



4. Januar 2021

Entwicklungen zur Kreislaufwirtschaft in der EU und Bezug zur Schweiz

Bericht zuhanden der Subkommission

20.433 Parlamentarische Initiative

«Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken»

1 Auftrag

Das BAFU wurde an der Subkommissionssitzung vom 17. November 2020 beauftragt, einen Bericht zu den Bestimmungen zur Kreislaufwirtschaft aus der EU vorzulegen.

2 Ausgangslage zum Aktionsplan Kreislaufwirtschaft der EU-Kommission

Die EU-Kommission verfolgt mit dem am 11. Dezember 2019 verabschiedeten [«Grünen Deal für Europa»](#) das Ziel, als erster Kontinent klimaneutral zu werden, Naturkapital zu schützen, zu bewahren und zu verbessern sowie umwelt- und ressourcenschonende Prozesse in Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern und umzusetzen.

Zentraler Bestandteil des «Grünen Deals» ist der zweite [Aktionsplan für eine Kreislaufwirtschaft](#), der am 11. März 2020 vorgestellt wurde.¹ Der neue Aktionsplan zielt darauf ab, das Wirtschaftswachstum in Europa vom Ressourcenverbrauch zu entkoppeln. Der Aktionsplan ist in die [EU-Industriestrategie](#) vom 10. März 2020 integriert. Am 13. November 2020 hat die EU ihre neue [Verbraucheragenda](#) auf den Weg gebracht, die sich aus Sicht des Verbraucherschutzes für bessere Konsumenteninformationen zur Nachhaltigkeit, der Bekämpfung von vorzeitiger Obsoleszenz² und kreislaforientierte Produkte einsetzt.

Beim zweiten Aktionsplan der EU-Kommission handelt es sich um eine ambitionierte Absichtserklärung zur Verankerung der Kreislaufwirtschaft, die auf dem ersten Aktionsplan aufbaut.

Der Aktionsplan wurde trotz COVID-Pandemie im März 2020 von der EU-Kommission verabschiedet und soll zu einem grünen Aufschwung nach der Pandemie beitragen. Die EU-Kommission macht mit dem Aktionsplan von ihrem Vorschlagsrecht gebrauch. Der Ministerrat und das europäische Parlament nehmen regelmässig Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung der Vorschläge. Im Fall von Richtlinien, die in den Mitgliedsstaaten nicht direkt anwendbar sind, bestehen teilweise beträchtliche Spielräume für die Umsetzung im nationalen Recht. EU-Verordnungen entfalten dagegen direkt anwendbare rechtliche Wirkungen.

Seit 2006 ist die Schweiz Vollmitglied der Europäischen Umweltagentur (EUA) und des Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes (Eionet). Darüber hinaus nimmt die Schweiz regelmässig an den informellen Treffen der Umweltminister der EU teil. Beides sichert ihr einen wichtigen Zugang zu Informationen, auch gerade zur Umsetzungspraxis in den EU-Mitgliedstaaten.

¹ Die EU hat bereits [2015 einen ersten Aktionsplan](#) mit 54 Massnahmen verabschiedet und [2019 über die Umsetzung berichtet](#). Der hier skizzierte Stand der Bestimmungen zur Kreislaufwirtschaft bezieht sich teils auf die bereits umgesetzten Massnahmen des ersten Aktionsplans, teils auf die Vorhaben aus dem zweiten Aktionsplan.

² Obsoleszenz bedeutet das Veralten von Produkten – oder auch von Wissen – bspw. durch die begrenzte Haltbarkeit technischer Bauteile, den Wandel von Mode oder technischem Fortschritt.

Neben dem EUA-Abkommen sehen die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU darüber hinaus eine Übernahme der EU-Gesetzgebung durch die Schweiz beziehungsweise eine Anpassung der schweizerischen Bestimmungen an diejenigen der EU entsprechend dem Grundsatz der Äquivalenz vor. Allerdings übernimmt die Schweiz auch Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in Bereichen, die nicht durch bilaterale Abkommen geregelt sind. Sie tut dies autonom und mit dem Ziel, Handelshemmnisse abzubauen.

3 Die Massnahmen des 2. EU-Aktionsplans Kreislaufwirtschaft

Der Aktionsplan enthält ein Paket miteinander verknüpfter Initiativen. Sie zielen darauf ab, einen starken und kohärenten (Rechts-)Rahmen für die Produktpolitik zu schaffen, durch den nachhaltige Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle zur Norm werden. Zudem sind die Verbrauchsmuster so zu verändern, dass von vornherein kein Abfall erzeugt wird. Die Sicht auf Wertschöpfungs- bzw. Lieferketten ist zentral. Weitere Massnahmen zielen darauf ab, Abfälle zu verringern und sicherzustellen, dass die EU über einen gut funktionierenden Binnenmarkt für hochwertige Sekundärrohstoffe verfügt. Der Aktionsplan ist nach sieben Schwerpunkten gegliedert, wobei vorliegend insbesondere die Punkte 1, 2, 3 und 7 von Bedeutung sind.

