Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU

Bern, 24. Juni 2026

Erläuternder Bericht zur Totalrevision der Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV, SR 814.621)

Verordnungspaket Umwelt Frühling 2026

BAFU-D-63FE3401/1610

Zusammenfassung

Verpackungen erfüllen wichtige Funktionen, indem sie bspw. ein Produkt schützen, die Handhabung und Logistik vereinfachen und eine Fläche für wichtige Informationen bieten. Gleichzeitig verursachen Verpackungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette bedeutende Umweltbelastungen. Mit der stetigen Zunahme an eingesetzten Verpackungsmaterialien hat sich diese Umweltbelastung in den letzten Jahrzenten vervielfacht.

Die Forderung, die Umweltbelastung durch Verpackungen zu reduzieren, gewann in den letzten Jahren in der Gesellschaft, den Medien und der Schweizer Bevölkerung wie auch in der internationalen Politik an Bedeutung.

Mit der Revision des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) im Jahr 2024 hat das Parlament – anlässlich der Parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» – die Stärkung der Kreislaufwirtschaft und die Förderung der Ressourcenschonung vorangetrieben. Bisher gibt es mit Ausnahme der Verordnung über Getränkeverpackungen vom 5. Juli 2000 (VGV, SR 814.621) keinen Erlass, welcher die Umweltbelastung durch Verpackungen entlang der Wertschöpfungskette adressiert. Getränkeverpackungen machen jedoch nur ca. 25 Prozent aller eingesetzter Verpackungen in der Schweiz aus. Hinsichtlich der Gesamtheit der Verpackungsmaterialien liegt ein wesentliches Potenzial zur Schliessung von Kreisläufen und der Schonung von Ressourcen vor.

Zudem verlangt die vom Parlament überwiesene Motion Dobler 20.3695 «Förderung der Kreislaufwirtschaft. Die Schweiz soll mehr Plastik rezyklieren» einen Ausbau beim Recycling von verwertbaren Kunststoffen. Im Gegensatz zu anderen Verpackungsmaterialien (bspw. Glas, Papier, Karton oder Aluminium) werden Verpackungen aus Kunststoff in der Schweiz bisher nicht flächendeckend separat gesammelt und stofflich verwertet.

Das UVEK schlägt mit der vorliegenden Totalrevision der VGV vor, die offenen Potenziale besser auszuschöpfen, politische Forderungen zu erfüllen und weitere Herausforderungen im Bereich der Verpackungswirtschaft zu adressieren. Gleichzeitig soll der Wirtschaft bei der Umsetzung möglichst viel Handlungsspielraum gewährt werden. Dazu sollen existierende, gut funktionierende und breit akzeptierte Bestimmungen ausgebaut und auf weitere Verpackungsmaterialien angewendet werden. Damit wird die aktuelle Getränkeverpackungsverordnung zu einer breiter gefassten Verpackungsverordnung.

Konkret sollen nachfolgende neue Bestimmungen erlassen werden:

1. Richtungsweisende, grundlegende Anforderungen an die Herstellung von Verpackungsmaterialien, damit die Ressourcenschonung und die Rezyklierbarkeit bereits bei der Herstellung der Verpackungen berücksichtigt werden.
2. Anforderungen an die Rücknahme und Verwertung von Einwegverpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons, damit diese Verpackungen schweizweit flächendeckend gesammelt und rezykliert werden (Umsetzung der Motion Dobler 20.3965).

3. Möglichkeit der Ausnahme von der Pfandpflicht bei Mehrwegverpackungen für Getränke, um den Einsatz von Mehrwegverpackungen in der Praxis einfacher zu gestalten.
4. Ausbau der vorgezogenen Entsorgungsgebühr auf Verpackungen aus Glas für Lebensmittel und Kosmetikprodukte, um die Finanzierung der Glasentsorgung verursachergerechter auszugestalten und breiter abzustützen.
5. Ausbau der Mitteilungspflichten beim Inverkehrbringen wie auch der Verwertung von Verpackungen, um mehr Transparenz in die Stoffströme von Verpackungsmaterialien zu bringen und damit den Vollzug der Abfallgesetzgebung zu vereinfachen.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen wurden mit einer volkswirtschaftlichen Beurteilung (VOBU) auf deren Effizienz und Effektivität hin geprüft. Im Zuge dieser Prüfung wurden verschiedene Interviews wie auch zwei Workshops mit Vertreterinnen und Vertreter der gesamten Wertschöpfungskette der Verpackungswirtschaft durchgeführt. Die Erkenntnisse aus der Beurteilung flossen in die weitere Ausarbeitung der Bestimmungen ein. Die Resultate der VOBU zeigen, dass die vorliegende Totalrevision der VGV sowohl effizient wie auch effektiv ist. Mit einem geringen volkswirtschaftlichen Gesamtaufwand kann ein nennenswerter ökologischer Nutzen generiert werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 5

1.1 Ausgangslage – Der Schweizer Verpackungsmarkt 5

1.2 Gründe für die Totalrevision der Verordnung über Getränkeverpackungen 9

1.3 Ziele der vorliegenden Totalrevision der Verordnung über Getränkeverpackungen 12

1.4 Rechtliche Grundlagen 13

1.5 Vorarbeiten im Zusammenhang mit der Vorlage 14

2 Grundzüge der Vorlage 15

2.1 Übersicht über die Massnahmen 15

2.2 Aufbau der Vorlage 17

3 Verhältnis zum internationalen Recht 19

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen 22

4.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen 22

4.2 2. Abschnitt: Getränkekartons und Verpackungen aus Kunststoff 28

4.3 3. Abschnitt: Vorgezogene Entsorgungsgebühr für Verpackungen aus Glas 34

4.4 4. Abschnitt: Verpackungen für Getränke 36

4.5 5. Abschnitt: Mitteilungspflichten 39

4.6 6. Abschnitt: Schlussbestimmungen 42

5 Änderung anderer Erlasse 45

6 Auswirkungen 45

6.1 Auswirkungen auf die Umwelt 45

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft 46

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Haushalte 52

6.4 Auswirkungen auf den Bund 52

6.5 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden 53

6.6 Schlussfolgerungen 53

7 Rechtliche Aspekte 53

Anhang: Übersicht zu den verwendeten Daten 55

1 Einleitung

Verpackungen erfüllen **wichtige Funktionen**. Sie schützen ein Produkt, vereinfachen die Handhabung, Lagerung und Logistik und bieten eine Fläche für wichtige Informationen. Diese Funktionen sind nicht nur aus gesellschaftlicher, sondern auch aus ökonomischer und ökologischer Sicht bedeutend: Sie können bspw. die Beschädigung eines Produktes verhindern, die Haltbarkeit von Lebensmitteln verlängern oder bestimmte Prozesse in der Logistik effizienter gestalten.

Gleichzeitig verursachen Verpackungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette **bedeutende Umweltbelastungen**, von der Gewinnung der Rohstoffe über die Produktion und den Transport bis hin zur Entsorgung. Durch die stetige Zunahme der eingesetzten Verpackungsmaterialien hat sich die Umweltbelastung in den letzten Jahrzehnten vervielfacht. Deswegen gewinnt die Forderung nach nachhaltigen Verpackungen an Gewicht in der Gesellschaft, den Medien und der Politik. Insbesondere die Motion Dobler 20.3695 «Förderung der Kreislaufwirtschaft. Die Schweiz soll mehr Plastik rezyklieren» verlangt einen Ausbau beim Recycling von verwertbaren Kunststoffen. Zudem legt das revidierte Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01; seit 1. Januar 2025 in Kraft) den Fokus auf die Förderung der Ressourcenschonung und der Kreislaufwirtschaft.

Mit der vorliegenden **Totalrevision der Verordnung über Getränkeverpackungen** (VGV, SR 814.621) sollen die durch Verpackungen verursachten Umweltbelastungen vermindert werden. Gleichzeitig lässt die Vorlage durch die Formulierung von Rahmenbedingungen der Wirtschaft genügend Handlungsspielraum, um sich selbst zu organisieren und den Markt spielen zu lassen. Durch den Verzicht auf Detailregulierungen wird sichergestellt, dass ökologische Ziele nicht in Konflikt mit den wichtigen Funktionen von Verpackungen stehen. Mit der Einführung verschiedener Bagatellgrenzen (z. B. nach Umsatz oder nach Menge, siehe Art. 4) wird zudem dafür gesorgt, dass kleine Unternehmen von den neuen Bestimmungen möglichst ausgenommen sind.

Um die Umweltauswirkungen effektiv und effizient zu reduzieren, müssen die gesamte Wertschöpfungskette und alle Verpackungen berücksichtigt werden. Der Geltungsbereich der Verordnung wird neu auf alle Verpackungstypen und -materialien ausgeweitet. Die Verordnung über Getränkeverpackungen aus dem Jahr 2000 wird zur **Verordnung über Verpackungen (VerpV)**.

1.1 Ausgangslage – Der Schweizer Verpackungsmarkt

Das USG legt die Grundsätze der Abfallhierarchie fest. Der Vorrang der **Abfallvermeidung und -verwertung** hat in der schweizerischen Abfallpolitik hohe Priorität und spiegelt sich in den Verordnungen wider, unter anderem in der VGV vom 5. Juli 2000. Dennoch weist die Schweiz im weltweiten Vergleich eine der höchsten Abfallmengen pro Person auf. Verpackungsmaterialien spielen dabei eine wesentliche Rolle. Sie bieten somit ein erhebliches Potenzial für die Abfallvermeidung und für die stoffliche Verwertung.

Im Jahr 2022 wurden gut **1.5 Million Tonnen Verpackungsmaterialien** auf den Schweizer Markt gebracht. Davon machen Verpackungen aus Papier/Karton mit ca. 800'000 Tonnen den Grossteil aus. Darauf folgen Verpackungen aus Glas (380 000 t)

und Kunststoff (350 000 t). Die restlichen Tonnen verteilen sich insbesondere auf Verpackungen aus Aluminium und Weissblech sowie Getränkekartons. Verpackungen aus Holz (ohne Paletten) oder Textilien spielen vergleichsweise eine untergeordnete Rolle.[1]

Nach Gebrauch werden die Verpackungen entweder energetisch verwertet, in der Regel in einer Kehrichtverbrennungsanlage (KVA), oder separat gesammelt und einer stofflichen Verwertung zugeführt.

Für Verpackungen aus Glas, Papier, Karton, Metall und Polyethylenterephthalat (PET)-Getränkeverpackungen existieren **schweizweit flächendeckende und koordinierte Separatsammlungen** mit anschliessender stofflicher Verwertung. Die Grundlagen dafür sind in zwei Verordnungen verankert:

- Die **Abfallverordnung** vom 4. Dezember 2015 (VVEA, SR 814.600) hält fest, dass die Kantone für verwertbare Anteile von Siedlungsabfällen wie Glas, Papier, Karton, Metall sowie Grünabfälle und Textilien so weit wie möglich Separatsammlungen bereitstellen und diese anschliessend stofflich verwertet werden. Zu den Siedlungsabfällen werden Abfälle aus Haushalten, den öffentlichen Abfalleimern wie auch Abfälle aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen gezählt, wenn sie von der Zusammensetzung her den Siedlungsabfällen entsprechen.

  Weiter definiert die VVEA, dass Nicht-Siedlungsabfälle (sog. «übrige Abfälle»), sprich betriebsspezifische Abfälle und Abfälle aus Unternehmen mit 250 oder mehr Vollzeitstellen, eigenständig durch die Unternehmen entsorgt werden müssen. Siedlungsabfallähnlicher Abfall aus diesen Unternehmen muss, soweit möglich und sinnvoll, separat gesammelt und stofflich verwertet werden.

- Die **VGV** reguliert insbesondere die Rücknahme und Finanzierung von Getränkeverpackungen aus Glas, PET und Metall. Sie legt ausserdem eine stoffliche Verwertungsquote von 75 Prozent für diese Verpackungen fest.

Die durch diese Verordnungen entstandenen, schweizweit flächendeckenden Recyclingmöglichkeiten für die Verpackungsmaterialien Glas, Papier, Karton und Metall bieten gegenüber der energetischen Verwertung **ökologische Vorteile**: Die stoffliche Verwertung (Recycling) benötigt einerseits weniger Energie als zur Gewinnung neuer Materialien aufgewendet werden muss. Andererseits können aus den gewonnenen Rezyklaten neue Produkte hergestellt und damit Primärressourcen eingespart werden. Die Kreislaufwirtschaft wird gestärkt. In einem ressourcenarmen Land wie der Schweiz werden somit wertvolle Materialien im Inland gehalten und den Unternehmen zur Verfügung gestellt.

Weiterhin grosses **Potenzial zur Schliessung von Kreisläufen besteht bei den Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons**. Abgesehen von den regulierten PET-Getränkeverpackung werden diese Verpackungen bisher nicht schweizweit flächendeckend gesammelt und stofflich verwertet. Dies, obwohl sie sich

[1] Wiprächtiger Maja, Rolli Christian und Melanie Haupt (2024). *Gewerbe- und Industrieverpackungen in der Schweiz*. Realcycle GmbH, Zürich.

aufgrund der hohen Qualität für ein Recycling eignen und in grossen Mengen jährlich als Abfall anfallen (über 300 000 t Kunststoffverpackungen und ca. 20 000 t Getränkekartons[2]). Es gibt zwar seit einigen Jahren privatwirtschaftlich organisierte Rücknahmesysteme für Kunststoffverpackungen (siehe Box 1), trotzdem werden nach wie vor erst geringe Mengen separat gesammelt und rezykliert. Das gilt sowohl für Verpackungen aus Haushalten wie auch aus dem Gewerbe und der Industrie. Insbesondere aufgrund der geringen separat gesammelten Mengen wurde in der Schweiz bisher nicht in eine Anlage zur Sortierung von gemischt gesammelten Kunststoffen (inklusive Getränkekartons) investiert. Diese Abfälle müssen im grenznahen Ausland sortiert werden.

Mit Ausnahme der in der VGV regulierten Getränkeverpackungen werden heute die durch Verpackungsmaterialien **verursachten Umweltbelastungen mit keiner nationalen Regulierung** umfassend und entlang der gesamten Wertschöpfungskette adressiert. Dies trotz der Bedeutung und der vorhandenen Optimierungspotenziale von Verpackungsmaterialien bei der Schonung von Ressourcen und der Schliessung von Kreisläufen.

Box 1: Privatwirtschaftliche Rücknahmesysteme von Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons

Separatsammlung von Kunststoffflaschen im Detailhandel

Seit einigen Jahren können Kundinnen und Kunden bei gewissen Detailhändlern Flaschen aus Kunststoff (insbesondere Polyethylen/PE- und Polypropylen/PP-Flaschen) kostenlos zurückgeben. Es handelt sich, aufgrund der relativ homogenen Zusammensetzung, um eine Separatsammlung, welche sich gut für das Recycling eignet.

Separatsammlungen von gemischten Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons aus Haushalten

Verschiedene Entsorgungsunternehmen bieten seit einigen Jahren kostenpflichtige Sammelsäcke für gemischte Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons aus Haushalten an. Kundinnen und Kunden können diese Sammelsäcke an verschiedenen Orten (Detailhandel, Entsorgungsunternehmen, etc.) beziehen. Die vollen Säcke werden in der Regel an eine Entsorgungsstelle der Gemeinde oder dem Detailhandel zurückgebracht. Die zwei grössten Systeme in der Schweiz sind nachfolgend kurz beschrieben. Beide Systeme, respektive deren Mitglieder, müssen derzeit bei den zuständigen Behörden (Kanton oder Gemeinde) eine Konzession einholen, denn die gesammelten Fraktionen sind Teil des Siedlungsabfallmonopols, für deren Entsorgung die Kantone oder Gemeinden zuständig sind.

[2] Wiprächtiger Maja, Rolli Christian und Melanie Haupt (2024). *Gewerbe- und Industrieverpackungen in der Schweiz.* Realcycle GmbH, Zürich.

RecyPac – Branchenorganisation zur Rücknahme und Verwertung von Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons aus Haushalten[3]

RecyPac ist ein im Jahr 2023 gegründeter Non-Profit-Verein. Zu den Mitgliedern gehören grösstenteils Verpackungs- und Produkteherstellerinnen (bspw. Semadeni Industry Group, Bachmann Group, Emmi, Henkel, Nestlé, Coca-Cola, Unilever, etc.) und Detailhändlern (Migros, Coop, Denner, Lidl, Volg, etc.), d.h. die Inverkehrbringer von Verpackungen. Ein Entsorger (Transcycle) sowie ein Gemeindeverband (Schweizerischer Verband Kommunale Infrastruktur) sind ebenfalls Teil des Vereins. RecyPac wurde im Oktober 2024 operativ. Ziel ist es, eine flächendeckende und einheitliche Rücknahme und stoffliche Verwertung von Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons in der Schweiz zu etablieren.

VSPR – Verband Schweizer Plastic Recycler[4]

Der Verband Schweizer Plastic Recycler koordiniert und zertifiziert verschiedene, bereits existierende privatwirtschaftliche und öffentliche Sammelsysteme für Kunststoffverpackungen und Getränkekartons aus Haushalten sowie für weitere Kunststoffe (expandiertes Polystyrol, Silo-Folien aus der Landwirtschaft, etc.). Zu den Mitgliedern zählen insbesondere Entsorgungsunternehmen, wie Innorecycling, Kunststoffsammelsack Schweiz, Cand-Landi oder Resilux. Weitere Mitglieder sind Abfallzweckverbände (bspw. REAL oder A-Region), aber auch Verpackungsherstellerinnen (bspw. Greiner Packaging) und Detailhändler (bspw. Migros). Der VSPR zielt darauf ab, dass möglichst viele Kunststoffe in der Schweiz einer stofflichen Verwertung zugeführt werden.

Vorgesehene Zusammenarbeit zwischen RecyPac und VSPR

Die beiden Systeme setzen sich für das hochwertige Recycling von Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons, insbesondere aus Haushalten, ein und haben sich vergleichbare Ziele gesetzt. RecyPac will bis 2030 eine Recyclingquote von 55 Prozent für Verpackungen aus Kunststoff und 70 Prozent für Getränkekartons erreichen. Der VSPR fordert von den zertifizierten Unternehmen, dass sie Massnahmen treffen, um langfristig eine Industrierückführungsquote von 70 Prozent zu erreichen (siehe Box 3 zu den Begriffen der Recyclingquote oder Industrierückführungsquote). Um ein kundenfreundliches Angebot zu fördern und die Ziele zu erreichen, soll mit Absprachen sichergestellt werden, dass die Sammelsäcke der beiden Systeme bei allen Sammelstellen abgegeben werden können. Somit haben Kundinnen und Kunden eine grössere Anzahl an Rückgabestellen zur Verfügung. Weiter wollen beide Systeme gegenseitig die jeweiligen Monitoring-Systeme anerkennen, sprich die Anforderung an die Kontrolle und das Reporting der Stoffströme.

[3] RecyPac – Kreislauf Plastik und Getränkekarton
[4] Plastikrecycling Schweiz | VSPR (plasticrecycler.ch)

1.2 Gründe für die Totalrevision der Verordnung über Getränkeverpackungen

Die Revision dient einerseits der Umsetzung der neuen Anpassungen des USG anlässlich der **parlamentarischen Initiative 20.433** «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken»[5] sowie von weiteren politischen Vorstössen der Eidgenössischen Räte (siehe Ausführungen weiter unten). Andererseits entspricht sie ökologisch und ökonomisch sinnvollen Anpassungen an den Stand der Technik sowie an veränderte Umstände im Verpackungsmarkt, auch in Bezug auf internationale Regulierungen.

Veränderungen im Verpackungsmarkt und Potenziale für die Kreislaufwirtschaft

Die VGV wurde im Jahr 2000 das letzte Mal revidiert. Der Verpackungsmarkt hat sich in den letzten 25 Jahren stark entwickelt und die Menge eingesetzter Verpackungsmaterialien hat stetig zugenommen. Es wird davon ausgegangen, dass ohne neue Bestimmungen die Zunahme fortschreitet: Weder der technische Fortschritt noch der Einfluss der EU-Regulierungen können die Zunahme aufgrund des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum kompensieren. Im Jahr 2030 würden damit die in der Schweiz in Verkehr gebrachten Verpackungsmaterialien eine **Umweltbelastung von rund 2.5 Mio. Tonnen CO_2-Äquivalente** verursachen[6].

Gleichzeitig bieten **moderne Technologien** neue Möglichkeiten für eine umweltgerechte Herstellung sowie die Entsorgung von Verpackungsabfällen. Verschiedene Unternehmen produzieren heute erfolgreich ökologische Verpackungen, sprich reduzieren das Verpackungsvolumen auf das Notwendige, entwickeln gut rezyklierbare Verpackungen und setzen bei der Produktion zurückgewonnene Materialien (Rezyklate) ein. Zudem hat die Sortier- und Recyclingtechnologie grosse Fortschritte gemacht. Das Rezyklieren der meisten Verpackungen ist heute möglich und ökologisch vorteilhaft gegenüber der Verbrennung[7]. Swiss Recycle (Kompetenzzentrum für Recycling und Kreislaufwirtschaft) beziffert den jährlichen Umweltnutzen, welcher durch das gesamte Recycling in der Schweiz entsteht, auf ca. 510'000 Tonnen CO_2-Äquivalente [8].

Dank den technologischen Entwicklungen öffnen sich also neue **Potenziale zur Ressourcenschonung und Kreislaufschliessung**, auch unter Wahrung der wichtigen Funktionen von Verpackungen und der wirtschaftlichen Machbarkeit.

Aufhebung nicht mehr gebrauchter Bestimmungen

Noch vor einigen Jahren war die Verwendung von PVC in Getränkeverpackungen verbreitet. Die VGV unterstellte die Einwegverpackungen aus PVC einerseits einer Kennzeichnungspflicht (Art. 4 Bst. c geltende VGV) und andererseits einer Pfandpflicht (Art. 6 VGV). Inzwischen wird PVC in Getränkeverpackungen praktisch nicht mehr eingesetzt und ist durch andere Materialien ersetzt worden. Daher kann auf die entsprechenden Bestimmungen verzichtet werden.

