

Swiss Retail Federation | Bahnhofplatz 1 | CH-3011 Bern

Bundesamt für Umwelt BAFU
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Papiermühlestr. 172
3063 Ittigen

**Per E-Mail an: [wirtschaft@bafu.ad-
min.ch](mailto:wirtschaft@bafu.admin.ch)**

Bern, 16. Februar 2022

Vernehmlassung: Teilrevision Umweltschutzgesetz – Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Teilrevision Umweltschutzgesetz – Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken. Sie finden nachfolgend unsere Stellungnahme aus der Sicht des Detailhandels. Die Swiss Retail Federation ist der Schweizer Detailhandelsverband (stationär und online) und repräsentiert insgesamt rund 58'000 Arbeitsplätze und 6'000 Geschäfte mit einem jährlichen Umsatz von 23 Mia. Franken. Unter unseren Mitgliedern sind Warenhäuser, Fachmärkte und Fachgeschäfte, Verbraucher- und Abholmärkte, selbständige Detaillisten, Food-Fachhändler und Kioske.

I. Allgemeines

Die Swiss Retail Federation begrüsst das Ziel mit der Teilrevision des Umweltschutzgesetzes die Schweizer Kreislaufwirtschaft zu stärken und ein wirksames Gesamtpaket zur Ressourcenschonung zu erschaffen. Die Swiss Retail und ihre Mitglieder teilen das Ziel die Umweltbelastung zu reduzieren sowie die Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit der Schweizer Wirtschaft zu erhöhen. Die Swiss Retail begrüsst zudem explizit, dass der Fokus bei der Förderung eigenverantwortlicher Initiativen auf die Privatwirtschaft gelegt und deren innovativen Ansätze administrativ und finanziell unterstützt werden sollen.

II. Konkretes: ausgewählte Bestimmungen

Art. 32a^{bis} Abs. 1 und 1^{bis} – gleich lange Spiesse für Schweizer Detailhändler im internationalen Umfeld

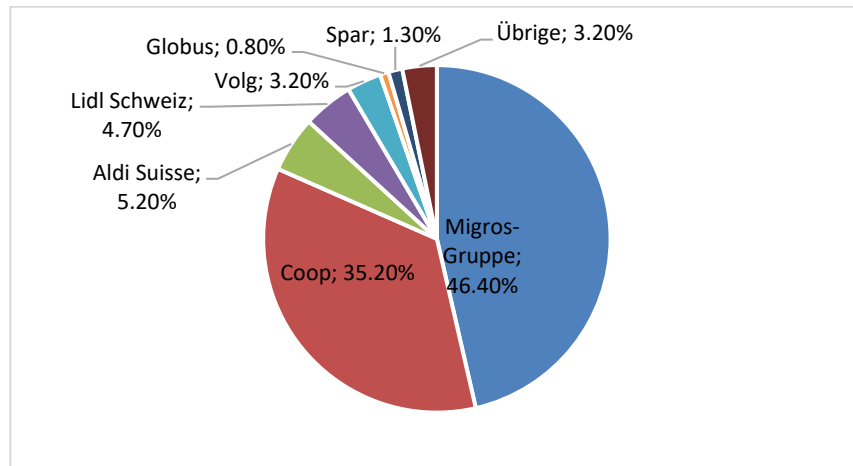
Die Swiss Retail begrüsst, dass der Bundesrat Hersteller, Importeure und ausländische Online-Versandhandelsunternehmen, welche in der Schweiz Produkte in Verkehr bringen, die nach Gebrauch bei zahlreichen Inhabern als Abfälle anfallen und besonders behandelt werden müssen oder zur Verwertung geeignet sind, verpflichten kann, einer vom Bund beauftragten und beaufsichtigten privaten Organisation eine vorgezogene Entsorgungsgebühr zu entrichten. Mit diesem Artikel werden gleichlange Spiesse für Schweizer Detailhändler im internationalen Umfeld geschaffen.