1. Nachhaltige Produktpolitik
2. Zentrale Wertschöpfungsketten
3. Weniger Abfall, mehr Wert
4. Eine funktionierende Kreislaufwirtschaft für Menschen, Regionen und Städte
5. Bereichsübergreifende Massnahmen
6. Führende Rolle bei den Bemühungen auf globaler Ebene
7. Überwachung der Fortschritte

Nachfolgend wird der Stand in der EU und einzelnen Mitgliedsstaaten im Bereich Kreislaufwirtschaft mit dem Stand Schweiz verglichen. Anhand dieser Vergleiche werden erste Handlungsfelder benannt und mögliche Pisten für Anpassungen im Schweizer Umweltrecht benannt.

3.1 Nachhaltige Produktpolitik

Bei dieser Rechtsetzungsinitiative geht es im Kern darum, die Ökodesign-Richtlinie über energieverbrauchsrelevante Produkte hinaus zu erweitern, so dass der Ökodesign-Rahmen auf ein möglichst breites Produktspektrum angewendet werden kann und so zur Kreislaufwirtschaft beiträgt. Weiter geprüft werden Vorgaben zur Nachrüstbarkeit, Reparierbarkeit und Rezyklierbarkeit, das Verbot der Vernichtung unverkaufter, nicht verderblicher Waren, Beschränkungen des einmaligen Gebrauchs und Massnahmen gegen vorzeitige Obsoleszenz, Anreizstrukturen für das Modell «Produkt als Dienstleistung», etc. Wegen der Bedeutung von Garantiefrieten für die Kreislaufwirtschaft wird die Kommission in diesem Zusammenhang auch mögliche Anpassungen der [Richtlinie 2019/771/EU](#) (Vertragsrechtliche Aspekte des Warenkaufs) prüfen.

Handlungsfeld ökologische Anforderungen an Produkte (z.B. Ökodesign-Richtlinie und Verordnung über nachhaltige Batterien)

Stand EU: Die [Richtlinie 2009/125/EG](#) (Ökodesign) ermöglicht den Erlass von direkt in den Mitgliedsstaaten anwendbaren EU-Verordnungen zur Inverkehrbringung von Produkten und zur Inbetriebnahme von Anlagen und Geräten. Die Richtlinie enthält Parameter zur Beurteilung von Umweltauswirkungen und deren Verbesserung. Der Erlass und die darauf gestützten Verordnungen stellen neu z.B. Anforderungen betreffend die Reparaturfähigkeit, die Verlängerung der Lebensdauer und generell den Ressourcenverbrauch während des gesamten Produktlebenszyklus. Für sechs Produktgruppen wurden im Oktober 2019 Verordnungen zur Verfügbarkeit von Ersatzteilen und Reparaturanleitungen erlassen. Ein weiteres Beispiel ist der von der EU-Kommission im Dezember 2020 veröffentlichte [Entwurf einer Verordnung über nachhaltige Batterien](#).

Stand CH: Am 15.5.2020 hat der Bundesrat Änderungen der Energieeffizienzverordnung (EnEV, SR 730.02) beschlossen, und dabei die Anforderungen zur Verfügbarkeit von Ersatzteilen und Reparaturanleitungen der EU für die sechs Produktgruppen Server und Datenspeicher (ab

15.5.2020), Kühlgeräte, Waschmaschinen, Waschtrockner, Geschirrspüler, Fernseher und Monitore (ab 1.3.2021) und Lichtquellen (ab 1.9.2021) übernommen.

Vergleich/Einschätzung: Die Übernahme der Massnahmen aus dem 1. Aktionsplan war in der Schweiz politisch unumstritten, weil damit gleich lange Spiesse und einheitliche Rahmenbedingungen für exportierende Schweizer Unternehmen geschaffen wurden. Mit dem 2. Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft soll die Ökodesign-Richtlinie weiter ausgebaut werden. Es stellt sich die Frage, ob die zukünftige Übernahme von EU-Recht im Bereich der Anforderungen an die ressourcenschonende Produktgestaltung auf eine neue gesetzliche Grundlage im USG gestellt werden soll, da die EnEV als Gefäss für die umfassenderen Bestimmungen voraussichtlich nicht genügen wird.