---

5 20.433 | Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken | Geschäft | Das Schweizer Parlament
6 Ecoplan (2024). VOBU der Massnahmen im Verpackungsbereich. Ecoplan, Bern.
7 Siehe bspw. carbotech (2017). Ökobilanzen von Recyclingsystemen in der Schweiz. carbotech, Zürich.
8 Kennzahlen und Quoten - Swiss Recycle

Regulierungsbedarf u. a. zur Reduktion externer Kosten

Verschiedene Faktoren führen dazu, dass die Potenziale bisher nicht ausgeschöpft wurden. Es zeigt sich, dass die verursachten Umweltkosten (sogenannte externe Kosten) nicht in die Produktionskosten bei der Herstellung von Verpackungen eingerechnet werden. Es wird davon ausgegangen, dass im Jahr 2030 die in der Schweiz in Verkehr gebrachten Verpackungen **externe Kosten von 2 Milliarden Franken** verursachen.[9]

Zudem besteht eine **Regulierungslücke** durch die mangelhafte Regelung und Durchsetzung des Verursacher- und Vorsorgeprinzips im Verpackungsbereich. Mit Ausnahme der in der VGV regulierten Getränkeverpackungen sind die Inverkehrbringer bisher nicht verpflichtet, die auf den Markt gebrachten Verpackungen wieder zurückzunehmen und der Verwertung zuzuführen. Sie profitieren dennoch von der durch die Inverkehrbringer von Getränkeverpackungen und der durch die Kantone/Gemeinden finanzierten und zur Verfügung gestellten Entsorgungsinfrastruktur.

Im Bereich der Verpackungen aus Glas reicht die vorgezogene Entsorgungsgebühr (VEG) auf Getränkeverpackungen heute bspw. nicht mehr aus, um die Finanzierung der gesamten Glas-Entsorgung aus Siedlungsabfällen über die Gebühr sicherzustellen. Viele andere Verpackungen aus Glas (wie Konfitüren-Glas, etc.) werden darin mitentsorgt und verursachen ungedeckte Kosten, was als sogenannte **Trittbrettfahrer-Problematik** bezeichnet wird. Die Gemeinden müssen diese Lücke durch Grund- oder Sackgebühren ausgleichen.

Eine weitere Herausforderung stellt die **fehlende Transparenz** im Verpackungsmarkt dar. Bei vielen der vorliegenden Daten handelt es sich um Schätzungen aus Studien, aber nicht um effektiv gemessene Werte. Dies behindert den Vollzug der Umweltschutz- und Abfallgesetzgebung des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Daneben wird die mangelnde Transparenz von der Bevölkerung kritisiert. Viele Bürgerinnen und Bürger rezyklieren Verpackungsmaterialien nach bestem Wissen und Gewissen, wissen aber letztendlich nicht genau, was mit den Verpackungen geschieht, bspw. ob diese umweltgerecht verwertet werden.

Erfüllung politischer Vorstösse

Die im Jahr 2021 angenommene **Motion Dobler 20.3695** «Förderung der Kreislaufwirtschaft. Die Schweiz soll mehr Plastik rezyklieren»[10] beauftragt den Bundesrat, auf Verordnungsstufe eine schweizweit flächendeckende und koordinierte Separatsammlung von verwertbaren Anteilen von Kunststoffen festzulegen. Weiter wurde im März 2024 im Rahmen der **parlamentarischen Initiative 20.433** «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» [11] eine Revision des USG verabschiedet. Ziel dieser Revision ist die Förderung der Ressourcenschonung und die Schliessung von Kreisläufen. Schliesslich fordert auch die Motion 18.3712 «Weniger Plastikmüll in

[9] Ecoplan (2024). VOBU der Massnahmen im Verpackungsbereich. Ecoplan, Bern.
[10] 20.3695 | Förderung der Kreislaufwirtschaft. Die Schweiz soll mehr Plastik rezyklieren | Geschäft | Das Schweizer Parlament
[11] 20.433 | Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken | Geschäft | Das Schweizer Parlament

Gewässern und Böden» der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates eine Reduktion der Umweltbelastung durch Kunststoffe. Die Vorlage trägt schliesslich auch dazu bei, die Klimastrategie der Schweiz[12] zu erreichen.

Internationales Umfeld

In der EU, dem wichtigsten Handelspartner der Schweiz, existiert seit 1994 eine umfassende Verpackungsrichtlinie (Richtlinie 94/62/EG[13]). Sie wurde mehrmals revidiert und den veränderten technischen und wirtschaftlichen Bedingungen angepasst. Im Dezember 2024 wurde eine neue, für alle Mitgliedsstaaten bindende **EU-Verpackungsverordnung** (EU) 2025/40[14] verabschiedet (siehe auch Kapitel 3). Die bisher geltende Verpackungsrichtlinie, welche durch die EU-Mitgliedsstaaten in nationalen Gesetzen umgesetzt wurde, wird damit aufgehoben.

Sowohl in der existierenden Richtlinie wie auch in der neuen Verordnung werden Verpackungen stärker reguliert als dies in der Schweiz der Fall ist. Schweizer Unternehmen, welche in die EU liefern, müssen die sich aus der Verpackungsrichtlinie ergebenden Erlasse der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten einhalten und werden in Zukunft die EU-Verpackungsverordnung beachten müssen.

Box 2: Staatliches Handeln zur Unterstützung der privatwirtschaftlichen Initiativen

Wie in der Box 1 dargestellt, arbeitet die Wirtschaft bereits an einigen der bekannten Herausforderungen, insbesondere an der vermehrten Rücknahme von Verpackungen aus Kunststoff aus dem Siedlungsabfall.

Zur Umsetzung dieser privatwirtschaftlichen Bestrebungen sind gewisse Rahmenbedingungen notwendig. Dies haben Workshops mit Branchenvertreterinnen und -vertretern gezeigt, die im Zuge der volkswirtschaftlichen Beurteilung (VOBU) dieser Vorlage durchgeführt wurden. Primär sollten Verpackungen aus Kunststoff aus dem Siedlungsabfallmonopol der Kantone herausgenommen werden, damit ein nationales Sammelsystem etabliert werden kann. Das Beantragen einer Konzession zur Separatsammlung in jeder Gemeinde ist aufwendig und behindert somit effiziente Separatsammlungen. Ausserdem können mit einheitlichen Bestimmungen für alle Unternehmen gleich lange Spiesse geschaffen und die Trittbrettfahrerproblematik ausgeschlossen werden.

Gleichzeitig gilt es die Bedürfnisse der Kantone und Gemeinden wie auch der Konsumentinnen und Konsumenten zu berücksichtigen. Bspw. ist es aus

[12] Langfristige Klimastrategie 2050

[13] Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2025/40, ABl. L 2025/40, 22.1.2025.

[14] Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG, ABl. L 2025/40, 22.1.2025.

ökologischer Sicht nicht erwünscht, dass verschiedenste private Sammelsysteme gleichzeitig in einem bestimmten Gebiet aktiv sind. Verschiedene Sammelsysteme beanspruchen meist knappen öffentlichen Raum und führen zu Mehrverkehr mit den entsprechenden Belastungen (Überlastung der Strassen, Lärm- und Luftbelastung), was den ökologischen Nutzen der Separatsammlung schmälert. Gleichzeitig wäre eine einheitliche Separatsammlung wünschenswert, damit ein kundenfreundliches und einfach zu verstehendes System entstehen kann, was in der Regel die Qualität (weniger Fremdmaterialien) und Quantität stark steigert. Schliesslich darf die Abfallplanung der Kantone nicht erschwert werden, indem neue Entsorgungssysteme eingeführt und evtl. bald darauf wieder abgeschafft werden.

Zielführend, notwendig und von der Branche gewünscht ist demnach eine Rahmenregulierung, die es erlaubt, privatwirtschaftliche Initiativen erfolgreich voranzutreiben, ohne jedoch die Planungssicherheit der Kantone und der Abfallwirtschaft oder den ökologischen Nutzen zu beeinträchtigen.

1.3 Ziele der vorliegenden Totalrevision der Verordnung über Getränkeverpackungen

Die vorliegende Verordnungsrevision zielt darauf ab, die **Umweltbelastung von Verpackungen zu vermindern, faire Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen und damit zugleich parlamentarische und gesetzliche Aufträge zu erfüllen**. Dabei konzentriert sich die Vorlage auf die wesentlichen Potenziale entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Die **Hauptziele** der vorliegenden Verordnungsrevision sind demnach:

- Reduktion des Einsatzes von Verpackungsmaterialien sowie die Erhöhung der Rezyklierbarkeit und des Anteils der eingesetzten Rezyklate bei Verpackungen.

Die Reduktion der eingesetzten Verpackungsmaterialien ist die wirkungsvollste Art, die Umweltbelastung zu reduzieren. Weiter kann die Umweltbelastung durch rezyklierbare Verpackungen und Verpackungen mit Rezyklateinsatz verringert werden.

- Aufbau einer flächendeckenden und koordinierten Separatsammlung und stofflichen Verwertung von Verpackungen aus Kunststoff sowie von Getränkekartons.

Nur wenn Verpackungen effektiv separat gesammelt und stofflich verwertet werden, können die rezyklierbaren Verpackungen auch tatsächlich in Rezyklate verarbeitet werden.

- Ausbau der Finanzierung der Entsorgung von Verpackungen aus Glas zur Schliessung der bestehenden Finanzierungslücke.

Die Entsorgung der separat gesammelten Abfälle muss nachhaltig finanziert werden. Eine unausgewogene Finanzierungslösung kann das erfolgreiche Fortbestehen von Systemen gefährden.

- Schaffung der Möglichkeit einer Ausnahme von der Pfandpflicht bei Getränkeverpackungen.

Mehrwegverpackungen bieten in den meisten Fällen ökologische Vorteile gegenüber Einwegverpackungen. Mit der Ausnahmemöglichkeit von der Pfandpflicht soll der Einsatz von Mehrwegverpackungen gefördert werden.

- Ausbau der Mitteilungspflichten zur Erhöhung der Transparenz im Verpackungsmarkt.

Ohne die Kenntnis über die Stoffströme bei Verpackungen können weder die effektiven Umweltbelastungen durch Verpackungen quantifiziert noch die Entwicklungen gemessen werden. Es liessen sich keine Ziele wie bspw. Verwertungsquoten festlegen. Ausserdem erschwert dies den Vollzug der Abfallgesetzgebung und führt zu Unmut in der Bevölkerung.

1.4 Rechtliche Grundlagen

Das **USG** stellt die Basis für die bestehende VGV und die neue Verpackungsverordnung dar:

Die **Artikel 30*a* und 30*d* USG** erlauben es dem Bundesrat, bestimmte Anforderungen an die Herstellung von Verpackungen festzulegen. Diese Artikel wurden bereits angewendet, um Vorgaben zur Zusammensetzung von Getränkeverpackungen zu erlassen, damit diese bestehende Recyclingprozesse nicht behindern (Art. 3 VerpV). Der im Rahmen der parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» beschlossene **neue Artikel 35*i* USG** (seit 1.1.2025 in Kraft) konkretisiert mit einer beispielhaften Aufzählung die Möglichkeit, weitere Anforderungen an Verpackungen und Produkte zu stellen, um die Umweltbelastung zu reduzieren.

Artikel 30*b* USG sieht einerseits vor, dass der Bundesrat bestimmte Abfälle bestimmen kann, die getrennt gesammelt und entsorgt werden müssen. Andererseits kann der Bundesrat Inverkehrbringer von Produkten verpflichten, diese nach Gebrauch zurückzunehmen. Die in Artikel 19 VerpV festgelegte subsidiäre Rücknahmepflicht für PET- und Aluminium-Getränkeverpackungen und die in Artikel 20 VerpV festgelegten Verwertungsquoten basieren auf diesem Artikel. Die Pflichten können gestützt auf diese gesetzliche Grundlage auch auf andere Verpackungsmaterialien ausgedehnt werden.

Die in Artikel 8 VerpV festgelegte vorgezogene Entsorgungsgebühr für Verpackungen aus Glas stützt sich auf **Artikel 32*a*^{bis} USG**. Dieser Artikel lässt sich auf andere (Glas-) Verpackungen anwenden.

Schliesslich ermöglichen die **Artikel 44 und 46 USG** die Erhebung gewisser Daten, um die Wirkung der erlassenen Regulierung zu prüfen und den Vollzug sicherzustellen. Entsprechende Mitteilungspflichten sind im 5. Abschnitt der VerpV für Getränkeverpackungen bereits verankert.

Bestehende Verordnungen mit Bezug zu Verpackungen

Einzelne Aspekte von Verpackungen in Bezug auf Funktion und Inhalt werden in einer **Vielzahl von Erlassen** reguliert. Nachfolgend zwei Beispiele: Die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005 (ChemRRV, SR 814.81) legt bspw. den maximalen Gehalt an Schwermetallen in Verpackungen oder gewisse Kennzeichnungspflichten fest. Die Bedarfsgegenständeverordnung vom 16. Dezember

2016 (SR 817.023.21) stellt spezifische Anforderungen an Materialien und Gegenstände, welche mit Lebensmitteln in Berührung kommen. Dies betrifft folglich auch Verpackungsmaterialien.

Die bestehende **VGV** ist der einzige Erlass, welcher die gesamte Wertschöpfungskette eines Verpackungstyps betrachtet, um die Umweltauswirkungen zu reduzieren. Die VGV bildet die Grundlage für die neuen Bestimmungen, da sich die darin erlassenen Bestimmungen in der Praxis bewährt haben und darauf aufgebaut werden kann. Ausserdem wird damit sichergestellt, dass neue Bestimmungen zu Verpackungen nicht auf weitere Erlasse verteilt werden. Aus der aktuellen VGV wird damit eine Verordnung über Verpackungen. Der Titel der Verordnung und der Geltungsbereich werden folglich angepasst.

Die bestehenden, weiteren Erlasse, welche Verpackungen oder Verpackungsmaterialien regulieren, sind von dieser Revision nicht betroffen. Eine Ausnahme bildet einzig die Verordnung vom 7. September 2001 über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas (SR 814.621.4), welche aufgrund der Ausweitung der VEG-Pflicht auf weitere Verpackungen aus Glas (Kapitel 3 VerpV) angepasst werden muss (siehe Kapitel 5).

1.5 Vorarbeiten im Zusammenhang mit der Vorlage[15]

Bevor Massnahmen ausgearbeitet und in einer umfassenden volkswirtschaftlichen Beurteilung auf deren ökonomische und ökologische Effizient und Effektivität[16] hin geprüft wurden, führte das BAFU **Interviews mit wichtigen Akteuren** der Verpackungsbranche durch. Ziel war es, die Entscheid- und Arbeitsprozesse bei der Gestaltung und Herstellung wie auch dem Verkauf und der Entsorgung von Verpackungen zu verstehen.

Die Interviews haben gezeigt, dass die **Wertschöpfungskette im Verpackungsmarkt** stark verzahnt ist. Verpackungshersteller müssen den Anforderungen der Produkteherstellerinnen genügen. Gleichzeitig haben Verpackungshersteller gewisse Maschinen und Materialien zur Verfügung und können nicht beliebig auf die Wünsche der Produkteherstellerinnen eingehen. Ausserdem sind viele rechtliche Aspekte bei Verpackungen zu berücksichtigen, wie bspw. das Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014 (SR 817.0) oder Regulierungen in der EU für den internationalen Handel.

Detailhändlerinnen haben zusätzliche Anforderungen an Verpackungen, damit bspw. der Transport und die Handhabung effizient gestaltet werden kann. Die Entsorgungsunternehmen, insbesondere die Sortierer und Recycler, sind auf einfach sortier- und rezyklierbare Verpackungen angewiesen, damit sie eine hohe Qualität bei Rezyklaten erreichen können. Ausserdem müssen gewisse Verpackungsabfallmengen gesammelt werden, damit sich der Betrieb finanziell lohnt.

Die **Erkenntnisse** aus den Vorarbeiten flossen in die Ausarbeitung der vorliegenden Massnahmen ein. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass auf Detailregulierungen

[15] Einzelheiten siehe: Ecoplan (2024). VOBU der Massnahmen im Verpackungsbereich. Ecoplan, Bern.
[16] Ecoplan (2024). VOBU der Massnahmen im Verpackungsbereich. Ecoplan, Bern.

verzichtet wurde und weitgehend Rahmenbedingungen gesetzt werden. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen kann sich die Wirtschaft entlang der gesamten Wertschöpfungskette eigenständig organisieren und die verschiedenen Anforderungen berücksichtigen sowie die relevanten Akteure einbeziehen.

Die vorgeschlagenen Regelungen wurden zudem in **zwei Workshops mit Vertretungen der Fach- und Branchenverbände und grossen Unternehmen** diskutiert und stiessen dort überwiegend auf Zustimmung.

2 Grundzüge der Vorlage

Die aktuelle VGV reguliert ausschliesslich **Getränkeverpackungen**. Dieser Verpackungstyp hat einen nennenswerten Anteil an der Gesamtmenge an in der Schweiz verbrauchten Verpackungen (ca. 25%). Der Grossteil an Verpackungen ist damit jedoch nicht erfasst (ca. 75%).

Die **VGV wurde erfolgreich in der Praxis umgesetzt**. Die darin formulierten Rahmenbedingungen und Ziele haben dazu geführt, dass die Rezyklierbarkeit von Getränkeverpackungen und Verwertungsquoten erhöht sowie die Transparenz gefördert wurde. In der vorliegenden Revision werden diese erfolgreichen Instrumente beibehalten, wo nötig jedoch auf weitere Verpackungstypen und -materialien angewendet. Damit ist einerseits sichergestellt, dass nicht einzelne Verpackungstypen oder -materialien bevorzugt behandelt werden und dass gleiche Bedingungen für alle Akteure in derselben Branche bestehen. Andererseits können weitere Ressourcen gespart und Kreisläufe geschlossen werden.

2.1 Übersicht über die Massnahmen

Die nachfolgende Abbildung zeigt die in der Vorlage enthaltenen neuen Stossrichtungen im Überblick. Ausführliche Informationen finden sich im Kapitel 4.

Neue oder ausgebaute Massnahme	Neue oder angepasste Artikel	Betroffene Verpackungsmaterialien				
		Kunststoff / Getränkekartons	Aluminium	Glas	Papier Karton	Weitere Materialien
Anforderungen an Verpackungen	3	+	+	+	+	+
Anforderung an Rücknahme	4,5 und 6	+ (ohne PET-Getränkeflaschen)				
Verwertungsquoten	7	+ (ohne PET-Getränkeflaschen)				
Ausbau der Finanzierung	8			+		
Ausnahme von Pfandpflicht (nur bei Getränkeverpackungen)	18	+	+	+	+	+
Mitteilungspflicht Sortier- und Recyclingwerke	23	+				
Mitteilungspflicht für Inverkehrbringer	22	+	+	+	+	+

Das «Plus» in den dunkelblauen Felder zeigt, welches Verpackungsmaterial von der jeweiligen Massnahme betroffen ist. Leere Felder in hellblau bedeuten, dass dort keine neue Massnahme eingeführt wird, sprich das Material nicht betroffen ist, aber eine Regulierung entweder in der aktuellen VGV oder einer anderen Verordnung bereits existiert und funktioniert. Es braucht folglich keine neue Regulierung. Hellgraue Felder bedeuten, dass es dort keine speziellen Regulierungen gibt und auch nicht notwendig sind (weil der Markt dies bisher selbst regeln konnte).

Die Abbildung listet die 7 Stossrichtungen auf (linke Spalte) und verdeutlicht, welche Verpackungsmaterialien jeweils betroffen sind. Die in Artikel 3 VerpV festgehaltenen, ausgebauten Anforderungen, dass Verpackungen nach technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten auf ein notwendiges Mindestmass beschränkt werden, rezyklierbar sein, einen möglichst hohen Anteil an Rezyklaten enthalten und besorgniserregende Stoffe vermieden werden sollen, gilt für alle Materialien, sprich alle Verpackungen. Dadurch sollen die Ressourcenschonung und Kreislaufschliessung bereits bei der Herstellung von Verpackungen berücksichtigt werden.

Die neuen Anforderungen an die Rücknahme in Artikel 4 bis 7 VerpV richten sich ausschliesslich an Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons, weil für Verpackungsmaterialien aus Glas, Metall und Papier/Karton bereits erfolgreiche Separatsammlungen existieren (siehe Kapitel 2). PET-Getränkeflaschen sind hiervon ebenfalls ausgeschlossen, denn diese sollen weiterhin im bestehenden, geschlossenen Kreislauf geführt werden (gemäss existierender Regulierung). Diese neue Bestimmung schafft die Grundlage für die Einführung einer schweizweit flächendeckenden und qualitativ hochwertigen Separatsammlung von verwertbaren Kunststoffverpackungen.

Die Bestimmungen zur Finanzierung der Entsorgung von Verpackungsmaterialien müssen derzeit nur bei Verpackungen aus Glas angepasst werden. Mit dem Ausbau

der VEG auf weitere Verpackungsgläser (Art. 8 ff. VerpV) soll die bestehende Finanzierungslücke bei der Altglas-Entsorgung mehrheitlich geschlossen werden.

Mit der neuen Möglichkeit zur Ausnahme von der Pfandpflicht in Artikel 18 VerpV soll der Einsatz von Mehrwegverpackungen für Getränke gefördert werden.

Schliesslich werden mit den Artikeln 22 und 23 VerpV die Mitteilungspflichten ausgebaut, um zukünftig mehr Transparenz bei den Stoffströmen zu erlangen.

