

Bern, 16. Oktober 2025

Stellungnahme zum Verordnungspaket Umwelt Frühling 2026

Sehr geehrte Damen und Herren

Die SWISS RETAIL FEDERATION bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Verordnungspaket Umwelt Frühling 2026 Stellung nehmen zu können.

Grundsätzliche Prämissen

Die SWISS RETAIL FEDERATION moniert massgebliche Punkte des Verordnungspakets, auch wenn sie die übergeordneten Ziele der überarbeiteten Verpackungs- und Abfallverordnung, insbesondere die Förderung geschlossener Kreisläufe und die Schonung von Ressourcen unterstützt. Wir bemängeln insbesondere, dass dieses Paket in der vorliegenden Form zu einer deutlichen Verlagerung der Verantwortung zulasten des Detailhandels führt – einerseits durch die Verschiebung von Haushaltsabfällen zum Detailhandel, andererseits durch eine Entlastung der Herstellerverantwortung.

Entscheidend ist, dass die Umsetzung praxistauglich bleibt und die betroffenen Akteure nicht überfordert werden. Insbesondere kleinere Verkaufsstellen und Detailhändler ohne Anbindung an eine Branchenorganisation benötigen verhältnismässige Pflichten und einfache Verfahren. Klare Definitionen sowie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen sind dabei zentral.

Umso erstaunlicher und zu bemängeln ist es, dass keine umfassende Regulierungsfolgenabschätzung vorgenommen wurde – die durchgeführte volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) ist kein gleichwertiger Ersatz –, insbesondere im Hinblick auf die erwarteten Kosten einer Teilnahme an einer Branchenorganisation wie RecyPac, die finanziellen Auswirkungen und sonstigen Aufwände für die Wirtschaft sowie die möglichen Preisfolgen für Konsumentinnen und Konsumenten.

Auch wenn die SWISS RETAIL FEDERATION das Projekt «Sammlung 2025» zwecks Konzeption von Recypac aktiv unterstützt hat, lehnt sie eine faktische Verpflichtung zum Anschluss an eine Branchenorganisation über die Verpackungsverordnung entschieden ab. Wahlfreiheit und Praxistauglichkeit alternativer Lösungen müssen im Vordergrund stehen – ebenso die guten Argumente für einen Anschluss. Der Druck, effizient und kundenbasiert zu arbeiten, muss aufrecht gehalten werden. Zudem ist sicherzustellen, dass nur Fraktionen gesammelt werden, die nach heutigem Stand der Technik wirtschaftlich tragfähig rezykliert werden können und für deren Rezyklate tatsächlich eine Nachfrage besteht.

Die SWISS RETAIL FEDERATION kann das Verordnungspaket folglich nur gutheissen, wenn folgende wichtigen Anpassungen berücksichtigt werden:

1. Regelungslücke beim Einkaufstourismus und Onlinehandel ist zwingend zu schliessen

Die Verpackungsverordnung trägt der Realität des Einkaufstourismus und dem Einkaufen auf ausländischen Online-Plattformen keine Rechnung. Gemäss einer aktuellen Studie der Universität St. Gallen (2025)¹ ist der Einkaufstourismus seit 2022 um weitere knapp 10 Prozent gewachsen. Der Lebensmitteleinkauf macht dabei mit 3.99 Milliarden Franken pro Jahr fast die Hälfte des gesamten Ausgabebetrags aus. Es braucht folglich eine Lösung für eingeführte Waren und deren Verpackungen, die mit der VerpV von Schweizer Detailhändlern verpflichtend zurückgenommen werden müssten. Dies führt bereits heute zu einer Querfinanzierung und zum bekannten Trittbrettfahrerproblem bei der VEG auf Glas sowie der Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG). **Dasselbe gilt für ausländische Online-Plattformen, die weder den Rücknahme- oder Finanzierungspflichten unterliegen. Sie entrichten folglich weder eine vorgezogene Entsorgungsgebühr noch leisten sie Beiträge an Branchenorganisationen, deren Entsorgungssysteme sie jedoch indirekt mitnutzen.** Dieses Problem muss mit dem Verordnungspaket zwingend adressiert und gelöst werden. Diese Trittbrettfahrerproblematik führt zu einer ungleichen Wettbewerbs- und Kostenverteilung zulasten der inländischen Händlerinnen und Händler, die zur Finanzierung und Rücknahme verpflichtet sind und folglich durch den Einkaufstourismus mit Umsatzverlusten sowie Ressourcen-Bindung und Mehraufwänden doppeltbelastet werden.