Handlungsfeld Reparatur und Reparierbarkeit

Stand EU: Ein «Recht auf Reparatur» ist Teil des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft der europäischen Kommission, dabei geht es bisher vor allem um Bestimmungen zur Reparierbarkeit. Gemäss der Ökodesign-Richtlinie und ihren Durchführungsverordnungen müssen Hersteller bestimmter Elektrogeräte gestaffelt ab 2021 – unter anderem Fernseher, Monitore und Kühlschränke – Ersatzteile und Anleitungen an Reparaturbetriebe liefern. Zudem werden die Hersteller verpflichtet, Haushaltsgeräte so zu gestalten, dass sie im Bedarfsfall von Verbrauchern leicht selbst wieder instand gesetzt werden können. Die EU analysiert zurzeit ein Bewertungssystem für die Reparierbarkeit von Produkten.

Stand F: Frankreich wird bereits ab 2021 eine solche Deklaration auf elektrischen Geräten einführen. Ein Gesetz bildet die Basis für die Deklaration aber auch für das Verbot der programmierten Obsoleszenz ("[Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire](#)").

Stand CH: In der Revision der EnEV vom 15.5.2020 hat die Schweiz neu zusätzlich zu den Anforderungen zur Energieeffizienz der EU, auch solche betreffend der Ressourceneffizienz von Produkten übernommen. Davon betroffen sind Server und Datenspeicher (ab 15.5.2020), Kühlgeräte, Waschmaschinen, Waschtrockner, Geschirrspüler, Fernseher und Monitore (ab 1.3.2021) und Lichtquellen (ab 1.9.2021). Dies betrifft unter anderem Anforderungen bezüglich Reparaturfähigkeit, Verfügbarkeit von Ersatzteilen und Wiederverwendbarkeit. So müssen Hersteller oder Importeure zum Beispiel für Kühlgeräte noch mindestens sieben Jahre nach dem Inverkehrbringen des letzten Exemplars eines Modells bestimmte Ersatzteile zur Verfügung stellen. Die aktuelle Revision der Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG, SR 814.620) hat Stand Vernehmlassung 2020 die Stärkung der Wiederverwendung von noch funktionstüchtigen oder reparaturfähigen entsorgten Geräten vorgeschlagen.

Mit den Folgearbeiten zum Po. Vonlanthen 17.3505 wird der Bundesrat u.a. prüfen, ob die Einführung einer Pflicht, die Reparierbarkeit von Geräten zu deklarieren, mit Blick auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis gerechtfertigt wäre. Verschiedene Motionen mit Bezug zu Reparatur wurden eingereicht: Mo. 19.4594 Streiff-Felder (verlängerte Garantiefrieten); Mo. 19.4595 Müller-Altermatt (Ersatzteilverfügbarkeit); Mo. 19.4596 Chevalley (Kennzeichnung der Mindestlebensdauer von Produkten); Mo. Birrer-Heimo 19.4597 (Kennzeichnung der Reparaturfähigkeit).

Vergleich/Einschätzung/: Die schweizerischen Anforderungen betreffend der Energie- und Ressourceneffizienz der genannten Produkte sind weitestgehend identisch mit der EU. Beschlüsse der EU, die neuen Regeln zur Ersatzteilversorgung auf weitere Produkte auszuweiten – etwa auf PCs, Smartphones und Tablets – können im autonomen Nachvollzug ebenfalls ins Schweizer Recht übernommen werden. Die in der EU und Frankreich verfolgten Ansätze sind für die Schweiz zu prüfen, weil damit gleich lange Spiesse und einheitliche Rahmenbedingungen für exportierende Schweizer Unternehmen hergestellt werden können.

Handlungsfeld Verbot der Zerstörung unverkaufter Produkte

Stand EU: Im zweiten Aktionsplan prüft die EU, ein Verbot der Zerstörung unverkaufter Produkte einzuführen.

Stand D und F: Deutschland hat neu eine Obhutspflicht³ für den Umgang mit Retouren und nicht verkauften Neuwaren gesetzlich verankert (siehe Paragraph 24 des am 29.10.2020 in Kraft getretenen [Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union](#) in Deutschland). Dazu erarbeitet das deutsche Bundesumweltministerium derzeit eine [Transparenzverordnung](#), um Transparenz über die jährlich anfallende Menge der Retouren im Onlinehandel bzw. Umtauschmengen im stationären Handel und deren Behandlung sowie über die Vernichtung nicht verkaufter, neuwertiger Ware herzustellen. Frankreich untersagt grundsätzlich mit seinem neuen Gesetz betreffend die Bekämpfung von Verschwendung und die Kreislaufwirtschaft ("[Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire](#)") die Vernichtung (Verbrennung und Entsorgung) neuer Produkte aus dem Bereich der Nicht-Lebensmittel, wie Kleider, Schuhe, Schönheitsprodukte, Bücher oder Haushaltsgeräte, die nicht verkauft wurden.