2.2 Aufbau der Vorlage

Die Grundstruktur der bisher geltenden VGV bleibt erhalten. Inhaltlich soll die VerpV auf alle Verpackungstypen und -materialien ausgeweitet und mit neuen Anforderungen erweitert werden. Die nachfolgende, vergleichende Darstellung zeigt die Unterschiede:

Bestehend: Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV)	**NEU: Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Verpackungen (VerpV)**	**Kommentar**
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	Nebst dem Geltungsbereich und den Begriffen sind neu auch die allgemeinen Anforderungen an Verpackungen in Abschnitt 1 festgehalten, die in der aktuellen VGV im Abschnitt 2 waren.
2. Abschnitt: Anforderungen an Getränkeverpackungen	2. Abschnitt: Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff	In Abschnitt 2 werden neu die subsidiäre Rücknahme von Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff, die Anforderungen an die Rücknahme und die Verwertungsquoten festgelegt.
3. Abschnitt: Abgabe und Rücknahme von Getränkeverpackungen	3. Abschnitt: Verpackungen aus Glas	Die etablierte VEG auf Getränkeverpackungen aus Glas wird neu auf alle Glasverpackungen aus Lebensmittel- und Kosmetika ausgeweitet und in Abschnitt 3 (ehemals Abschnitt 4) festgehalten.
4. Abschnitt: Vorgezogene Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen	4. Abschnitt: Verpackungen für Getränke	Der Abschnitt 4 enthält neu die Bestimmungen zur Kennzeichnung, zur Pfandpflicht sowie zur Abgabe und Rücknahme von Getränkeverpackungen. Diese waren vorgängig im Abschnitt 2 und 4 festgehalten.
5. Abschnitt: Mitteilungspflichten	5. Abschnitt: Mitteilungspflichten	Neu werden die Mitteilungspflichten auf alle Verpackungsmaterialien ausgeweitet.
6. Abschnitt: Schlussbestimmungen	6. Abschnitt: Schlussbestimmungen	Das Inkrafttreten wird hier festgelegt. Gewisse Artikel haben Übergangsfristen.

Die VerpV bleibt weiterhin in 6 Abschnitte gegliedert. Die Abschnitte 1, 5 und 6 betreffen alle Verpackungen und Verpackungsmaterialien. Die Abschnitte 2, 3 und 4 adressieren ein Verpackungsmaterial und/oder einen Verpackungstyp.

Box 3: Wichtige Definitionen

Sammelquote: Prozentualer Anteil der während eines Kalenderjahres gesammelten Verpackungen am gesamten für die Verwendung im Inland abgegebenen Gewicht der Verpackungen aus diesem Material.

Verwertungsquote (Recyclingquote): Prozentualer Anteil der während eines Kalenderjahres stofflich verwerteten Verpackungen am gesamten für die Verwendung im Inland abgegebenen Gewicht der Einwegverpackungen aus diesem Material.

In der VerpV gilt als «Anteil stofflich verwerteter Verpackungen» der Anteil, der nach der ersten Behandlungsstufe, sprich der Sortierung und eventuell weiterer Prozessschritte zur Reinigung der Materialien, in eine Recyclinganlage gelangt (Inputmenge). Es handelt sich dabei um sortenreine Fraktionen, wie bspw. Stücke von Glas, Papier oder einzelne Kunststoffpolymere.

Die Begriffe Recycling und stoffliche Verwertung werden sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch als auch in dieser Verordnung deckungsgleich verwendet.

Industrierückführungsquote: Verhältnis der Menge rezyklierter (stofflich verwerteter) Materialien im Verhältnis zu der in die Verarbeitung eingebrachten Mengen in Prozent.

In der VerpV gelten hier jene Materialien als Ausgangspunkt, die nach der Sortierung in den weiteren Recyclingprozess gelangen (also ohne Fremdstoffe). Als Endpunkt wird das Rezyklat gemessen, welches für neue Produkte eingesetzt werden kann.

Die Industrierückführungsquote wird auch «technische Recyclingquote» genannt.

Rücklaufquote *(bei Mehrwegverpackungen):* Berechnet wird die Rücklaufquote, indem die Anzahl an Verbraucherin/Endabnehmer abgegebenen, befüllten Standardverpackungen ins Verhältnis zur Anzahl der Standardverpackungen, die nach dem Reinigen zur Wiederbefüllung bereitgestellt werden, gesetzt wird.

Vom BAFU beauftragte private Organisation (Organisation): Artikel 32*a*^{bis} USG verpflichtet den Bund dazu, die Erhebung, Verwaltung und Verwendung der vorgezogenen Entsorgungsgebühren an eine private Organisation auszulagern. Der Bund führt hierzu alle fünf Jahre eine öffentliche Ausschreibung durch. Bewerben können sich privatwirtschaftliche Unternehmen oder auch Organisationen und Vereine. Es ist jedoch nicht zulässig, dass die öffentliche Hand die Mandate annimmt. Auf Verordnungsebene ist festgehalten, dass die vom Bund beauftragte Organisation keine wirtschaftlichen Interessen im Zusammenhang mit der Herstellung, der Ein- oder Ausfuhr, der Abgabe oder der Entsorgung der gebührenbelasteten Objekte wahrnehmen darf.

Private Branchenorganisation: In der Schweiz gibt es keine rechtlich verbindliche Definition einer privaten Branchenorganisation. Vielfach handelt es sich bei einer Branchenorganisation um einen Zusammenschluss von Herstellern und Händlern. Sie kann aber nur aus Recyclingbetrieben bestehen sowie sämtliche Mischformen umfassen. Eine Branchenorganisation wird freiwillig von der Wirtschaft gegründet, um eine spezifische Aufgabe zu erfüllen. Der Bund ist nicht Teil einer solchen Organisation.

3 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Umweltversammlung der Vereinten Nationen (UNEA) hat im März 2022 einstimmig beschlossen, **Verhandlungen über ein rechtlich verbindliches Abkommen zu Kunststoffen** aufzunehmen (Plastikabkommen). Im Fokus steht ein Ansatz, der den gesamten Lebenszyklus von Kunststoffen berücksichtigt – von der Produktion, über das Inverkehrbringen bis hin zum Verbrauch und zur Abfallentsorgung. Das künftige Abkommen soll Massnahmen enthalten, um bestimmte problematische und vermeidbare Kunststoffprodukte sowie bedenkliche Chemikalien in Kunststoffen zu verbieten oder zu reduzieren, das Design von Kunststoffprodukten hinsichtlich ihrer Kreislaufeignung zu verbessern sowie die Abfallbewirtschaftung von Kunststoffabfällen auszubauen. Die Schweiz setzt sich für ein wirksames Abkommen mit globalen Regeln entlang des gesamten Lebenszyklus von Kunststoffen ein, um Mensch und Umwelt vor der Belastung durch Kunststoffe zu schützen. Die Verhandlungen sind derzeit am Laufen. Die vorliegende Totalrevision steht im Einklang mit den laufenden Verhandlungen und ist flexibel genug gestaltet, um künftige internationale Bestimmungen aufzunehmen.

Internationale Verpflichtungen ergeben sich für die Schweiz weiter als Mitgliedstaat der WTO. Massgebend ist hier insbesondere das **Übereinkommen vom 12. April 1979 über technische Handelshemmnisse** (TBT-Übereinkommen, SR 0.632.231.41). Das TBT-Übereinkommen legt allgemeine Rahmenbedingungen fest, um zu vermeiden, dass technische Vorschriften den Handel unverhältnismässig beeinträchtigen. Es anerkennt das Recht, zum Schutz öffentlicher Interessen Anforderungen an Produkte und deren Kennzeichnung zu erlassen, sofern die Grundsätze der Nicht-Diskriminierung und Verhältnismässigkeit eingehalten werden. Im vorliegenden Fall werden neue, allgemeine Anforderungen an Verpackungen, Rücknahmepflichten, Mitteilungspflichten und Gebühren zum Schutz der Umwelt eingeführt. Die Vorgaben gelten sowohl für inländische als auch ausländische Wirtschaftsakteure und sind somit nicht diskriminierend. Bei der Ausarbeitung ihrer technischen Vorschriften wird von den WTO-Mitgliedern ausserdem erwartet, dass sie internationale Normen berücksichtigen. Um unnötige technische Handelshemmnisse zu vermeiden, orientieren sich die neuen Vorgaben an jenen unseres wichtigsten Handelspartners: der EU. Ausserdem werden insbesondere Rahmenregulierungen erlassen, worin sich die Unternehmen selbst organisieren und somit internationale Verpflichtungen berücksichtigen können. Es wird für die vorliegende Revision parallel zur Vernehmlassung ein WTO-Notifizierungsverfahren durchgeführt. Ziel der Notifikation ist, dass sich Staaten gegenseitig über Entwürfe neuer Vorschriften informieren und die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird.

Weiter hat sich in den Gesprächen mit Akteuren der Wirtschaft gezeigt, dass ein Abgleich der Bestimmungen mit der **EU-Gesetzgebung** von grosser Bedeutung ist. Ein «Swiss Finish», sprich zusätzliche nationale Regulierungen, die über internationale Standards hinausgehen, würden zu erheblichem Mehraufwand bei international ausgerichteten Unternehmen und daher zu Handelshemmnissen führen.

Die **Stossrichtungen der EU** sind im «New Circular Economy Plan (CEAP)»[17] und im «European Green Deal»[18] festgehalten. Die Ressourcenschonung und die Kreislaufförderung sind zentrale Bestandteile und entsprechen damit der Zielsetzung der Schweizer Abfallwirtschaft und dieser Vorlage. Die Vorlage ist ausserdem mit den Verpflichtungen, insbesondere den **bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der EU**, vereinbar.

Verschiedene **EU-Richtlinien** konkretisieren die Zielsetzungen. In Bezug auf Verpackungen sind aktuell insbesondere die Verpackungsrichtlinie 94/62/EG, die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG[19] und die Einwegkunststoffrichtlinie (EU)2019/904[20] massgeblich. Die verschiedenen Richtlinien werden in nationalen Erlassen umgesetzt, was zu einer Vielzahl an zu berücksichtigenden Bestimmungen für international ausgerichtete Unternehmen führt.

Im Februar 2025 ist in der EU die neue **Verpackungsverordnung** (EU)2025/40[21] in Kraft getreten, welche ab August 2026 anwendbar sein wird. Diese Verordnung sieht die Aufhebung der EU-Verpackungsrichtlinie vor. Während für die Verpackungsrichtlinie die Umsetzung in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zentral war, wird nun nach Ablauf verschiedener Übergangsfristen eine direkt verbindliche und EU-weit einheitliche Regelung gelten.

Generell hat sich das Regulierungsumfeld in der EU in Bezug auf Verpackungen und Verpackungsabfälle in den letzten Jahren hin zu klaren Vorgaben und Zielen entwickelt. Mit der Inkraftsetzung der neuen Verpackungsverordnung werden die Bestimmungen der EU noch einmal massgeblich detaillierter und konkreter.

Die wichtigsten Ziele der EU-Verpackungsverordnung sind:

- Der Verpackungsabfall in der EU pro Kopf wird schrittweise reduziert (5% bis 2030, 10% bis 2035 und 15% bis 2040);
- Verschiedene Einwegverpackungen aus Kunststoff (zusätzlich zu jenen der Einwegkunststoffrichtlinie) werden verboten (bspw. Einweggeschirr aus Kunststoff, das zum Essen in einem Restaurant verwendet wird, Einzelportionen im Gastgewerbe wie Päckchen für Zucker oder Gewürze, sehr leichte Kunststofftragetaschen.), wobei gleichzeitig bedeutende Ausnahmebestimmungen

17 EUR-Lex - 52020DC0098 - DE - EUR-Lex
18 EUR-Lex - 52019DC0640 - DE - EUR-Lex
19 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/1542, ABl. L 191 vom 28.7.2023, S. 1.
20 Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2025/40, ABl. L 2025/40, 22.1.2025.
21 Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG (Text von Bedeutung für den EWR)

festgehalten sind (erlaubt sind bspw. Einweggeschirr in Restaurant ohne Trinkwasseranschluss, Einzelportionen bei Take-Away-Gastronomie, leichte Kunststofftragetaschen, die aus Hygienegründen erforderlich sind);

- Der Anteil an Mehrwegverpackungen soll je nach Verpackungstyp um unterschiedliche Prozentsätze erhöht werden. Dazu werden verpflichtende Einsatzquoten definiert (bspw. alle Verpackungen, die innerhalb der betrieblichen Logistik verwendet werden, müssen ab 2030 wiederverwendbar sein);
- Bis 2030 müssen alle Verpackungen rezyklierbar sein;
- Ab 2030 müssen verschiedene Verpackungstypen aus Kunststoff einen festgelegten Rezyklatanteil beinhalten (bspw. bis 2030 müssen 30% Rezyklat in kontaktempfindlichen Verpackungen aus PET, ohne PET-Getränkeverpackungen, enthalten sein);
- Sogenannte «Mogelpackungen», sprich Verpackungen mit überdimensional viel Leerraum im Vergleich zum Inhalt, werden beschränkt.

Die bestehenden und neuen Anforderungen fokussieren mehrheitlich auf den **Inverkehrbringer der Verpackung**, sprich die Herstellerinnen, Händler oder Importeure[22]. Diese Akteure sind zudem verpflichtet, die Kosten der Rücknahme und Entsorgung der von ihnen auf den Markt gebrachten Verpackungsmaterialien zu tragen. Dies wird als «erweiterte Herstellerverantwortung» bezeichnet, die gemäss der Abfallrahmenrichtlinie der EU 2008/98/EG[23] wie folgt definiert wird:

«Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ ein Bündel von Maßnahmen, die von Mitgliedstaaten getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Hersteller der Erzeugnisse die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus übernehmen.»[24]

Die «erweiterte Herstellerverantwortung» führt dazu, dass Unternehmen die von ihnen auf den Markt gebrachten Verpackungsmengen messen und angeben müssen. Anhand der Marktmengen wird die Gebühr festgelegt, welche ein Inverkehrbringer an die Finanzierung der Entsorgungsinfrastruktur beitragen muss (vergleichbar mit der VEG auf Getränkeverpackungen aus Glas in der Schweiz).

Dieser Grundsatz und weitere einschlägige Regulierungen der EU betreffen auch Schweizer Unternehmen mit (Export-)Aktivitäten im EU-Binnenmarkt. Prinzipiell betreffen sie die Importe in die Schweiz und den Schweizer Binnenmarkt zwar nicht, faktisch werden sich aber viele international tätige Unternehmen der EU-Verordnung anpassen.

---

[22] Importeure werden in der Verordnung unter den Hersteller und Herstellerinnen subsumiert (siehe Begriffsdefinition, siehe Art. 3, Nr. 15 der Verordnung (EU) 2025/40).

[23] Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/1542, ABl. L 191 vom 28/07/2023, S. 1.

[24] Art. 3 Nr. 21 Richtlinie 2008/98/EG.

Die vorliegende Totalrevision strebt eine Angleichung an die EU-Regulierung an. Sie orientiert sich zwar an den Begriffen und Stossrichtungen der EU-Verpackungsrichtlinie wie auch an der neuen EU-Verpackungsverordnung, reguliert jedoch in vielen Bereichen weniger tiefgreifend. Die Begriffe sollen möglichst einheitlich definiert werden, um den Vollzug der Bestimmungen zu vereinfachen. Die Grundanforderungen an Verpackungen stimmen sinngemäss überein, ohne jedoch denselben Detaillierungsgrad aufzuweisen (bspw. werden im Gegensatz zur EU keine Zielsetzungen festgelegt). Die Verwertungsquote für Verpackungen aus Kunststoff ist identisch, was überdies den Zielen von RecyPac und VSPR (siehe Box 1) entspricht. Auch der Ausbau der VEG auf weitere Verpackungen aus Glas führt zu einer Annäherung an das EU-Recht, wo die erweiterte Produzentenverantwortung für alle Verpackungsmaterialien und Verpackungstypen gilt. Zudem soll der Ausbau der Mitteilungspflichten beim Inverkehrbringen von Verpackungsmaterialien möglichst identisch mit den Anforderungen der EU geschehen (Meldung derselben Materialkategorien und Einheiten), damit keine zusätzlichen oder anderen Erhebungen speziell für die Schweiz durchgeführt werden müssen.

Der Angleich in gewissen Bereichen an die EU-Verpackungsrichtlinie respektive Verordnung hat zum Ziel, die Aufwände der Unternehmen zur Umsetzung dieser Vorlage zu minimieren. Die Kompatibilität der Vorlage mit internationalen Bestimmungen, insbesondere der EU, verhindert den Aufbau technischer Handelshemmnisse, sprich einen «Swiss Finish». Die Gegebenheiten in der Schweiz werden in dieser Vorlage gleichwohl berücksichtigt.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Verordnung wird gestützt auf die Artikel 30*a* Buchstabe b, 30*b* Absatz 2, 30*d*, 32*a*^{bis}, 35*i*, 39 Absatz 1 und 46 Absatz 2 USG, sowie in Ausführung des Artikels 31 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) erlassen.

4.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Der in diesem Artikel festgelegte Gegenstand und Geltungsbereich wird auf alle Verpackungen ausgeweitet. Neu umfasst der Geltungsbereich die Anforderungen, Abgabe, Rücknahme und Entsorgung aller Verpackungen aus allen Materialen und die Finanzierung von Verpackungen aus Glas. Dies erlaubt bspw. die Aufnahme von Anforderungen an die Rücknahme von Verpackungen aus Kunststoff (nicht nur Getränkeverpackungen) in Artikel 4 VerpV.

Wenn nur ein Verpackungsmaterial oder Verpackungstyp adressiert wird, ist dies explizit in den jeweiligen Kapiteln und Artikeln festgehalten.

Die Ausnahmeregelung im bisherigen Absatz 2 für Milch und Milchprodukte wird gestrichen. Somit unterliegen Verpackungen für Milch- und Milchprodukte neu ebenfalls den allgemeinen Anforderungen an Verpackungen und den Mitteilungspflichten. Der Ausschluss der Verpackungen für Milch und Milchprodukte wurde im Jahr 2000 über die unterschiedlichen Verpackungstypen (bspw.

Getränkebeutel) und deren fehlenden Recyclingmöglichkeiten begründet. Getränkeverpackungen von Milch und Milchprodukten haben sich jedoch in den letzten Jahren stark verändert. Die heute eingesetzten Getränkekartons, PE- und PET-Flaschen unterscheiden sich nicht mehr von Verpackungen in anderen Getränkesegmente und eignen sich für das Recycling.

Art. 2 Begriffe

Mit der Einführung neuer Bestimmungen und der Ausweitung des Geltungsbereichs müssen gewisse bestehende Begriffe neu definiert und neue Begriffe eingeführt werden.

Buchstabe a: Als Verpackungen einschliesslich Verpackungsbestandteile gelten aus beliebigen Stoffen hergestellte Produkte zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung, zur Kennzeichnung und zur Darbietung von Waren. Diese Definition entspricht jener im Anhang 2.16 Ziffer 4 ChemRRV.

Nicht als Verpackungen gelten Produkte, die erst später eine Verpackungsfunktion übernehmen können, aber nicht als solche der Endabnehmerin oder dem Endabnehmer übergeben werden. Beispiele hierfür sind Rollen von Kunststoff- oder Aluminium-Folien, die im Detailhandel erhältlich sind.

Weiter werden Container und Paletten (Einweg- wie auch Mehrwegpaletten aus unterschiedlichen Materialien) für den Strassen-, Schienen-, Schiff- und Luftverkehr von dieser Definition ausgenommen. Sie werden nicht als Verpackungen betrachtet, sondern als Mittel für die Unterstützung beim Transport.

Schliesslich gelten auch Hüllen oder andere Behältnisse, die so konzipiert wurden, dass sie dauerhaft in Kombination mit dem Produkt verwendet werden, nicht als Verpackungen. Als Beispiel kann ein Behältnis für eine Bohrmaschine oder eine wertige Uhren-Box zur Präsentation einer Uhr genannt werden. Hingegen gilt eine einfache Kunststoffverpackung, die rein dem Schutz einer Uhr dient, als Verpackung.

Buchstabe b: Als Mehrwegverpackungen gelten Verpackungen, die zur mehrfachen Befüllung vorgesehen sind. Sie sind dafür konzipiert, gestaltet und in Verkehr gebracht worden. Gemeint sind bspw. Flaschen aus Glas, die nach Gebrauch erneut zur Wiederbefüllung zurückgegeben werden. Ein anderes Beispiel sind stabile, hochwertige Boxen aus Kunststoff, wie sie häufig für den Transport von Waren zwischen Unternehmen verwendet werden.

Die Anzahl der Wiederverwendungen einer Mehrwegverpackung wird nicht konkret vorgeschrieben. Sie ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig, bspw. dem eingesetzten Material. Mehrwegverpackungen sollten jedoch so hergestellt werden, dass sie vielfach gereinigt und wiederbefüllt werden können. Im besten Fall sind dadurch sehr viele Durchgänge möglich.

Buchstabe c: Als Einwegverpackungen gelten Verpackungen, die nicht zur Wiederverwendung vorgesehen sind. Diese Verpackungen werden nach dem Entfernen der darin enthaltenen Ware nicht wieder verwendet, sondern stofflich, stofflich-energetisch (z.B. stoffliche Weiterverwendung der Asche aus thermisch verwerteten Abfällen in der Zementindustrie) oder energetisch (z. B. Verbrennung in KVA) verwertet.

Buchstabe d: Als Getränkeverpackungen gelten Verpackungen für flüssige Lebensmittel, die zum Trinken bestimmt sind. Dazu gehören bspw. sämtliche Verpackungen für Süssgetränke, alkoholische Getränke, Wasser, Milch und Energiedrinks. Nicht dazu gehören bspw. Flaschen für Olivenöl oder Salatsaucen, die Flüssigkeiten enthalten, welche normalerweise nicht getrunken werden. Getränkebeutel (bspw. Milchbeutel) und Getränkebecher werden explizit aus der Definition ausgeschlossen. Sie fallen damit unter die generelle Definition «Verpackungen und Verpackungsbestandteile».

Beutel und Becher, auch wenn sie aus PET hergestellt sind, werden heute nicht zusammen mit den PET-Getränkeverpackungen gesammelt. In die Sammlung von PET-Recycling Schweiz, welche basierend auf dem Artikel 19 VerpV (bzw. Art. 7 VGV) etabliert wurde, gehören ausschliesslich Flaschen mit Deckel.

Buchstabe e: Als Getränkekartons, wie beispielweise von der Marke Tetra Pak, gelten Verpackungen, die zum Grossteil (in der Regel über 70%) aus Karton und zu kleineren Anteilen aus Kunststoff und teilweise aus Aluminium bestehen. Sie werden mehrheitlich für Getränke, teils auch für andere flüssige Lebensmittel (bspw. Saucen) eingesetzt. Je nach verpacktem Inhalt und dementsprechend benötigten Barriereeigenschaften kann auf die Aluminiumbeschichtung verzichtet werden.

