

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Ökonomie und
Umweltbeobachtung
3003 Bern

24. September 2013

Vernehmlassung zur Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)“

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2013 ersuchen Sie uns, zur Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) Stellung zu nehmen. Wir kommen dieser Aufforderung zur Stellungnahme gerne nach.

1 Grundsätzliches

Wir begrüssen, dass die Volksinitiative „Grüne Wirtschaft“ die Diskussion um das Thema Ressourceneffizienz angeregt hat und die Ziele der Initiative grundsätzlich gutgeheissen werden. Wir stellen erfreut fest, dass der Bund dies zum Anlass nimmt, die Umweltpolitik und das Umweltrecht weiter zu entwickeln und zu modernisieren. Die Umsetzung der Ziele der grünen Wirtschaft dürfte nicht alleine durch Änderungen in der Umweltschutzgesetzgebung zu erreichen sein. Handlungsbedarf besteht auch in anderen Politikbereichen. Zudem ist nicht klar, inwieweit mit Ressourceneffizienz auch die Energieeffizienz mit eingeschlossen ist. Ausserdem ist die Abgrenzung zu anderen Gesetzesbereichen (Chemikaliengesetz, Regelungen zu Produkthaftung und -information) unvollständig.

Mit insgesamt 13 „Kann“-Bestimmungen ist der vorliegende Entwurf primär eine Kompetenzerweiterung des Bundesrates und beinhaltet leider nur wenige verbindliche Bestimmungen. Es bleibt unklar, mit welchen konkreten Massnahmen und Mitteln und in welchem Zeitrahmen der Bundesrat die einzelnen angestrebten Zielsetzungen auf Verordnungsstufe umzusetzen gedenkt. Wie im Kommentar erwähnt wird, sollen insbesondere die Bestimmungen und Massnahmen zum neuen Kapitel 7 jeweils im Einklang und in Abstimmung mit der bereits bestehenden sektoriellen Produktesetzgebung ergänzt werden. Erst diese konkreten Regelungen sowie deren Umsetzungsmöglichkeiten dürften Gegenstand weiterer Diskussionen sein.

1.1 Wirtschaft

Die neue Informationspflicht und Berichterstattung ist zentral, damit sich bis zum Endkunden alle Beteiligten von sich aus über einzelne Produkte orientieren und sich so für das ressourcenschonendere Produkt entscheiden können. Je nach Umsetzung birgt diese Neuerung aber die Gefahr eines für die Wirtschaft kaum zumutbaren administrativen Aufwandes. Dieser muss auf ein vernünftiges, wirtschaftlich vertretbares Mass begrenzt bleiben.

Neu sollen auch die durch die Schweiz im Ausland mitverursachten Umweltbelastungen in ein Reporting integriert werden. Dieser Wunsch ist nachvollziehbar, aber nur unter der Voraussetzung, dass dies die wichtigsten marktbeteiligten Länder ebenfalls anwenden. Die Transparenz in den aggregierten Zahlen muss gewahrt bleiben, ohne zu einer starken Erhöhung des administrativen Aufwandes zu führen.

Der Wunsch nach Rückverfolgbarkeit von Rohstoffen und Produkten ist ebenfalls nachvollziehbar. Die Umsetzung wird zeigen, in welchem Ausmass diese Rückverfolgbarkeit, speziell im Bereich der Rohstoffe, Sinn macht.

Mit der Revision des USG soll Einfluss auf bestimmte Materialien und Produkte genommen werden. Sei dies bei Anbau, Abbau, Herstellung, Vertrieb oder Verwertung. Dies kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen, welche auf geeignete Weise zu berücksichtigen sind, damit der Schweiz keine wirtschaftlichen Nachteile durch die USG-Revision erwachsen.

Wir unterstützen die Revision des USG und sind überzeugt, dass dadurch Nachhaltigkeit, Innovation und Prosperität der gesamten Schweizer Wirtschaft auf lange Sicht gestärkt werden. Dieses Potenzial darf auf keinen Fall durch eine übermässige Regulierung oder ein aufwändiges Reporting beeinträchtigt werden.