Stand CH: Der Bundesrat beantragt die Annahme des [Postulats Chevalley 20.3110 «Keine neuen Produkte wegwerfen. Stopp der Verschwendung!»](#). Es wurde im Nationalrat noch nicht behandelt. Falls es angenommen wird, erhält der Bundesrat folgenden Auftrag: «Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, was die Unternehmen mit ihren unverkauften Produkten aus dem Bereich der Nicht-Lebensmittel, wie Kleider, Schuhe, Bücher, Haushaltgeräte, machen. Zudem soll er prüfen, mit welchen Massnahmen verhindert werden kann, dass die Unternehmen neue Produkte vernichten. Die Prüfergebnisse sind in einem Bericht vorzulegen.»

Vergleich/Einschätzung: Das aktuelle Ausmass der Vernichtung nicht-verkaufter Waren ist aufgrund fehlender Daten und Berichterstattungspflichten weder in den EU-Ländern noch in der Schweiz bekannt. Im nächsten Schritt ist es daher wichtig, Transparenz darüber herzustellen, was mit den unverkauften Produkten geschieht und sicherzustellen, dass die Gebrauchstauglichkeit von Ware im Vertrieb, insbesondere im Onlinehandel, erhalten bleibt.

3.2 Zentrale Wertschöpfungs- bzw. Lieferketten

Bei der Steuerung der sektorspezifischen Massnahmen wird die EU-Kommission eng mit Interessenträgern in zentralen Wertschöpfungsketten zusammenarbeiten, um Hindernisse für die Expansion der Märkte für kreislauffähige Produkte zu ermitteln und Wege zur Beseitigung dieser Hindernisse zu finden. Die Massnahmen sind auch als Klimaschutzmassnahmen zu verstehen und tragen zur EU-Industriestrategie sowie der künftigen Biodiversitätsstrategie bei, und sie fliessen in die künftige Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und die künftige Forststrategie ein. Der Fokus liegt auf Produktgruppen, die im Zusammenhang mit den im Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft behandelten Wertschöpfungsketten festgelegt wurden, wie Elektronik, IKT und Textilien, aber auch Möbel und Zwischenprodukte mit hohen Umweltauswirkungen wie Stahl, Zement und Chemikalien. Weitere Produktgruppen werden auf der Grundlage ihrer Umweltauswirkungen und ihres Kreislaufpotenzials festgelegt.

Handlungsfeld Regulierung der Lieferketten

Stand EU: Die EU will 2021 ein Gesetzesvorhaben einleiten, mit dem global operierende Unternehmen aus Europa entlang ihrer Lieferketten und an ihren Produktionsstandorten ausserhalb Europas mehr Verantwortung übernehmen müssen. In diesem Zusammenhang ist auch die Überarbeitung der [Richtlinie 2014/95/EU](#) (Corporate Social Responsibility) geplant.

³ Mit der Obhutspflicht müssen Hersteller und Händler deutlich nachvollziehbar dokumentieren, wie sie mit nicht verkauften Waren umgehen. Geregelt wird auch, welche Händler und Produkte betroffen sind und wie der Umgang mit Retouren kontrolliert wird.

Stand D, F, NL und UK: In Deutschland laufen die Verhandlungen zur Einführung eines [Lieferkettengesetzes](#) (Sorgfaltsprüfungsfrist, Haftungsregelung) und sollen gemäss Koalitionsvertrag 2020 abgeschlossen werden. Gesetze in Frankreich ([loi de vigilance](#)) und Gerichtsurteile in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich sehen eine ähnliche zivilrechtliche Haftung für Schäden vor, welche durch Unternehmen des Heimatstaats kontrollierte Unternehmen im Ausland verursachen, wie die Schweizer Volksinitiative "Für verantwortungsvolle Unternehmen - zum Schutz von Mensch und Umwelt" (KVI).

Stand CH: Die Stände haben die KVI am 29. November 2020 abgelehnt. Das Parlament hat einen indirekten Gegenvorschlag beschlossen, welcher Schweizer Unternehmen, die im Ausland tätig sind, erstmals gesetzlich verpflichtet, die Risiken für Mensch und Umwelt zu prüfen und transparent zu machen. Der [Umweltatlas Lieferketten Schweiz](#) veranschaulicht für acht ausgewählte Branchen mit hohen Umweltbelastungen relevante Themen und Handlungsfelder.

Vergleich/Einschätzung: Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat die Federführung für die Umsetzungsarbeiten des indirekten Gegenvorschlags zur KVI. Das BJ hat Kenntnis davon, dass die EU eine Überarbeitung der [Richtlinie 2014/95/EU](#) (Corporate Social Responsibility) plant und die Berichterstattungspflicht dabei ein wichtiger Bestandteil ist.