2. Hersteller müssen sich zwingend an der Finanzierung des Systems beteiligen.

Markenhersteller entscheiden über die Gestaltung, das Material und die Rezyklierbarkeit von Verpackungen und sind somit zentral für deren Umweltwirkung verantwortlich. Entsprechend müssen sie auch bei der geplanten Rücknahme und Finanzierung von Getränkekartons und Kunststoffverpackungen stärker in die Pflicht genommen werden.

Die aktuelle Formulierung, wonach nur Hersteller rücknahmepflichtig sind, die direkt an Endabnehmerinnen und Endabnehmer liefern, greift zu kurz und führt dazu, dass sich ein Grossteil der

¹ Rudolph | Krallé | Gerlach | Einkaufstourismus Schweiz 2025 | IRM-HSG September 2025

Markenhersteller aus der Verantwortung ziehen kann. Damit wird die Verantwortung faktisch auf den Detailhandel verlagert – obwohl dieser weder über die Verpackungsgestaltung noch über die Materialwahl entscheidet. Das ist aus Sicht der SWISS RETAIL FEDERATION stossend und widerspricht dem Grundsatz der erweiterten Herstellerverantwortung.

Um eine faire und verursachergerechte Finanzierung sicherzustellen, müssen folglich auch Hersteller, die über den Handel vertreiben, verpflichtet werden, sich über eine Mitgliedschaft bei einer Branchenorganisation oder über ein gleichwertiges System an der Finanzierung zu beteiligen. Nur so kann die Rücknahmepflicht des Detailhandels angemessen kompensiert und ein Gleichgewicht in der Verantwortung entlang der Wertschöpfungskette hergestellt werden.

3. Übergangsfrist für die Verwertungsquoten sind zwingend.

Die im Entwurf festgelegten Verwertungsquoten von 70 % für Getränkekartons und 55 % für Kunststoffverpackungen sind in der vorgesehenen Form absolut unrealistisch. Weder bestehen heute die erforderlichen Sammel- und Sortierkapazitäten, noch ist die technische Verwertungsinfrastruktur in diesem Umfang verfügbar. Unklar bleibt weiter, wie gross die Nachfrage nach diesen Rezyklaten effektiv ist. Umso gravierender ist, dass die Verordnung keinerlei Übergangsfrist vorsieht.

Selbst die vom Bund in Auftrag gegebene volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) hält ausdrücklich fest, dass eine zeitliche Übergangsphase notwendig wäre, um eine geordnete Umsetzung zu ermöglichen. Diese Empfehlung wurde in der VerpV jedoch nicht übernommen.

Die SWISS RETAIL FEDERATION fordert daher, dass die Verwertungsquoten erst nach einer Übergangsfrist von mindestens fünf Jahren verbindlich gelten. Nur so kann der Aufbau der erforderlichen Systeme und Märkte für Rezyklate realistisch erfolgen, ohne die betroffenen Akteure unverhältnismässig zu belasten.