1.2 Forstbereich

Gerne nehmen wir zur vorgesehenen rechtlichen Regelungen im Bereich des Holzhandels [Seite 44 ff. des Erläuterungsberichtes resp. die Art. 35f (neu), 35g (neu) und 35h (neu)] wie folgt Stellung:

Seit dem 3. März 2013 gilt in der EU die EU-Holzhandelsverordnung (EUTR, European Timber Regulation). Sie verbietet das Inverkehrbringen von illegal geschlagenem Holz und verpflichtet alle Marktteilnehmer, welche Holz und Holzzeugnisse erstmals in der EU in Verkehr setzen, bestimmte Sorgfaltspflichten einzuhalten. Auch die Schweiz ist von dieser neuen EU-Verordnung betroffen, denn alle Exporte von Holzzeugnissen (Rohholz, Schnittholz, Holzwerkstoffe, Fertigwaren aus Holz und Papier) aus der Schweiz in die EU unterliegen dieser neuen Regelung. Importeure in der EU müssen ihre Sorgfaltspflichten auch gegenüber Lieferanten aus der Schweiz beachten und von ihnen die nötigen Informationen verlangen. Schweizer Exporteure müssen sich daher vertraut machen mit den Sorgfaltspflichten, denen ihre Abnehmenden in der EU unterworfen sind.

In diesem Zusammenhang reichte Nationalrat Max Binder am 17. April 2013 eine Motion (13.3350) ein und forderte den Bundesrat auf, die Legalität und Nachhaltigkeit des im Schweizer Wald geernteten Holzes mittels Staatsgarantie offiziell zu garantieren. In seiner Stellungnahme vom 21. Juni 2013 beantragt der Bundesrat die Ablehnung der Motion u.a. mit der Begründung, dass das UVEK an einer Vorlage für eine neue gesetzliche Grundlage arbeite und mit der Einführung einer ähnlichen Gesetzgebung in der Schweiz in Übereinstimmung mit der EU diesbezügliche Handelshemmnisse beseitigt werden.

Mit einem analogen parlamentarischen Vorstoss vom 26. Juni 2013 wird der Regierungsrat aufgefordert, die Legalität und Nachhaltigkeit des im Solothurner Wald geernteten Holzes mittels Staatsgarantie offiziell zu garantieren (Auftrag Georg Nussbaumer, CVP, Hauenstein).

Die mit der EUTR entstandenen handelstechnischen Nachteile können beseitigt werden, wenn die Schweiz selber eine Regulierung schafft, welche der EU nachgebildet ist. Die Einführung einer der EU analogen Regelung ist auch aus umweltpolitischen Gründen sinnvoll. Denn nur durch internationale Kooperation kann dem illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Umweltrisiken entgegengewirkt werden. In der Schweizer Gesetzgebung gibt es jedoch aktuell noch keine Rechtsgrundlage, welche das Inverkehrbringen von illegalem Holz verbietet. Konsultationen des Bundes bei Verbänden der Wirtschaft, der Umwelt und bei Konsumentenschutzorganisationen haben gezeigt, dass eine mögliche Einführung einer äquivalenten Regelung auf grosse Zustimmung stossen würde. Mit einer entsprechenden Regelung im Rahmen der vorgesehenen Revision des Umweltschutzgesetzes (neue Art. 35f, g und h im USG) fallen die Erschwernisse im Export von Schweizer Produkten und insbesondere von Schweizer Holzern weg. Eine entsprechende Verordnung auf der Basis dieser neuen Artikel soll zudem schnellstmöglich in Kraft gesetzt werden. Wir unterstützen dieses Vorgehen des Bundes vollumfänglich und fordern eine möglichst umgehende Umsetzung. Damit erledigt sich auch der vorgenannte Auftrag von Georg Nussbaumer.

