Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Ökonomie und Innovation / Abfall und Rohstoffe

11. März 2021

Ansätze zur Reduzierung des Verbrauchs von Tragetaschen

Faktenblatt zuhanden der Subkommission 20.433 Parla. Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken»

1 Auftrag

Das BAFU wurde im Nachgang an die Subkommissionssitzung vom 23. Februar 2021 beauftragt, ein Faktenblatt mit einer Übersicht über die Abgabe und Nutzung von Tragetaschen in der Schweiz und mögliche Wege zur Reduzierung zu erstellen.

2 Ausgangslage

Die massenhafte Verwendung von kurzlebigen Einwegprodukten stellt auf globaler Ebene ein mittlerweile grosses Umweltproblem dar. Bekannt ist, dass beispielsweise Kunststoffabfälle im Ozean Meereslebewesen schaden. Sie können sich in Fischernetzen verheddern oder fressen Kunststoffe, was falsche Sättigungsgefühle auslöst und die Tiere verhungern lässt. Kunststoffe bauen sich in der Umwelt nur sehr langsam ab und zersetzen sich in immer kleinere Fragmente, sogenanntes Mikroplastik. Auch hierzulande wurde im Verdauungstrakt von Vögeln und Fischen kleine Mengen an Mikroplastik gefunden. Wildtiere (z.B. Störche, Hirsche) können sogar grössere Kunststoffstücke aufnehmen.

Ursache für die grosse Belastung der Ozeane ist die in vielen Ländern mangelhafte oder fehlende Infrastruktur für die Abfallentsorgung. Dies führt etwa zu Verwehungen von offenen Deponien oder Müllhalden. Rund 95 % der Kunststoffe vom Land gelangen über zehn Flüsse in Asien und Afrika in die Ozeane. Die Schweiz verfügt zwar über eine gut funktionierende Abfallbewirtschaftung und das Deponieren von brennbaren Abfällen ist seit über 20 Jahren verboten. Dennoch können kurzlebige Tragetaschen aus verschiedenen Materialien auch bei uns zu einem Problem führen.

Hierbei sind speziell das Littering, also das achtlose Wegwerfen oder Liegenlassen von Tragetaschen in der Umwelt, sowie die unsachgemässe Entsorgung von Kompost in Plastiksäcken und die daraus resultierende Verschmutzung der Grüngutsammlung zu nennen. Tragetaschen haben zudem nur eine kurze Lebensdauer zwischen der Herstellung und der Entsorgung, was zu grossen Abfallmengen führt. Der Nutzen durch diese oft nur einmalige und kurzfristige Verwendung von Tragetaschen rechtfertigt die dadurch entstandene Umweltbelastung nicht. Denn jedes hergestellte Produkt verursacht eine Umweltbelastung durch die für die Herstellung, Nutzung und Entsorgung eingesetzten Ressourcen.

3 Bisherige Anstrengungen

Mit der Annahme der Motion de Bumann «Stopp der Verschmutzung durch Wegwerf-Plastiksäcke» (10.3850) im Jahr 2012 wurde ein Verbot von Einweg-Plastiksäcken unter Anwendung von Artikel 30*a* Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) gefordert. Die Motion konnte durch die Realisierung einer Branchenlösung abgeschrieben werden. Diese freiwillige Massnahme wurde von den Detailhandelsverbänden Swiss Retail Federation (SRF) und IG Detailhandel Schweiz (IG DHS) im Sinne von Artikel 41*a* USG umgesetzt. Mit der *Branchenvereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Einweg-Plastiksäcken* konnte der Verbrauch der «Raschelsäckli» an den Kassen gemäss Angaben der Branche um rund 86 Prozent seit Einführung der Kostenpflicht im Jahr 2017 verringert werden. Bis Ende 2020 wurde von denselben Verbänden eine zweite *Branchenvereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Plastiktragetaschen* umgesetzt. Diese umfasst den Verzicht auf eine Gratisabgabe

von Plastiktragetaschen an sämtlichen Kassen im Detailhandel (auch im Non-Food-Bereich) und beinhaltet zudem auch solche Säcke, die zum mehrmaligen Gebrauch geeignet sind.