4. Rücknahmepflicht muss verhältnismässig unter Berücksichtigung von Hygienevorschriften ausgestaltet werden

Eine Rücknahmepflicht in den Verkaufsstellen von allen Kunststoffverpackungen, auch solchen mit direktem Kontakt zu Lebensmitteln, ist aus Hygienegründen auszuschliessen, da die Trennung von Lebensmittelströmen und Rücknahmeströmen v.a. bei kleineren Verkaufsflächen nicht möglich ist. Dies könnte zu Problemen in der Lebensmittelsicherheit führen, da verunreinigte Materialien mikrobielles Wachstum und Kontaminationsrisiken erhöhen. Ein Lebensmittelgeschäft ist kein Recyclinghof.

Wir ersuchen Sie deshalb, bei der Finalisierung der Vorlage folgende spezifischen Anpassungen zu berücksichtigen:

Verpackungsverordnung VerpV

Art. 3 Anforderungen an Verpackungen

Die Begriffe „erhebliche technische Schwierigkeiten“ oder „möglichst hoher Anteil an Rezyklaten“ sowie «einen möglichst hohen Anteil an Rezyklaten» sind unbestimmt und lassen erheblichen Interpretationsspielraum offen. Für den Vollzug ist unklar, wie Daten zu Rezyklierbarkeit und Rezyklatgehalt erhoben werden sollen und wie ein möglichst hoher Rezyklaten-Anteil bemessen wird. Grundsätzlich muss daher der Produkteschutz insbesondere bei Lebensmitteln im Vordergrund stehen und die Gesamtökologie betrachtet werden.

Art. 4 Subsidiäre Rücknahmepflicht

Im Detailhandel wird es für viele Verkaufsstellen aus logistischen und platztechnischen Gründen nicht möglich sein, eine Sammlung anzubieten. **Die Pflicht zur Rücknahme bei allen Verkaufsstellen ist insbesondere für Geschäfte mit einer Verkaufsfläche von bis zu 200 m² praktisch nicht umsetzbar.** Begrenzte Platzverhältnisse sowie geltende Hygienevorschriften stehen einer solchen Verpflichtung entgegen. **Eine explizite Ausnahme für kleinere Verkaufsstellen ist daher zwingend erforderlich.**

Gleichzeitig müssen Herstellerinnen und Hersteller stärker in die Verantwortung genommen werden. Durch die derzeitige Einschränkung auf Hersteller, die Waren direkt an Endabnehmerinnen und Endabnehmer liefern, wird der Geltungsbereich zu stark begrenzt. Dieser Passus ist zu streichen, damit alle Hersteller von Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff – unabhängig vom Vertriebskanal – zumindest zu einem finanziellen Beitrag verpflichtet werden.

Darüber hinaus braucht es Flexibilität bei der Ausgestaltung der Rücknahme. **Die Möglichkeit, Sammelpflichten über zentrale Sammelstellen oder andere freiwillige Branchenlösungen zu erfüllen, muss ausdrücklich vorgesehen sein.** Ein faktischer Zwang zur Teilnahme an einer Branchenorganisation ist hingegen abzulehnen. Ebenso ist sicherzustellen, dass nicht jede einzelne Filiale eine eigene Sammelstelle betreiben muss.

Unklar bleibt im erläuternden Bericht, was unter einer Rückgabe in «zumutbarer Gehdistanz» zu verstehen ist. Die Rücknahmepflicht sollte so formuliert werden, dass sie auch dann als erfüllt gilt, wenn Detailhändler im Rahmen von Vereinbarungen mit Gemeinden oder Dritten eine gemeinsame Sammlung sicherstellen. Für Detailhändler, die einer Branchenorganisation angehören oder finanzielle Beiträge leisten, muss zudem explizit festgehalten werden, dass sie von den Pflichten gemäss Buchstaben a–c ausgenommen sind.

Mit der subsidiären Rücknahmepflicht auf nationaler Ebene geht die SWISS RETAIL FEDERATION davon aus, dass kantonale und kommunale Rücknahmepflichten oder vorgezogene Entsorgungsgebühren

nicht mehr zulässig sind. **Es darf nicht zu zusätzlichen Rücknahmepflichten für Detailhändler aufgrund lokaler Vorschriften kommen.**

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen wird sichergestellt, dass die Rücknahme- und Hinweispflicht bestehen bleibt, aber praxisgerecht ausgestaltet und verhältnismässig angewendet wird.

