



Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Umwelt BAFU

Per E-Mail an:

wirtschaft@bafu.admin.ch

Luzern, 8. Februar 2022

Protokoll-Nr.: 166

Teilrevision USG, Parlamentarische Initiative UREK-NR «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken», Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 2. November 2021 hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-NR) die Kantone eingeladen, zum Entwurf einer Teilrevision des Umweltschutzgesetzes (Parlamentarische Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken») Stellung zu nehmen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass unser Rat den vorliegenden Revisionsentwurf unterstützt. Die parlamentarische Initiative zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft und der Vorentwurf zur entsprechenden Teilrevision des Umweltschutzgesetzes schaffen wichtige Grundlagen zur Umsetzung von Massnahmen für eine wirksame Ressourcenschonung, wie wir das auch in unserem Planungsbericht Klima- und Energiepolitik 2021 des Kantons Luzern vorsehen, der derzeit im kantonalen Parlament beraten wird. Der Umbau von einem linearen zu einem zirkulären Wirtschaftssystem soll dabei nicht nur durch die Förderung von Recyclingprodukten, sondern auch durch eine entsprechend angepasste Produktgestaltung, optimierte Produktionsprozesse, eine effiziente Ressourcennutzung und die Schaffung von innovationsfördernden Rahmenbedingungen für die Wirtschaft erreicht werden. Die Schliessung von Stoffkreisläufen verringert den Verbrauch von Primärrohstoffen und unterstützt die Klimaziele der Schweiz und der Kantone.

In der Vorlage vermissen wir allerdings einen Bezug zu den Nährstoffkreisläufen. Auch wenn die Details dazu in anderen Gesetzen zu regeln sind, sollten die Nährstoffe im Zusammenhang mit der Thematik Kreislaufwirtschaft zur Schonung der (Umwelt-) Ressourcen in der vorliegenden Vorlage dennoch angesprochen werden. Wir beantragen daher, die Vorlage um den Bereich Nährstoffkreisläufe zu ergänzen. Denn ein Gesamtpaket zur Ressourcenschonung sollte alle Aspekte einer Kreislaufwirtschaft umfassen, auch die Nährstoffkreisläufe. In der Land- und Ernährungswirtschaft werden grosse Mengen an Nährstoffen für die Nahrungsmittelproduktion verwendet. Daher gilt es auch im Bereich der Nahrungsmittelproduktion und -verwendung, möglichst geschlossene Stoffkreisläufe anzustreben.

Im Weiteren beantragen wir, die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden, insbesondere auch die indirekten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, besser zu beziffern. Auch gilt es die Regulierungsfolgenabschätzung für die einzelnen Branchen im erläuternden Bericht näher zu präzisieren. Für weitere Detailanträge zu den einzelnen Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs verweisen wir auf die Beilage.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten um Berücksichtigung unserer Anträge.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fabian Peter', with a large, stylized flourish extending from the end of the name.

Fabian Peter
Regierungsrat

Beilage: Detailanträge zum Vernehmlassungsentwurf

USG-Revision Kreislaufwirtschaft

Kommentare und Anträge zu einzelnen Artikeln des Vernehmlassungsentwurfs UREK-NR

Artikel	Rückmeldung, Begründung der Änderung	Antrag
<i>Allgemein</i>	Die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden und die indirekten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen sind besser zu beziffern. Die administrativen Kosten und indirekten Auswirkungen werden ausser Acht gelassen.	Die Regulierungsfolgenabschätzung ist im Hinblick auf die Folgen für die einzelnen Branchen im erläuternden Bericht zu präzisieren.
<i>Art. 7 Abs. 6^{bis}</i>	Die Erweiterung des Begriffs der Behandlung um die Vorbereitung zur Wiederverwendung kann in der Praxis erhebliche Unsicherheiten schaffen. Wird beispielsweise ein Gegenstand explizit zur Wiederverwendung abgegeben, stellt sich die Frage, ob dieser überhaupt Abfall i.S.v. Artikel 7 Abs. 6 USG darstellt.	In der Verordnung muss für Gegenstände, welche zur Wiederverwertung abgegeben werden, klar definiert werden, wann der Gegenstand als Abfall gilt und wann als Occasionsartikel. Diese Punkte sind in Ziff. 2.2 im erläuternden Bericht zu präzisieren.
<i>Art. 10h Abs. 1</i>	Der Minderheitsantrag will die Umweltbelastung im Ausland nicht berücksichtigen. Umweltschutz und insbesondere der Klimaschutz dürfen an der Grenze keinen Halt machen. Ein Grossteil der Umweltbelastung des Schweizer Konsums fällt jedoch im Ausland an. Diese Tatsache auszuklamern, widerspricht einer notwendigen, gesamtheitlichen Betrachtung entlang des gesamten Lebenszyklus eines Produktes oder Bauwerkes. Das Ziel dieser Bestimmung ist die Schonung der natürlichen Ressourcen generell und nicht die Schonung der inländischen Ressourcen durch Ersatz mit ausländischen Ressourcen, deren Umweltbelastung nicht berücksichtigt wird.	Wir unterstützen den Mehrheitsantrag gemäss Vorentwurf. Die im Ausland verursachte Umweltbelastung soll berücksichtigt werden.

