiner Botschaft zur USG-Revisionsvorlage vor, falls notwendig, verbindliche Anforderungen zu erlassen. Eine Verpflichtung zu Produkteumweltdeklarationen lehnt economiesuisse grundsätzlich ab. Der bürokratische und finanzielle Aufwand, den die Unternehmen für die Erhebung flächendeckender Produkteumweltinformationen betreiben müssten, würde die Produkte verteuern, zu technischen Handelshemmnissen führen und die Firmen im internationalen Wettbewerb benachteiligen. Erneut würden insbesondere KMU belastet. Wie bereits bei der Initiative „Grüne Wirtschaft“ und der Revisionsvorlage des USG als indirekter Gegenvorschlag, fehlt bei den hier vorliegenden Empfehlungen die Regulierungsfolgeabschätzung (RFA).

Grundsatzfrage Methodologie

Im Kernpunkt geht es bei der Vorlage um Empfehlungen zur Methodologie zur Bewertung von Produkten. Grundsätzlich erachten wir es nicht als die Aufgabe des Bundes, Methoden zur

Bewertung von Umweltauswirkungen von Produkten festzulegen. Die Verantwortung, wie und mit welchen Methoden Umwelteinflüsse gemessen werden, wie unterschiedliche Güterkategorien kennzeichnen und Informationen sinnvollerweise bereitzustellen sind, ist Sache der Branchen. Das garantiert eine vernünftige praxisnahe Umsetzung in Abstimmung auf die internationalen Anforderungen, sowie den Einbezug aller relevanten Akteure und Zulieferer. Wenn der Bund Schweizerische Methoden festlegt, sind Doppelspurigkeiten und Inkonsistenzen mit international anerkannten Methoden zu befürchten.

Die Methodik der Ökobilanzen sowie die Verfügbarkeit von Daten sind insgesamt noch nicht genug ausgereift, um Produktdeklarationen flächendeckend einzuführen. Die in Anhang C erwähnte Methode der „ökologischen Knappheit“ ist beispielsweise eine Schweizer Methode welche nicht ISO-konform ist und deswegen nur beschränkt eingesetzt werden kann. Auch bei der Bewertung von Bauprodukten und Bauwerken gewährleistet einzig die Umsetzung der international anerkannten Normen SN EN 15804 und SN EN 15978 die Erstellung von glaubwürdigen Produktumweltdeklarationen. Baubewertungen müssen sich auf die Nachhaltigkeit des Bauwerks in seinem gesamten Lebenszyklus (LCA), und nicht alleine auf die Herstellung eines Bauprodukts beziehen. Der Verweis des BAFU auf die ISO-Normen 14020 und 14025 ist hier nicht ausreichend, da diese nur verfahrenstechnische Abläufe standardisieren.

Eine methodisch inkonsistente Aggregation führt insgesamt zu einer Verschleierung der Annahmen und schränkt damit die Aussagekraft von Produktumweltdeklarationen erheblich ein. Die im Anhang erwähnte Tabelle C darf nicht als abschliessend betrachtet werden. Je nach Produkt, Kundenschwerpunkt oder Relevanz sind andere Wirkungskategorien entscheidend, wie beispielsweise die „Graue Energie“. Um ein fundiertes Ergebnis zu erhalten, müssen zudem die Resultate von verschiedenen Methoden verglichen werden. Eine Methode reicht in der Regel nicht aus.

Der Staat sollte vermehrt Grundlagedaten und Bilanzierungstools verfügbar machen und insbesondere den KMU Hilfestellungen bei der Umsetzung von internationalen Standards und Methoden leisten. Beim Thema Ökobilanzierung ist insgesamt darauf zu achten, dass nicht nur spezialisierte Beratungsunternehmen Bilanzierungen vornehmen können. Auch betriebliche Fachstellen und KMU sollten die bestehenden Instrumente verstehen und nützen können.