Änderungsanträge:

Art. 4, Abs. 1:

¹ Händlerinnen und Händler sowie Herstellerinnen und Hersteller, die mit Ware befüllte Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff ~~an Endabnehmerinnen und Endabnehmer~~ abgeben und die Entsorgung aller von ihnen abgegebenen Verpackungen nicht durch die Mitgliedschaft bei einer privaten Branchenorganisation oder durch finanzielle Beiträge an eine solche sicherstellen, müssen:

- a. solche Verpackungen ~~bei allen Verkaufsstellen während den gesamten Öffnungszeiten~~ zurücknehmen;
- b. solche Verpackungen, soweit technisch möglich, der stofflichen Verwertung zuführen; und
- c. ~~in den Verkaufsstellen~~ an gut sichtbarer Stelle deutlich darauf hinzuweisen, dass solche Verpackungen zurückgenommen werden.

Art. 4, Abs. 2: Übernimmt eine private Branchenorganisation die Aufgaben nach Absatz 1, so ist sie ~~anstelle der Händlerinnen und Händler~~ für die Einhaltung der Pflichten gemäss Buchstaben a-c verantwortlich

Art. 4 Abs. 5 (neu): Von der subsidiären Rücknahmepflicht ausgenommen sind Verkaufsstellen mit einer Verkaufsfläche bis zu 200m².

Art. 5 Anforderungen an die Entsorgung

Die Formulierung „alle beteiligten Akteure“ bei der kostendeckenden Entschädigung ist unklar. Ohne Präzisierung besteht die Gefahr unkontrollierbarer Kostensteigerungen. Eine verursachergerechte Finanzierung, die ökonomisch tragbar bleibt, ist erforderlich. Entschädigungen müssen angemessen und praktikabel gestaltet werden und mit einer möglichst hohen Effizienz umgesetzt werden.

Änderungsantrag:

Art. 5 Abs. 1 Bst. a – Streichen

Art. 6 Verwertungsquoten und Eskalationsmechanismen

Die vorgesehenen Verwertungsquoten von 70 % für Getränkekartons und 55 % für Kunststoffverpackungen sind zum jetzigen Zeitpunkt technisch und logistisch nicht realistisch erreichbar. Zudem bleibt unklar, ob und wie die Berechnungsmethode Importe und den grenzüberschreitenden Onlinehandel berücksichtigt.

Bereits auf Verordnungsebene verbindlich festzulegen, welche konkreten Eskalationsmassnahmen bei Nichterreichen der Quoten greifen – insbesondere die Einführung eines Pfandsystems oder einer Pfandpflicht – ist unverhältnismässig und systematisch verfrüht.

Die SWISS RETAIL FEDERATION beantragt daher, die Absätze 3 und 4 zu streichen und stattdessen Absatz 2 dahingehend zu ergänzen, dass das UVEK dem Bundesrat auch andere geeignete Massnahmen zur Zielerreichung vorschlagen kann.

Um die ambitionierten Verwertungsziele überhaupt erreichen zu können, ist nach Inkrafttreten der Verordnung eine **Übergangsfrist von mindestens fünf Jahren** erforderlich. Entsprechend soll das Inkrafttreten von Artikel 6 auf den 1. Januar 2032 festgelegt werden (siehe Änderungsantrag zu Artikel 27).