Art. 32a^{ter} – bei der Ausgestaltung der Branchenvereinbarung den Schweizer Kontext berücksichtigen

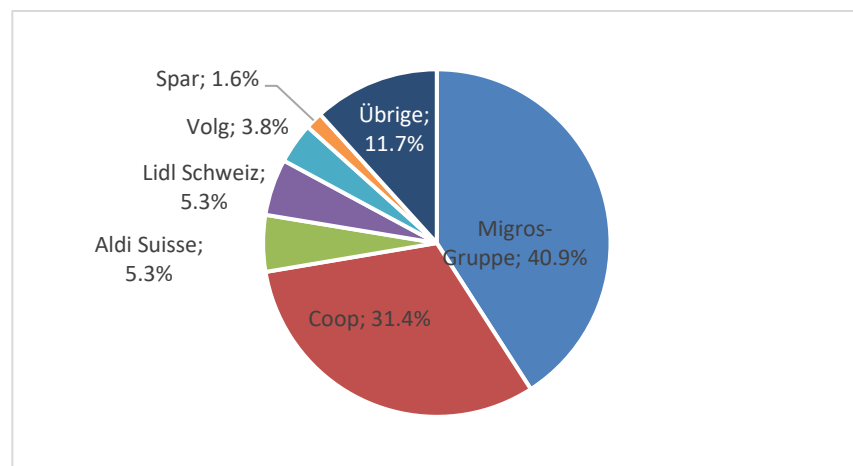
Die Swiss Retail Federation begrüsst die Idee einer Branchenvereinbarung, um die Kreislaufwirtschaft nachhaltig im Markt zu etablieren. Gemäss Art. 32a^{ter} soll der Bundesrat Hersteller, Importeure und ausländische Online-Versandhandelsunternehmen, welche Produkte in Verkehr bringen, die nach Gebrauch bei zahlreichen Inhabern als Abfälle anfallen und behandelt werden müssen oder zur Verwertung geeignet sind, verpflichten, einer vom Bund anerkannten privaten Branchenorganisation einen vorgezogenen Recyclingbeitrag zu entrichten. Diese Regelung soll unter bestimmten Bedingungen greifen können. Wenn wir auch die Stossrichtung des Artikels begrüssen, sind die aufgeführten Bedingungen insbesondere für den Detailhandel in der Schweiz und somit möglichen Branchenvereinbarungen nicht adäquat aufgestellt, um den Partikularitäten des Marktes Rechnung zu tragen. Das Erfordernis von 80%-Marktanteilschwelle nach Abs. 1 Bst. b ist für nicht homogene Märkte generell untauglich (d.h. für Märkte, die von Akteuren dominiert werden oder oligopolistische Märkte). Am Beispiel des Detailhandels werden wir dies nachfolgend, insbesondere anhand von zwei Gründen, aufzeigen:

1. De facto Vetomöglichkeit durch grosse (marktmächtige) Unternehmen

Der Detailhandelsmarkt in der Schweiz zeichnet sich im internationalen Vergleich durch die Besonderheit aus, dass zwei grosse Firmenkonglomerate den Markt dominieren. Dies ist insbesondere im Lebensmittelhandel der Fall, wie die nachfolgenden Grafiken zeigen.



Quelle: The Nielsen Company 2018 /eigene Darstellung Swiss Retail Federation



Quelle GfK 2021/eigene Darstellung Swiss Retail Federation

Je nach Zahlenbasis bewegt sich der gemeinsame Marktanteil der beiden grössten Unternehmen zusammen zwischen 72.3% und 81.6%. Eine starre Marktanteils-Grenze, ohne flankierende Bedingungen, schafft für solche Unternehmen ein de facto Vetorecht, insofern sie über weit mehr als 20% Marktabdeckung verfügen. Dies ist beispielsweise für beide Grossverteiler im Lebensmittelbereich jeweils klar gegeben. Ist dies der Fall, können solche einzelne Unternehmen eine Branchenvereinbarung blockieren und gleichzeitig ein eigenes, z.B. nachgelagertes Finanzierungssystem (z. B. über Gebührensäcke), aufgleisen. Diese Marktteilnehmer, hätten dann alleinigen Zugriff auf die Wertstoffe. Im Sinne der Kreislaufwirtschaft, würde dies der Grundidee diametral entgegenlaufen, da es den restlichen Markt ausschliessen würde.