Handlungsfeld Textilien

Stand EU: Im Rahmen des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft wird die Europäische Kommission 2021 eine umfassende EU-Strategie für Textilien vorschlagen. Ziele der Strategie sind die Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Branche, der Ausbau des EU-Markts für nachhaltige und kreislauffähige Textilien, einschliesslich des Markts für die Wiederverwendung von Textilien, der Umgang mit «Fast Fashion» und die Förderung neuer Geschäftsmodelle.

Stand D, DK, F, S, UK: Auf Länderebene gibt es im Vereinigten Königreich einen Sustainable Clothing Action Plan, in Deutschland das Bündnis für nachhaltige Textilien und in Dänemark die Plattform Design for Longevity. In Schweden gibt es die Textilsmart Kampagne, eine Plattform für nachhaltige Mode und Textilien, seit 2017 niedrigere Steuersätze auf Reparaturen, sowie ab 2023 ein System zur Erweiterten Produzentenverantwortung (EPV). In Frankreich müssen ab 2023 unverkaufte Kleider gespendet, wiederverwendet oder recycelt werden.

Stand CH: Mitte 2020 wurde das Multi-Stakeholder-Programm Sustainable Textiles Switzerland 2030 (STS 2030) unter Beteiligung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und des BAFU zur Stärkung der Nachhaltigkeit in der Textilbranche lanciert. Im Bereich der öffentlichen Beschaffung erarbeitet das BAFU eine Empfehlung für die nachhaltige Beschaffung von Bekleidung und Textilien.

Vergleich/Einschätzung: Massnahmen, welche die Verwendung von nachhaltigen, kreislauffähigen Textilien durch Anreize stärken, fehlen in der Schweiz. Die Sortierung, Wiederverwendung und das Recycling von Textilien in der Schweiz kann durch Förderung von Innovationen und industriellen Anwendungen gestärkt werden.

Handlungsfeld Food Waste

Stand EU: Im Rahmen des Europäischen Grünen Deals hat die Europäische Kommission die «Farm to Fork» Strategie verabschiedet. Ab 2022 werden alle EU-Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Food Waste-Mengen rapportieren. Diese werden mit einer einheitlichen EU-Methodik erhoben. Basierend auf dieser ersten Erhebung sollen 2023 rechtlich verbindliche Reduktionsziele unterbreitet werden. Bis Ende 2022 soll zudem eine Überarbeitung der EU-Vorschriften zur Datumskennzeichnung ("Verwendung bis" und "Mindesthaltbarkeitsdatum") unterbreitet werden.

Stand CH: Mit der Überweisung des Postulats Chevalley 18.3829 hat der Nationalrat den Bundesrat beauftragt, einen Aktionsplan zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen auszuarbeiten, damit Food Waste bis 2030 halbiert werden kann. Dieser wird bereits bestehende und neue Massnahmen sowie eine Evaluation der bereits umgesetzten Massnahmen beinhalten. Ein wichtiges Element des Aktionsplans ist zudem die Definition von Indikatoren zur Fortschrittsmessung sowie das Aufgleisen eines Monitorings. Ende 2019 ist eine nationale Kampagne unter dem Slogan «Save Food Fight Waste» lanciert worden. Diese Kampagne wird von über 70 Partnern getragen.

Vergleich/Einschätzung: Wie in der EU soll auch im Schweizer Aktionsplan das Messen der Food Waste-Mengen und Fortschritte ein wichtiges Element sein. Dadurch werden auch wichtige Grundlagen für die Vereinbarung branchenspezifischer Reduktionsziele geschaffen.

3.3 Weniger Abfall, mehr Wert

Die EU-Kommission wird im Rahmen eines umfassenderen Massnahmenpakets zur Abfallvermeidung im Zusammenhang mit der Überarbeitung der [Richtlinie 2008/98/EG](#) Zielvorgaben für die Abfallreduzierung bei bestimmten Abfallströmen sowie die Harmonisierung der Systeme der Getrenntsammlung vorschlagen. Es werden Rahmenbedingungen für einen Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe geschaffen (z. B. Vorschriften über das Ende der Abfalleigenschaft, Normungsarbeiten, Beschränkungen für besonders besorgniserregende Stoffe, Durchsetzung an der Grenze verbessern, illegale Verbringung von Abfall in Drittländer verhindern, Wiederverwendbarkeit von rezyklierten Abfällen verbessern, etc.).