Abstimmung Ökobilanzierung auf Produkteart und Abnehmerbedürfnisse

Umweltinformationen müssen unseres Erachtens sorgfältig auf die Produkteart und die Bedürfnisse der Abnehmer abgestimmt werden. Eine Ökobilanzierung kann sowohl bei einfachen Konsumgütern wie Kleidern und Lebensmittel als auch bei Investitionsgütern wie beispielsweise Produktionsmaschinen angewendet werden. Dabei sind jedoch grundlegende Unterschiede zu beachten. Bei Konsumgütern besteht in der Regel wenig Wissen auf Seiten der Käufer, entsprechend einfach sollte die Information dargestellt sein. Erfahrungen aus dem Textilbereich und Detailhandel zeigen, dass ein Mehr an Umweltinformationen nicht automatisch zu einem umweltbewussteren Konsumverhalten führt. Im Konsumgüterbereich verursachen die vorliegenden Empfehlungen gemäss unseren Einschätzungen zwar Mehrkosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette, bringen jedoch keinen Mehrwert für die Konsumenten und die Umwelt.

Bei Investitionsgütern verfügen die Akteure in der Regel über ein vertieftes Fachwissen, entsprechend machen hier komplexere und aufwändigere Bilanzierungsmethoden Sinn. Grundlagedaten und Produktkategorieregeln, sowie Planbarkeit und Standardisierbarkeit sind bei Investitionsgütern besonders relevant, da die Entwicklungszyklen für ein Produkt Jahre oder sogar

Jahrzehnte in Anspruch nehmen können. Die Verantwortung und das notwendige Know-how für die Ökobilanzierung von Investitionsgütern liegen aus unserer Sicht dabei bei den einzelnen Branchen und Subbranchen.

Bemerkung zu den Regeln für Produktkategorien

Produktkategorieregeln (PCRs) liefern einheitliche Ansätze, Methoden, Indikatoren und Referenzeinheiten innerhalb einer Produktgruppe und helfen bei deren Vergleichbarkeit. Sie sollen grundsätzlich nicht vom Bund, sondern durch unabhängige Gremien und Institute in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Wirtschaftsbranchen initiiert und erarbeitet werden. Diese verfügen über das nötige Fachwissen im Bereich LCA und Umweltthemen.

Die internationale Harmonisierung hat auch für PCRs höchste Priorität. Bevor die Schweiz eigene PCR erarbeitet, sind die Resultate der Pilotprojekte der EU im Bereich Product Environmental Footprint abzuwarten und gegebenenfalls anzuwenden. Der Bund soll hier bei der Erarbeitung von Basisdaten der Umwelteinflüsse (Life Cycle Inventories) unterstützen. Es besteht ein grosses Interesse und Bedarf an verbesserten Grundlagen.

Überforderung von KMU

Die vorliegenden Empfehlungen des BAFU sind nach unserer Einschätzung nur für bereits mit dem Thema Umweltdeklaration vertraute und für grössere KMU mit den entsprechenden Ressourcen handhabbar. Die in der Tabelle 1 im Anhang C verwendeten Wirkungskategorie-Indikatoren sind ohne Expertenwissen kaum zu verstehen.

2 Fazit

Aus Sicht des Wirtschaftsstandortes Schweiz ist zentral, dass die Unternehmen wettbewerbsfähig bleiben. Die Schweizer Volkswirtschaft ist stark exportorientiert, 57 Prozent der Exporteinnahmen stammen dabei aus der EU. economiesuisse setzt sich dafür ein, dass sich Schweizer Konsumenten und Unternehmen transparent über die Umweltauswirkungen und den Ressourcenverbrauch von Produkten informieren können. Die entsprechenden ökologischen Standards müssen jedoch freiwillig und innerhalb der Branchen und in internationaler Abstimmung erarbeitet und angewendet werden. Dabei müssen die Machbarkeit, die Wirtschaftlichkeit und der Kosten-Nutzen-Aspekt für die Unternehmen berücksichtigt werden. Der Mehrwert von Produktumweltinformationen muss auch für den Konsumenten nachweislich gegeben sein.

Bei den vorliegenden Empfehlungen stellen wir den Nutzen angesichts der bereits bestehenden Methoden und Standards grundsätzlich in Frage. Zudem bergen nationale Empfehlungen das Risiko von Wettbewerbsbeeinträchtigung und den Aufbau von Handelshemmnissen. Ein Vorpreschen ist vor dem Hintergrund der laufenden Arbeiten der EU und der noch nicht abgeschlossenen Revision des USG nicht sinnvoll. Wir bitten Sie dementsprechend, auf nationale Empfehlungen zu Produktumweltinformationen und PCRs zu verzichten.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen,

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Sarah Frey
Wissenschaftliche Mitarbeiterin