Die beiden Branchenvereinbarungen sind auf Einwegsäcke und Tragetaschen aus Kunststoff ausgerichtet. Tragetaschen und Säcke aus anderen Materialien, wie beispielsweise Papier, sind nicht Gegenstand der Branchenvereinbarung. Es ist weiterhin möglich, dass der Detailhandel von dünnen Einweg-Plastiksäcken auf dicke Papiertaschen ausweicht. In der öffentlichen Wahrnehmung gelten Papiertaschen als umweltfreundlichere Alternative. Die Ökobilanzen zeigen aber klar auf, dass kurzlebige Taschen aus dickem Papier eine schlechtere Ökobilanz aufweisen als deren Pendants aus Kunststoff.

Zudem erlauben die bestehenden Branchenvereinbarungen weiterhin die Gratisabgabe der dünnen Einweg-Plastiksäcke für Früchte und Gemüse.

4 Gesetzliche Grundlagen

Mit Artikel 30*a* USG existiert bereits heute eine ausreichende gesetzliche Grundlage, um sowohl ein Verbot von Tragetaschen als auch ein Verbot der Gratisabgabe von Tragetaschen, also eine Kostenpflicht, auf Verordnungsstufe umzusetzen. Der Artikel regelt das Verbot des Inverkehrbringens von Produkten, *die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, wenn deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt*. Die bereits umgesetzten Branchenvereinbarungen zeigen, dass eine minimale Kostenpflicht - die «Raschelsäckli» kosten 5 Rappen – eine grosse Wirkung erzielt.

Das Verbot der Gratisabgabe von Tragetaschen wäre eine mildere Massnahme als das im Artikel 30*a* verankerte Verbot der Produkte. Entsprechend reicht die gesetzliche Grundlage aus, um eine Kostenpflicht für Tragetaschen einzuführen. Eine explizite gesetzliche Grundlage in Artikel 30*a* würde die Umsetzung des Anliegens vereinfachen und der Rechtssicherheit dienen.

Die bestehende Gesetzesgrundlage in Artikel 30*a* USG wurde bisher nie angewendet, da ein Verbot bestimmter Produkte als nicht verhältnismässig angesehen wurde. Artikel 41*a* verlangt, dass vor dem Erlass von Ausführungsbestimmungen freiwillige Massnahmen der Wirtschaft geprüft werden und wo notwendig, Branchenvereinbarungen ganz oder teilweise in das Ausführungsrecht übernommen werden. Mit der überwiesenen Motion UREK-N (18.3712) «Weniger Plastikmüll in Gewässern und Böden» hat der Bundesrat den Auftrag, gemeinsam mit den betroffenen Branchen wirkungsvolle Massnahmen umzusetzen, um die Belastung der Umwelt durch Kunststoffe zu reduzieren. Im Rahmen dieses Auftrages könnten auch die bestehenden Branchenvereinbarungen auf weitere Säcke und Tragetaschen ausgedehnt werden. Falls die Erweiterung der Branchenvereinbarungen auf weitere Tragetaschen und Einwegsäcke nicht innert nützlicher Frist gelingen sollte, könnte der Bundesrat die Kostenpflicht auf Verordnungsstufe regeln.

5 Fazit

Damit die Verwendung von kurzlebigen Einwegprodukten nachhaltig und über alle Materialien hinweg reduziert wird, sind Massnahmen infolge der eingangs erläuterten Umweltprobleme dringend nötig. Bei den Tragetaschen bestehen mit robusteren Mehrwegtaschen zudem Alternativen, die sich mit einer minimalen Verhaltensanpassung (z.B. Einkäufe planen) umsetzen lassen.

Die Einführung einer Kostenpflicht für Säcke und Tragetaschen ist eine mildere Massnahme als deren Verbot. Dies erhöht die Akzeptanz der involvierten Akteure (Detailhandel, Kundinnen und Kunden, etc.). Im Rahmen der Motion 18.3712 soll daher eine Erweiterung der bestehenden Branchenvereinbarungen vorangetrieben werden. Damit würden die bisherigen Anstrengungen der Branche gewürdigt.

Falls das Parlament eine explizite gesetzliche Grundlage wünscht, könnte Artikel 30*a* mit einem zusätzlichen Buchstaben a^{bis} ergänzt werden: «Der Bundesrat kann eine Kostenpflicht für das Inverkehrbringen von Produkten verlangen, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, wenn deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt».

Alternativ wäre es denkbar, die Einführung einer Kostenpflicht auf Tragetaschen auf Verordnungsstufe zu regeln, falls die Erweiterung der Branchenvereinbarungen auf weitere Tragetaschen und Einwegsäcke nicht innert nützlicher Frist gelingen sollte.