<i>Art. 10h Abs. 2</i>	Der Minderheitsantrag will nur die Unterstützung solcher Plattformen durch den Bund ermöglichen, nicht jedoch deren Betrieb. Eine aktive Mitwirkung der öffentlichen Hand unterstützt die Objektivität und Akzeptanz von Plattformen in der Bevölkerung und Wirtschaft. Der Betrieb durch den Bund wird in jenen Bereichen relevant, die aufgrund der Umweltauswirkungen bedeutend, für die Privatwirtschaft monetär aber wenig interessant sind.	Wir unterstützen den Mehrheitsantrag gemäss Vorentwurf. Der Bund soll zusammen mit den Kantonen, den Gemeinden oder den Organisationen der Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft auch Plattformen zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft betreiben können.
<i>Art. 10h Abs. 3</i>	Der Minderheitsantrag will dem Bundesrat nur die Berichterstattung ermöglichen, nicht jedoch das Aufzeigen von Handlungsbedarf oder die Unterbreitung von Vorschlägen zu quantitativen Ressourcenzielen. Dies sei Aufgabe des Parlaments. Es ist nicht einzusehen, warum der Bundesrat keine Vorschläge und Ziele unterbreiten können soll.	Wir unterstützen den Mehrheitsantrag gemäss Vorentwurf. Der Bundesrat soll der Bundesversammlung den weiteren Handlungsbedarf aufzeigen und Vorschläge zu quantitativen Ressourcenzielen unterbreiten können.
<i>Art. 10h Abs. 4</i>	Im Fokus der Kreislaufwirtschaft steht die Ressourcenschonung. Dabei ist aber auch die Entsorgungssicherheit ausreichend zu berücksichtigen.	Wir beantragen, den Artikel wie folgt zu ergänzen: «Der Bund und die Kantone prüfen regelmässig, ob das von ihnen erlassene Recht Initiativen der Wirtschaft zur Ressourcenschonung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft behindert, <u>sofern das erlassene Recht nicht mit der Entsorgungssicherheit begründet ist</u> ».
<i>Art. 30a Bst. a</i>	Die Möglichkeit einer Unterstellung unter die Kostenpflicht kann ein wirksames Instrument zur Verminderung solcher Produkte sein. Deswegen soll diese Möglichkeit geschaffen werden. Dabei ist aber eine differenzierte, fallweise Betrachtung und ausgewogene Beurteilung notwendig. Eine Muss-Formulierung erscheint uns zu radikal und verursacht in Einzelfällen viel Aufwand mit wenig Wirkung.	Wir unterstützen den Antrag, dass der Bundesrat das Inverkehrbringen von Produkten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, einer Kostenpflicht unterstellen oder verbieten <u>kann</u> , wenn deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt.