2. Marktmächtige Unternehmen können eine Branchenvereinbarung uni- /bilateral durchsetzen

Im Schweizer Kontext mit zwei Detailhandelsunternehmen, welche den Markt dominieren, führt diese Schwelle umgekehrt auch dazu, dass zwei oder drei grosse Unternehmen, die gemeinsam punktuell 80% im Bereich der Branchenvereinbarung erreichen, schon die Voraussetzungen für den Bundesrat legen, um die Branchenvereinbarung letztlich allen Akteuren im Markt aufzudrücken. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass marktmächtige Unternehmen häufig mit Massnahmen im Nachhaltigkeitsbereich als «early mover» auftreten und die Lorbeeren einheimen, dann aber, sobald der «Lorbeer-Effekt» nachlässt, andere Marktteilnehmer drängen wollen, gleiches tun zu müssen, da es aufwendig und kostenintensiv sei. Dies mit dem Argument, kleinere bzw. andere Unternehmen wären Trittbrettfahrer.

Letztlich führt die starre Marktanteilsregel von 80%, ohne jede Berücksichtigung der Anzahl Marktanteilsnehmer und Struktur des Marktes dazu, dass mit einer Branchenvereinbarung Konkurrenten «abgestraft» werden können. Häufig spielt bei kleineren Unternehmen der Skaleneffekt nicht so schnell wie bei marktmächtigen Unternehmen. Aufgrund dieser Gründe hilft diese starre Regelung grossen, marktmächtigen Unternehmen, während kleinere bzw. andere Marktteilnehmer in die Branchenvereinbarung schnell mal genötigt werden können. Um eine tragfähige, nachhaltige Kreislaufwirtschaft in der Schweiz zu erreichen, ist es jedoch essentiell, den Mechanismus so auszugestalten, dass dieser nicht von grossen, marktmächtigen Unternehmen ausgehebelt, beziehungsweise für die eigenen Partikularinteressen genutzt werden kann. Wir schlagen zur Lösung dieser Problematik nun vor, dass ein Anschluss an die Finanzierung einer privaten Branchenorganisation nur möglich sein soll (und somit letztlich eine Zwangsausweitung der BV), wenn kumulativ folgende zwei Voraussetzungen erfüllt sind:

1. neben einer Marktanteilsschwelle neu 65% (statt 80%) (diese Bedingung darf jedoch nicht durch einen einzelnen marktmächtigen Marktteilnehmer blockiert werden),
2. sich auch mindestens 50% der relevanten Marktteilnehmer *oder* mindestens die fünf grössten Marktteilnehmer im entsprechenden inländischen Markt, der Branchenvereinbarung angeschlossen haben.

Zudem gilt sicherzustellen, dass keinesfalls ein einzelner marktmächtiger Marktteilnehmer die Voraussetzung 1 aushebeln kann.

Vorschlag zur Neuformulierung von Art. 32a^{ter} (Hinweis: Änderungen kursiv & fett)

«Art. 32a^{ter} Finanzierung über private Branchenorganisationen

1

Der Bundesrat kann Hersteller, Importeure und ausländische Online-Versandhandelsunternehmen, welche Produkte in Verkehr bringen, die nach Gebrauch bei zahlreichen Inhabern als Abfälle anfallen und besonders behandelt werden müssen oder zur Verwertung geeignet sind, verpflichten, einer vom Bund anerkannten privaten Branchenorganisation einen vorgezogenen Recyclingbeitrag zu entrichten, wenn:

- a. *eine Branchenvereinbarung besteht und deren Ziele im Einklang mit der Umweltgesetzgebung stehen;*

- b. die Branchenvereinbarung **erstens** mindestens **80-Prozent 65%** des entsprechenden inländischen Marktes abdeckt **und zweitens die Branchenvereinbarung mindestens 50% der relevanten inländische Marktteilnehmer der Branche abdeckt oder mindestens die fünf grössten Marktteilnehmer im entsprechenden inländischen Markt, sich der Branchenvereinbarung angeschlossen haben. Wenn die zweite Bedingung erfüllt ist, darf die erste Bedingung nicht durch einen einzelnen marktmächtigen Marktteilnehmer blockiert werden**
- c. die Branchenvereinbarung allen Unternehmen der entsprechenden Branche offensteht;
- d. die Kriterien für die Bemessung des vorgezogenen Recyclingbeitrags nachvollziehbar sind;
- e. der vorgezogene Recyclingbeitrag ausschliesslich für die Finanzierung der Entsorgung der Abfälle oder für damit zusammenhängende Aufwände wie insbesondere Informationstätigkeiten verwendet wird.