2 Anträge und Bemerkungen zu den einzelnen Ziffern des Gesetzes / der Gesetzesänderung

2.1 Art. 10h (Effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen)

Die angestrebte Steigerung der Ressourceneffizienz ist grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings wird in Art. 10h Abs. 1 nur auf die Verbesserung der Ressourceneffizienz hingewiesen; ebenso wichtig und als eigener Teil zu erwähnen ist die Schliessung der Stoffkreisläufe.

Bezüglich der regelmässigen Berichterstattung des Bundesrates über die Entwicklung der Ressourceneffizienz an die eidgenössischen Räte gemäss Art. 10h Abs. 3 besteht die Befürchtung, dass damit zwar ein erheblicher Aufwand, aber wenig Wirkung erzielt wird. Diesbezüglich sollte der Bundesrat die Kompetenz erhalten, von sich aus entsprechende konkrete Ressourcenziele festzulegen.

Anträge:

- Art. 10h Abs. 1 ist wie folgt zu ergänzen:
„Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, die Kantone streben eine auf Dauer angelegte Verbesserung der **Ressourceneffizienz, der Ressourcenschonung und die Schliessung der Stoffkreisläufe** an, um damit die Umweltbelastung [...]“
- Art. 10h Abs. 3 ist wie folgt zu ersetzen:
„**Der Bundesrat legt qualitative und quantitative Ressourcenziele fest.**“

2.2 Art. 30b, d und h (Regelungen im Abfallbereich)

Die angesprochenen Themen im Abfallbereich sind wichtig und bedürfen auch unseres Erachtens einer Regelung. Allerdings ist für uns fraglich, ob alle vorgesehenen Bestimmungen im Rahmen des USG festgelegt werden müssen.

Art. 30b Abs. 2^{bis} regelt die Rücknahmepflicht ausschliesslich für Verpackungen. Diese einseitige Einschränkung leuchtet nicht ein. Die Rücknahmepflicht sollte deshalb offener formuliert und auf in Verkehr gebrachte „Produkte, die als Abfälle zur Verwertung geeignet sind“ ausgedehnt werden. Obwohl aus Überlegungen der Verantwortlichkeiten eine Rücknahme über den Handel einleuchtet, zeigt die Praxis, dass die Bevölkerung primär daran interessiert ist, sämtliche Abfälle an möglichst einer Stelle abgeben zu können. Es sollte daher nicht der Weg, d.h. die Rücknahmepflicht sondern das Ziel, d.h. eine Reduktion der Verpackungen oder Produkte und deren Recycling auf hohem Niveau, definiert werden.

Antrag:

- Art. 30b Abs. 2^{bis} ist in den bisherigen Abs. 2 zu integrieren. Vorschlag:
„Er **verpflichtet** diejenigen, die Produkte **und Verpackungen** in Verkehr bringen, welche als Abfälle zur Verwertung geeignet sind oder besonders behandelt werden müssen:
a. **dafür zu sorgen, dass diese Produkte oder Verpackungen nach Gebrauch stofflich verwertet werden;**
b. **wenn nötig und sinnvoll**, ein Mindestpfand zu erheben [...]

Die Verwertungspflicht ist bereits heute in Art. 30d Abs. 1 lit. a USG geregelt und wird in Art. 12 der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA) differenziert. Eine detaillierte Regelung, wie sie jetzt in Art. 30d Abs. 2 vorgeschlagen wird, ist unseres Erachtens auf Gesetzesstufe nicht nötig und auch nicht sinnvoll. Eine Stoffliste mit entsprechenden Regelungen ist in der TVA zu definieren. Inhaltlich ist gegen Abs. 2 lit. a nichts einzuwenden. Zu lit. b ist zu bemerken, dass sich die Verwertungspflicht nicht auf unverschmutztes Material beschränken sollte, sondern insbesondere auch bei verschmutztem Material eine Aufbereitung zu prüfen ist. Zu lit. c ist zu bemerken, dass mit der einseitigen Fokussierung auf die Rückgewinnung aus dem Klärschlamm bereits auf Gesetzesstufe, der Blick auf das, aus gesamtbetrieblicher Betrachtung, ökonomischste Rückgewinnungsverfahren möglicherweise versperrt wird. Dieses hängt stark von den regionalen Strukturen und insbesondere von der Grösse der Abwassereinigungsanlage ab. Grundsätzlich sollte der Produktion von Sekundärrohstoffen aus dem Abwasser Vorrang gewährt werden, vor der nachträglichen Rückgewinnung aus dem Klärschlamm, die wiederum eine Vielzahl von Chemikalien benötigt und auch die Produkteigenschaften des Sekundärrohstoffdüngers beeinflusst.