Handlungsfeld EU-Kunststoffstrategie

Stand EU: Aufgrund des steigenden Konsums von Kunststoffen schlägt die Kommission neue verbindliche Anforderungen an den Rezyklatanteil und Massnahmen zur Reduzierung von Kunststoffabfällen für zentrale Produktbereiche wie Verpackungen, Baumaterialien und Fahrzeuge vor. Weiter will die Kommission Herausforderungen in den Bereichen Mikroplastik, Bioplastik, Einweg-Kunststoffprodukte und Fischereiausrüstung mit Regulierungen angehen.

Die Mitgliedstaaten sind derzeit daran, die aus der EU-Kunststoffstrategie abgeleitete [Richtlinie \(EU\) 2019/904](#) (Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffe auf die Umwelt) umzusetzen. Darin enthalten sind bspw. ein Verbot von oxo-abbaubaren Kunststoffen sowie Einschränkungen und Verbote für kurzlebige Einwegprodukte aus Kunststoff.

Stand CH: Die Schweiz verfügt anders als die EU mit ihrer 2018 verabschiedeten EU-Kunststoffstrategie über keinen umfassenden Ansatz bezüglich Kunststoffen. Infolge Umsetzung diverser parlamentarischer Vorstösse (bspw. UREK-N 18.3712 «Weniger Plastikmüll in Gewässern und Böden») laufen derzeit verschiedene Arbeiten im Bereich Kunststoffe. Dabei werden Vorschläge ausgearbeitet, wie Kunststoffe über ihren gesamten Lebenszyklus von der Herstellung, über die Nutzung bis zur Entsorgung nachhaltig bewirtschaftet werden können. Ebenso wird ein Verbot für oxo-abbaubare Kunststoffe aufgrund der angenommenen Motion 19.4182 von NR Chevalley derzeit umgesetzt.

Vergleich/Einschätzung: Die EU verfügt über politische Instrumente für jede Phase des Kunststoff-Lebenszyklus (Instrumente zu Produktion, Import, Verwendung und Wiederverwendung, Recycling, Abfallmanagement und Einträge in die Umwelt). Diese umfassende Herangehensweise erlaubt die Minimierung der Umweltauswirkungen entlang der ganzen Wertschöpfungskette. Die Instrumente der Schweiz orientieren sich vergleichsweise stark am Abfallmanagement. In den Bereichen Produktion und Import beschränken sich die Regulierungen im Inland auf einige spezifische Additive und Substanzen. In Bezug auf das Recycling regelt die Schweiz insbesondere PET-Getränkeflaschen, nicht aber andere Kunststoffarten. Im Rahmen einer aktuell laufenden Studie im Auftrag des BAFU wurden bisher drei relevante Handlungsfelder im Bereich der EU-Kunststoffstrategie benannt: Weniger Einwegkunststoffe aufgrund von Selbstverpflichtungen verwenden; Förderung des Recyclings über PET-Getränkeflaschen hinaus; Förderung von Ökodesign.

Handlungsfeld Verpackungen

Stand EU: Aufgrund des ersten Aktionsplans von 2015 wurden die für Verpackungen bedeutenden Richtlinien ([\(EU\) 2018/851](#) (Abfallrahmenrichtlinie) und ([\(EU\) 2018/852](#) (Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle)) überarbeitet. Diese definieren Vorgaben über den gesamten Lebenszyklus von Verpackungen, von generellen Anforderungen zum Produkt (bspw. Recyclingfähigkeit, Wiederverwendbarkeit und Verbot von Überverpackung), über die Verantwortlichkeiten, der Finanzierung bis hin zur Sammlung und Verwertung. Die im neu vorliegenden Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft 2020 bezeichneten Massnahmen dienen insbesondere der Überprüfung und Stärkung zentraler Aspekte der bestehenden Richtlinien. Neu soll zur Förderung der Kreislaufwirtschaft die Reduktion der Komplexität (Einsatz von Materialien und Additiven) von Verpackungen und der Einsatz von Rezyklaten eingehend überprüft werden.

Stand CH: Die Schweiz kennt derzeit keine umfassende Regulierung des Verpackungsmarktes. Einzig die Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV) erlässt Vorgaben zu den Getränkeverpackungen aus Glas, Metall, PET und PVC. Insbesondere werden die Finanzierung, Rücknahme und Verwertung geregelt. Im Umweltschutzgesetz (USG), der Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (VVEA) und der Chemikalien-Risiko-Reduktions-Verordnung (ChemRRV) sind lediglich allgemeine Bestimmungen zu Materialien und Stoffen zu finden, welche auch in der Verpackungsindustrie verwendet werden. So sind bspw. in der VVEA, Art. 13ff. die Getrennt-Sammlung der Materialien Glas, Papier, Karton und Metalle und deren Verwertung für Siedlungsabfälle und Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung vorgeschrieben. Verschiedene politische Vorstösse fordern neue Regulierungen im Verpackungsmarkt (Recyclingfähigkeit, Rezyklateinsatz, Getrennt-Sammlung von Kunststoffen, etc.).