2

...».

Art. 32a^{quater}, Art. 32a^{quinquies}, Art. 32a^{sexies} und Art. 32a^{septies} – Ja zur Stärkung der Gleichbehandlung von ausländischen Online-Versandhandelsunternehmen und Schweizer Detailhändlern

Die Swiss Retail begrüsst aus Gleichbehandlungsgründen, dass ausländische Online-Versandhandelsunternehmen für die Erfüllung ihrer Pflichten eine Vertretung bestimmen müssen, die ihren Wohn- oder Geschäftssitz im Inland hat. Durch die Solidarhaftung dieser Vertretung, die bei der privaten Organisation (Art. 32a^{bis}) oder der privaten Branchenorganisation (Art. 32a^{ter}) angemeldet werden muss, werden gleich lange Spiesse für den Schweizer Detailhandel gegenüber der ausländischen Online-Konkurrenz geschaffen. Ebenfalls zu begrüssen ist die Auskunfts- und Informationspflicht hinsichtlich der Gebühren- und Beitragspflichten gegenüber der privaten Organisation beziehungsweise der privaten Branchenorganisation und den Nutzer der elektronischen Plattform. Die Möglichkeit der Einleitung von administrativen Massnahmen (gemäss Art. 32a^{septies}) durch das BAFU bei Nichterfüllung der Pflichten wird ebenfalls begrüsst.

Art. 30a Bst. a

Der Bundesrat soll gemäss dem Artikel das Inverkehrbringen von Produkten, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, einer Kostenpflicht unterstellen oder verbieten können, wenn deren Nutzen die durch sie verursachte Umweltbelastung nicht rechtfertigt. Den Antrag der ersten Minderheit, dem Bundesrat, als subsidiäre Massnahme anstelle eines Verbots, die Kompetenz zu erteilen, Einwegprodukte einer Kostenpflicht zu unterstellen sowie auch der Antrag der zweiten Minderheit, die Kompetenzen in eine Pflicht umzuwandeln und somit Produkte, die für eine einmalige und kurzfristige Verwendung bestimmt sind, einer Kostenpflicht unterstellen oder diese Produkte verbieten, sind abzulehnen. Die Swiss Retail Federation regt an, hier der Mehrheit zu folgen.

Art. 30b Abs. 2 Bst. c

Die Pflicht, unverkaufte Produkte zu entpacken und separat zu sammeln, auch wenn kompostierbare Verpackungen ausgenommen sind, ist für die Detailhändler aus administrativen Gründen nicht handelbar und daher klar abzulehnen. Bereits heute wird im Bereich des Designs for Recycling viel unternommen, um die Verpackungen so recyclingfähig wie möglich zu gestalten. Dennoch ist es aus Gründen der Hygiene oder zum Schutz der Produkte und somit der Verminderung von Food Waste zwingend nötig, gewisse Produkte zu

verpacken. Eine Pflicht, solche unverkauften Produkte anschliessend zu entpacken (das wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dafür eigens alloziertes Personal, dass die Verpackungen aufreisst, den Inhalt sortiert, etc. bedingen) und separat zu sammeln, bedeutet für die Detailhändler einen massiven Mehraufwand und hohe Kosten. Es sollte daher den Detailhändlern kein Prozess aufgezwungen werden, sondern vielmehr sichergestellt werden, dass der Output, nämlich das Ziel keinen Kunststoff im Gärgut zu haben geregelt wird. Dies könnte beispielsweise über eine Zertifizierung von Vergärungsanlagen geschehen, um sicherzustellen, dass dort die neuesten Technologien bei der Aussortierung zum Einsatz kommen und nur solche Vergärungsanlagen, die entsprechend arbeiten können, verpackte Lebensmittel annehmen dürfen.

Art 30d abs. 4

Die Einschränkung der Verwendung von Materialien und Produkten für bestimmte Zwecke, wenn dadurch der Absatz von entsprechenden Produkten aus der Abfallverwertung gefördert wird und dies ohne wesentliche Qualitätseinbusse und Mehrkosten möglich ist, ist im Grundsatz zu befürworten, sollte jedoch auf freiwilliger Basis geschehen können, ohne eine gesetzliche Pflicht durch den Bundesrat.