Getränkekartons werden heute zusammen mit Verpackungen aus reinem Kunststoff gesammelt (in den existierenden Gemischt-Kunststoffsammlungen). Sie können anschliessend einfach aussortiert und dem entsprechenden Recyclingkanal zugeführt werden.

Buchstabe f: Als Verpackungen aus Kunststoff gelten alle Verpackungen aus einem oder mehreren Kunststoffpolymere. Ausgenommen sind Getränkeverpackungen aus PET, die unter den Begriff Getränkeverpackungen fallen. Eine Verpackung, welche einen Anteil aus Kunststoff besitzt, jedoch nicht vollständig aus Kunststoff besteht, gilt nicht als Kunststoffverpackung. Es handelt sich dabei um eine Verbundverpackung (bspw. Briefcouvert aus Papier mit Kunststofffenster oder mit Kunststoff beschichtete Kartonbecher). Diese fällt unter die generelle Definition «Verpackungen und Verpackungsbestandteile».

Buchstabe g: Als Serviceverpackungen gelten Verpackungen, die nicht bereits mit Waren befüllt im Handel erhältlich sind, sondern erst beim Verkauf direkt in der Verkaufsstelle mit Ware befüllt werden. Beispiele für Serviceverpackungen können Brotsäcke in einer Bäckerei sein, aber auch Take-Away-Verpackungen in der Gastronomie. Eine zur erneuten Befüllung vorgesehene Mehrwegverpackung gilt hingegen nicht als Serviceverpackung, sondern in jedem Fall als eine Mehrwegverpackung.

Buchstabe h: Als stoffliche Verwertung von Verpackungen gilt in dieser Vorlage, wenn aus den entsorgten Verpackungen neue Verpackungen oder andere Produkte hergestellt werden. Damit eingeschlossen sind für die Herstellung von Produkten verwendbare Stoffe (Rezyklate). Die Umwandlung zu Energie oder Energieträgern (bspw. Treibstoff oder Brennstoff) wird nicht als stoffliche Verwertung betrachtet.

Stoffliche Verwertung in dieser Verordnung meint das Recycling im engeren Sinn. Wenn diese aufgrund der Materialeigenschaften oder aus anderen Gründen nicht

durchgeführt werden kann, hat gemäss Artikel 30*d* Absatz 3 USG eine stofflich-energetische und dann eine rein energetische Verwertung zu erfolgen.

Buchstabe i: Als Rezyklate gelten Materialien, die am Ende des Recyclingprozesses entstehen und für die Herstellung neuer Verpackungen oder andere Produkte verwendet werden können. Rezyklate können somit Primärstoffe ersetzen.

Buchstabe j: Für die Berechnung der Verwertungsquote wird die Menge der im Inland auf den Markt gebrachten Verpackungen (Marktmenge) der Menge gegenübergestellt, die nach der Sortierung und allfälliger weiterer Prozessschritte (bspw. Reinigung) einer Recyclinganlage zugeführt wird (Inputmenge Recyclinganlage). Die Verwertungsquote wird durch den prozentualen Anteil der Inputmenge zur Marktmenge dargestellt.

Buchstabe k: Mit der Rücklaufquote in Mehrwegsystemen wird gemessen, welcher Anteil an wiederverwendbaren Verpackungen von den Endabnehmerinnen und Endabnehmern wieder zurück in das entsprechende Mehrwegsystem gebracht und effektiv für eine erneute Verwendung eingesetzt werden. Der Betrachtungshorizont ist ein Kalenderjahr und bezieht sich jeweils auf ein Mehrwegsystem (bspw. eine Branchenorganisation). Es handelt sich bei der Rücklaufquote in Mehrwegsystemen damit um den prozentualen Anteil der wiederverwendbaren Verpackungen, die während eines Kalenderjahres mehrfach eingesetzt werden, an der gesamten für die Verwendung im Inland abgegebenen Menge an Mehrwegverpackungen.

Buchstabe l: Als Behandlungsreste gelten Materialien, die separat gesammelt wurden, jedoch nicht rezykliert werden können. Ein Beispiel sind Fehlwürfe in einer gemischten Kunststoffsammlung, wie bspw. ein nicht rezyklierbarer Gartenschlauch aus Kunststoff. Dieser enthält bspw. PVC, welches in der stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungen nicht erwünscht ist.

Buchstabe m: Als Verbraucherin oder Verbraucher gilt jede natürliche Person, die zu Zwecken handelt, die ausserhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen oder beruflichen Tätigkeiten liegen.

Buchstabe n: Als Endabnehmerin oder Endabnehmer gilt zunächst jede Verbraucherin und Verbraucher. Darüber hinaus umfasst der Begriff auch jede natürliche und juristische Person, die gewerblich, geschäftlich oder beruflich handelt und über einen Wohnsitz oder eine Niederlassung in der Schweiz verfügt, wenn diese ein Produkt kauft und anschliessend verbraucht, sprich das Produkt nicht in der gleichen Form wieder weiterverkauft. Ein Beispiel kann eine natürliche Person oder ein Malergeschäft sein, das einen befüllten Farbeimer kauft, um damit eine Wohnung zu streichen. Das Produkt wie auch die Verpackung wird damit verbraucht und nicht mehr weitergegeben. Die Verpackung fällt anschliessend als Abfall an.

Buchstabe o: Als Herstellerin und Hersteller gilt jede natürliche oder juristische Person, die Produkte und Bestandteile beruflich oder gewerblich herstellt oder zur gewerblichen Abgabe in die Schweiz einführt. Herstellerin und Hersteller umfassen somit jede Person oder jedes Unternehmen, das Verpackungen, Bestandteile davon oder verpackte Produkte herstellt und damit geschäftlich handelt. Auch beim gewerblichen Import in die Schweiz von Verpackungen, Bestandteilen davon oder verpackten Produkten fällt eine Person oder Unternehmen unter den Begriff der Herstellerin oder Hersteller, weshalb der Begriff «Importeur» in dieser Verordnung nicht verwendet, respektive unter die Herstellerinnen und Hersteller subsummiert wird.

Buchstabe p: Als Händlerin und Händler gilt jede natürliche oder juristische Person, die ein Produkt oder Bestandteile bezieht und sie in der Schweiz gewerblich abgibt. Somit umfasst diese Definition alle Privatpersonen oder Unternehmen, die gewerblich in der Schweiz mit Verpackungen, Bestandteilen davon oder verpackten Produkten handeln, sprich kaufen und weiterverkaufen, ohne sie aber selbst hergestellt oder eingeführt zu haben.

Buchstabe q: Als Stand der Technik gilt der aktuelle Entwicklungsstand von Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, der

1. bei vergleichbaren Anlagen oder Tätigkeiten im In- oder Ausland erfolgreich erprobt ist oder bei Versuchen erfolgreich eingesetzt wurde und nach den Regeln der Technik auf andere Anlagen oder Tätigkeiten übertragen werden kann, und
2. für einen mittleren und wirtschaftlich gesunden Betrieb der betreffenden Branche wirtschaftlich tragbar ist.

Eine Präzisierung des Stands der Technik erfolgt bspw. in Artikel 6 dieser Verordnung, in welchem die Anforderungen an die Entsorgung von Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons geregelt werden.

Art. 3 Allgemeine Anforderungen an Verpackungen

Die allgemeinen Anforderungen im bestehenden Artikel 3 VGV werden mit diesem revidierten Artikel ausgebaut. Der bestehende Artikel hat dazu geführt, dass Getränkeverpackungen heute technisch gut rezyklierbar sind und damit die Umwelt weniger belasten. Die Rezyklierbarkeit ist jedoch nicht der einzige Aspekt, welcher sich positiv auf die Ökobilanz einer Verpackung auswirkt. Auch weitere Kriterien sind von Bedeutung und sollen daher als Grundsatz festgelegt werden.

In **Absatz 1** wird festgelegt, dass Händlerinnen und Hersteller von mit Ware befüllte Verpackungen sicherstellen, dass sie Verpackungen abgeben, welche die Anforderungen gemäss Buchstabe a-d erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

- Nach **Buchstabe a** sollen Verpackungen auf das notwendige Mindestmass (Volumen und Gewicht) begrenzt werden, das zur Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der verpackten Produkte angemessen ist.

  Diese Anforderung soll zukünftig verhindern, dass unnötige Verpackungsbestandteile oder übermässig aufwändig gestaltete Verpackungen auf den Markt kommen, welche einzig zu Marketing-Zwecken entworfen wurden und weit über den Erhalt der wichtigen Funktionen hinausgehen und damit die Umwelt unnötig belasten.

  Über das notwendige Mindestmass gehen bspw. Verpackungen, die einen unbegründet hohen Anteil an Hohlraum aufweisen. Als Beispiel können Kartonboxen mit Getreideriegel genommen werden, die nur bis zur Hälfte mit Getreideriegel gefüllt werden. Doppelte Wände, falsche Böden und unnötige Schichtdicke, einzig zur Vergrösserung des Volumens, gelten ebenso als Überverpackungen.
- Der **Buchstabe b** entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 3 VGV**:** Verpackungen müssen so hergestellt werden, dass sie für die Sammlung,

Behandlung oder Verwertung geeignet sind und es insbesondere nicht zu erheblichen Mehrkosten oder zu erheblichen technischen Schwierigkeiten kommt.

Um aus den Verpackungen Rezyklate zu gewinnen, damit daraus neue Verpackungen oder andere Produkte hergestellt werden können, müssen sie so entwickelt werden, dass sie sich für ein Recycling eignen. Können Verpackungen nicht rezykliert werden, müssen sie in die stofflich-energetische oder in die energetische Verwertung gelangen, wodurch die Materialien für eine erneute Verwendung verloren gehen.

- In **Buchstabe c** wird festgehalten, dass Verpackungen einen möglichst hohen Anteil an Rezyklaten enthalten sollen.

  Werden Verpackungsmaterialien rezykliert, sollte das daraus gewonnene Rezyklat wieder in einer möglichst qualitativ hochwertigen Anwendung integriert werden, um Primärressourcen zu schonen. Ausserdem kann es dadurch mehrfach dem Recycling zugeführt werden, woraus ein erhöhter ökologischer Nutzen resultiert. Die Verfügbarkeit und die Qualität der vorhandenen Rezyklate auf dem Markt kann den Einsatz von Rezyklaten in Verpackungen einschränken.

- Mit dem **Buchstabe d** sollen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt schädliche Stoffe in Verpackungen vermieden werden. Durch das Recycling können besonders besorgniserregende Stoffe in Rezyklate gelangen, welche wiederum für Produkte eingesetzt werden, bei denen diese Stoffe weder notwendig noch erwünscht sind. Eine solche Verschleppung ist möglichst zu verhindern, weshalb auf den Einsatz besonders besorgniserregender Stoffe verzichtet werden soll. In Artikel 70 der Verordnung über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikalienverordnung, ChemV, SR 813.11) werden «besonders besorgniserregenden Stoffe» definiert, und sind im Anhang 3 ChemV aufgeführt (aktuell knapp 250 Stoffe).

Dieser Absatz gibt die Grundsätze für die Herstellung einer Verpackung vor, damit die Umweltbelastung durch Verpackungen reduziert wird. Er verzichtet jedoch auf Detailregulierungen für einzelne Verpackungen wie auch auf Zielvorgaben (bspw. Reduktionsziele). Damit wird sichergestellt, dass die wichtigen Funktionen von Verpackungen und Regulierungen anderer Erlasse (wie bspw. die ChemRRV oder die Bedarfsgegenständeverordnung) nicht tangiert und keine neuen Handelshemmnisse über einen «swiss finish» eingeführt werden. Mit «soweit technisch möglich und wirtschaftlich tragbar» wird sichergestellt, dass die Funktionalität einer Verpackung stets gegeben ist. Bspw. kann nicht verlangt werden, dass Rezyklate in Verpackungen für den Gefahrenguttransport integriert werden, wenn dies die Stabilität, und die Sicherheit gefährden würde. Auch wird dadurch dem Umstand Rechnung getragen, dass am Markt teils keine qualitativ hochwertigen Rezyklate zur Verfügung stehen.

Der **Absatz 2** legt fest, dass das UVEK in einer departementalen Verordnung für gewisse Verpackungen Ausnahmen von den generellen Anforderungen festlegen kann. Damit soll ein Handlungsspielraum geöffnet werden, um gewisse Verpackungsdesigns, welche nicht den Anforderungen nach Absatz 1 Buchstabe a-d entsprechen und für die es keine sinnvollen Alternativen gibt, dennoch verwendet werden können.

4.2 2. Abschnitt: Getränkekartons und Verpackungen aus Kunststoff

Art. 4 Subsidiäre Rücknahmepflicht bei Getränkekartons und Einweg-verpackungen aus Kunststoff

Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff sollen flächendeckend und koordiniert separat gesammelt und stofflich verwertet werden. Diese Massnahme entspricht der Umsetzung der Motion Dobler 20.3695 «Förderung der Kreislaufwirtschaft. Die Schweiz soll mehr Plastik rezyklieren».

Für Getränkeverpackungen aus PET existiert bereits heute eine flächendeckende und koordinierte Separatsammlung. Zurückzuführen ist dieses etablierte System auf das Instrument der subsidiären Rücknahmepflicht, welches im Jahr 2000 in Artikel 7 VGV festgelegt wurde. Dieses erfolgreiche Instrument wird mit diesem neuen Artikel auf weitere Verpackungen aus Kunststoff ausgeweitet, wenn auch mit einer etwas anderen Finanzierungregulierung (siehe Bst. a).

Absatz 1 verpflichtet Herstellerinnen und Hersteller (einschliesslich Importeure) sowie Händlerinnen und Händler, die mit Ware befüllte Getränkekartons und mit Ware befüllte Einwegverpackungen aus Kunststoff auf den Markt bringen, diese zurückzunehmen. Sie können diese Pflicht durch eine Mitgliedschaft bei und/oder einem finanziellen Beitrag an eine Branchenorganisation erfüllen lassen.

Die gewählte Formulierung ermöglicht es den Rücknahmepflichtigen, einerseits die Rücknahme der Verpackungsmaterialien selbst zu organisieren. Andererseits können sie diese Aufgabe an eine Branchenorganisation auslagern. In diesem Fall wird die Erfüllung der Pflicht an die Branchenorganisation übertragen.

Die Definition einer Branchenorganisation ist bewusst offen gehalten. Sie kann bspw. nur aus Herstellerinnen und Hersteller oder auch nur aus Recyclingbetrieben bestehen sowie sämtlich Mischformen umfassen. Wichtig ist, dass im Rahmen einer Branchenlösung sämtliche involvierten Akteure der gesamten Prozesskette (von der Herstellung über die Sammlung bis zum Recycling) angemessen eingebunden sind.

Buchstabe a präzisiert, dass die getrennte Rücknahme der Verpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe sichergestellt werden muss.

Der Ort der tatsächlichen Übergabe kann bspw. eine Verkaufsstelle eines Detailhändlers sein. Wird ein Produkt aus dem Ausland oder Inland versendet, sei es an einen Privathaushalt oder an ein anderes Unternehmen, so kann die Übergabe bspw. auch bei der Wohnungstüre oder bei einer Lagerhalle erfolgen. Auch in diesem Fall muss eine Händlerin oder ein Hersteller sicherstellen können, dass die Rückgabe der Verpackungsmaterialien möglich ist (siehe dazu Box 4). Im Rahmen von wiederkehrenden Belieferungen kann die Rücknahme bei der nächsten Anlieferung ausgeführt werden.

Mit der Formulierung «in unmittelbarer Nähe» wird aufgezeigt, dass die Rücknahme nicht zwingend direkt am Ort der tatsächlichen Übergabe zu erfolgen hat. Es muss lediglich sichergestellt werden, dass die Kundinnen und Kunden in zumutbarer Gehdistanz die rücknahmepflichtigen Verpackungsmaterialien zurückgeben können.

Der Begriff der «unmittelbare Nähe» wird nicht genau definiert. Sinngemäss entspricht dies einer Distanz, die ohne grosse Anstrengung zu Fuss zurückgelegt werden kann.

Als konkretes Beispiel kann ein Dorf mit drei Läden (z. B. Lebensmittelgeschäft, Getränkehändler und Vertretung eines Heimelektronikanbieters) und einer zentralen, kommunalen Sammelstelle genommen werden. Nimmt die kommunale Sammelstelle in Zusammenarbeit mit einer Branchenorganisation die Verpackungen zurück, so gilt die Rücknahmepflicht bei einer Teilnahme der drei Läden an dieser Branchenorganisation als erfüllt. Auch kann die Rücknahmepflicht der drei Läden als erfüllt betrachtet werden, wenn einer der drei eine Rücknahme zur Verfügung stellt, sofern alle drei Läden in derselben Branchenorganisation vertreten sind. Sinngemäss kann dieses Beispiel auf Gewerbeverpackungen übertragen werden. Ist es bspw. für einen Hersteller nicht möglich, die Verpackungsmaterialien selbst zurückzunehmen, so kann er diese Pflicht an eine Branchenorganisation übertragen. In diesem Fall muss die Branchenorganisation in unmittelbarer Nähe, bspw. mit einer zentralen Sammelstelle, eine Rückgabemöglichkeit zur Verfügung stellen.

Im Gegensatz zur subsidiären Rücknahmepflicht für PET-Getränkeverpackungen wird hier auf eine Vorgabe zur kostenlosen Rücknahme, sprich auf eine Finanzierungsregulierung verzichtet. Die Rücknahmepflichtigen müssen demnach einzig die Möglichkeit einer Rückgabe der als Abfall anfallenden Verpackungen aus Kunststoff organisatorisch bereitstellen und deren anschliessende stoffliche Verwertung sicherstellen. Dies hat sich aus der aktuellen Marktsituation und Gesprächen mit der Verpackungswirtschaft ergeben: Verschiedene private Entsorgungsunternehmen bieten bereits heute in vielen Gemeinden kostenpflichtige Sammelsäcke für Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons aus Haushalten an. Auch viele Inverkehrbringer haben sich bereits zusammengeschlossen, um mit einem kostenpflichtigen Sammelsack Verpackungen aus Kunststoff zurückzunehmen (siehe Box 1). Diese Systeme sollen auch mit der neuen Regulierung weiterbestehen und gefördert werden.

Buchstabe b besagt, dass auf die Möglichkeit der Rückgabe gut sichtbar und an geeigneter Stelle hingewiesen werden muss. Dies soll die Wirksamkeit der Massnahme erhöhen, indem die Kundinnen und Kunden gut informiert und für die Separatsammlung sensibilisiert werden. Wo und wie genau auf die Separatsammlung hingewiesen wird, ist offengelassen. In einem Detailhandelsgeschäft kann dies mit einem Schild an entsprechender, gut sichtbarer Stelle erfolgen, in der Gastronomie bspw. auf der Menükarte und beim Versand von Produkten bspw. auf der Rechnung oder auf dem Paket selbst. Der Hinweis muss in gut lesbarer Schrift und in mindestens einer der Landessprachen angebracht werden.

In **Absatz 2** wird festgehalten, dass, sofern eine Branchenorganisation für die Umsetzung der Pflichten eingesetzt wird, dieselben Anforderungen eingehalten werden müssen, wie sie auch für die Rücknahmepflichtigen in Absatz 1 Buchstabe a-b gelten. Die Rücknahmepflichtigen werden mit der Teilnahme an einer Branchenorganisation davon befreit, selbst die entsprechenden Verpackungen zurückzunehmen. Sie übertragen diese Pflicht an die Branchenorganisation. Diese stellt im Auftrag der angeschlossenen Sammelpflichtigen am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in unmittelbarer Nähe eine Möglichkeit zur Rückgabe zur Verfügung.

In **Absatz 3** wird festgehalten, dass die Rücknahme zu einem angemessenen Preis zu erfolgen hat. Rahmenbedingungen sind notwendig, um Fehlanreize zu vermeiden. Mit der Festlegung, dass sich der Rücknahmepreis an den Entsorgungskosten zu

orientieren hat, wird hier eine Einschränkung vorgenommen. Dieser Absatz richtet sich an die Rücknahmepflichtigen. Nicht betroffen sind von diesen beauftragte Unternehmen zur Entsorgung der gesammelten Materialien. Die Entsorgungsunternehmen sollen einen handelsüblichen Gewinn erzielen dürfen, um damit Investitionen bspw. in den Stand der Technik tätigen zu können.

Absatz 4 verweist auf die vorbehaltenen Massnahmen in Artikel 7 VerpV bei ungenügender Verwertungsquote.

Art. 5 Ausnahmen von der subsidiären Rücknahmepflicht

In **Absatz 1** Buchstaben a und b wird festgehalten, für welche Akteure, respektive welche Verpackungstypen, die subsidiäre Rücknahmepflicht gilt.

Mit **Buchstabe a**wird eine Bagatellgrenze eingeführt. Händlerinnen und Hersteller, welche unterhalb der definierten Grenzwerte liegen, sind von der subsidiären Rücknahmepflicht nach Artikel 4 befreit. Die Bagatellgrenze bezieht sich einerseits auf eine finanzielle Kennzahl (Umsatz) wie auch auf die Menge der in Verkehr gebrachten Verpackungsmaterialien. Die finanzielle Grenze von einer Million Franken Umsatz wird erlassen, damit kleine Unternehmen bereits anhand dieses Wertes wissen, ob sie grundsätzlich nicht unter die Rücknahmepflicht fallen. Über diese Kennzahlen verfügt jedes Unternehmen. Sie muss daher nicht speziell berechnet werden. Überschreitet ein Unternehmen die finanzielle Grenze, so muss es die Verpackungsmengen messen. Liegt der Wert der auf den Markt gebrachten Verpackungen gesamthaft unterhalb 500 Kilogramm (Kunststoffverpackungen und Getränkekartons), so ist das Unternehmen ebenfalls von der Rücknahmepflicht befreit. Damit wird sichergestellt, dass Unternehmen, die zwar einen hohen Umsatz haben, aber wenige Verpackungsmaterialien auf den Markt bringen, keine Pflichten nach Absatz 1 haben.