Vergleich/Einschätzung: Im Vergleich zur Schweiz regelt die EU den Verpackungsmarkt umfassend (alle Materialien und Verpackungen) und über den ganzen Lebenszyklus. Viele Regulierungsinstrumente basieren auf der erweiterten Produzentenverantwortung (EPV). Nebst der umspannenden Wirkung liegt ein weiterer Vorteil der Bestimmungen in der EU in der zukünftigen Kenntnis der Stoffströme im Verpackungsmarkt.

In der Schweiz liegen aufgrund fehlender Bestimmungen keine genauen und kontinuierlichen Daten zu Stoffströmen im Verpackungsmarkt vor. Weiter werden weder Anforderungen an Verpackungen definiert noch gilt eine allgemeine erweiterte EPV (Ausnahme gewisse Getränkeverpackungen). In der Schweiz kann ohne Anpassung des USG nur eine Übernahme von Teilaspekten der EU-Richtlinien in Betracht gezogen werden.

3.4 Eine funktionierende Kreislaufwirtschaft für Menschen, Regionen und Städte

Die EU-Kommission sieht den Übergang zur Kreislaufwirtschaft als unverzichtbaren Bestandteil ihrer Industriestrategie. Sie erwartet im Aktionsplan, dass durch die Schaffung eines Rahmens für nachhaltige Produkte in der EU bis 2030 etwa 700'000 neue Arbeitsplätze entstehen und das BIP um 0.5 % gesteigert wird. Auch für einzelne Unternehmen seien wirtschaftliche Vorteile zu erwarten, da im verarbeitenden Gewerbe im Durchschnitt 40 % der Ausgaben auf Materialien entfallen. Voraussetzung hierfür ist, dass Arbeitnehmende die notwendigen Fähigkeiten erwerben können. Hervorzuheben ist beispielsweise das [«BilRess» Bildungsnetzwerk](#) in Deutschland, das einen Beitrag zu den Zielen der Ressourcenpolitik leistet. Die Kreislaufwirtschaft wird zudem als Chance für Randregionen gesehen. Durch den Aufbau von Kapazitäten, Sensibilisierung und Zusammenarbeit sowie die Unterstützung konkreter Projekte sollen Regionen dabei unterstützt werden, Kreislaufwirtschaftsstrategien umzusetzen.

3.5 Bereichsübergreifende Massnahmen

Um Klimaneutralität zu erreichen, müssen die Synergien zwischen der Kreislaufwirtschaft und der Verringerung von Treibhausgasemissionen verstärkt werden. Die Kommission hat bereits die Integration des Ziels der Kreislaufwirtschaft in die EU-Taxonomieverordnung und die Vorarbeiten

zu den Kriterien für das EU-Umweltzeichen für Finanzprodukte begonnen. EU-Finanzinstrumente wie KMU-Garantien im Rahmen des bestehenden Rechtsrahmens und ab 2021 InvestEU mobilisieren private Finanzierungen zur Unterstützung der Kreislaufwirtschaft. Darüber hinaus sollen verschiedene Fonds und Forschungsprogramme zur Innovation im Bereich der Kreislaufwirtschaft beitragen. Die Kommission hat ausserdem eine neue Abgabe für den EU-Haushalt vorgeschlagen, die sich auf die Menge nicht rezyklierter Verpackungsabfälle aus Kunststoff stützt. Die Kommission wird einen Rechtsrahmen für die Zertifizierung der Entfernung von Kohlendioxid auf der Grundlage einer CO₂-Bilanzierung prüfen.

3.6 Führende Rolle bei den Bemühungen auf globaler Ebene

Die EU-Kommission möchte die Kreislaufwirtschaft auf internationaler Ebene nutzen, um die Schonung der natürlichen Ressourcen zu stärken. Der Aktionsplan schlägt die Gründung einer Globalen Allianz für Kreislaufwirtschaft vor. Dort soll ein «sicherer Handlungsraum» innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen des Planeten definiert werden. Darauf aufbauend soll eine Diskussion über ein mögliches internationales Abkommen zur Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen initiiert werden. Weiter sind verstärkte Anstrengungen für ein globales Abkommen über Kunststoffe vorgesehen. Die Kommission wird sich dafür einsetzen, dass Handelsabkommen, bilaterale und multilaterale politische Dialoge und Umweltübereinkommen die erweiterten Ziele der Kreislaufwirtschaft widerspiegeln.