Art. 31b Abs. 4

Die Swiss Retail begrüsst im Sinne der Kreislaufwirtschaft, dass Siedlungsabfälle, die nicht bereits nach besonderen Vorschriften des Bundes vom Inhaber verwertet oder von Dritten zurückgenommen werden müssen, freiwillig durch private Anbieter gesammelt werden dürfen, sofern sie stofflich verwertet werden. Unseres Erachtens sollte der Bundesrat jedoch nur dann, die Anforderungen an die freiwillige Sammlung und die stoffliche Verwertung erlassen können, sofern diese nicht durch die Branche fachgerecht und nach gängiger Praxis festgelegt ist.

Art. 35i

Die Swiss Retail begrüsst grundsätzlich das Ziel, dass die Lebensdauer und die Reparierbarkeit von Produkten erhöht werden soll. Hierbei ist es jedoch wichtig zu beachten, dass der Bund keine Anforderungen an die Produkte und Verpackungen stellt, welche über das EU-Recht in diesem Bereich hinausgehen. Durch einen «Swiss-Finish» würde der Import der betroffenen Produkte deutlich erschwert, da diese für den, im internationalen Vergleich kleinen, Schweizer Markt speziell produziert und gekennzeichnet werden müssten. Geleitet durch die EU-Regulierung ist es unabdingbar, dass die geplanten Massnahmen den Unternehmen Wettbewerbsvorteile verschaffen, ihnen keine unverhältnismässige finanzielle Belastung auferlegen, Innovationen auslösen, Investitionen in nachhaltige Technologien fördern und die Wettbewerbsfähigkeit stärken sollten. Mit diesem Grundsatz als Basis sollten zudem alle geplanten Regulierungsmassnahmen mit Folgenabschätzungen einhergehen und stets den Marktentwicklungen und den Bedürfnissen der Kundschaft Rechnung tragen. Die Swiss Retail schlägt daher vor, Art. 35i Abs. 2 wie unten dargelegt zu ändern.

Gerade die Bedürfnisse der Kundschaft sind in Bezug auf die Anforderung an die Nutzungs- und Lebensdauer von Produkten nicht sehr klar und mit einem «Attitude-Behaviour-Gap» behaftet. Lebensdauer und die Nutzungsdauer des Produkts durch die Kundschaft sind aufgrund über die Zeit veränderter Nutzeransprüche, beispielsweise durch die Attraktivität neuer Funktionalitäten neuerer Produkte oder Software-Update Limiten älterer Geräte, häufig nicht deckungsgleich. Daher ist es unerlässlich, dass die Anforderungen durch den Bundesrat unter adäquater Berücksichtigung des Lebens- und des Technologiezyklus erfolgen. Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass Art. 35i mit Augenmass ausgelegt wird und keine gesetzlichen

Massnahmen zur Lebensdauer- und Nutzungsverlängerung der Produkte an Hersteller gestellt werden, wenn sie wegen einem fehlenden Kundenbedürfnis nicht nachgefragt werden.

Vorschlag zur Neuformulierung Art. 35i (Hinweis: Änderungen kursiv & fett)

1

Der Bundesrat kann nach Massgabe, der durch Produkte und Verpackungen verursachten Umweltbelastung **unter adäquater Berücksichtigung des Lebens- und des Technologiezyklus** Anforderungen an deren Inverkehrbringen stellen insbesondere über:

- a. die Lebensdauer, Reparierbarkeit und Verwertbarkeit; und
- b. ~~die Vermeidung schädlicher Einwirkungen und die Erhöhung der Ressourceneffizienz entlang des Lebenszyklus; und~~
- b. die Kennzeichnung und Information.

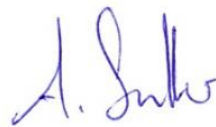
2

Der Bundesrat **berücksichtigt lässt sich** bei der Umsetzung von Absatz 1 **die Regelungen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz durch die Regelungen in den entsprechenden EU-Verordnungen leiten.**

Wir bedanken uns höflich für die Berücksichtigung unserer Argumente.



Dagmar T. Jenni
Direktorin



Adrian Sutter
Fachbereich Wirtschaftspolitik