<p><i>Art. 30b Abs. 2 Bst. c</i></p>	<p>Insbesondere bei Lebensmitteln werden unverkaufte Produkte in der Praxis oft mit der Verpackung zusammen zerkleinert, was dann als «Entpackung» gilt. Dadurch wird eine Trennung in verwertbare Fraktionen jedoch erschwert (z. B. Kunststoff und kompostierbares Material). Eine entsprechende Präzisierung würde die Forderung nach der Trennung dieser Materialien verdeutlichen und die Bestrebungen der Grüngutbranche, die Kunststoffproblematik bei der Kompostqualität zu verbessern, unterstützen.</p>	<p>Wir beantragen folgende Präzisierung: c. unverkaufte Produkte zu entpacken und <u>Inhalt und Verpackungsmaterialien getrennt</u> zu sammeln, ausgenommen sind kompostierbare Verpackungen.</p>
<p><i>Art. 30d Abs. 1</i></p>	<p>Wir unterstützen grundsätzlich eine stärkere Bestimmung der stofflichen Verwertungspflicht durch eine Muss-Formulierung. In Einzelfällen kann aber auch eine andere, z.B. energetische Verwertung eine ökologisch vergleichbare Wirkung erzielen und wirtschaftlich interessant sein. Diese Möglichkeiten sollen auf Verordnungsebene definiert werden.</p> <p>Den Minderheitsantrag können wir nicht unterstützen, da er innerhalb der stofflichen Verwertungsmöglichkeiten noch weiter priorisieren will, was nur mit erheblichem Aufwand und laufender Überprüfung durch vergleichende Ökobilanzen umsetzbar wäre. Er kann zu einer dominanten Rolle von Grossanlagen führen und regional sinnvolle Entsorgungswege verhindern. Dies geht unserer Ansicht nach zu weit.</p>	<p>Wir unterstützen den Mehrheitsantrag gemäss Vorentwurf. Wir beantragen, dass der Bundesrat diese Bestimmung auf Verordnungsebene weiter konkretisiert.</p>
<p><i>Art. 30 d, Abs. 2, 3 zweiter Satz</i></p>	<p>Abs. 2: Eine Aufzählung von stofflich zu verwertenden Fraktionen ist auf Gesetzesstufe nicht sinnvoll, sondern ist auf Verordnungsebene oder in einer entsprechenden Vollzugshilfe zu regeln.</p> <p>Abs. 3: Eine Kaskade der Verwertungsoptionen auf Gesetzesstufe festzuschreiben, erzwingt eine starre Priorisierung und erschwert eine differenzierte Betrachtung. Der Stand der Technik soll hier die jeweils sinnvollste Verwertungsoption bestimmen können. Allenfalls kann diese Kaskade auf Verordnungsebene geregelt werden.</p>	<p>Wir beantragen, von einer Regelung des Inhalts der Absätze 2 und 3 im Gesetz abzusehen und diese Vorgaben auf Verordnungsebene festzulegen.</p> <p>Sollte entgegen unserem Antrag an einer Regelung auf Gesetzesstufe festgehalten werden, sind folgende Anpassungen vorzusehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zu Abs. 2 Bst. b: Zu ergänzen sind die Bauabfälle, namentlich auch dem Rück- und Umbau. – zu Abs. 2 Bst. d: Der Begriff «kompostierbare Abfälle» ist durch «Kompostier- und vergärbare Abfälle» zu ersetzen.

<p><i>Art. 31b Abs. 4</i></p>	<p>Die Entsorgung der Siedlungsabfälle liegt in der Verantwortung der Kantone (Art. 31b USG). Gemäss Gesetzesentwurf sollen neu private Anbieter Separatsammlungen für Siedlungsabfälle ohne Konzession durchführen können. Die vorgesehene Konzessionsbefreiung für private Wertstoffsammlungen schränkt den Einflussbereich und die Organisationsautonomie der Kantone ein und kann eine zuverlässige Abfallplanung verunmöglichen. Die Kantone ermitteln mit der Abfallplanung nach Art. 31 USG ihren Bedarf an Abfallanlagen, vermeiden Überkapazitäten und legen die Standorte der Abfallanlagen fest. Da Separatsammlungen von Glas, Papier, Karton, Metallen, Grünabfällen und Textilien, für die heute spezielle Bestimmungen bestehen, gemäss den Erläuterungen zum Vorentwurf nicht betroffen sind, können wir einer Teilliberalisierung zwar zustimmen. Solche freiwilligen Sammlungen müssen jedoch in der kantonalen Abfallplanung vorgesehen sein, damit keine Über- oder Unterkapazitäten bei den Abfallanlagen und den kommunalen Infrastrukturen entstehen. Andernfalls könnte dies zu kostspieligen Vorhalteleistungen oder zu einer Gefährdung der Entsorgungssicherheit führen. Zudem hat der Bundesrat hohe Anforderungen an die stoffliche Verwertung zu definieren.</p> <p>Das Siedlungsabfallmonopol hat unter anderem zum Zweck, dass der Staat (in diesem Falle die Gemeinden), eine Entsorgungssicherheit schaffen und garantieren kann. Die Gemeinden erheben zur Finanzierung der Sammeldienstleistungen für Haushaltsabfälle Grundgebühren. Über die Einführung von Sackgebühren wird zudem dem Verursacherprinzip Rechnung getragen. Einer Aufweichung dieses Systems, indem privaten Anbietern ermöglicht werden soll, bestimmte Fraktionen bei den Haushalten ohne Konzession direkt einzusammeln, stehen wir kritisch gegenüber. Dies würde nicht zuletzt erheblichen Mehrverkehr generieren. Zudem müssen die Gemeinden die Grunddienstleistungen trotzdem aufrechterhalten bleiben, was sich auf die Grundgebühren auswirken könnte, da weniger verwertbare Fraktionen anfallen.</p> <p>Als Alternative zu den vorgeschlagenen Änderungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene ist zu prüfen, ob die Kantone oder der Bund eine Konzession für Separatsammlungen erteilen können. Dies hätte verschiedene</p>	<p>Wir beantragen, Abs. 4 wie folgt anzupassen: Siedlungsabfälle, die nicht bereits nach besonderen Vorschriften des Bundes vom Inhaber verwertet oder von Dritten zurückgenommen werden müssen, dürfen freiwillig durch private Anbieter <u>zurückgenommen</u> werden, <u>sofern die Rücknahme kostenlos erfolgt und die Abfälle stofflich verwertet werden und dies den kantonalen Abfallplanungen nicht widerspricht</u>. Der Bundesrat legt die Anforderungen an die freiwillige <u>Rücknahme</u> und die stoffliche Verwertung fest.</p>
-------------------------------	--	---