Wir möchten an dieser Stelle auch darauf hinweisen, dass die in Art. 30d Abs. 1 gewählte Formulierung „...müssen stofflich UND energetisch verwertet werden“ fälschlicherweise so interpretiert werden könnte, dass, wenn beides möglich ist, auch beide Verwertungsvarianten gewählt werden müssen. Im Falle der biogenen Abfälle kann dies zu problematischen Entscheidungen führen, da biogene Abfälle sowohl stofflich durch Kompostierung als auch stofflich/energetisch durch Vergärung verwertet werden können. Die Kompostierung soll aber durch diese Formulierung nicht grundsätzlich benachteiligt werden.

Anträge:

- Art. 30d Abs. 2 ist zu streichen (bzw. auf Verordnungsebene zu definieren)
- Art. 30d Abs. 3 ist wie folgt anzupassen:
„Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die **stoffliche und energetische Verwertung von Abfällen**. Er berücksichtigt dabei die Rohstoff- und Energieeffizienz.“

Art. 30h regelt die Bewilligungspflicht von Abfallanlagen. Bereits heute haben etliche Kantone eine generelle Bewilligungspflicht für Abfallanlagen eingeführt. Dies hat sich bewährt und es sind weitere Kantone daran, die Bewilligungspflicht zu prüfen. Wir schlagen deshalb vor, auf Bundesebene eine grundsätzliche Bewilligungspflicht zu statuieren und zu definieren, welche Anlagen aus Bundessicht zwingend einer Bewilligung bedürfen. Der Bedarfsnachweis macht nur bei Grossanlagen, welche die Umwelt erheblich belasten, Sinn (Deponien, KVA). Bei allen übrigen Anlagen ist der Bedarfsnachweis unnötig, da auf dem Abfallmarkt aus ökonomischen Gründen keine Anlagen erstellt werden, für welche nicht mit einer minimalen Auslastung zu rechnen ist.

Anträge:

- Art. 30h Abs. 1 ist wie folgt anzupassen:
„Wer eine Abfallanlage errichten oder betreiben will, **braucht grundsätzlich eine Bewilligung. In der Bewilligung werden die zur Behandlung oder Ablagerung zugelassenen Abfälle umschrieben.**“

- Art. 30h Abs. 2 ist wie folgt anzupassen:
„Der Bundesrat **legt fest, welche Anlagen zur Entsorgung von Abfällen zwingend einer Bewilligung bedürfen. Er berücksichtigt dabei die Grösse der Anlagen und die Eigenschaften oder die Zusammensetzung der darin behandelten Abfälle.**“
- Art. 30h Abs. 3 ist wie folgt anzupassen:
„Der Bundesrat erlässt technische und organisatorische Vorschriften über Abfallanlagen, insbesondere über den Stand der Technik, die Bewilligungsdauer und den **Bedarfsnachweis bei speziellen Anlagen wie Deponien und Kehrichtverbrennungsanlagen.** [...]“

2.3 Art. 35d-h (Reduktion der durch Rohstoffe und Produkte verursachten Umweltbelastung)

In diesen Artikeln wird die Information an die Konsumentinnen und Konsumenten (Art. 35d), die Berichterstattung über Rohstoffe und Produkte (Art. 35e), das Inverkehrbringen von Rohstoffen und Produkten (Art. 35f), die Sorgfaltspflicht (Art. 35g) und die Rückverfolgbarkeit (Art. 35h) geregelt.