Änderungsanträge:

Art. 6 Abs. 2:

Werden die in Absatz 1 festgehaltenen Verwertungsquoten für rücknahmepflichtige Getränkekartons und rücknahmepflichtige Einwegverpackungen aus Kunststoff nicht erreicht, so ~~kann unterbreitet~~ das UVEK dem Bundesrat als Massnahme **vorschlagen**, Herstellerinnen und Hersteller zu verpflichten, eine vorgezogene Entsorgungsgebühr auf die rücknahmepflichtigen Getränkekartons und rücknahmepflichtige Einwegverpackungen aus Kunststoff zu erheben **oder andere geeignete Massnahmen zur Erreichung der Verwertungsquoten zu treffen.**

Art. 6 Abs. 3 – Streichen

Art. 6 Abs. 4 – Streichen

Art. 7–15 Vorgezogene Entsorgungsgebühr auf sämtliche Glasverpackungen

Eine Ausweitung der vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG) auf sämtliche Glasverpackungen im Lebensmittel- und Kosmetikbereich führt durch die erhöhte Komplexität zu erheblichen Mehrkosten. Ohne transparente Kosten-Nutzen-Analyse und detailliertem Aufzeigen, dass die Finanzierungslücke nicht auch anders geschlossen werden könnte, ist eine solche Erweiterung nicht gerechtfertigt. **Die SWISS RETAIL FEDERATION lehnt daher die Ausweitung klar ab.** Bereits die vom Bund in Auftrag gegebene volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) hält fest, dass die Massnahme keine direkte ökologische Verbesserung, sondern primär eine Finanzierungslösung darstellen würde.

Die VOBUE weist zudem darauf hin, dass eine Erweiterung der bestehenden VEG relativ aufwendig umzusetzen wäre und im Verhältnis zum erwarteten Nutzen nur begrenzte Wirkung entfalten dürfte. Der Bericht bezeichnet es ausdrücklich als vertretbar, am bestehenden System festzuhalten und die geringe Finanzierungslücke in Kauf zu nehmen, anstatt neue, komplexe Gebührenstrukturen einzuführen.

Es bestehen erhebliche praktische und wirtschaftliche Bedenken. Die im Entwurf gewählte Formulierung («Herstellerinnen und Hersteller, die befüllte Verpackungen aus Glas abgeben oder einführen») würde zu Doppelerfassungen und Doppelbelastungen führen, da Importeure oder Händler auch dann gebührenpflichtig wären, wenn der eigentliche Produzent die VEG bereits abgeführt hat. Dies betrifft insbesondere den Detailhandel mit einem breiten Sortiment an Kosmetik- und Pflegeprodukten, bei denen Glasverpackungen in vielfältiger Form vorkommen – von Parfümflakons und Cremetiegeln bis hin zu Babynahrungsgläsern oder Duftkerzen. Der administrative Aufwand zur Identifikation, Erfassung und Deklaration der gebührenpflichtigen Artikel wäre enorm und stünde in keinem Verhältnis zum ökologischen Nutzen, insbesondere bei Kleinstverpackungen wie Nagellackfläschchen oder Produktproben, die knapp über der Mengenausnahme von < 20 ml liegen. Zudem müssten leere Einmachgläser, die leer an Konsumenten verkauft werden und folglich keine Verpackungsfunktion haben, explizit von der VEG-Erweiterung ausgeschlossen werden.

Es ist des Weiteren unklar, ob und in welchem Umfang die Ausweitung tatsächlich zur Schliessung der behaupteten Finanzierungslücke beitragen würde. Bevor eine solche Massnahme umgesetzt wird, braucht es eine vollständige, transparente Analyse der bestehenden Kostenstruktur und der von den Gemeinden bereits getragenen Entsorgungskosten. Dabei muss insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer zuerst gelöst werden, da sonst jene Unternehmen benachteiligt werden, die sich an der Finanzierung und Rücknahme beteiligen. Besonders problematisch ist, dass ausländische Online-Plattformen ohne Schweizer Niederlassung von den Rücknahme- und Finanzierungspflichten ausgenommen sind, da ihre Lieferungen rechtlich als private Importe von Käuferinnen und Käufer gelten. Dadurch entsteht eine ungleiche Wettbewerbs- und Kostenverteilung zulasten der inländischen Händlerinnen und Händler, die an den nationalen Systemen teilnehmen und deren Finanzierung sicherstellen.