	Vorteile. Private hätten im Vergleich zu heute nur wenige oder nur einen Ansprechpartner. Im Rahmen der Konzessionserteilung könnten zudem massgeschneiderte Anforderungen an die stoffliche Verwertung definiert und die kantonale Abfallplanung berücksichtigt werden.	
<i>Art. 31b Abs. 5</i>	Die Einführung dieses Artikels ermöglicht die schweizweit einheitliche Einführung von Ordnungsbussen für Littering-Vergehen.	Wir unterstützen die Einführung von Art. 31b Abs. 5.
<i>Art. 32a^{ter}</i>	Es ist unklar, worauf sich die 80% Marktanteil beziehen. Ist hier der Umsatz oder der mengenmässige Marktanteil gemeint?	Wir beantragen, klar zu definieren, was mit «80% des entsprechenden Marktes» gemeint ist.
<i>Art. 35i</i>	Wir unterstützen die Einführung der Bestimmungen und damit verbundene Anforderungen zur ressourcenschonenden Gestaltung von Produkten und Verpackungen namentlich bezüglich Lebensdauer, Reparierbarkeit und Wertbarkeit. Die Gestaltung ist massgebend für die Umweltauswirkungen von Produkten und Verpackungen und kann von den Konsumentinnen und Konsumenten kaum beeinflusst werden. Die EU will mit der neuen Ökodesign-Richtlinie einen funktionierenden Markt für Recyclingmaterialien entwickeln, dies insbesondere über die Festlegung von Normen und Beschränkungen von besorgniserregenden Stoffen. Dieser Artikel beugt demnach Handelshemmnissen sowie Wettbewerbsverzerrungen beim grenzüberschreitenden Warenverkehr vor. Die Kann-Formulierung gemäss Vorlage ist allerdings zu wenig verbindlich. Durch die vorgeschlagene Änderung der Formulierung kann eine Verschärfung ohne Zwang erreicht werden.	Wir unterstützen die Einführung von Art. 35i mit folgender Präzisierung: ¹ Der Bundesrat <u>stellt</u> nach Massgabe der durch Produkte und Verpackungen verursachten Umweltbelastung Anforderungen an deren Inverkehrbringen insbesondere über: a. ...
<i>Art. 35j Abs. 1</i>	Wir stimmen dem Mehrheitsantrag zu. Die Bauwirtschaft ist der Wirtschaftszweig mit dem grössten Rohstoffbedarf und produziert den grössten Teil des Abfalls. Schon weit entwickelte, innovative Ansätze zeigen, dass es technisch möglich ist, deutlich ressourcenschonender zu bauen. Die heutigen Rahmenbedingungen verunmöglichen allerdings den Marktdurchbruch dieser Innovationen. Wir unterstützen daher, dass der Bundesrat die Möglichkeit erhält, Anforderungen an ein ressourcenschonendes Bauen zu stellen. Die Verwendung von umweltschonenden sowie rückgewonnenen Baustoffen, die leichte Trennbarkeit von	Die Bestimmung ist um Anforderungen an die Bauweise zu ergänzen.

	<p>verwendeten Bauteilen oder die Wiederverwendung von Bauteilen haben das Potenzial, den Rohstoffbedarf und die Umweltbelastung von Gebäuden erheblich zu senken. Recyclingbaustoffe tragen ausserdem zur Schonung des knappen Deponieraums bei. Der Aspekt der Bauweise – also wie und in welchen Mengen Material verbaut wird – wird nicht explizit thematisiert. Dies ist aber ein weiterer zentraler Punkt, wenn es um Ressourcenschonung und Verringerung der Umweltbelastungen beim Bauen geht. Gestützt auf diese Bestimmungen wird es Sache des Bundesrates sein, die Ausführungsbestimmungen so zu gestalten, dass Innovationen zum Durchbruch verholfen und Überregulierungen vermieden werden.</p>	
<i>Art. 35j Abs.2</i>	<p>Die öffentliche Hand muss als Vorbild voranschreiten. Wir stimmen daher dem Mehrheitsantrag zu.</p>	
<i>Art. 35j Abs.3</i>	<p>Ein vereinheitlichter Ausweis zum Ressourcenverbrauch von Gebäuden wird begrüsst, da der Gebäudesektor einen ganz erheblichen Anteil der Umweltbelastung in der Schweiz verursacht. Wir stimmen daher dem Mehrheitsantrag zu.</p>	