3.7 Messung der Fortschritte

Die Kommission wird die Fortschrittsmessung im Bereich Kreislaufwirtschaft stärken. Hierfür soll das Monitoring-Framework zur Messung der Kreislaufwirtschaft erweitert werden. Mit Bezug auf den europäischen «Green Deal» und die jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum soll zudem die Kreislaufwirtschaft zu einer nachhaltigen Ausrichtung des europäischen Semesters (Abstimmung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik der EU-Mitgliedstaaten) beitragen.

Handlungsfeld Fortschrittsmessung

Stand EU: Die Europäische Umweltagentur (EUA) und das statistische Amt der EU werden gemäss Annex des Aktionsplans bis 2021 ein Monitoring-Framework für die Kreislaufwirtschaft vorschlagen, einschliesslich Indikatoren zur Umweltbelastung im In- und Ausland aus Perspektive des Endkonsums (Umwelt-Fussabdrücke).

Stand CH: Die Fortschritte der Schweiz im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung insgesamt werden durch das Indikatorenset «MONET» des Bundesamts für Statistik (BFS) ausgewiesen. Das BAFU ergänzt mit dem Indikatorenset «Wirtschaft und Konsum» die bestehenden Indikatoren im Aufgabenbereich des BAFU (z.B. Umwelt-Fussabdrücke).

Vergleich/Einschätzung/Folgerungen: Die Entwicklungen auf europäischer Ebene zu Indikatoren werden von BAFU und dem BFS verfolgt. Beispielsweise ist die Schweiz Mitglied der EUA und des Netzwerks der nationalen Umweltagenturen Europas (EPA). Mögliche neu entwickelte Indikatoren und Ansätze zur Messung der Kreislaufwirtschaft würden geprüft und in bestehende Indikatorensets integriert. Allerdings gibt es keinen institutionalisierten Austausch von Daten der Abfallstatistik mit dem statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat).

4 Fazit

Im vorliegenden Bericht wurde ein Überblick zu den Entwicklungen in der EU und ausgewählten Mitgliedsstaaten sowie zu beispielhaften Handlungsfeldern gegeben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Entwicklungen auf EU-Ebene sowie in den Mitgliedsstaaten absehbar sind, aus denen sich Regulierungsbedarf für die Schweiz ergeben wird. Nur mit weiteren Anpassungen kann die Anschlussfähigkeit der Rahmenbedingungen in der Schweiz an den EU-Binnenmarkt gewährleistet werden. Dies ist auch wichtig, um Wettbewerbsverzerrungen im grenzüberschreitenden Bereich und einer Schwächung des Umwelt- und Konsumentenschutzes im Inland vorzubeugen.

Absehbar ist auch, dass der in der EU voraussichtlich entstehende Binnenmarkt für sekundäre Rohstoffe aus Schweizer Sicht als Absatzmarkt und als Rohstoffquelle relevant sein wird. Dies könnte bedeuten, dass die EU der Schweizer Wirtschaft nur dann Zugang zu ihren Märkten gewähren wird, wenn die Gleichwertigkeit der Rahmenbedingungen in der Schweiz gegeben ist.

In Bezug auf die Punkte 1 (Nachhaltige Produktpolitik), 2 (Zentrale Wertschöpfungsketten), 3 (Weniger Abfall, mehr Wert), und 7 (Überwachung des Fortschritts) des 2. EU-Aktionsplans Kreislaufwirtschaft lassen sich vorläufig die folgenden Erkenntnisse ableiten:

- dass die EU das Ambitionsniveau in den Handlungsfeldern
 - «Zerstörung unverkaufter Neuware»,
 - «Verpackungen» und
 - «Kunststoffstrategie»
 deutlich gesteigert hat und einzelne Mitgliedsstaaten bereits Bestimmungen einführen, die für Schweizer Händler (z.B. im Online-Handel) und Exporteure mit Kunden in der EU relevant sind bzw. zunehmend relevant sein werden.
- dass das Gefäss der Energieeffizienzverordnung (EnEV) in der Schweiz im Handlungsfeld der Ökodesign-Richtlinie bisher zwar noch ausreichte, aber weitergehende gesetzliche Grundlagen beispielsweise im USG notwendig sein könnten, um die sich im EU-Recht voraussichtlich entwickelnden Bestimmungen insbesondere zur Kreislaufwirtschaft im schweizerischen Verordnungsrecht umsetzen zu können.
- dass die Statistiken zu Verwertungs- und Recyclingquoten in der EU vereinheitlicht werden. Damit werden die Daten für das Jahr 2021 besser mit den Statistiken der Schweiz vergleichbar. Auf diese Weise lassen sich Fortschritte besser messen, Daten vergleichen und die Zielerreichung besser überprüfen.