Änderungsantrag:

Beibehaltung des Status quo gemäss geltender Verordnung über Getränkeverpackungen (VGv; SR 814.621), Abschnitt 4: Vorgezogene Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas sowie der Verordnung über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas (VEG-Verordnung).

Art. 20/21/22 Mitteilungspflichten

Die geplanten Mitteilungspflichten betreffend Getränkeverpackungen führen zu erheblichen administrativen Mehraufwänden. Die Aufbereitung von Daten aufgegliedert nach Mehrweg- und Einwegverpackungen, nach Verpackungsmaterialien und Getränkearten und das Gewicht der verwertbaren Einwegverpackungen bedeutet bereits einen extremen Aufwand. Die in Art. 21 und Art. 22 aufgeführte Auflistung der Kunststoffverpackungen nach den verschiedenen Polymeren ist jedoch absolut unverhältnismässig und somit klar abzulehnen.

Änderungsantrag:

Art. 21 Abs. 1 Bst. b – streichen

Art. 21 Abs. 2 Bst. b – streichen

Art. 22 Abs. 2: Wer gewerbsmässig rücknahmepflichtige Einwegverpackungen verwertet, zur Verwertung einführt oder ausführt, muss dem BAFU für jedes Verpackungsmaterial jeweils bis Ende Februar für das Vorjahr das Gewicht, die Verwertungsunternehmung und die Art der Verwertung mitteilen. ~~Kunststoffe müssen mindestens nach den Polymeren PET, PE, PP, PS, PVC aufgegliedert werden.~~

Art. 27 Inkrafttreten

Um eine realistische Übergangsfrist für die Verwertungsquote in Art. 6 sicherzustellen, soll dieser erst nach fünf Jahren per 1. Januar 2032 in Kraft treten.

Änderungsantrag:

Art. 27 Abs. 3 (neu)

³ Artikel 6 tritt am 1. Januar 2032 in Kraft.

⁴³ Artikel 21 tritt am 1. Januar 2029 in Kraft.

Abfallverordnung VVEA

Art. 12 Allgemeine Verwertungspflicht

Die Stärkung der Kreislaufwirtschaft durch eine verpflichtende Wiederverwendung oder stoffliche Verwertung ist sachlich sinnvoll. Allerdings sind klare Auslegungshilfen erforderlich, um Rechtssicherheit und einheitliche Anwendung zu gewährleisten.

Art. 14 & 34 Biogene Abfälle

Die Pflicht zur separaten Sammlung biogener Abfälle ist in kleinen Verkaufsstellen praktisch nicht umsetzbar. Verkaufsstellen mit einer Fläche bis zu 200 m² müssen deshalb explizit von dieser Pflicht ausgenommen werden. Eine Entpackungspflicht wurde im Rahmen der Palv. 20.433 politisch abgelehnt und gilt es daher zu berücksichtigen. Die Verantwortung für das Entfernen nicht abbaubarer Verpackungen muss deshalb eindeutig bei den Behandlungsanlagen oder spezialisierten Dienstleistern liegen.

Änderungsanträge:

Art. 14 Abs. 1:

Biogene Abfälle sind separat zu sammeln und Fremdstoffe sind ~~so früh wie möglich~~ **durch die Kompostierungs- und Vergärungsanlagen** auszuschleusen. Biogene Abfälle sind rein stofflich oder durch Vergären zu verwerten, sofern:

Art. 14 Abs. 1bis (neu):

Abweichend von Absatz 1 sind Verkaufsstellen mit einer Verkaufsfläche von bis zu 200 m² von der Pflicht zur separaten Sammlung biogener Abfälle ausgenommen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Argumente.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dagmar Jenni', with a stylized, cursive script.

Dagmar Jenni
Direktorin
SWISS RETAIL FEDERATION