Um rücknahmepflichtig zu werden, muss der finanzielle sowie der mengenabhängige Schwellenwert in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren überschritten werden. Damit soll eine kurzfristige und evtl. einmalige Überschreitung eines Wertes nicht dazu führen, dass bspw. lediglich für ein Jahr eine Rücknahmepflicht gilt. Wird ein Unternehmen neu gegründet, kann die Pflicht demnach frühestens nach zwei Geschäftsjahren in Kraft treten.

Buchstabe b hält überdies eine Ausnahme von der subsidiären Rücknahmepflicht für Verpackungen fest, die sich aufgrund ihrer Eigenschaften oder Inhalte nicht stofflich verwerten lassen. Diese Verpackungen, die in jedem Fall in der thermischen Verwertung enden, müssen nicht separat gesammelt werden. Namentlich sind dies Verpackungen für den Transport gefährlicher Güter im Sinne des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, SVG) oder des Gütertransportgesetzes (SR 742.41, GüTG) und für Güter für medizinische Zwecke.

Schliesslich wird mit **Absatz 2** für das UVEK die Möglichkeit geschaffen, bei Bedarf weitere Verpackungen von der subsidiären Rücknahmepflicht auszuschliessen, sofern bspw. eine solche Pflicht unverhältnismässig oder aus ökologischer Sicht sinnlos wäre. Die Ausnahmen können in einer departementalen Verordnung des UVEK nach Rücksprache mit der Wirtschaft festgelegt werden.

Die in den Artikeln 4 und 5 formulierte subsidiäre Rücknahmepflicht setzt die Motion Dobler 20.3695 zielgerichtet und effizient um, berücksichtigt dabei aber bestehende

privatwirtschaftliche Initiativen. Mit der Bestimmung soll zukünftig der Grossteil der mechanisch gut rezyklierbaren Kunststoffe und der Getränkekartons, die jährlich in der Schweiz als Abfall anfallen, schweizweit separat gesammelt und stofflich verwertet werden.

Art. 6 Anforderungen an die Entsorgung von Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff

Mit der Festlegung einer subsidiären Rücknahmepflicht für Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff in Artikel 4 VerpV wird diese Fraktion via Artikel 30*b* USG besonders geregelt und fällt damit aus dem Siedlungsabfallmonopol der Kantone (Art. 31*b* Abs. 1 USG).

Die subsidiäre Rücknahmepflicht nach Artikel 4 enthält keine Pflicht für die Gemeinden. Sie können auf freiwilliger Basis eigenständig oder in Zusammenarbeit mit einer Branchenorganisation separate Sammlungen von Kunststoffen anbieten. Bei einer eigenständigen Sammlung gehört das gesammelte Material der Gemeinde. Sammelt die Gemeinde freiwillig im Auftrag eines Unternehmens oder einer Branchenorganisation, ist die Frage des Eigentums am Sammelgut in der entsprechenden Vereinbarung zu regeln. Die umweltgerechte Entsorgung liegt in der Verantwortung der Eigentümer der Abfälle und muss durch diese finanziert werden.

Da die öffentliche Hand die Hoheit über die Entsorgung, sprich über die Stoff- und Finanzflüsse verliert, müssen Anforderungen definiert werden, um die umweltverträgliche und kostendeckende Entsorgung dieser Abfälle weiterhin zu gewährleisten. Ausserdem muss sichergestellt sein, dass die Kantone und Gemeinden die Entsorgung der restlichen Siedlungsabfälle weiterhin nachhaltig planen (bspw. Kapazitäten der Fahrzeugflotte, der Kehrichtverbrennungsanlagen, etc.) und finanzieren können. Der Artikel 6 legt die Grundsätze und Anforderungen fest. Sie gelten sowohl für die Rücknahmepflichtigen nach Artikel 4 wie auch für die von diesen beauftragte Organisationen.

Absatz 1 regelt die Anforderungen, welche einzuhalten sind, wenn Getränkekartons oder Verpackungen aus Kunststoff separat gesammelt werden (freiwillig oder aufgrund der Pflicht nach Art. 4). In den Buchstaben a bis f werden diese näher definiert.

In **Buchstabe a** wird festgehalten, dass die gesammelten Verpackungen umweltgerecht und nach dem Stand der Technik gemäss Artikel 2 Buchstabe q entsorgt werden müssen. In erster Linie und gemäss der Abfallhierarchie des USG sollen die Verpackungen der stofflichen Verwertung zugeführt werden.

Der **Buchstabe b** legt fest, dass auch die Behandlungsreste der Separatsammlungen, sprich jener Anteil der Sammlung, welcher nicht stofflich verwertet werden kann, nach dem Stand der Technik umweltgerecht entsorgt werden. Die Behandlungsreste müssen zunächst stofflich-energetisch und dann rein energetisch verwertet werden (entsprechend Art. 30*d* Abs. 3 USG). Diese Anforderung muss auch bei einer allfälligen Entsorgung im Ausland nachweislich erfüllt werden.

In **Buchstabe c** wird festgehalten, dass die beteiligten Akteure der gesamten Entsorgungskette kostendeckend für erbrachte Leistungen entschädigt werden müssen. Leistungen der Entsorgungskette umfassen insbesondere Sammlung, Transport und Verwertung. Vorzugsweise werden in Absprache mit den Akteuren der

Entsorgungskette auch Beiträge an die Infrastruktur oder an Kommunikationsmittel geleistet (zusammenhängende Aufwände). In jedem Fall sollte die Rücknahme und Kommunikation nach Absprache zwischen den verschiedenen involvierten Akteuren erfolgen, damit bestehende Systeme und Kommunikationskanäle optimal genutzt werden können.

Im Rahmen einer Branchenlösung kann vom Grundsatz der kostendeckenden Entschädigung abgewichen werden. Dies, sofern die Mitglieder der Branchenorganisation und/oder die weiteren beteiligten Akteure damit einverstanden sind. Bei weiteren beteiligten Akteuren kann es sich bspw. um eine Gemeinde handeln, die weder einen finanziellen Beitrag an eine Branchenorganisation leistet noch Mitglied ist, jedoch in Absprache mit dieser die Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons an kommunalen Sammelstellen separat sammelt. Andere Entschädigungsmodalitäten dürfen nur in gegenseitigem Einvernehmen zwischen den betroffenen Akteuren (bspw. Branchenorganisation und Gemeinde) getroffen werden.

Buchstabe d besagt, dass die Entsorgungskosten und damit zusammenhängende Aufwände das im USG festgelegte Verursacherprinzip einhalten müssen. Sie müssen damit bei den Verursachenden erhoben werden, bspw. über einen kostenpflichtigen Sammelsack oder einem vorgezogenen Recyclingbeitrag. Ausserdem dürfen diese Einnahmen ausschliesslich für die Deckung der durch die Entsorgung der betroffenen Abfälle entstehenden Kosten verwendet und nicht zweckentfremdet werden. Als korrekte Verwendung der Einnahmen können sinngemäss die unter Artikel 11 VerpV aufgelisteten Tätigkeiten beigezogen werden.

Buchstabe e legt fest, dass der Anteil an Getränkeverpackungen aus PET am gesamten gesammelten Massengehalt zwei Prozent nicht übersteigen darf. PET-Getränkeverpackungen werden weiterhin in Artikel 19 VerpV separat geregelt, damit ein «Flasche-zu-Flasche-Recycling» im Lebensmittelbereich möglich bleibt. Bei einer Vermischung mit anderen Verpackungen aus Kunststoff ist die Lebensmittelsicherheit derzeit nicht gewährleistet und ein erneuter Einsatz in Getränkeflaschen nicht möglich.

Buchstabe f verlangt, dass stetig Massnahmen getroffen werden, um die Sammelquote wie auch die Qualität und Reinheit der Sammlung zu steigern. Dies können bspw. Sensibilisierungsmassnahmen über die Kanäle der Unternehmen (Internetauftritt, etc.) sein oder Informationen direkt an der Verpackung oder den Entsorgungsstellen.

Wer Verpackungen nach Absatz 1 zurücknimmt, muss gemäss **Absatz 2** jährlich einen Bericht publizieren, in welchem aufgezeigt wird, wie die Pflichten gemäss Absatz 1 Buchstaben a bis f umgesetzt werden. Der Bericht sollte insbesondere aufzeigen, wie die gesammelten Abfälle entsorgt werden, sprich welche Anteile in welches Verwertungsverfahren gelangen. Ausserdem soll dargestellt werden, wie die Entsorgung finanziert wird: Wie werden die Einnahmen verwendet, um Sammlung, Transport, Verwertung wie auch die notwendige Infrastruktur, Kommunikation und Administration sicherzustellen. Sie stellen diesen Bericht dem BAFU bis am 31. März in digitaler Form zu.

Die für den Bericht verwendeten Kennzahlen und die Berechnungsmethoden sind während mindestens fünf Jahren aufzubewahren. Den Behörden sind die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte auf Nachfrage mitzuteilen.

Bei kleinen Unternehmen, welche die Rücknahmepflicht eigenständig umsetzen, kann es sich dabei um einen sehr kurzen Bericht von nur wenigen Seiten handeln.

Art. 7 Massnahmen bei ungenügenden Verwertungsquoten bei Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff

In diesem neuen Artikel werden Verwertungsquoten für Einwegverpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons eingeführt, wie dies bereits für Getränkeverpackungen aus Glas, Aluminium und PET in der bisherigen VGV in Artikel 8 der Fall war. Eine Verwertungsquote stellt sicher, dass die separat gesammelten Verpackungen effektiv zu einem hohen Anteil der stofflichen Verwertung zugeführt werden.

In **Absatz 1** wird für die rücknahmepflichtigen Einwegverpackungen aus Kunststoff gemäss Artikel 4 eine Verwertungsquote von 55 Prozent für Kunststoffverpackungen und 70 Prozent für Getränkekartons definiert.

Die Verwertungsquote ist gemäss Begriffsdefinition in Artikel 2 Buchstabe j der prozentuale Anteil der Verpackungen (Gewicht), die einer stofflichen Verwertung zugeführt werden am gesamten für die Verwendung im Inland abgegebenen Gewicht der Einwegverpackungen aus diesem Material. Dies bezogen auf ein Kalenderjahr. Als Zuführung in die stoffliche Verwertung ist jener Anteil gemeint, welcher als Inputmaterial nach der Sortierung und allfälliger weiterer Prozessschritte in eine Recyclinganlage gelangt, um daraus neue Granulate herzustellen. Beim Input in die Recyclinganlage handelt es sich damit um sortenreine und gereinigte Fraktionen von Kunststoffpolymeren oder Getränkekartons.

Die Quoten werden aus mehreren Gründen wie vorgeschlagen angesetzt: Einerseits braucht die Einführung einer neuen Sammlung eine gewisse Anpassungszeit. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass bereits in den kommenden Jahren alle Verpackungen von der Bevölkerung oder den Unternehmen separat entsorgt werden. Ein gewisser Anteil des Verpackungsmaterials wird weiterhin in Kehrichtverbrennungsanlagen gelangen. Zudem sind nicht alle Verpackungen aus Kunststoff rezyklierbar. Ein Anteil muss insbesondere während des Sortierprozesses aussortiert werden. Dies kann bspw. aufgrund von nicht trennbaren Verbunden aus verschiedenen Kunststoffarten oder einer zu hohen Verschmutzung sein. 55 Prozent stellt daher ein ambitioniertes, aber zu erreichendes Ziel dar. Gleiches gilt für die Quote bei Getränkekartons.

Die Verwertungsquote für Einwegverpackungen aus Kunststoff orientiert sich an den Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung, wo ebenfalls 55 Prozent für Ende 2030 festgelegt wurde. Um eine Vergleichbarkeit mit der EU zu erreichen, werden für die Berechnung der Verwertungsquote dieselben Kenngrössen einbezogen. Die 70 Prozent Verwertungsquote bei Getränkekartons entspricht der Zielsetzung von RecyPac und wird vom Verein Getränkekarton-Recycling gestützt.

Die Verwertungsquote wird gestützt auf die in Abschnitt 5 VerpV festgehaltenen Mitteilungspflichten (Art. 22 und 23 VerpV) berechnet. Aus den vorhandenen Daten lassen sich zudem die Sammel- wie auch die Industrierückführungsquote berechnen. Diese Informationen sind wichtig, um die Funktionsweise der stofflichen Verwertung von Verpackungen im Detail zu kennen.

Der **Absatz 2 Buchstabe a** hält fest, dass das UVEK bei einer Nichterreichung der Verwertungsquoten im Rahmen einer departementalen Verordnung festlegen kann, dass die Rücknahmepflicht «auf eigene Rechnung» erfolgen muss. Dies bedeutet, dass die Sammlung von Einwegverpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons durch die Händlerinnen und Hersteller für die Endabnehmerinnen und Endabnehmer kostenlos zur Verfügung gestellt werden muss. Damit wäre bspw. ein für die Endabnehmerin respektive den Endabnehmer kostenpflichtiger Sammelsack nicht mehr möglich. Diese Massnahme gilt bereits heute erfolgreich für Getränkeverpackungen aus PET und Metall gemäss Artikel 19 der vorliegenden Verordnung (aus dem bisherigen Art. 7 VGV übernommen). Die Finanzierung der Entsorgung dieser Getränkeverpackungen basiert in diesem Fall auf einem vorgezogenen Recyclingbeitrag, welcher bereits beim Verkauf der Getränkeverpackung erhoben werden muss.

Alternativ kann das UVEK gemäss **Absatz 2 Buchstabe b** eine Pfandpflicht auf bestimmte, rücknahmepflichtige Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff einführen. Diese Massnahme ist vergleichbar mit der aktuellen Regulierung für PET-Getränkeflaschen (Art. 20 VerpV; übernommen aus dem bisherigen Art. 8 Abs. 2 VGV). Die pfandbelasteten Verpackungen müssten gegen die Rückzahlung des Pfandes zurückgenommen und der Verwertung zugeführt werden. Das UVEK kann die Pfandpflicht auf diejenigen Verpackungen einschränken, die als wesentliche Ursache für das Nichterreichen der Verwertungsquote eruiert wurden. Auch Ausnahmen sollen möglich sein, wenn dargelegt werden kann, dass andere Massnahmen zur Erreichung der Zielsetzung führen.

Es werden im Artikel 7 Absatz 2 bewusst Kann-Formulierungen gewählt. Damit wird genügend Spielraum geschaffen, um zu beurteilen, welche Massnahme am zielführendsten ist, um die Verwertungsquote erreichen zu können. Auch können die Massnahmen auf jene Verpackungstypen eingeschränkt werden, die massgeblich zum Verfehlen der Quote beitragen. Die betroffenen Akteure werden vor dem Erlass einer departementalen Verordnung gemäss Absatz 2 angehört.

4.3 3. Abschnitt: Vorgezogene Entsorgungsgebühr für Verpackungen aus Glas

Bisher wird die Pflicht zur Erhebung einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG) auf Getränkeverpackungen aus Glas angewendet (bisheriger Art. 9 VGV). Dies führt dazu, dass die Gemeinden die zusätzlichen Kosten für die Sammlung und Entsorgung von weiteren Verpackungsabfällen aus Glas, insbesondere von Lebensmittel- und Körperpflege-/Kosmetikgläsern, tragen und mittels kommunaler Abfallgebühren quersubventionieren müssen. Die nicht gedeckten Kosten der Glasentsorgung betragen schätzungsweise 12.3 Millionen Schweizer Franken jährlich. Herstellerinnen und Hersteller von nicht gebührenbelasteten Verpackungen aus Glas profitieren demnach von der durch die VEG auf Getränkeverpackungen aus Glas und durch Abfall-Grundgebühren finanzierten Entsorgungsstruktur. Die Pflicht zur Erhebung einer VEG soll daher auf weitere Verpackungen aus Glas ausgeweitet werden und damit die Finanzierungslücke zumindest teilweise geschlossen werden.

Für die Einführung der VEG auf weiteres Verpackungsglas muss gleichzeitig die departementale Verordnung über die über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas (SR 814.621.4) revidiert werden. Die Höhe der VEG auf weiteres Verpackungsglas wird darin geregelt (siehe Kapitel 5).

Art. 8 Gebührenpflicht

Gemäss bisherigem Artikel 9 Absatz 1 und Absatz 2 VGV müssen Herstellerinnen und Hersteller, die leere Getränkeverpackungen aus Glas für die Verwendung im Inland abgeben, die leere oder befüllte Getränkeverpackungen aus Glas importieren einer vom BAFU beauftragten Organisation eine VEG je Getränkeverpackung entrichten.

Die Pflicht zur Entrichtung einer Gebühr wird im neuen Artikel 8 in **Absatz 1** und **Absatz 2** VerpV auf alle Verpackungen aus Glas ausgeweitet, die für Lebensmittel und Kosmetikprodukte verwendet werden (vergleiche untenstehend Abs. 3 Bst. c).

Der **Absatz 3** regelt die Ausnahmen:

Buchstabe a beinhaltet die bestehende Ausnahmeregelung, dass Verpackungen mit einem Füllvolumen von weniger als 0.09 l von der Regulierung ausgeschlossen sind. Dieser Wert muss auf 0.02 l korrigiert werden, denn viele weitere Verpackungen aus Glas würden sonst nicht unter die VEG-Pflicht fallen, insbesondere viele Kosmetikprodukte.

Die im bisherigen Artikel 9 Absatz 3 **Buchstabe b** festgehaltene Bagatellgrenze von 1000 Verpackungen pro Jahr wird beibehalten. Damit können kleine Produzenten von den Pflichten befreit werden (bspw. Imker).

In **Buchstabe c** wird eine Einschränkung der VEG-Pflicht auf gewisse Anwendungsbereiche der Verpackungen aus Glas vorgenommen. Die Anwendung wird auf Lebensmittel und Kosmetikprodukte beschränkt, wodurch mit wenigen Ausnahmen alle Verpackungen aus Glas erfasst werden, welche in der Separatsammlung für Glas entsorgt werden. Gleichzeitig können mit der Einschränkung viele Unternehmen von der VEG-Pflicht befreit werden (vgl. Kapitel 6.2).

Art. 9 bis 16

Alle weiteren, im 3. Abschnitt festgehaltenen Regulierungen, sprich die Artikel 9 bis 16 VerpV, werden ebenfalls auf alle Verpackungen aus Glas für die Anwendung bei Lebensmittel und Kosmetikprodukten ausgeweitet. Dies führt zu begrifflichen Anpassungen. Inhaltlich werden die bestehenden Artikel nicht verändert.

Die in Artikel 9 VerpV festgehaltene Höhe der Gebühr pro Verpackung aus Glas bleibt unverändert. Die Bandbreite von einem bis 10 Schweizer Rappen reicht derzeit aus, um die Entsorgung von Altglas zu finanzieren. Eine Erhöhung dieser Bandbreite ist demnach zurzeit nicht notwendig. Artikel 11 hält in einer abschliessenden Liste fest, für welche Tätigkeiten die Einnahmen aus der vorgezogenen Entsorgungsgebühr verwendet werden können. Dieser Artikel wurde inhaltlich unverändert aus der bisherigen VGV übernommen (bisher Art. 12 VGV). Der in Artikel 13 VerpV festgehaltene Mindestbetrag beim Rückerstattungsanspruch von Gebühren bleibt bei 25 Schweizer Franken (bisher Art. 14 VGV). Die Auszahlung kleinerer Beträge stellt einen unverhältnismässig hohen administrativen Aufwand dar. Weiterhin gilt der Artikel

14 VerpV unverändert, in welchem die vom BAFU beauftragte Organisation umschrieben wird (bisher Art. 15 VGV). Das BAFU ist befugt, Weisungen an die private Organisation zu erteilen (Art. 15 VerpV), insbesondere über die Verwendung der Gebühr. Die Organisation wird mindestens alle 5 Jahre mittels eines Ausschreibungsverfahrens des Bundes (nach den WTO-Richtlinien) ermittelt.

4.4 4. Abschnitt: Verpackungen für Getränke

Die im 4. Abschnitt VerpV enthalten Bestimmungen entsprechen grösstenteils den in der bisherigen VGV enthaltenen Bestimmungen des 3. Abschnitts «Abgabe und Rücknahme von Getränkeverpackungen» sowie den Einbezug des aktuellen Artikels 4 VGV betreffend Kennzeichnung, welcher bisher bei 2. Abschnitt «Anforderungen an Getränkeverpackungen» festgehalten ist.

An den bestehenden Bestimmungen zur Kennzeichnung, der subsidiären Rücknahmepflicht bei Einwegverpackungen aus PET und Metall wie auch den Massnahmen bei ungenügender Verwertungsquote werden ausser wenigen sprachlichen Anpassungen keine Änderungen vorgenommen (betrifft: Art. 17, 19 und 20 VerpV). Die Bestimmungen bleiben in der Anwendung, Umfang sowie im Sinn und Zweck erhalten, denn sie haben zu den breit akzeptierten und gut funktionierenden Recyclingsystemen der Schweiz massgeblich beigetragen. Nur die bisherigen Artikel 4 Buchstabe c, Artikel 5 (neu Art. 18 VerpV) und Artikel 6 VGV werden geändert. Da die Verwendung von PVC in Getränkeverpackungen heute kaum noch vorkommt, soll künftig auf die Kennzeichnungspflicht (bisheriger Art. 4 Bst. c) und auf die Pfandpflicht bei Einwegverpackungen aus PVC verzichtet werden (Streichung von Art. 6 der geltenden VGV). Der bisherige Artikel 5 wird um einen Absatz ergänzt, um die Verwendung von Mehrweggetränkeverpackungen zu fördern (siehe nachfolgender Art. 18 VerpV).

Art. 18 Pfandpflicht bei Mehrwegverpackungen für Getränke

Gemäss dem bisherigen Artikel 5 Absatz 1 und 3 VGV muss für Getränke in Mehrwegverpackungen ein Pfand von mindestens 30 Rappen erhoben werden. Davon befreit sind nach bisherigem Absatz 2 Buchstabe a und b Inhaber von Restaurationsbetrieben und Händler, Hersteller und Importeure, welche bei der Hauslieferung den Verbrauchern für nicht zurück gegebene Mehrwegverpackungen einen Betrag in der Höhe des Pfands in Rechnung stellen. Diese drei Absätze bleiben im revidierten Artikel 18 VerpV inhaltlich unverändert bestehen. Das Pfand von mindestens 30 Rappen wird weiterhin als angemessen betrachtet, damit eine Motivation zur Rückgabe besteht. Die Rückgabe und damit die Möglichkeit zur mehrfachen Verwendung ist zentral, damit Mehrwegverpackungen einen ökologischen Nutzen erzielen. Gleichzeitig stellen 30 Rappen jedoch keine finanzielle Barriere für den Kauf des Produktes dar. Die Höhe des Pfandes ist ausserdem vergleichbar mit jenen der umliegenden Länder. Es wird lediglich die Anordnung, sprich Nummerierung der Absätze angepasst.

Ein neuer **Absatz 4** schafft eine Möglichkeit zur Befreiung von der Pfandpflicht, wenn über die Erfüllung der nachfolgenden Anforderungen in den Buchstaben a bis g sichergestellt wird, dass diese Mehrwegsysteme dennoch einen ökologischen Nutzen stiften.

Eine Ausnahme ist möglich, sofern eine regionale oder nationale private Branchenorganisation existiert, die eine gemeinsame Lösung für die Sammlung, die Reinigung und die Wiederverwendung von standardisierten Mehrwegverpackungen für Getränke bereitstellt (**Buchstabe a**). Um sicherzustellen, dass es sich um eine regionale oder nationale Branchenorganisation handelt, muss diese jederzeit mindestens 10 Mitglieder haben (**Buchstabe b**). Mitglied einer solchen Branchenorganisation können pfandpflichtige Händlerinnen und Hersteller werden. Die Anzahl der mindestens erforderlichen Mitglieder wurde auf 10 festgesetzt, damit eine gewisse Mindestgrösse und folglich auch eine minimale Organisationsstruktur gewährleistet sind. Dabei gelten nicht einzelne Filialen, sondern das gesamte Unternehmen als *ein* Händler oder Hersteller. Die Zahl wurde bewusst tief gehalten, um auch regionale Zusammenschlüsse zu ermöglichen. Somit soll es zur Verbreitung von Mehrwegverpackungen für Getränke explizit möglich sein, dass mehrere entsprechende Branchenorganisationen gleichzeitig existieren.

Die Branchenorganisation stellt im Namen ihrer Mitglieder beim BAFU ein Gesuch um Befreiung von der Pfandpflicht. Dieses Gesuch enthält mindestens einen Beschrieb wie die Sammlung, Reinigung und Wiederverwendung der Mehrwegverpackungen für Getränke aufgebaut, organisiert und finanziert werden soll. Zudem ist dem Gesuch eine Liste der aktuellen Mitglieder beizulegen (**Buchstabe c**). Das BAFU genehmigt eine Befreiung von der Pfandpflicht für die Mitglieder der Branchenorganisation. Es ist Sache der Branchenorganisationen zu kontrollieren, dass die Mitglieder die Bedingungen für eine Pfandbefreiung einhalten. Sie führt zu diesem Zweck ein öffentlich verfügbares, aktuelles Mitgliederverzeichnis.

Die Mitglieder der Branchenorganisation verpflichten sich, die gemeinsam erstellte Infrastruktur für die Sammlung, die Reinigung und die Wiederverwendung der Getränkeverpackungen zu nutzen und sich an deren Finanzierung zu beteiligen. Die Mitglieder einer Branchenorganisation dürfen nur eine beschränkte Anzahl von standardisierten Mehrwegverpackungen für Getränke verwenden. Eine allfällige Befreiung gilt dann ausschliesslich für diese standardisierten Mehrwegverpackungen für Getränke. Mit der Verwendung des Begriffs «standardisierten Mehrwegverpackungen» wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich um eine kleine, einstellige Anzahl von vorgängig für alle Mitglieder klar definierten Mehrwegverpackungen für Getränke handelt.

Die Anforderung der «Branchenorganisation» bzw. «Branchenlösung» verdeutlicht, dass sich die Mitglieder organisieren und eine gemeinsame Vertretung bestimmen müssen.

Die Branchenorganisation muss ausserdem belegen können, dass das Mehrwegsystem gegenüber einem vergleichbaren Einwegsystem tatsächlich ökologische Vorteile bietet (**Buchstabe d**). Sie ist verpflichtet, dies mittels einer Ökobilanz aufzuzeigen. Die Ökobilanz hat durch einen unabhängigen Dritten zu erfolgen und muss von einem weiteren externen Gutachter bestätigt werden. Die Unterlagen sind dem BAFU auf Verlangen vorzulegen.

Mehrwegsysteme können bereits bei tiefer Rückführungsquote einen ökologischen Nutzen generieren. Ziel eines Mehrwegsystems ist jedoch, einen möglichst hohen Anteil der Mehrwegverpackungen im Kreislauf zu halten. Daher wird ein Ziel vorgegeben, dass die Branchenorganisation mit geeigneten Massnahmen wie bspw.

der Bereitstellung von Informationsmaterialien darauf hinwirkt, eine Rücklaufquote von mindestens 70 Prozent zu erreichen (**Buchstabe e**). Auf eine konkrete Frist wird derzeit verzichtet, da der Aufbau und die Etablierung einer Branchenorganisation Zeit beansprucht.

Berechnet wird die Rücklaufquote, indem die Anzahl der von den Mitgliedern der Branchenorganisation an Verbraucher/Endabnehmer abgegebenen, befüllten Standardflaschen ins Verhältnis zu der Anzahl der Standardflaschen, die nach der Reinigung zur Wiederverwendung bereitgestellt werden, gesetzt wird.

Damit neue Mehrwegsysteme ohne Pfand etablierte und gut funktionierende Mehrwegsysteme mit Pfand nicht gefährden (bspw. durch Fehlrückgaben in andere Pfandsysteme), ist die Branchenorganisation aufgefordert, Massnahmen zu ergreifen, um eine sortenreine Sammlung zu garantieren **(Buchstabe f)**. Mit «sortenrein» ist gemeint, dass die Standardgebinde einer Branchenorganisation möglichst nicht in andere Mehrwegsysteme eingebracht werden.

Schliesslich ist die Branchenorganisation dazu verpflichtet, die Stoff- und Finanzströme unter Wahrung des Betriebsgeheimnisses transparent und nachvollziehbar dazulegen **(Buchstabe g)**.

In **Absatz 5** wird festgelegt, dass die Branchenorganisation dem BAFU jährlich einen Bericht vorlegen muss, welcher die Erfüllung der Vorgaben nach Absatz 4 Buchstaben a bis g nachvollziehbar und kontrollierbar darlegt. Die Ökobilanz muss dabei nicht jährlich erneuert werden, sondern nur, wenn es massgebende Veränderungen am Mehrwegsystem der Branchenorganisation gibt.

Gestützt auf den Bericht nach Absatz 5 überprüft das BAFU jährlich, ob die Voraussetzungen für die Befreiung nach Absatz 4 erfüllt sind **(Absatz 6)**. Sind die Kriterien nicht erfüllt, so hört sich das BAFU die betroffene Branchenorganisation an und gewährt eine angemessene Frist, damit die Kriterien erfüllt werden können.

Die neuen Absätze 4 bis 6 haben zum Ziel, die Verbreitung von wiederverwendbaren Verpackungen zu fördern, indem administrative Hürden abgebaut werden. Gleichzeitig wird auf detaillierte Zielvorgaben (bspw. Quoten für bestimmte Verpackungstypen) verzichtet. Damit kann die Wirtschaft wiederverwendbare Verpackungen dort effizient einsetzen, wo dies zielführend ist.

Streichung des bisherigen Artikel 6 VGV Pfandpflicht bei Einwegverpackungen aus PVC

Die geltende VGV enthält in Artikel 6 die Bestimmung, dass Händler, Hersteller und Importeure, die Getränke in Einwegverpackungen aus PVC an Verbraucher und Verbraucherinnen abgeben, ein Pfand auf diese Einwegverpackungen erheben müssen. Diese Bestimmung kann aufgehoben werden, da mittlerweile kaum noch Getränke in Einwegverpackungen aus PVC abgefüllt werden. Dies zeigen ein Bericht der europäischen Chemikalien Agentur ECHA aus dem Jahr 2023[25] sowie weitere Abklärungen mit der Branche.

[25] Siehe Anhang C zum Untersuchungsbericht über PVC UND PVC-Zusatzstoffe der European Chemicals Agency vom 22. November 2023, Ziffer C.7.1. «Description of use and performance criteria» (ECHA/NR/23/31).

Art. 19 Subsidiäre Rücknahmepflicht bei Einwegverpackungen aus PET und Metall

Dieser Artikel besteht bereits heute (bisher Art. 7 VGV) und bleibt im Grundsatz unverändert. In Absatz 1 Buchstabe b wird lediglich der Stand der Technik aufgenommen, welcher bei der stofflichen Verwertung zu berücksichtigen ist. Aktuelle Systeme entsprechen diesem Stand der Technik, wodurch der Zusatz keine relevanten Auswirkungen mit sich bringt. Ausserdem wird in Absatz 2 ausdrücklich ergänzt, dass die Branchenorganisation, sofern eine solche durch die Rücknahmepflichtigen eingesetzt wird, dieselben Pflichten erfüllen muss, die den Rücknahmepflichtigen in Absatz 1 Buchstaben a-c auferlegt werden. Damit wird dieselbe Logik wie bei der subsidiären Rücknahmepflicht für Kunststoffverpackungen und Getränkekartons angewendet (vgl. Art. 4 Abs. 2 VerpV).

Art. 20 Massnahmen bei ungenügender Verwertungsquote

Dieser Artikel entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 8 VGV.

Einzig wird der **Absatz 4** dieses Artikels gestrichen. Dieser Absatz ergibt aufgrund der Ausweitung der Verordnung auf eine Verpackungsverordnung an dieser Stelle keinen Sinn. Es wird vorläufig darauf verzichtet, diesen Absatz in die allgemeinen Anforderungen an Verpackungen bspw. aufzunehmen.

4.5 5. Abschnitt: Mitteilungspflichten

Art. 21 Mitteilungspflicht für Getränkeverpackungen

Die in der aktuellen VGV existierenden Mitteilungspflichten in Artikel 18 bleiben in Artikel 21 VerpV erhalten.

Ergänzt wird explizit, dass die Mitteilungspflicht elektronisch erfolgen soll. Das BAFU wird zu diesem Zweck den Mitteilungspflichtigen digitale Vorlagen zur Erfüllung ihrer Pflicht zur Verfügung stellen.

Das BAFU beabsichtigt, die Menge der eingesetzten Verpackungsmaterialien in aggregierter Form regelmässig zu publizieren.

Dies entspricht der gelebten Praxis.

Art. 22 Mitteilungspflicht betreffend übrige Einwegverpackungen

Mitteilungspflichten für das Inverkehrbringen bestehen bisher ausschliesslich für Getränkeverpackungen aus Glas, PET und Aluminium. Mit diesen kann die Entwicklung im Getränkemarkt wie auch die Wirksamkeit der eingeführten Regulierungen nachvollzogen werden. Für alle anderen Verpackungen, sprich den Grossteil an Verpackungen, gibt es diese Möglichkeit bisher nicht. Dies soll mit der vorliegenden Vorlage geändert werden. Die bestehenden Mitteilungspflichten für Getränkeverpackungen werden mit diesem neuen Artikel auf alle Verpackungstypen und -materialien ausgebaut.

In **Absatz 1** wird festgehalten, dass Herstellerinnen und Hersteller von Produkten in Einwegverpackungen dem BAFU bestimmte Informationen übermitteln müssen. Die Übermittlung hat bis Ende Februar des folgenden Kalenderjahres und nach den

Vorgaben des BAFU in elektronischer Form zu erfolgen. Vorgegeben wird bspw., dass die Meldungen nach Verpackungsmaterialien aufgegliedert werden müssen.

Produzenten von Produkten kaufen die zum Verpacken benötigten Verpackungsmaterialien ein und kennen daher die Mengen genau. Importeure von verpackten Produkten müssen bei den Produkteherstellern im Ausland, von wo sie die Produkte beziehen, diese Informationen einholen.

Eine Ausnahme bilden die Serviceverpackungen (siehe Absatz 2). Sie sollen direkt durch die Herstellerin oder den Hersteller der leeren Verpackung gemeldet werden.

Die Mitteilungspflicht wird demnach so ausgelegt, dass sie seitens derjenigen Unternehmen erfüllt werden muss, welche die Daten ermitteln können. Zudem wird darauf geachtet, dass möglichst wenige Unternehmen der Mitteilungspflicht unterstellt werden, damit die Datenerhebung mit gesamtwirtschaftlich möglichst wenig Aufwand erfolgen kann. Aus dem gleichen Grund wird zudem in Absatz 3 eine Bagatellgrenze, sprich Ausnahme von dieser Regelung, festgehalten.

Es wird präzisiert, dass das Gewicht der im Vorjahr eingesetzten Verpackungsmaterialien (bspw. in Tonnen) angegeben und dabei zwischen den unterschiedlichen Verpackungsmaterialien unterschieden werden muss.

Als Verpackungsmaterialien zählen insbesondere Glas, Papier / Karton, Eisenmetall, Aluminium, Kunststoff, Holz, Textilien und Keramik / Porzellan. Bei Verbunden von verschiedenen Materialien müssen die einzelnen eingesetzten Materialien angegeben werden.

Mehrwegverpackungen sind von der Regulierung ausgeschlossen. Dies soll ein weiterer Anreiz für den Einsatz von Mehrwegverpackungen darstellen.

In **Absatz 2** werden speziell Serviceverpackungen (Definition siehe Art. 2) adressiert. Damit bspw. nicht jede Bäckerei oder Take-Away-Verkaufsfiliale einer Mitteilungspflicht unterliegt (sie verpacken die Waren vor Ort und sind damit per Definition Hersteller oder Herstellerin), wird die Mitteilungspflicht bei diesem Typ von Verpackung der Verpackungsherstellerin oder dem Verpackungshersteller der leeren Verpackung auferlegt. Auch diese Informationen sind dem BAFU nach dessen Vorgaben in elektronischer Form mitzuteilen. Bspw. sind die Meldungen nach Verpackungsmaterialien zu unterteilen.

Im **Absatz 3** werden Bagatellgrenzen definiert. Unternehmen, welche in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren die Schwellenwerte von einer Million Franken Umsatz sowie 500 Kilogramm in Verkehr gebrachte Verpackungsmaterialien nicht erreichen, werden von der Bestimmung ausgenommen (siehe auch Art. 5 VerpV und Kapitel 6.2). Mitteilungspflichtig sind demnach Unternehmen erst ab einer Million Franken Umsatz, wenn sie zusätzlich mehr als 500 Kilogramm Verpackungen für den Inlandverbrauch hergestellt oder eingeführt haben. Überschreiten die Unternehmen diesen Wert (eine Million Franken Umsatz), so müssen sie die auf den Markt gebrachten Verpackungsmaterialien messen. Liegt die gesamthaft auf den Markt gebrachte Menge unterhalb 500 Kilogramm, so muss nichts gemeldet werden.

Um mitteilungspflichtig zu werden, muss der finanzielle und mengenabhängige Schwellenwert in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren überschritten werden. Damit soll, analog zu Artikel 5 VerpV, eine kurzfristige und evtl. einmalige

Überschreitung eines Wertes nicht dazu führen, dass bspw. lediglich für ein Jahr eine Mitteilungspflicht gilt. Wird ein Unternehmen neu gegründet, kann die Pflicht demnach frühestens nach zwei Geschäftsjahren in Kraft treten.

Das BAFU stellt entsprechende digitale Vorlagen zur Erfüllung der Mitteilungspflicht zur Verfügung. Ziel der Vorlagen ist es, den Aufwand für die mitteilungspflichtigen Unternehmen so gering wie möglich zu halten.

Die durch diesen Artikel gesammelten Daten dienen dazu, die Einhaltung der in Artikel 7 festgelegten Verwertungsquoten für Verpackungen aus Kunststoff überprüfen zu können. Der Artikel 22 VerpV liefert dazu die in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen pro Kalenderjahr. Der Artikel 23 stellt anschliessend die Mengen der gesammelten und stofflich verwerteten Verpackungsmaterialien bereit.

Ausserdem kann durch die Mitteilungspflichten die Entwicklung im Verpackungsmarkt nachvollzogen werden, was zur Überprüfung der Einhaltung der in Artikel 3 festgehaltenen Grundsätze (grundlegenden Anforderungen) dient. Es kann somit festgestellt werden, ob tatsächlich weniger Verpackungsmaterialien eingesetzt oder Verpackungen besser rezykliert werden können. Weiter wird durch die Transparenz der Vollzug der Umweltschutz- und Abfallgesetzgebung erleichtert, da die Stoffströme transparent werden.

Das BAFU beabsichtigt, die Informationen in aggregierter Form einmal jährlich zu publizieren. Die Geschäftsgeheimnisse werden bewahrt, in dem keine Einzeldaten publiziert werden. Das BAFU darf diese Daten auch nicht im Rahmen eines Gesuchs unter dem Öffentlichkeitsprinzip publizieren.

Die Einführung einer Bagatellgrenze bei der Mitteilungspflicht hat zur Folge, dass nicht alle auf den Markt kommenden Verpackungen gemessen werden. Folglich wird die daraus berechnete Verwertungsquote tendenziell zu hoch ausfallen. Diese Verzerrung wird zu einem späteren Zeitpunkt in einer Studie untersucht.

Art. 23 Rücknahme und Verwertung

Die bisher in Artikel 19 VGV festgehaltene Pflicht zur Bekanntgabe des Gewichts der zurückgenommenen und verwerteten Verpackungen wird mit dieser Anpassung in Artikel 23 auf alle rücknahmepflichtigen Verpackungen ausgeweitet.

In **Absatz 1** des bestehenden Artikels muss nur der Artikel 4 in der bestehenden Auflistung eingefügt werden. Ansonsten umfasst der Absatz mit der vorhandenen Formulierung bereits alle rücknahmepflichtigen Verpackungen. Wird, wie mit Kunststoffverpackungen und Getränkekartons in dieser Revision der Fall, eine neue Rücknahmepflicht eingeführt, gilt dieser Artikel automatisch für diese Verpackungsmaterialien oder -typen. Damit sind Händlerinnen und Händler sowie Herstellerinnen und Hersteller von Verpackungen aus Kunststoff in der Pflicht, das Gewicht der im Vorjahr zurückgenommenen und der verwerteten Verpackungen dem BAFU mitzuteilen.

In **Absatz 2** werden die Entsorgungsfirmen adressiert. Wer rücknahmepflichtige Einwegverpackungen verwertet, zur Verwertung einführt oder ausführt, muss dem BAFU für jedes Verpackungsmaterial jeweils bis Ende Februar für das Vorjahr das Gewicht, das Verwertungsunternehmen und die Art der Verwertung mitteilen.

Neu wird präzisiert, dass Kunststoffe nach den folgenden Polymeren aufgegliedert werden müssen: PET, PE, PP, PS, PVC und weitere (Sammelgefäss für weitere Kunststoffpolymere und Verbunde davon) sowie Getränkekartons.

Diese Anpassung erlaubt es, die in Artikel 7 festgehaltene Verwertungsquote zu berechnen. Ausserdem wird Transparenz bei der Entsorgung von Verpackungsmaterialien geschaffen, die den Vollzug der Abfallgesetzgebung erleichtert.

Analog zu den Artikel 21 und 22 sollen auch die in Artikel 23 festgehaltenen Mitteilungspflichten elektronisch erfolgen. Das BAFU wird hierfür digitale Vorlagen zu Verfügung stellen.

Art. 24 Mitteilung an private Meldestellen

In **Absatz 1** wurde mit der Revision ergänzt, dass mit privaten Meldestellen explizit auch von Händlerinnen und Hersteller beauftragte Branchenorganisationen gemeint sind. Schliessen sich Händlerlinnen und / oder Hersteller zu einer Branchenorganisation zusammen, welche die Pflichten der Händler und Herstellerinnen in deren Auftrag übernimmt, so können die Mitteilungspflichten durch die beauftragte Branchenorganisation erfüllt werden. Die Branchenorganisation kann die Meldung in aggregierter Form für ihre Mitglieder vornehmen **(Absatz 2)**. Erfüllt die private Meldestelle ihre Pflichten nicht und bleiben die Mitteilungen an das BAFU aus, so sind die Händlerinnen und Hersteller direkt in der Pflicht, den Mitteilungspflichten nachzukommen. Das BAFU bleibt aber wie bisher (**Absatz 3**) ermächtigt, alle Einzelmeldungen einzusehen.

4.6 6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 25 Vollzug

Die Kantone bleiben wie bisher für den Vollzug dieser Verordnung zuständig, ausser es ist in den einzelnen Artikeln eine andere Zuständigkeit festgelegt.

Art. 26 Überprüfung der Schwellenwerte

Dieser Artikel legt fest, dass der Bundesrat die mit dieser Revision neu eingeführten finanziellen und mengenabhängigen Schwellenwerte nach Artikel 5 und Artikel 22 auf Angemessenheit und Verhältnismässigkeit hin überprüft. Diese Überprüfung wird vier Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden Artikel vorgenommen.

Art. 27 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Die Verordnung vom 5. Juli 2000 über Getränkeverpackungen wird aufgehoben.

Art. 28 Übergangsbestimmung

Im Artikel 4 VerpV wird eine subsidiäre Rücknahmepflicht bei Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff festgelegt. Die Rücknahmepflicht gilt für Verpackungen, die an Verbraucherinnen und Verbraucher abgegeben werden (sogenannte Verkaufs- oder Haushaltsverpackungen) und für Verpackungen, die zu gewerblichen Tätigkeiten verwendet werden und somit an Endabnehmerinnen und Endabnehmer verkauft werden (sogenannte Gewerbeverpackungen).

Für Verpackungen, die an Verbraucherinnen und Verbraucher verkauft werden, gibt es bereits in vielen Regionen der Schweiz Rücknahmesysteme (siehe auch Box 1). Für Gewerbeverpackungen wurden bisher wenige Rücknahmesysteme aufgebaut. Sie müssen noch entwickelt werden, weshalb für den Artikel 4 VerpV eine Übergangsfrist eingeführt wurde.

Die existierenden Rücknahmesysteme müssen bisher in jedem Kanton respektive in jeder Gemeinde eine Konzession beantragen, um auf dem öffentlichen Gebiet Kunststoffe sammeln zu dürfen (Siedlungsabfallmonopol der Kantone). Dies ist aufwändig. Da Verpackungen aus Kunststoffen und Getränkekartons mit Inkrafttreten von Artikel 4 VerpV ohnehin aus dem Siedlungsabfallmonopol entlassen werden, soll mit dem Artikel 28 eine Übergangsbestimmung erlassen werden

Absatz 1 hält fest, dass ab Inkrafttreten dieser Verordnung die unter Artikel 4 VerpV genannten Verpackungen schweizweit freiwillig durch die rücknahmepflichtigen Händlerinnen und Händler sowie Herstellerinnen und Hersteller gesammelt werden dürfen. Der Artikel beschränkt sich auf Verpackungen aus dem Siedlungsabfall, weil nur diese Verpackungen dem Siedlungsabfallmonopol unterliegen. Mit der Übergangsbestimmung dürfen diese Verpackungen somit bereits ohne Konzession der Kantone und Gemeinden gesammelt werden. Die Pflicht zur Rücknahme aller Getränkekartons und Verpackungen aus Kunststoff tritt jedoch erst am 1. Januar 2031 in Kraft (Art. 29 Abs 3 VerpV).

In den Buchstaben a bis c werden die Bedingungen festgehalten, welche die freiwillige Rücknahme bis zum Eintreten der Pflicht einzuhalten hat. Sie entsprechen weitgehend den in Artikel 4 und 6 VerpV festgehaltenen Bedingungen.

Der **Buchstabe a** besagt, dass die Voraussetzungen nach Artikel 6 VerpV einzuhalten sind. Vor allem müssen die zurückgenommenen Verpackungen, soweit technisch möglich, der stofflichen Verwertung zugeführt werden. Damit soll verhindert werden, dass separat gesammelte Verpackungsmaterialien schliesslich energetisch verwertet werden, bspw. weil diese Form der Entsorgung weniger kostet. Darüber hinaus ist unter anderem auch sicherzustellen, dass alle beteiligten Akteure der Entsorgungskette kostendeckend für erbrachte Leistungen entschädigt werden und die Entsorgungskosten durch verursachergerechte und zweckgebundene Beiträge gedeckt werden (vgl. zu allen einzuhaltenden Voraussetzungen Art. 6 Abs. 1 und 2 VerpV).

Buchstabe b hält fest, dass die Behörden von Kantonen und Gemeinden über freiwillige Rücknahmesysteme auf ihren Gebieten laufend informiert werden müssen. Schliesst sich bspw. ein Detailhändler einem existierenden Rücknahmesystem wie dem VSPR oder RecyPac an und nimmt Getränkekartons und Verpackungen aus Kunststoff zurück, so hat entweder der Detailhändler oder das Rücknahmesystem die kantonalen und kommunalen Behörden zu informieren.

In **Buchstabe c** wird schliesslich festgelegt, dass auch bei freiwilliger Rücknahme die Kundinnen und Kunden gut informiert werden müssen. Auf die Möglichkeit, dass jene Verpackungen zurückgenommen werden, ist an gut sichtbarer Stelle und deutlich hinzuweisen.

Gemäss dem **Absatz 2** wird die Erhebung einer VEG auf *sämtliches* Verpackungsglas für Lebensmittel und Kosmetikprodukte auf den 1. Januar 2028 gelegt. Die Einführung

einer VEG für alle Verpackungen aus Glas verursacht administrative Aufwände bei den Unternehmen, denn die VEG muss bei den entsprechenden Verpackungen erhoben werden. Diese Einführung benötigt Zeit.

Da die bisher gestützt Artikel 9 VGV erhobene Gebührenpflicht auf *Getränke*verpackungen auf Glas weiterhin geltend soll, bis die Pflicht für sämtliche Glasverpackungen in Kraft tritt, gilt folgende Übergangsregelung: Bis zum 31. Dezember 2027 müssen Herstellerinnen und Hersteller, die leere Getränkeverpackungen aus Glas für die Verwendung im Inland abgeben oder solche Verpackungen einführen, für diese einer vom BAFU beauftragten Organisation eine vorgezogene Entsorgungsgebühr (Gebühr) entrichten. Die Gebührenpflicht gilt auch für Herstellerinnen und Hersteller, die befüllte Getränkeverpackungen aus Glas einführen. Damit gilt die bisher gestützt auf Artikel 9 VGV erhobene Gebührenpflicht auf Getränkeverpackungen bis zum Inkrafttreten der VEG-Pflicht auf sämtliche Glasverpackungen.

Art. 29 Inkrafttreten

Im **Absatz 1** wird festgelegt, dass die Verordnung unter Vorbehalt der Absätze 2 bis 6 am 1. Januar 2027 in Kraft tritt.

Absatz 2 legt fest, dass die grundlegenden Anforderungen gemäss Artikel 3 am 1. Januar 2030 in Kraft gesetzt werden. Obwohl es sich im Gegensatz zu den detaillierten Bestimmungen der EU in Artikel 3 um generelle Anforderungen an Verpackungen mit einem programmatischen Charakter handelt, wird dennoch auf eine möglichst zeitgleiche Einführung von Anforderungen an Verpackungen geachtet. In der EU treten die Anforderungen an das Verpackungsmass, die Rezyklierbarkeit und den Rezyklateinsatz ebenfalls am 1. Januar 2030 in Kraft.

Absatz 3 sieht das Inkrafttreten des Artikels 4 VerpV am 1. Januar 2031 vor. Den rücknahmepflichtigen Unternehmen für Verpackungen aus Kunststoff soll genügend Zeit gewährt werden, um die Rücknahmesysteme aufzubauen.

Absatz 4 legt das Inkrafttreten von Artikel 7 auf den 1. Januar 2032 fest. Erst wenn alle Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons effektiv gesammelt werden und die Mitteilungspflichten eingeführt sind, kann die Verwertungsquote berechnet werden. Das Inkrafttreten von Artikel 7 ist somit abgestimmt auf das Inkrafttreten der Rücknahmepflicht für Verpackungen aus Kunststoff und Getränkekartons (Art. 4) und die Mitteilungspflichten für übrige Verpackungsmaterialien (Art. 22).

Absatz 5 legt das Inkrafttreten des Artikels 22 VerpV auf den 1. Januar 2031. Der Aufbau eines Reporting-Systems für in Verkehr gebrachte Verpackungsmaterialien benötigt für die Unternehmen Zeit und Investitionen. Diese müssen geplant werden können. Auch das BAFU braucht zur Einführung eines Reporting-Tools zur Verarbeitung der Daten eine Vorlaufzeit. Ende Februar 2031 sind die Daten somit das erste Mal für das Jahr 2030 einzureichen.

5 Änderung anderer Erlasse

Die geltende Verordnung vom 5. Juli 2000[26] über Getränkeverpackungen wird als Ganzes aufgehoben und durch die Verpackungsverordnung ersetzt, welche einen wesentlich weiteren Geltungsbereich abdeckt.

Aufgrund dieser Totalrevision muss auch die Verordnung des UVEK vom 7. September 2001 über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas (SR 814.621.4) angepasst werden. Dabei muss einerseits der Titel neu formuliert werden, denn es handelt sich zukünftig nicht mehr ausschliesslich um *Getränke*verpackungen. Inhaltlich wird ein neuer Artikel erlassen, um die Höhe der Gebühr für das weitere Verpackungsglas festzuhalten.

6 Auswirkungen

Die Auswirkungen der Massnahmen auf die Wirtschaft, die Umwelt und die Gesellschaft wurden mit einer volkswirtschaftlichen Beurteilung von Umweltmassnahmen (VOBU)[27] analysiert. Eine VOBU entspricht einer Regulierungsfolgeabschätzung, bezieht aber Umweltkriterien ebenfalls in die Beurteilung mit ein. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf dieser umfassenden Prüfung. Dabei wurden wichtige Akteure der Verpackungsbranche mit Interviews und zwei Workshops einbezogen. Nachfolgend werden die kumulierten Auswirkungen aller Massnahmen dieser Revision zusammengefasst.

Einzig die Massnahme «Ausnahme von der Pfandpflicht» in Artikel 18 VerpV war nicht Teil der VOBU. Diese Massnahme wurde erst entwickelt, als aufgrund der Beendigung der Glasflaschenproduktion durch Vetropack (St. Prex, Schweiz) im Juni 2024 der Fokus verstärkt auf diesem Verpackungstyp lag. Die Massnahme eröffnet eine neue Möglichkeit, welche von der Wirtschaft und der Politik mehrfach gefordert wurde. Sie führt weder für die Verwaltung noch für die Bürgerinnen und Bürger zu einem Nachteil. Mit der Möglichkeit, eine Ausnahme von der Pfandpflicht zu erlangen, entstehen keine Kosten. Eine nachträgliche Bewertung im Rahmen der VOBU wird als nicht notwendig erachtet. Aus ökologischer Sicht ist ein vermehrter Einsatz von Mehrweg-Getränkeverpackungen wünschenswert.

6.1 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Verpackungsbranche in der Schweiz wird sowohl durch technologische Entwicklungen, gesellschaftliche Trends, EU-Regulierungen wie auch durch Schweizer Erlasse beeinflusst. Um die Unsicherheiten der zukünftigen Entwicklungen besser abzubilden, wurde bei der Wirkung auf die Umwelt zwischen einem optimistischen und einem pessimistischen Szenario bezüglich ökologischer Wirkung unterschieden.

Sowohl unter Betrachtung des optimistischen wie auch des pessimistischen Szenarios weist die Revision der VGV **klar positive Auswirkungen auf die Umwelt** auf.

[26] SR **814.621**
[27] Ecoplan (2024). VOBU der Massnahmen im Verpackungsbereich. Ecoplan, Bern.

Kumuliert über alle Massnahmen können im optimistischen Szenario fast **790 000 Tonnen CO_2-Äquivalent** eingespart werden. Im pessimistischen Szenario sind noch immer Einsparungen von knapp 415 000 Tonnen CO_2-Äquivalent möglich.

Im optimistischen Szenario können nach Umsetzung aller Massnahmen gut **300 Millionen Franken externe Kosten jährlich** eingespart werden. Im pessimistischen Szenario sind es immer noch rund 135 Millionen Franken.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die wirtschaftlichen Auswirkungen konnten nur partiell quantifiziert, sprich monetarisiert werden. Grund hierfür ist insbesondere, dass es sich bei den Massnahmen mehrheitlich um Rahmenregulierungen handelt. Wie die einzelnen Unternehmen diese schliesslich umsetzen, lässt sich kaum abschätzen. Die interviewten Unternehmen konnten zu möglichen Kosten der Umsetzung keine genauen Schätzungen abgeben. Erschwerend kommt hinzu, dass die verschiedenen Massnahmen eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Unternehmen (KMU sowie auch grosse Unternehmen aus Produktion, Handel, Import und Entsorgung) betreffen. Zudem ist bisher keine Studie bekannt, welche vergleichbare Massnahmen betrachtet und monetarisiert.

Durch Interviews mit staatlichen Stellen anderer Länder, welche über eine bessere Datengrundlage verfügen, wie auch mit Schweizer Unternehmen wurde daher eine breite, qualitative Abschätzung für die Schweiz erarbeitet. Diese Abschätzung wurde in zwei Workshops mit wichtigen Akteuren der Schweizer Verpackungsbranche (von Verpackungs- und Produktehersteller, über Detailhändler und Entsorger bis hin zu Wirtschaftsverbänden) validiert und bestätigt[28].

Die **Unternehmen** der gesamten Wertschöpfungskette, sprich sowohl die Verpackungs- und Produkteherstellerinnen (inkl. Importeure), der Handel und die Entsorger, sind **am meisten von den Regulierungen betroffen**. Ohne die Einführung einer Bagatellgrenze (siehe untenstehend «Vereinfachung für kleine Unternehmen») könnten somit über 100'000 Unternehmen betroffen sein. Nachfolgend wird daher vertieft auf einmalige und wiederkehrende Kosten (wie auch teilweise den resultierenden Nutzen) für Unternehmen eingegangen.

Einmalige Kosten für Unternehmen

Die **Kosten für die Umsetzung der Grundanforderungen** (Art. 3 VerpV) werden als **gering** eingestuft. Die Grundanforderungen an Verpackungen enthalten keine Detailregulierungen zur Umsetzung. Wie ein Unternehmen die Verpackungen gemäss den Grundanforderungen herstellt, ist offen. Investitionen in neue Anlagen können bspw. nach Amortisation des bestehenden Maschinenparks getätigt werden.

Gleichzeitig profitieren die Entsorgungsunternehmen von den neuen Grundanforderungen. Werden Verpackungen rezyklierbar gestaltet, vereinfacht sich die Sortierung der gesammelten Materialien und eine höhere Qualität der Rezyklate

[28] Ecoplan (2024). VOBU der Massnahmen im Verpackungsbereich. Ecoplan, Bern.

kann erreicht werden. Steigert sich zudem die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Rezyklaten, wirkt sich dies ebenfalls positiv auf die Geschäftstätigkeit aus.

Bedeutende Initialkosten werden durch den **Aufbau eines Rücknahmesystems von Verpackungen aus Kunststoff** (Art. 4 VerpV) erwartet (siehe auch «wiederkehrende Kosten», worin auch die Kosten für den Aufbau eines Systems enthalten sind). Es ist jedoch festzuhalten, dass bereits verschiedene Rücknahmesysteme für Verpackungen aus Kunststoff von der Wirtschaft in Eigeninitiative aufgebaut wurden (siehe Box 1). Gewisse Initialinvestitionen wurden damit bereits freiwillig getätigt und die Systeme können für die Umsetzung der entsprechenden Regulierung angewendet werden.

Da die Bestimmung dazu führen wird, dass grössere Mengen an Verpackungen aus Kunststoff gesammelt werden, profitieren wiederum die Entsorgungsunternehmen. Sie haben dadurch mehr Planungssicherheit und können in den Ausbau der Sortier- und Recyclinginfrastruktur investieren.

Für die Ausweitung der **VEG auf weiteres Verpackungsglas** (Art. 8 ff. VerpV) werden je nach Unternehmen gewisse **Initialkosten durch den Aufbau zur Berechnung und Abwicklung** der VEG auf weitere Verpackungsgläser erwartet. Die VEG, welche im Produktepreis eingerechnet wird und die Finanzierung der Entsorgung sicherstellt, kann hierfür jedoch nicht eingesetzt werden.

Die Erstellung einer Datenbank zur **Erfassung der in Verkehr gebrachten Verpackungen** (Art. 22 VerpV) verursacht ebenfalls einen **wesentlichen administrativen Aufwand und evtl. Investitionen in entsprechende IT-Lösungen**. Viele grosse Unternehmen, insbesondere jene, welche Produkte in die EU exportieren, haben jedoch bereits entsprechende Datenbanken aufgebaut. In vielen EU-Mitgliedsstaaten müssen die Mengen importierter Verpackungen nach Material und Gewicht seit längerem genau angegeben werden. Ab 2025 wird dies in allen EU-Mitgliedsstaaten der Fall sein.

Die **Mitteilungspflichten für Sortier- und Recyclingunternehmen** (Art. 23 VerpV) von Verpackungen aus Kunststoff erfordert **kaum Initialkosten**. Die betroffenen Unternehmen messen die Stoffströme bereits heute. Die entsprechenden Daten stehen zur Verfügung und müssen lediglich dem Bund übermittelt werden (siehe «Wiederkehrende Kosten für Unternehmen»).

Wiederkehrende Kosten für Unternehmen

Die wiederkehrenden Kosten konnten, im Unterschied zu den einmaligen, teilweise quantifiziert werden.

Der Betrieb eines **Rücknahmesystems für Verpackungen aus Kunststoff** (Art. 4 VerpV) wird auf **1.5 Millionen Franken jährlich** geschätzt. Die Kosten können mit der offenen Finanzierungsregulierung jedoch direkt den Konsumentinnen und Konsumenten übertragen werden, bspw. über eine kostenpflichtige Abgabe. Diese sparen umgekehrt Gebühren bei der Kehrichtentsorgung ein. Gleichzeitig profitieren einige Händler und Händlerinnen, die eigene Produkte-Linien haben und damit auch Verpackungsmaterialien benötigen, von der neuen Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Rezyklate aus der Schweiz.

Die Entsorgung der Glasverpackungen (ohne Getränkeverpackungen) verursacht jährliche Kosten in der Höhe von **12.3 Millionen Franken**. Sie müssen mit der **Ausweitung der VEG auf weitere Verpackungsgläser** (Art. 8 ff. VerpV) neu von den Herstellerinnen und Herstellern (inkl. Importeure) der Verpackungsgläser teilweise gedeckt werden. Die Kosten werden jedoch direkt den Konsumentinnen und Konsumenten, eingerechnet im Produktepreis, weitergegeben. Die VEG ist bezogen auf den Produktpreis sehr gering (z. B. heute 6 Rappen pro Weinflasche). Nach den initialen Administrativkosten für den Ausbau der VEG auf weitere Verpackungsgläser sind die wiederkehrenden administrativen Kosten verhältnismässig gering.

Die Kosten für das **Reporting der Sortier- und Recyclingunternehmen** (Art. 23 VerpV), von welchen es in der Schweiz nur wenige gibt, werden auf insgesamt ca. 225 000 Franken jährlich beziffert (ca. 10 000 – 15 000 Franken pro Unternehmen). Gleichzeitig profitieren diese Unternehmen mehrfach von der Revision, wie obenstehend bei den «einmaligen Kosten» dargelegt wurde.

Schliesslich wird davon ausgegangen, dass sich die Kosten für das **Reporting der in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen** (Art. 22 VerpV) auf jährlich ca. 10 Millionen Franken beläuft. Dieser Betrag verteilt sich jedoch auf viele Unternehmen[29]. Je Unternehmen sind die Kosten im Verhältnis zum Umsatz unwesentlich. Viele dieser Investitionen müssen ausserdem, wie oberhalb erläutert, so oder so getätigt werden. Dies, weil viele der Unternehmen auch im EU-Binnenmarkt tätig sind und daher die Vorgaben der EU ohnehin erfüllen müssen. Sind die Mengen einmal erfasst, ist der zusätzliche Aufwand für die Rapportierung an den Bund vernachlässigbar.

Die **Initialkosten und die wiederkehrenden Kosten pro Unternehmen sind insgesamt gering**, weil einige Investitionen durch die Wirtschaft bereits getätigt wurden, der Wirtschaft bei der Umsetzung viel Spielraum gelassen wird und viele Unternehmen aufgrund der EU-Regulierungen entsprechende Investitionen unabhängig von Schweizer Bestimmungen tätigen müssen. Zudem kann ein Grossteil der Kosten auf die Konsumentinnen und Konsumenten abgewälzt werden, wie dies bspw. bei Getränkeverpackungen (vorgezogener Recyclingbeitrag und vorgezogene Entsorgungsgebühr) bereits der Fall ist.

BOX 4: Exemplarische Beispiele der Betroffenheit entlang der Prozesskette

Herstellerin von Verpackungen (z.B. Herstellung von Konservengläser für Lebensmittel): Die Verpackungsherstellerin ist einerseits indirekt vom Artikel 3 VerpV betroffen. Zukünftige Investitionen in Maschinen und Aus- oder Weiterbildungen des Personals sind so zu tätigen, dass Verpackungen nach den technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten entsprechend den allgemeinen Anforderungen an Verpackungen entwickelt werden. Nur so kann sie den von Artikel 3 direkt

[29] Gemäss Abklärungen mit dem Bundesamt für Statistik trifft die Regulierung ca. 15'000 Schweizer Unternehmen. Die berechneten 10 Millionen Franken verteilen sich nicht gleichmässig auf alle Unternehmen (sprich gut 660 Schweizer Franken), sondern ist abhängig von der Unternehmensgrösse. Grosse Unternehmen haben einen verhältnismässig grösseren Aufwand.

betroffenen Herstellern von Produkten die entsprechenden Verpackungen liefern. Andererseits ist das Unternehmen durch Artikel 8 VerpV neu verpflichtet, eine vorgezogene Entsorgungsgebühr (VEG) auf diese Glasverpackungen zu erheben und die VEG-Einnahmen wie auch die Mengen an in Verkehr gebrachten Verpackungsgläser (Stückzahl) an der vom Bund beauftragten Organisation (Vetroswiss) zu übermitteln (Art. 10 VerpV).

Hersteller von Produkten (z. B. Herstellung von Waschmittel in Einweg-Kunststoffverpackung): Der Waschmittelhersteller ist direkt vom Artikel 3 VerpV betroffen. Zukünftig stellt er sicher, dass Verpackungen abgegeben werden, die den Grundanforderungen entsprechen.

Ausserdem ist das Unternehmen gemäss Artikel 4 verpflichtet, die Verpackungen aus Kunststoff zurückzunehmen (siehe Ausführungen bei Handel) und nach den Anforderungen nach Artikel 6 zu entsorgen. Da die subsidiäre Rücknahmepflicht sowohl die Hersteller wie auch die Händlerinnen in die Pflicht nimmt, müssen sich die betroffenen Unternehmen bei der Rücknahme und Entsorgung koordinieren.

Weiter sind die unter Artikel 22 VerpV festgehaltene Mitteilungspflichten einzuhalten. Es müssen die Mengen (Kilogramm) eingesetzter Verpackungsmaterialen in einer Datenbank festgehalten werden. Einmal jährlich müssen die im Inland auf den Markt gebrachten Mengen Verpackungsmaterialien dem BAFU digital übermittelt werden. Die Mitteilungspflicht kann auch durch die Branchenorganisation erfolgen, sofern das Unternehmen einer solchen angeschlossen ist.

Handel (Verkauf von Lebensmittel, Kosmetik- und Non-Food-Produkten): Wie auch bei den beiden vorangehenden Unternehmen ist ein Detailhandelsgeschäft verpflichtet, die allgemeinen Anforderungen an Verpackungen gemäss Art. 3 VerpV zu berücksichtigen.

Darüber hinaus ist das Detailhandelsgeschäft von den Artikeln 4 und 6 VerpV (subsidiären Rücknahmepflicht auf Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff und dazugehörige Anforderungen) betroffen. Es muss die Rückgabe dieser Verpackungen ermöglichen (kostenpflichtig oder kostenlos), auf die Rückgabemöglichkeit hinweisen und die weiteren Anforderungen erfüllen. Zur Umsetzung hat die Wirtschaft einen grossen Spielraum; aus heutiger Sicht stehen insbesondere folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

a. Das Geschäft kann die Verpackungen selbst zurückzunehmen und / oder bspw. einen Kunststoffsammelsack eines bestehenden Entsorgungsunternehmens oder einer Branchenorganisation (zum Kauf) anbieten.

b. Das Geschäft kann sich einer Branchenorganisation anschliessen. Die Branchenorganisation wird in Vertretung des Geschäfts die Rücknahme organisieren. Die Rücknahme muss nicht zwingend direkt in der Verkaufsstelle selbst erfolgen, sofern dies die Platzverhältnisse nicht erlauben. Es muss aber in zumutbarer Gehdistanz eine Möglichkeit geschaffen werden.

Einmal jährlich muss das Detailhandelsgeschäft in einen Bericht darlegen, wie die weiteren Anforderungen in Artikel 6 VerpV erfüllt werden und es muss gemäss Artikel 23 VerpV das Gewicht der zurückgenommenen und stofflich verwerteten Verpackungen melden. Anstelle des Detailhandelsgeschäft können diese Pflichten

auch durch das beauftragte Entsorgungsunternehmen oder die Branchenorganisation erfüllt werden.

Gastronomie (Take-Away-Restaurant für Lebensmittel in Einweg-Kunststoffverpackungen): Die Gastronomie ist grundsätzlich nicht von den neuen Bestimmungen betroffen, mit Ausnahme der Take-Away-Restaurants. Ein Take-Away-Restaurant ist wie ein Detailhandelsgeschäft gemäss Artikel 4 VerpV verpflichtet, die Einweg-Kunststoffverpackungen (Einweg-Take-Away-Geschirr aus Kunststoff) zurückzunehmen. Das Restaurant hat dieselben Möglichkeiten der Umsetzung wie ein Detailhandelsgeschäft (siehe Ausführungen bei Detailhandelsgeschäft). Erwartet das Restaurant nur geringe Mengen an zurückgebrachten Verpackungen, so könnte es die Rücknahme auch kostenlos anbieten, indem ein Kunststoffsammelsack vor Ort aufgestellt wird (bspw. zusätzlich zu einem Kehrichtsack).

Entsorgungsunternehmen (Recyclingunternehmen von Kunststoffverpackungen): Ein Recyclingunternehmen ist durch Artikel 23 VerpV verpflichtet, dem BAFU einmal jährlich die erhaltenen und verarbeiteten Mengen mitzuteilen. Werden Verpackungsmaterialien exportiert oder importiert, sind auch diese Mengen zu melden.

Importeur: Die Importeure, die z. B. Teigwaren in Kunststoffverpackungen importieren, sind gemäss der Definition in Artikel 2 Herstellerinnen und Hersteller. Damit sind die Importeure von Artikel 3 VerpV betroffen und müssen die Grundanforderungen an Verpackungen einhalten. Zudem ist das Unternehmen gemäss Artikel 4 VerpV verpflichtet, die Verpackungen zurückzunehmen (siehe Ausführungen bei Detailhandelsgeschäft) und nach den in Artikel 6 festgehaltenen Anforderungen zu entsorgen. Ausserdem ist das Unternehmen verpflichtet, die Mengen der eingesetzten Verpackungsmaterialien dem BAFU einmal jährlich in digitaler Form mitzuteilen (Art. 22 VerpV). Die Mitteilungspflicht kann auch durch eine Branchenorganisation erfüllt werden, sofern der Importeur einer angeschlossen ist.

Vereinfachung für kleine Unternehmen

Effiziente und administrativ einfache Regulierungen sind ein zentrales Element guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Das Unternehmensentlastungsgesetz (UEG, SR 930.31) verlangt daher, dass Vereinfachungen für KMU geprüft werden. Trotz der verhältnismässig geringen Belastung für Unternehmen werden verschiedene Einschränkungen, bzw. Ausnahmen vorgenommen, um die Anzahl der betroffenen Unternehmen zu reduzieren (insbesondere KMUs).

Bei der Formulierung von Bagatellgrenzen besteht die Schwierigkeit darin, dass auf Unternehmensebene keine Daten zu Verpackungsmaterialien zur Verfügung stehen. Abschätzungen müssen daher anhand anderer Parameter (Zollstatistiken, NOGA-Kategorisierung, Daten aus dem Ausland) getroffen werden.

Anhand der verfügbaren Daten wurden einige Einschränkungen der Bestimmungen ausgearbeitet:

- Von der **subsidiären Rücknahmepflicht für Getränkekartons und Verpackungen aus Kunststoff** in Artikel 4 werden in Artikel 5 zwei Ausnahmen definiert. Verpackungen, die ohnehin nachweislich nicht rezykliert werden können,

müssen nicht separat gesammelt werden. Es handelt sich dabei um Verpackungen für den Transport gefährlicher Güter und für Güter für medizinische Zwecke. Das UVEK kann nach Absprache mit der Wirtschaft ausserdem weitere Verpackungen ausschliessen, sofern sich zukünftig zeigt, dass diese nicht zielführend rezykliert werden können. Zudem gilt für diesen Artikel eine finanzielle wie auch mengenabhängige Bagatellgrenze für kleine Unternehmen.

- Bei der **Ausweitung der VEG** auf weitere Verpackungsgläser (Art. 8 ff. VerpV) soll die VEG-Pflicht gemäss Artikel 8 auf Lebensmittel- und Kosmetikgläser eingeschränkt werden (siehe auch Kapitel 4.7.1). Es gilt zudem nach wie vor eine mengenabhängige Bagatellgrenze.
- Betreffend der **Mitteilungspflichten für das Inverkehrbringen von Verpackungen** wird eine finanzielle wie auch mengenabhängige Bagatellgrenze gemäss Artikel 22 VerpV eingeführt. Allein durch die finanziellen Schwellenwerte können nach Berechnungen ca. 70 Prozent der Schweizer Unternehmen ausgeschlossen werden. Von knapp 50 000 Unternehmen sind somit ca. 35 000 Unternehmen von der Mitteilungspflicht befreit. Zu den Mengen an in Verkehr gebrachten Verpackungen je Unternehmen liegen bisher keine Daten vor. Es kann davon ausgegangen werden, dass durch die Mengenschwelle zusätzlich kleine Unternehmen von der Pflicht befreit werden. Zu ausländischen Unternehmen, die in die Schweiz importieren, liegen keine Daten vor.

Die Einschränkungen der Bestimmungen haben gemäss verfügbaren Daten **keinen erheblichen Einfluss auf den ökologischen Nutzen** der Vorlage und sind daher aus dieser Perspektive zulässig. Bspw. kann aufgrund der ausländischen Informationen festgehalten werden, dass wenige grosse Unternehmen der überwiegende Anteil der Verpackungsmaterialien auf den Markt bringen. Viele kleine Unternehmen hingegen haben – auch summiert – wenig Einfluss auf die Gesamtmenge.

Weiter werden die neuen Regulierungen teilweise zeitlich verzögert und mit einer Übergangsfrist in Kraft treten (Art. 28 und 29 VerpV). Damit wird der Wirtschaft genügen Zeit gegeben, um die neuen Regulierungen zu planen, zu organisieren und umzusetzen.

Weitere wirtschaftliche Auswirkungen

Gesamtwirtschaftlich ist die Revision für **Arbeitnehmende** unbedeutend. Es können insbesondere durch den Aufbau der Separatsammlung von Verpackungen aus Kunststoff neue Arbeitsplätze entstehen.

Weiter werden leicht positive Effekte auf den **Wettbewerb**, den **internationalen Öffnungsgrad** und **Innovation und Forschung** erwartet. Mit den Anforderungen an Verpackungen und den Mitteilungspflichten wird mehr Transparenz geschaffen und die Regulierungslücke zur EU verkleinert. Auf das **BIP**, die **Produktivität**, die **Standortattraktivität** oder die **Verteilungswirkung** hat die Revision gesamtwirtschaftlich keinen nennenswerten Einfluss.

Überblick über die wirtschaftlichen Auswirkungen

Die qualitative Analyse zeigt, dass die Totalrevision der VGV gesamthaft nur **geringe wirtschaftliche Auswirkungen** hat. Dies insbesondere aus dem Grund, da mehrheitlich Rahmenregulierungen formuliert werden und der Detaillierungsgrad

gering ist. Dadurch wird der Wirtschaft viel Handlungsspielraum bei der Umsetzung überlassen. Ausserdem führen die Rahmenregulierungen dazu, dass keine Handelshemmnisse aufgrund internationaler Regulierungen, insbesondere jenen der EU, aufgebaut werden. Schliesslich kann davon ausgegangen werden, dass eine Vielzahl der Unternehmen sich eher an den strikteren Vorgaben der EU orientiert, respektive orientieren muss, wenn Handel im EU-Raum betrieben wird. Mit der eingeführten Bagatellgrenze können die Aufwände für die Wirtschaft weiter reduziert werden.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Haushalte

Sowohl für die gesamte Gesellschaft wie auch für die einzelnen Haushalte sind die **Auswirkungen weitgehend neutral**. Die gesamte **Gesellschaft** profitiert von der Reduktion der Umweltbelastung, respektive der CO_2-Emissionen und den damit verbundenen Schadenskosten. Für die **Haushalte** entsteht schweizweit und koordiniert eine neue Separatsammlung für Kunststoffverpackungen. Die erhöhte Transparenz führt zu einer besseren Informationsgrundlage.

Die Anforderungen an Verpackungen können aufgrund der Investitionen zu leicht teureren Verpackungen führen. Die eingesetzte Verpackung macht jedoch vom Verkaufspreis des verpackten Produktes in der Regel nur einen geringen Anteil aus. Eine leichte Erhöhung hat dadurch auf den Endpreis kaum einen Einfluss. Durch die Materialeinsparung sind auch Kostensenkungen denkbar. Auch der Ausbau der VEG auf weitere Verpackungen aus Glas führt zu einer leichten Verteuerung (zwischen 2 und 5 Rappen) des Verkaufspreises. Diese Kosten entfallen den Haushalten jedoch durch die Entlastung bei den Entsorgungskosten der Gemeinden (Kosten der Glasentsorgung, welche über die Abfallgrundgebühren finanziert werden). Gesamthaft werden keine relevanten Kosten auf die Haushalte zukommen, insbesondere aufgrund der offenen Formulierung, die auf die wirtschaftliche Tragbarkeit Rücksicht nimmt.

6.4 Auswirkungen auf den Bund

Die Auswirkungen auf den **Bund** werden **gesamthaft als gering** eingestuft. Einen nennenswerten, einmaligen Einfluss haben die neuen Mitteilungspflichten für Inverkehrbringer und Entsorger. Damit die Übermittlung sowie die Auswertung der Daten sicher und effizient, sprich automatisiert geschehen kann, muss eine IT-Lösung entwickelt werden. Dies verursacht einen geringen Initialaufwand. Das BAFU schätzt derzeit den notwendigen Aufwand für die Umsetzung einer IT-Lösung auf maximal eine Million Franken. Die IT-Lösung soll den Datentransfer mit einem möglichst geringen administrativen Aufwand vermöglichen. Auch sollen einfach Zeitreihen und weitere Auswertungen, durchführbar sein. Die Folgekosten für Unterhalt, Support und Datenverarbeitung werden seitens BAFU als tief eingeschätzt.

Die Ausweitung der VEG auf alle Verpackungen aus Glas verursacht ebenfalls weitere Kosten. Diese werden jedoch durch die Einnahmen aus der bereits erhobenen VEG gedeckt.

6.5 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die **Kantone** sind für den Vollzug der revidierten Verordnung nur verantwortlich, wo nicht explizit auf eine andere (Bundes-)Behörde verwiesen wird. Gesamthaft wird der zusätzliche **Aufwand als nicht relevant** betrachtet.

Die (subsidiäre) Rücknahme betreffend Getränkekartons und Verpackungen aus Kunststoff nach Artikel 4 liegt nunmehr bei der Privatwirtschaft und wird aus dem kantonalen Entsorgungsmonopol für Siedlungsabfälle (Art. 31*b* Abs. 1 USG) ausgenommen. Für die Kantone werden keine nennenswerten Aufwände erwartet. Das Instrument ist aufgrund der vergleichbaren Regulierung für Getränkeverpackungen aus PET- und Aluminium bereits bekannt, respektive erfolgreich umgesetzt. Die Kantone sind bisher kaum betroffen.

Die **Gemeinden** werden bei der Umsetzung der subsidiären Rücknahmepflicht eine wichtige Rolle spielen. Bei der subsidiären Rücknahmepflicht für PET-Getränkeverpackungen sammelt vielfach nicht nur der Handel, sondern komplementär auch die Gemeinden auf ihren Sammelstellen. Damit werden weitere Rücknahmestellen geschaffen, was für die Bürgerinnen und Bürger zu mehr Komfort führt. Eine solche Komplementarität ist auch bei der Separatsammlung von Kunststoffverpackungen zielführend. Sie ist jedoch nicht vorgeschrieben, sondern die Sammlung ist primär Aufgabe der Privatwirtschaft, weshalb den Gemeinden **keine Kosten** auferlegt werden. Ausserdem werden mit dem Artikel 6 Anforderungen an die Entsorgung festgelegt, welche die Aufwände der Gemeinden, sofern die Entsorgung in Absprache mit den Inverkehrbringenden oder von diesen beauftragten Branchenorganisationen gemacht wird, reduzieren sollen.

Mit dem Ausbau der VEG auf weitere Verpackungen aus Glas kann die Glas-Entsorgung kostendeckend betrieben werden. Damit schliesst sich für die Gemeinden eine Finanzierungslücke, welche sie über Grund- oder mengenabhängige Gebühren decken mussten. Die Gemeinden werden somit durch diese verursachergerechte Finanzierungslösung entlastet.

6.6 Schlussfolgerungen

Die Totalrevision der VGV wird insgesamt durch die volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) als **effektiv**, also wirksam beurteilt. Nicht nur im optimistischen, sondern auch im pessimistischen Szenario. Die erkannten, offenen Potenziale können ausgeschöpft werden, insbesondere wird das Verursacherprinzip gestärkt und die Trittbrettfahrer-Problematik weitgehend behoben.

Die **Effizienz**, sprich das Kosten-Nutzen-Verhältnis, werden als **gut bis sehr gut** eingestuft. Die positiven Auswirkungen auf die Umwelt, Gemeinden und Teilen der Wirtschaft überwiegen die negativen Auswirkungen der öffentlichen Hand und weiterer betroffener Unternehmen.

7 Rechtliche Aspekte

Die Artikel 30*a* und 30*d* USG erlauben es dem Bundesrat, bestimmte Anforderungen an die Herstellung von Verpackungen festzulegen. Der im Rahmen der

parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» beschlossene neue Artikel 35*i* USG konkretisiert mit einer beispielhaften Aufzählung die Möglichkeit, weitere Anforderungen an Verpackungen und Produkte zu stellen, um die Umweltbelastung zu reduzieren. Artikel 30*b* USG sieht einerseits vor, dass der Bundesrat bestimmte Abfälle bestimmen kann, die getrennt gesammelt und entsorgt werden müssen. Andererseits kann der Bundesrat Inverkehrbringer von Produkten verpflichten, diese nach Gebrauch zurückzunehmen. Die in Artikel 8 VerpV festgelegte VEG für Verpackungen aus Glas stützt sich auf Artikel 32*a*^{bis} USG. Schliesslich ermöglichen die Artikel 44 und 46 USG die Erhebung gewisser Daten, um die Wirkung der erlassenen Regulierung zu prüfen und den Vollzug sicherzustellen.

Ein Teil der Bestimmungen der VerpV setzen diese gesetzlichen Grundlagen um. Weitere Bestimmungen der VerpV konkretisieren lediglich das USG und stellen damit Ausführungsrecht dar. Die Kompetenz des Bundesrats, solche Ausführungsbestimmungen zu erlassen, stützt sich unmittelbar auf Artikel 182 der Bundesverfassung (BV; SR 101) Die Kompetenz wird zudem in Artikel 39 Absatz 1 USG wiederholt. Letztere wird entsprechend auch im Ingress zur VerpV aufgeführt.

Anhang: Übersicht zu den verwendeten Daten

Die nachfolgende Tabelle fasst die im Erläuterungsbericht verwendeten Daten zusammen und nennt die Quellen, inkl. kurzen Erläuterungen dazu.

Zitat, Fundstelle im Erläuterungsbericht	Quelle, Herleitung, Annahmen	Letzte Aktualisierung	Bemerkung
Seiten 5 und 6 - Im Jahr 2022 wurden gut 1.5 Million Tonnen Verpackungsmaterialien auf den Schweizer Markt gebracht. - Inkl. Nachfolgende Aufteilung je Verpackungsmaterial (Papier/Karton: 800'000 t, Glas: 380'000 t, Kunststoff: 350'000 t)	Wiprächtiger Maja, Rolli Christian und Melanie Haupt (2024). *Gewerbe- und Industrieverpackungen in der Schweiz.* Realcycle GmbH, Zürich. realcycle – nachhaltige Kreislaufwirtschaft: Beratung, Projektdesign Publizierter Bericht: Abschlussbericht_GI_Verpackungen.pdf	2024	In der Schweiz werden bisher auf den Markt gebrachte Verpackungsmaterialien nicht umfassend gemessen. Die Studie von Realcycle GmbH übernimmt alle möglichen Quellen (Studien/Geschäftsberichte/ Interviews/Zolldaten, etc.) zu Import, Export, Produktion, Recycling und thermische Verwertung und leitet daraus ein Gesamtbild ab.
Seite 6 Dies, obwohl sie sich aufgrund der hohen Qualität für ein Recycling eignen und in grossen Mengen jährlich als Abfall anfallen (über 300'000 t Kunststoffverpackungen und ca. 20'000 t Getränkekartons)	Wiprächtiger Maja, Rolli Christian und Melanie Haupt (2024). *Gewerbe- und Industrieverpackungen in der Schweiz.* Realcycle GmbH, Zürich. Publizierter Bericht: Abschlussbericht_GI_Verpackungen.pdf	2024	Siehe Bemerkung Zeile 1
Seite 9 Im Jahr 2030 würden damit die in der Schweiz in Verkehr gebrachten Verpackungsmaterialien eine Umweltbelastung von rund 2.5 Mio. Tonnen CO_2-Äquivalente verursachen.	Ecoplan (2024). VOBU der Massnahmen im Verpackungsbereich. Ecoplan, Bern. Ecoplan – Home Publizierter Bericht: Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) eines Massnahmenpakets im Bereich Verpackungen	2024	Die Umweltbelastung durch Verpackungsmaterialien wurde durch carbotech (Carbotech AG – Umwelt, Nachhaltigkeit und Schadstoffberatung) berechnet. Alle Informationen zur Berechnung finden sich im «technischen Bericht Umweltwirkungen 2024», welcher im Zuge der VOBU erstellt wurde. In einigen Fälle wurde mit Annahmen gearbeitet, was in der VOBU und den dazugehörigen Berichten ausgewiesen wird. (siehe Link zu VOBU-Bericht)
Seite 9 Swiss Recycle (Kompetenzzentrum für Recycling und Kreislaufwirtschaft) beziffert den jährlichen Umweltnutzen, welcher durch das gesamte Recycling in der Schweiz	Swiss Recycle (2024) Kennzahlen und Quoten - Swiss Recycle	2023	Aus Leistungsbericht von Swiss Recycle 2023 Übersicht - Swiss Recycle

entsteht, auf ca. 510'000 Tonnen CO_2-Äquivalente.			
Seite 9 Es wird davon ausgegangen, dass im Jahr 2030 die in der Schweiz in Verkehr gebrachten Verpackungen externe Kosten von 2 Milliarden Franken verursachen	Ecoplan (2024). VOBU der Massnahmen im Verpackungsbereich. Ecoplan, Bern. Publizierter Bericht: Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) eines Massnahmenpakets im Bereich Verpackungen	2024	Siehe Bemerkung Zeile 3. Für die Monetarisierung wurde ein Kostensatz von 242.6 Franken pro Tonne CO_2-Äquivalent gerechnet. Naturgemäss sind solche Schätzungen mit Unsicherheiten verbunden, worauf im Bericht hingewiesen wird.
Seite 15 Dieser Verpackungstyp hat einen nennenswerten Anteil an der Gesamtmenge an in der Schweiz verbrauchten Verpackungen (ca. 25%). Der Grossteil an Verpackungen ist damit jedoch nicht erfasst (ca. 75%).	Wiprächtiger Maja, Rolli Christian und Melanie Haupt (2024). *Gewerbe- und Industrieverpackungen in der Schweiz.* Realcycle GmbH, Zürich. Publizierter Bericht: Abschlussbericht_GI_Verpackungen.pdf	2024	Siehe Bemerkung Zeile 1
Seite 37 - Kumuliert über alle Massnahmen können im optimistischen Szenario fast 790'000 Tonnen CO_2-Äquivalente eingespart werden. Im pessimistischen Szenario sind noch immer Einsparungen von knapp 415'000 Tonnen CO_2-Äquivalent möglich. - Im optimistischen Szenario können nach Umsetzung aller Massnahmen gut 300 Millionen Franken externe Kosten jährlich eingespart werden. Im pessimistischen Szenario sind es immer noch rund 135 Millionen Franken.	Ecoplan (2024). VOBU der Massnahmen im Verpackungsbereich. Ecoplan, Bern. Publizierter Bericht: Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) eines Massnahmenpakets im Bereich Verpackungen	2024	Siehe Bemerkung Zeile 3 und 5.