Eine einheitliche Deklarationspflicht gemäss Art. 35d wird begrüsst. Die Konsumentinnen und Konsumenten haben ein Recht darauf zu erfahren, welche Produkte die Umwelt erheblich belasten. Diese Deklarationspflicht sollte nicht nur Produkte, sondern auch Rohstoffe und evtl. auch Dienstleistungen umfassen. Wichtig ist, dass die Information in jedem Fall sehr konsumentenfreundlich, d.h. verständlich, gestaltet werden muss. Allerdings ist es fraglich, ob das USG der geeignete Ort für eine derartige Vorschrift ist. Das Konsumenteninformationsgesetz (KIG; SR 944.0) enthält analoge Regelungen. Es wäre zu begrüssen, die diesbezüglichen notwendigen Detailregelungen dort vorzunehmen. Wie im KIG statuiert, sollte der privatrechtlichen Vereinbarung Vorrang eingeräumt werden. Der Bundesrat soll nur subsidiär eingreifen müssen.

Grundsätzlich wird auch befürwortet, dass die Auswirkungen von Produkten und Rohstoffen geprüft und dass der gesamte Lebensweg dabei berücksichtigt wird. Unter „Lebensweg“ verstehen wir auch die Verwertung oder Entsorgung des Produktes. Eine solch generelle Pflicht dürfte in der Umsetzung sowohl bei den Herstellern und Händlern wie auch bei den zuständigen Vollzugsbehörden einen enormen Aufwand zur Folge haben. Diesbezüglich müssen detaillierte Rahmenbedingungen und klare Anforderungen erst noch definiert werden. Mit der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV), die einerseits auf dem Chemikaliengesetz und andererseits auf dem Umweltschutzgesetz beruht, besteht bereits heute eine Möglichkeit, das Inverkehrbringen von umweltbelastenden Rohstoffen und Produkten zu regeln. Es ist deshalb zu prüfen, inwieweit eine zusätzliche diesbezügliche Regelung auf Stufe USG überhaupt nötig ist (Art. 35f).

Anträge:

- Art. 35d: Es ist zu prüfen, ob dieser Artikel sinnvollerweise in das Konsumenten-Informationsgesetz (KIG) zu übernehmen ist.
- Art. 35e und f sind so zu überarbeiten, dass in der ChemRRV die notwendigen Regelungen aufgenommen werden können.
- Art. 35f lit. b ist dabei sinngemäss wie folgt zu ergänzen: der Anbau, Abbau oder die Herstellung der Rohstoffe und Produkte **sowie deren Entsorgung** die Umwelt erheblich belastet.

3 Schlussbemerkungen

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn muss zur Kenntnis nehmen, dass die Umsetzung der neuen Bestimmungen im USG und in weiteren Anschlussverordnungen sowohl für den Bund wie auch für die Kantone neue Vollzugsaufgaben mit entsprechenden finanziellen Folgen mit sich bringen wird. Ebenso ist damit eine Erhöhung des administrativen Aufwandes für die Wirtschaft verbunden. Bei der weiteren Ausgestaltung der Gesetzesbestimmung auf Verordnungsstufe bitten wir Sie, stets die konkreten Vollzugsaufgaben der kantonalen Behörden und die Folgen für die Wirtschaft in das Zentrum der Überlegungen zu stellen. Dabei ist der erwartete Vollzugs-

aufwand in ein vernünftiges Verhältnis zur erwarteten Wirkung der neuen Bestimmungen zu setzen.

Für die Möglichkeit, zur Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) eine Stellungnahme abgeben zu können, bedanken wir uns bestens. Wir bitten Sie, unseren Anliegen und Anträgen im Rahmen der Bereinigung der Vorlage Rechnung zu tragen.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Esther Gassler
Frau Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber