



Dieser Text ist ein Vorabdruck. Verbindlich ist die Version, welche in der Amtlichen Sammlung veröffentlicht wird.

18.xxx

**Botschaft
zur Änderung des Umweltschutzgesetzes
(Verbot des Inverkehrbringens von illegal geschlagenem Holz)**

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Umweltschutzgesetzes über das Verbot des Inverkehrbringens von illegal geschlagenem Holz.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2017 | M | 17.3855 | Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz
(S 28.09.2017, Föhn; S 11.12.2017, N 07.06.2018) |
| 2017 | M | 17.3843 | Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz
(N 28.09.2017, Flückiger-Bäni; N 15.12.2017, S 27.9.2018) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Umweltschutzgesetzes (USG) sollen zwei identische politische Vorstösse umgesetzt werden. Diese verlangen die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung einer mit der Europäischen Holzhandelsverordnung identischen Regelung. Der Bundesrat will mit dieser Vorlage das USG um die dafür notwendigen Bestimmungen ergänzen. Diese sollen es erlauben, Anforderungen an das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen aufzustellen oder das Inverkehrbringen zu verbieten. Damit einhergehend soll insbesondere eine Sorgfaltspflicht eingeführt werden.

Ausgangslage

Mit der Überweisung zweier gleichlautender Motionen «Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz» (17.3843 und 17.3855) wurde der Bundesrat beauftragt, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit in der Schweiz so rasch wie möglich eine mit der Europäischen Holzhandelsverordnung Nr. 995/2010 (EUTR) identische Regelung geschaffen wird. Diese soll den Import von Holz aus illegalem Holzschlag verbieten und unnötige Handelshemmnisse gegenüber der EU für Schweizer Unternehmen beseitigen.

Bereits im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» hatte der Bundesrat – nebst anderen Vorschriften – eine gesetzliche Grundlage zur Einführung einer der EUTR gleichwertigen Regelung im USG vorgesehen und eine Vernehmlassung durchgeführt. Der indirekte Gegenvorschlag wurde als Ganzes abgelehnt, wobei die Delegation der Kompetenz für die Schaffung von Vorschriften, die das Inverkehrbringen insbesondere von Holz und Holzzeugnissen betrafen, unbestritten war. Um eine rasche Schaffung solcher rechtlicher Rahmenbedingungen zu ermöglichen, greift der Bundesrat nun auf diesen Vorschlag zurück und bringt ihn auf Wunsch des Parlaments mit der vorliegenden Änderung des USG erneut vor.

Inhalt der Vorlage

Die Änderungen sehen vor, dass nur noch Holz und Holzzeugnisse in Verkehr gebracht werden dürfen, die auf legale Weise geerntet und gehandelt wurden. Wer Holz und Holzzeugnisse erstmals in Verkehr bringt, muss deshalb durch die Einhaltung bestimmter Sorgfaltspflichten einen entsprechenden Nachweis erbringen. Dabei geht es einerseits um Informationen zu Art und Herkunft des Holzes und andererseits um adäquate Massnahmen für die Minderung des Risikos, illegal geschlagenes Holz in Verkehr zu bringen. Die Vorlage sieht ausserdem vor, dass Akteure der Handelskette verpflichtet werden, die Nachvollziehbarkeit ihres Einkaufs und ihrer Verkäufe sicherzustellen. Schliesslich soll geregelt werden, dass Organisationen, die vom Bund eine Zulassung erhalten, Erstinverkehrbringer bei der Einhaltung der Sorgfaltspflicht unterstützen und überwachen können.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Mit der Überweisung der beiden gleichlautenden Motionen 17.3843 und 17.3855 von Nationalrätin Sylvia Flückiger-Bäni und Ständerat Peter Föhn mit dem Titel «Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz» wurde der Bundesrat beauftragt, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit in der Schweiz möglichst rasch eine mit der europäischen Holzhandelsverordnung¹ (EUTR²) identische Regelung geschaffen wird. Diese soll das Inverkehrbringen von Holz aus illegalem Holzschlag verbieten und unnötige Handelshemmnisse für Schweizer Unternehmen in der EU beseitigen.

Aufgrund der weltweit wachsenden Nachfrage nach Holz und Holzzeugnissen einerseits und der Schwächen des institutionellen und ordnungspolitischen Rahmens für den Forstsektor in einer Reihe von holzerzeugenden Ländern andererseits sind der illegale Holzeinschlag und der damit verbundene Handel zu einem immer grösseren Problem geworden. Die Weltbank schätzt, dass alle zwei Sekunden die Flächen von zwei Fussballfeldern illegal abgeholzt werden.³ In vielen Ländern wird nach wie vor mehr als die Hälfte des geernteten Holzes illegal eingeschlagen⁴. Die Entwaldung trägt etwa 17 Prozent zu den gesamten anthropogenen weltweiten CO₂-Emissionen bei.⁵ Ausserdem trägt illegaler Holzeinschlag zu Wüstenbildung und Bodenerosion bei und kann die Folgen von extremen Wetterereignissen und Überschwemmungen verschärfen. Oftmals werden die Wälder komplett kahlgeschlagen und in intensiv bewirtschaftete Plantagen umgewandelt, was zu dramatischem Verlust der Artenvielfalt führt.

Darum hat die EU bereits am 20. Oktober 2010 die EUTR, erlassen. Sie ist am 3. März 2013 in Kraft getreten und gilt gestützt auf das Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) auch in Norwegen, Island und Lichtenstein.

Die EUTR verbietet das Inverkehrbringen von illegal eingeschlagenem Holz und von Holzzeugnissen. Sie verlangt die Einhaltung einer Sorgfaltspflicht beim erstmaligen Inverkehrbringen in der EU sowie adäquate Massnahmen für die Minderung des Risikos, illegales Holz oder Holzzeugnisse aus illegalem Einschlag in

¹ Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz oder Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABl. 295 vom 12.11.2010, S. 23.

² EUTR steht für European Timber Regulation.

³ www.worldbank.org > Understanding Poverty > Research & Publications, Document «Justice for Forests : Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging».

⁴ www.chathamhouse.org > Research > Publications > Reports, Papers, Briefings, Document «Illegal Logging and Related Trade: Indicators of the Global Response».

⁵ www.grida.no > Publications, Document «Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the Worlds Tropical Forests».

Verkehr zu bringen. Die EUTR verpflichtet die Akteure der Handelskette, die Nachvollziehbarkeit ihres Einkaufs und ihrer Verkäufe innerhalb der EU sicherzustellen.

Andere Länder, wie z.B. die Vereinigten Staaten (US Lacey Act 2008), Australien (Australian Illegal Logging Prohibition Act 2012) oder Japan (Japan Clean Wood Act 2017) haben ebenfalls Gesetze verabschiedet, welche das Inverkehrbringen von Holz oder Holzserzeugnissen aus illegalem Einschlag verbieten.

Die Schweiz hat den Handlungsbedarf ebenfalls identifiziert, und so hat der Bundesrat bereits 2014 im indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative 14.019 «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)»⁶ im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983⁷ (USG) die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung einer der EUTR analogen Regelung vorgeschlagen. Der Bundesrat sollte darin die Kompetenz erhalten, Anforderungen für das Inverkehrbringen von Produkten zu erlassen, die nicht den Vorschriften des Ursprungslands entsprechen oder die Umwelt erheblich belasten. Auch die Grundlage für die Einführung einer Sorgfaltspflicht sollte geschaffen werden. Ausserdem wollte man die Möglichkeit vorsehen, die Akteure der Handelskette zu verpflichten, die Nachvollziehbarkeit ihres Einkaufs und ihrer Verkäufe sicherzustellen.

Der indirekte Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft) » wurde am 3. Dezember 2015 von den eidgenössischen Räten als Ganzes abgelehnt. Allerdings war die Regelung über das Inverkehrbringen von Holz und Holzserzeugnissen sowohl in der Vernehmlassung als auch in der parlamentarischen Beratung unbestritten. Die damals erstellte Abschätzung der Wirkung und der Kosten der Massnahmen⁸ hat für die Massnahme «Anforderungen an das Inverkehrbringen von Holz und Holzserzeugnissen» bei Unternehmen sowie bei Konsumentinnen und Konsumenten kaum negative Auswirkungen festgestellt.

Deshalb nimmt der Bundesrat nun diesen Regelungsbereich der Holzhandelsregulierung im Stand der parlamentarischen Beratung wieder auf und bringt ihn mit der vorliegenden Änderung des USG auf Wunsch des Parlaments erneut vor.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die beantragte Neuregelung soll es dem Bundesrat ermöglichen, Anforderungen an das Inverkehrbringen von Holz und Holzserzeugnissen zu erlassen oder das Inverkehrbringen unter bestimmten Voraussetzungen zu verbieten. Ebenso soll die Einführung einer Sorgfaltspflicht für die Inverkehrbringer ermöglicht werden. Dabei geht es um Informationen zu Art und Herkunft des Holzes, welche der Erstinverkehrbringer beschaffen, aufbewahren und bewerten muss. Die Sorgfaltspflicht soll

⁶ Botschaft vom 12. Febr. 2014 zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzgesetzes), BBI 2014 1817; Geschäftsnummer 14.019.

⁷ SR 814.01

⁸ www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Wirtschaft und Konsum > Publikationen und Studien > Studien, Grundlagenstudie «Grüne Wirtschaft: Wirkungs- und Kostenabschätzung der Massnahmen zu Konsum und Produktion».

auch adäquate Massnahmen für die Minderung des Risikos, illegales Holz oder Holzerzeugnisse in Verkehr zu bringen, beinhalten. Zudem sollen die Akteure der Handelskette verpflichtet werden, die Nachvollziehbarkeit ihres Einkaufs und ihrer Verkäufe sicherzustellen.

Mit der beantragten Änderung des USG soll die Grundlage geschaffen werden, damit der Bundesrat auf dem Verordnungsweg eine mit der EUTR gleichwertige Regelung einführen kann. Damit wird es möglich, die bestehenden Handelshemmnisse mit der EU zu reduzieren.

Eine vollständige Gleichbehandlung von Erstinverkehrbringern aus der Schweiz und der EU kann aber nur durch eine Vereinbarung mit der EU erreicht werden. Eine solche Vereinbarung ist nicht Teil der vorliegenden Botschaft. Die Einführung einer der EUTR analogen Regelung dürfte aber Voraussetzung für entsprechende Gespräche mit der EU sein. Inwiefern mit der EU entsprechende Verhandlungen aufgenommen werden sollen, soll der Bundesrat auch unter Berücksichtigung des europapolitischen Gesamtkontextes zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.

Eine Vereinbarung könnte beispielsweise in Form eines neuen Kapitels des Abkommens vom 21. Juni 1999⁹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) erfolgen. Mit den EWR/EFTA-Staaten wäre eine analoge Vereinbarung beispielsweise im Rahmen der EFTA-Konvention¹⁰ zu prüfen. Gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995¹¹ über die technischen Handelshemmnisse (THG) könnte der Bundesrat solche Vereinbarungen voraussichtlich in eigener Kompetenz abschliessen.

Schliesslich bietet die Einführung einer der EUTR gleichwertigen Regelung in der Schweiz die Gelegenheit, gewisse Ziele der derzeitigen Deklarationspflicht für Holz und Holzprodukte zu berücksichtigen. Der Bundesrat hat am 20. Dezember 2017 Massnahmen gegen die Hochpreisinsel beschlossen, um Importe zu erleichtern. Er hat in diesem Zusammenhang das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, ihm in Zusammenarbeit mit dem UVEK die Aufhebung der Verordnung vom 4. Juni 2010¹² über die Deklaration von Holz und Holzprodukten sowie der entsprechenden Ausnahme des Cassis-de-Dijon-Prinzips zu unterbreiten.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die vorgeschlagene Lösung würde es ermöglichen, die bestehenden Handelshemmnisse für die Exporte in die EU zu reduzieren. Die Einführung einer gleichwertigen Regelung in der Schweiz würde das Einhalten der europäischen Vorschriften für Schweizer Exporteure und ihre Abnehmer in der EU erleichtern, weil alle notwendi-

⁹ SR 0.946.526.81

¹⁰ SR 0.632.31

¹¹ SR 946.51

¹² SR 944.021

gen Informationen bereits vorhanden wären. Die Schweizer Exporte von Holz und Holzzeugnissen erfolgen bezogen auf das Gewicht zu 94 Prozent in die EU.¹³ Nur eine gegenseitige Anerkennung der Regelungen mittels einer staatsvertraglichen Vereinbarung könnte allerdings sicherstellen, dass kein erneutes Inverkehrbringen in der EU notwendig wäre. Damit würde das eigentliche Handelshemmnis beseitigt.

Auch für die 96 Prozent der Schweizer Importe im Geltungsbereich der neuen Regelung, die aus der EU in die Schweiz eingeführt werden, wäre mit einer gegenseitigen Anerkennung sichergestellt, dass keine erneute Prüfung (Erstinverkehrbringung) in der Schweiz erfolgen müsste. Im Falle einer Vereinbarung mit der EU über die gegenseitige Anerkennung würde die auf der vorgeschlagenen USG-Revision basierende Neuregelung lediglich für Holzimporte aus Drittstaaten (4% der Gesamtimporte bezogen auf das Gewicht) einen effektiven Mehraufwand für die Erstinverkehrbringer bedeuten. Dadurch würden die in den Motionen monierten Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und der EU beseitigt. Bis zum Abschluss einer solchen Vereinbarung würden hingegen alle Importe unter die vorgeschlagene Neuregelung fallen.

Mit dieser Vorlage kann die Schweiz die internationalen Bestrebungen, illegal eingeschlagenes Holz aus dem Markt zu verdrängen, unterstützen und damit dem bestehenden Marktversagen in diesem Bereich entgegenwirken. Die anvisierte Regelung dient auch dem Ziel 15 der Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030¹⁴ zur Etablierung einer globalen und nationalen nachhaltigen Forstwirtschaft. Die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 bilden den Referenzrahmen der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich. Die Vorlage soll deshalb auch dann eingeführt werden, wenn keine Vereinbarung mit der EU über die gegenseitige Anerkennung der Regelungen erreicht wird.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit der beantragten Regelung entstehen für Holz aus dem Schweizer Wald keine grossen Aufwände, da über das bestehende Waldgesetz vom 4. Oktober 1993¹⁵ (WaG) und den Vollzug durch die Kantone bereits eine legale und nachhaltige Nutzung sichergestellt ist.

Der Geltungsbereich der schweizerischen Regelung soll wie derjenige der EUTR neben Rundholz, Brennholz und Baumaterialien aus Holz auch weiterverarbeitete Produkte wie Möbel und Papier umfassen. Nicht erfasst sind z. B. Holzspielzeug, Musikinstrumente aus Holz und Dekoartikel aus Holz (vgl. Anhang EUTR).

Mengenmässig betrachtet werden 96 Prozent der Importe im Geltungsbereich der neuen Regelung aus der EU eingeführt. Ohne Vereinbarung mit der EU würden alle Importe der vorgeschlagenen Regelung unterliegen. In diesem Fall wären rund 26 000 Erstinverkehrbringer betroffen. Diese Einfuhren in die Schweiz wurden in

¹³ Auswertung der Einfuhrstatistik der EZV durch das BAFU über den Zeitraum von Jan. bis Dez. 2017.

¹⁴ www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home.html

¹⁵ SR 921.0

der EU bereits geprüft und unter Berücksichtigung der EUTR in Verkehr gebracht. Somit ist eine entsprechende Dokumentation grundsätzlich vorhanden. Diesem Sachverhalt kann beim Vollzug in der Schweiz Rechnung getragen werden. Bei einer Vereinbarung mit der EU über die gegenseitige Anerkennung der Regelungen müssten die Lieferungen in der Schweiz nicht erneut in Verkehr gebracht werden.

Falls es eine gegenseitige Anerkennung der vorgeschlagenen Regelung mit der EU geben würde, wäre nur bei 4 Prozent der Importe, welche aus Nicht-EU-Staaten direkt in die Schweiz erfolgen, zusätzlicher Aufwand für die Akteure in der Schweiz zu erwarten. Auswertungen der Importmeldungen aus Nicht-EU-Staaten aus dem letzten Jahr zeigen, dass dabei rund 4563 Inverkehrbringer von der Regelung betroffen wären.¹⁶

Die angestrebte Regelung zielt bei der Einführung der Sorgfaltspflicht hauptsächlich auf die Eigenverantwortung der Unternehmen ab. Analog zur Regelung der EU ist vorgesehen, dass behördlich anerkannte Organisationen den Unternehmen ihre Dienstleistungen im Bereich der Sorgfaltspflichtsysteme, der Risikominderung und der Überwachung anbieten können. Dieser Ansatz ist zu begrüßen, da er KMU einen einfachen Zugang zu Sorgfaltspflichtsystemen ermöglicht.

1.5 **Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht**

Seit dem 3. März 2013 gilt in der EU die EUTR (European Timber Regulation). Sie verbietet das Inverkehrbringen von illegal geschlagenem Holz und verpflichtet alle erstmaligen Inverkehrbringer von Holz und Holzzeugnissen, bestimmte Sorgfaltspflichten einzuhalten. Die EUTR wurde durch die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 363/2012 vom 23. Februar 2012¹⁷ und die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012 vom 6. Juli 2012¹⁸ ergänzt. Andere Länder, wie die Vereinigten Staaten (US Lacey Act 2008), Australien (Australien Illegal Logging Prohibition Act 2012) oder Japan (Japan Clean Wood Act 2017) haben auch Gesetze verabschiedet, die ebenfalls die Einfuhr und Weiterverarbeitung von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag verbieten.

Die vorliegende Ergänzung des USG soll es der Schweiz ermöglichen, eine im Vergleich zur EU gleichwertige Regelung einzuführen.

¹⁶ Auswertung der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV aller Importe im Jahr 2017 aus Nicht-EU-Staaten nach Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) der gewerblichen Importeure.

¹⁷ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 363/2012 der Kommission vom 23. Februar 2012 zu den Verfahrensvorschriften für die Anerkennung und den Entzug der Anerkennung von Überwachungsorganisationen gemäss der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABI I 15 vom 27.04.2012, S. 12.

¹⁸ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012 der Kommission vom 6. Juli 2012 über die detaillierten Bestimmungen für die Sorgfaltspflichtregelung und die Häufigkeit und Art der Kontrollen der Überwachungsorganisationen gemäss der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABI I 77 vom 07.07.2012, S. 16.

Die Schweiz ist indirekt von der EUTR betroffen. Inverkehrbringer in der EU müssen beim Import von Holzzeugnissen (Rohholz, Schnittholz, Holzwerkstoffe, Fertigwaren aus Holz und Papier) aus der Schweiz diese Sorgfaltspflichten beachten. Sie müssen insbesondere von Lieferanten aus der Schweiz die für das Inverkehrbringen in der EU nötigen Informationen verlangen. Schweizer Exporteure müssen sich daher mit den Sorgfaltspflichten, denen ihre Abnehmer in der EU unterworfen sind, vertraut machen. Entsprechende Informationen müssen, sowohl für in der Schweiz geschlagenes Holz als auch für aus Drittstaaten importiertes Holz, an EU-Importeure geliefert werden können.

Die Einführung einer Regelung analog der EUTR würde zudem aus den gleichen, umweltpolitischen Gründen erfolgen wie in der EU: Nur durch eine geeichte Vorgehensweise kann dem illegalen Holzeinschlag und -handel sowie den damit verbundenen Umweltrisiken entgegengewirkt werden. In der Schweizer Gesetzgebung gibt es aktuell noch keine Rechtsgrundlage, die das Inverkehrbringen von gemäss der Gesetzgebung des Ursprungslandes illegal geschlagenem oder gehandeltem Holz verbietet. Die Regelung soll demnach auch dann eingeführt werden, wenn mit der EU keine Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der entsprechenden Vorschriften abgeschlossen werden kann.

In der Schweiz existiert seit 2010 die Deklarationspflicht für Holz und Holzprodukte (Verordnung vom 4. Juni 2010¹⁹ über die Deklaration von Holz und Holzprodukten). Diese wurde durch die Schweiz unilateral eingeführt und stellte eine Ausnahme vom Cassis-de-Dijon-Prinzip im Sinne von Artikel 16a Absatz 2 Buchstabe e des THG dar. Die Deklarationspflicht für Holz und Holzprodukte basiert auf dem Konsumenteninformationsgesetz vom 5. Oktober 1990²⁰ und hat zum Ziel, Konsumentinnen und Konsumenten über Holzart und Herkunft zu informieren. Der Bundesrat hat am 20. Dezember 2017 Massnahmen gegen die Hochpreisinsel beschlossen, um Importe zu erleichtern. Er hat in diesem Zusammenhang das WBF beauftragt, ihm in Zusammenarbeit mit dem UVEK die Aufhebung der Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten sowie der entsprechenden Ausnahme des Cassis-de-Dijon-Prinzips zu unterbreiten.

1.6 Umsetzung

Für den Bund sollen das Bundesamt für Umwelt (BAFU) oder das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) mit dem Vollzug der auf dem vorgeschlagenen Gesetz basierenden Regelung betraut werden. Die bundesrätliche Verordnung soll die EUTR, wie von den Motionären gefordert, identisch abbilden.

Der Vollzug beinhaltet unter anderem die Überwachung der Einführen von Holz und Holzzeugnissen, die mittels einer risikobasierten Auswertung der Zollmeldungen auf der Basis von Einzellieferungen erfolgen soll. Ausserdem muss eine allfällige Meldepflicht der Inverkehrbringer kontrolliert werden. Die zuständigen Behörden müssen die Sorgfaltspflichtsysteme und die Risikominderungsmaßnahmen der In-

¹⁹ SR 944.021

²⁰ SR 944.0

verkehrbringer periodisch prüfen. Dabei sind Dokumente (z. B. Einschlaggenehmigungen, Zollgebühren, Transportdokumente, bezahlte Steuern und Abgaben etc.) aus den Ursprungsländern zu bewerten und zu verifizieren, um die verschiedenen Formen von illegalen Handlungen entlang der Handelskette ausschliessen zu können. Ausserdem müssen allfällige Korrekturmassnahmen bei betroffenen Firmen in der Folge überwacht werden.

Falls es begründete Hinweise für einen Verstoss gibt oder die Auswertung der Importdaten entsprechende Anhaltspunkte liefert, muss die Vollzugsbehörde Lieferungen entlang der Handelskette zurückverfolgen können, um den Erstinverkehrbringer zu identifizieren.

Die Anerkennung der in Artikel 8 EUTR vorgesehenen privatrechtlichen Organisationen sowie deren Sorgfaltspflichtsysteme wird in der EU von der Kommission erteilt und in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 363/2012 geregelt. Die zuständige Behörde des Bundes wäre für die Anerkennung und Kontrolle dieser privatrechtlichen Organisationen verantwortlich (vgl. Art. 8 Abs. 4 und 5 EUTR). Die EU weist in ihrem Leitfaden vom 12. Februar 2016 zur EUTR²¹ auch darauf hin, dass die privatrechtlichen Organisationen alle zwei Jahre von den zuständigen Behörden überprüft werden müssen. Falls Erstinverkehrbringer sich von einer solchen Organisation überwachen lassen, müssen diese Organisationen die Tätigkeiten prüfen und wiederholte oder erhebliche Verstösse den Behörden melden.

Der Aufwand für den Vollzug dieser Regelung sowie die Kommunikation mit den betroffenen Unternehmen aus verschiedenen Branchen lässt einen erheblichen zusätzlichen Aufwand für die Vollzugsbehörde erkennen. Es ist zu erwarten, dass bei der Rückverfolgung eine grenzübergreifende Zusammenarbeit erforderlich ist. Der notwendige Austausch mit den Vollzugsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten zur Bewertung von Dokumenten und Risikominderungsmassnahmen sowie eine regelmässige Berichterstattung an den Bundesrat (analog der EU-Kommission) sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Eine mögliche Beschlagnahmung und Einziehung von Waren sowie die Strafbestimmungen lassen auch einen gewissen Aufwand für rechtliche Abklärungen erkennen.

Der Vollzug der geplanten Regelung durch die Kantone wäre grundsätzlich möglich, ist aber aus den nachfolgenden Gründen als nicht zielführend zu betrachten: Die Kontrolle der Sorgfaltspflichtsysteme ist eine Expertentätigkeit. Für diese neue Aufgabe müssten in allen 26 Kantonen kompetente Fachpersonen eingesetzt werden. Damit ein gleichartiger Vollzug in allen Kantonen sichergestellt wäre, müsste der Bund einen gewissen Abstimmungsaufwand betreiben. Beim Vollzug durch den Bund kann diese Kompetenz gebündelt werden. Zudem kann die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in der EU durch die Bundesbehörden besser gewährleistet werden.

Ausserdem müssten auch bei einem Vollzug durch die Kantone die Aufgaben – Überwachung des Verbots, der Einfuhren, sowie Zulassung und Kontrolle der

²¹ Mitteilung der Kommission vom 12.02.2016, Leitfaden zur EU-Holzverordnung, C(2016)755/F1.

Überwachungsorganisationen – vom Bund selber sichergestellt werden. Diese Aufgaben und der Vollzug der Regelung haben ein hohes Synergiepotenzial, das nur bei einem Vollzug durch den Bund ausgeschöpft werden kann. Bei einem Vollzug durch den Bund wird die Vorlage folglich keine massgebenden Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden haben.

Bei der Umsetzung der neuen Regelung für Holz aus dem Schweizer Wald kann auf die bestehenden Mechanismen der Waldgesetzgebung zurückgegriffen werden. Die Kontrolle und Sicherstellung der legalen und damit nachhaltigen Holznutzung wird durch die kantonalen Forstdienste bereits heute gewährleistet. Die Kantone sorgen für eine zweckmässige und flächendeckende Organisation der Forstdienste. Deshalb ist beim Inverkehrbringen von Schweizer Holz nicht mit einem zusätzlichen Aufwand zu rechnen.

1.7 Vernehmlassungsverfahren

Um, wie von den Motionären gefordert, eine rasche Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu ermöglichen, greift der Bundesrat auf den im Rahmen des Gegenvorschlags zur 14.019 Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft) » gemachten Vorschlag zurück. Zur Volksinitiative und zum indirekten Gegenvorschlag fand von Ende Juni bis Ende Oktober 2013 eine Vernehmlassung statt. Entsprechend konnte der Bundesrat auf eine erneute Vernehmlassung verzichten.²²

Der Bericht vom November 2013 über die Ergebnisse der Vernehmlassung zum indirekten Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)»²³ weist in diesem Bereich eine mehrheitliche Zustimmung zu den vorgeschlagenen Bestimmungen aus. Praktisch alle teilnehmenden Kantone sowie die Wald- und Holzwirtschaft haben die Bestimmungen begrüsst.

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die gleichlautenden Motionen 17.3843 und 17.3855 «Gleich lange Spiesse für Schweizer Holzexporteure gegenüber ihrer europäischen Konkurrenz» sollen mit dieser Vorlage abgeschrieben werden. Die mit dieser Botschaft vorgeschlagene Änderung im USG wird es dem Bundesrat ermöglichen, die von den Motionären gewünschte Einführung einer mit der EUTR identischen Regelung rasch anzugehen.

²² Vgl. Art. 3a Abs. 1 Bst. b des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005, SR 172.061.

²³ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > UVEK

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Gliederungstitel

Aus gesetzestechnischen Gründen wurden die Gliederungstitel vor und nach Artikel 35d geändert. Der Gliederungstitel des 7. Kapitels ist allgemeiner zu fassen, da davon neu neben Treib- und Brennstoffen auch Holz und Holzzeugnisse erfasst werden sollen. Zudem soll das Kapitel neu in zwei Abschnitte, eines für erneuerbare Treib- und Brennstoffe und eines für Holz- und Holzzeugnisse, unterteilt werden.

Das CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011²⁴ wird zurzeit totalrevidiert und befindet sich in der parlamentarischen Beratung²⁵. Im Rahmen der Revision des CO₂-Gesetzes ist ebenfalls eine Anpassung des Titels des 7. Kapitels des USG vorgesehen. Neu soll statt von «biogenen Treib- und Brennstoffen» von «erneuerbaren Treib- und Brennstoffen» gesprochen werden. Die diesbezüglichen Änderungen werden koordiniert.

Art. 35e Anforderungen an das Inverkehrbringen

Absatz 1: Das Inverkehrbringen von illegal geerntetem Holz ist verboten (in Analogie zu Art. 4 Abs. 1 EUTR). Die Holzernte und der damit verbundene Handel sollen im Einklang mit den Vorschriften des Ursprungslandes stehen. Die neue Grundlage soll u. a. zum Schutz des Klimas und der Biodiversität sicherstellen, dass Holz, das auf den Markt kommt, auf legale Weise geerntet und gehandelt wurde. Zudem soll die Rechtsdurchsetzung in den Produktionsländern gestärkt werden. Die EU hat diesen Weg gewählt, weil es aus ihrer Sicht schwierig wäre, länderübergreifende Standards für die Holznutzung zu definieren.

Absatz 2: Artikel 35e soll die Grundlage schaffen, dass der Bundesrat Anforderungen an das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen analog zur EUTR erlassen kann.

Art. 35f Sorgfaltspflicht

Absätze 1 und 2: Die Regelungen zur Sorgfaltspflicht sollen sicherstellen, dass Einschränkungen beim Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen gemäss Artikel 35e auch tatsächlich umgesetzt werden. Die Anforderungen sind analog der EUTR ausgestaltet. Diese verpflichtet den Erstinverkehrbringer von Holz und Holzzeugnissen, im EU-Binnenmarkt sicherzustellen, dass das Holz oder die Holzzeugnisse, die von ihm in Verkehr gebracht worden sind, nicht aus illegaler Holzernte oder aus illegalem Handel kommen. Zur Sorgfaltspflicht gehören das Sammeln von Informationen (Dokumentationspflicht), eine Risikobeurteilung bezüglich dem Land des Holzeinschlags und gegebenenfalls dokumentierte Massnahmen zur Risikominderung (siehe Art. 6 EUTR).

Die Sorgfaltspflicht soll sich insbesondere an Risikobewertungsverfahren orientieren, mit deren Hilfe der Erstinverkehrbringer das Risiko, dass Holz oder Holz-

²⁴ SR 641.71

²⁵ Botschaft vom 1. Dez. 2017 zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes, BBI 2018 247; Geschäftsnummer 17.071.

zeugnisse aus illegaler Holzernte in Verkehr gebracht werden, analysieren und bewerten kann. Beispiele dafür sind die Zusicherung, dass die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten werden, oder die Häufigkeit illegaler Holzernten im betroffenen Land oder bei spezifischen Baumarten (vgl. entsprechend Art. 6 Abs. 1 Bst. b EUTR).

Diese Pflichten gelten nur für die Erstinverkehrbringer, die eine gewerbliche Tätigkeit ausüben, sei es entgeltlich oder unentgeltlich (entsprechend Art. 2 Bst. b EUTR).

Absatz 2 Buchstabe a: Die gebotene Sorgfaltspflicht bezieht sich auf drei Elemente: Zugang zu Informationen, Risikobewertung und Minderung der festgestellten Risiken. Diese Kriterien sollen in der Verordnung durch den Bundesrat noch detaillierter ausgeführt werden. Dies entspricht dem System der EU, die eine ähnliche Verordnung (siehe Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012) erlassen hat.

Die Informationen, über welche Erstinverkehrbringer von Holz oder Holzzeugnissen verfügen müssen, bilden ebenfalls Teil der Sorgfaltspflicht gemäss Absatz 2 Buchstabe *a*. Diese sind technisch (z. B. Land der Holzernte, Lieferant und Händler, Dokumentation, aus der hervorgeht, dass die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten wurden) und können aufgrund internationaler Entwicklungen rasche Anpassungen benötigen. Die Unterlagen müssen mindestens 5 Jahre aufbewahrt werden (vgl. entsprechend Art. 5 Abs. 1 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 607/2012); die entsprechende Regelung soll in die bundesrätliche Verordnung aufgenommen werden.

Soweit andere Regelungen bestehen, die das Erstinverkehrbringen gewisser Holzarten regeln und die ebenfalls entsprechende Kontrollpflichten vorsehen (z. B. jene nach dem Bundesgesetz vom 16. März 2012²⁶ über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten), kann der Bundesrat jene Bestimmungen im Sinne von Artikel 35e Absatz 2 und Artikel 35f Absatz 2 Buchstabe *a* als massgebend erklären (vgl. dazu auch Art. 3 EUTR).

Mit der Einhaltung der Waldgesetzgebung erfüllen Erstinverkehrbringer von Holz aus dem Schweizer Wald bereits heute die Anforderungen der EUTR.

Wenn mit der EU die gegenseitige Anerkennung der gesetzlichen Bestimmungen vertraglich festgehalten werden kann, wird in der Schweiz kein erneutes Erstinverkehrbringen von Holzzeugnissen aus der EU erforderlich sein. Entsprechend würden bei Importen aus der EU die Sorgfaltspflichten nicht mehr zur Anwendung kommen. Damit könnten ein administrativer Aufwand vermieden und Handelshemmnisse für Schweizer Akteure beseitigt werden.

Absatz 2 Buchstabe b: Nach Buchstabe *b* soll der Bundesrat die Kontrolle der Einhaltung der Sorgfaltspflicht regeln. Dabei geht es insbesondere darum, die Kontrollorgane zu bestimmen und die Kontrollaufgaben festzulegen (z.B. risikobasierte Stichproben).

Absatz 2 Buchstabe c: Die Erstinverkehrbringer sollen die Möglichkeit erhalten, sich in ihren Sorgfaltspflichten von geeigneten Organisationen unterstützen lassen zu

²⁶ BGCITES, SR 453, Anhänge II oder III

können. Dabei benützen Erstinverkehrbringer Sorgfaltspflichten (Due Diligence Systems) solcher Organisationen. Letztere können von den Inverkehrbringern auch mit der Überwachung der Anwendung der Sorgfaltspflicht sowie der Risikominderungsmaßnahmen betraut werden. Diese (privatrechtlichen) Organisationen müssen vom Bund gemäss definierten Anforderungen anerkannt sein und von den Vollzugsbehörden kontrolliert werden (vgl. entsprechend Art. 8 EUTR).

Absatz 3: Absatz 3 ermöglicht es dem Bundesrat, eine Meldepflicht für Erstinverkehrbringer von Holz und Holzzeugnissen einzuführen.²⁷ Diese Erstinverkehrbringer sollten sich bei der zuständigen Behörde anmelden. Die Modalitäten der Anmeldung (anmeldepflichtige Personen, notwendige Begleitdokumente, usw.) sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden. Die Anmeldung könnte formlos erfolgen und ist nur einmal erforderlich. Eine solche Meldepflicht würde die Arbeit des Bundes als Vollzugsbehörde erleichtern, da es einfacher wäre, die betroffenen Betriebe, die mittels risikobasierter Kontrollen zu überprüfen sind, zu identifizieren.

Absatz 4: Der Bundesrat soll vorsehen können, dass im Falle der Widerhandlung gegen die Sorgfaltspflichten sowie gegen die Bestimmungen von Artikel 35e das Rücksenden, die Beschlagnahme oder Einziehung von Holz oder Holzzeugnissen angeordnet werden kann (vgl. auch Art. 10 Abs. 5 Bst. a EUTR). Für besonders schwerwiegende Fälle kann er ein Verbot der Vermarktung von Holz oder Holzzeugnissen vorsehen (vgl. Art. 10 Abs. 5 Bst. b EUTR).

In der Verordnung sollen die Bedingungen und Voraussetzungen, unter welchen die jeweiligen Massnahmen durchgeführt werden können (Rücksendung etc.) festgelegt werden.

Art. 35g Rückverfolgbarkeit

Händler entlang der gesamten Lieferkette sind verpflichtet, die Namen ihres vorgelegerten Lieferanten und nachgelagerten Käufers zu dokumentieren. Damit soll die Rückverfolgbarkeit sichergestellt werden (vgl. entsprechend Art. 5 EUTR). Die Pflicht zur Offenlegung beschränkt sich dabei nur auf eine Stufe vorwärts und eine Stufe rückwärts. In der Verordnung soll zudem festgehalten werden, dass die entsprechenden Dokumente während mindestens fünf Jahren aufbewahrt werden müssen.

Art. 35h Datenbearbeitung

Absatz 1: Zur Umsetzung der Artikel 35e–35g kann es erforderlich sein, Daten zu bearbeiten, zu speichern und unter den Kontrollbehörden auszutauschen. Ebenso müssen Organisationen nach Artikel 35f Absatz 2 Buchstabe c, die mit Vollzugsaufgaben betraut sind, solche Daten bearbeiten und den zuständigen Behörden weiterleiten können.

²⁷ Deutschland hat auch eine solche Meldepflicht in seiner Umsetzung der EU-Holzhandelsverordnung vorgesehen (siehe DE-Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz § 6 Abs. 5).

Absatz 2: Diese Behörden ihrerseits müssen gegebenenfalls mit ausländischen Behörden zusammenarbeiten und dabei unter Umständen besonders schützenswerte Personendaten (etwa über administrative oder strafrechtliche Sanktionen) bekanntgeben. Dabei sind die Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Datenbekanntgabe nach Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992²⁸ über den Datenschutz (DSG)²⁹ zu beachten. Personendaten dürfen nur dann ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person nicht schwerwiegend gefährdet wird.

Diese neue datenschutzrechtliche Bestimmung ergänzt Artikel 47 Absatz 4 USG. Sie ermöglicht im Anwendungsbereich der Artikel 35e–35g entsprechend den oben erwähnten Voraussetzungen die Weitergabe von Daten an ausländische bzw. internationale Behörden, soweit diese Behörden bzw. Institutionen Bestimmungen der Europäischen Union über das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen vollziehen.

Art. 41 Abs. 1

Nach Artikel 36 USG obliegt der Vollzug der Vorschriften des USG den Kantonen. Soll der Bund Vorschriften vollziehen, muss er dies in Artikel 41 ausdrücklich regeln. Der Vollzug der Artikel 35e–35h soll hauptsächlich durch den Bund erfolgen, weshalb Artikel 41 Absatz 1 entsprechend zu ergänzen ist. Der Bund kann für bestimmte Teilaufgaben nach Artikel 41 Absatz 1 letzter Teilsatz die Kantone beiziehen. Für die Kontrolle des Erstinverkehrbringens von Schweizer Holz und Holzzeugnissen sollen die kantonalen Forstdienste zuständig sein. Da der Vollzug der Bestimmungen über die Waldhaltung und die Waldbewirtschaftung den Kantonen obliegt, sind sie besser geeignet, den Vollzug der Artikel 35e–35g betreffend das Inverkehrbringen von Schweizer Holz sicherzustellen.

Art. 60 Abs. 1 Bst. r

Verletzungen von Vorschriften über das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen sollen als Vergehen bestraft werden können (z. B. das Erstinverkehrbringen von Holz, das im Herkunftsland illegal geerntet wurde).

Zusätzlich zur Strafbestimmung besteht nach Artikel 70 des Strafgesetzbuchs³⁰ die Möglichkeit, Vermögenswerte, die durch eine Straftat erlangt worden sind, einzuziehen (vgl. auch Art. 19 Abs. 2 Bst. a EUTR).

²⁸ SR 235.1

²⁹ Im Entwurf des Bundesrates über die Totalrevision des Datenschutzgesetzes (BBI 2017 6941) wäre die Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland neu unter den Art. 13 ff. E-DSG verankert. Geschäftsnummer 17.059. Mehr Information über diese Revision ist verfügbar unter www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Laufende Rechtssetzungsprojekte > Stärkung des Datenschutzes.

³⁰ SR 311.0

eingefordert – bisher bei Griechenland, Spanien, Ungarn und zuletzt Ende 2017 bei Belgien. In Belgien³² wurden daraufhin die Personalressourcen bei der zuständigen Behörde von 0,5 auf 3,5 Stellen³³ aufgestockt; die belgische Behörde kontrolliert rund 1800 Marktakteure.

Aufgrund der Zollstatistik zu Holzimporten 2017 der EZV ist in der Schweiz von 4563 Marktakteuren auszugehen, die Holz und Holzzeugnisse aus Drittstaaten ausserhalb der EU im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit in die Schweiz einführen (analog Art. 10 EUTR).³⁴

Die Überwachung der Einfuhren und der Einhaltung der Sorgfaltspflicht sowie der Risikominderungsmaßnahmen verlangen nach einer spezialisierten Einheit auf nationaler Ebene. Der Bundesrat schlägt vor, eine neu zu schaffende Einheit mit dieser Aufgabe zu betrauen. Hierbei sollen bestehende Synergien im Vollzug genutzt werden (z. B. BAFU, BLV). Für die neu zu schaffende zuständige Stelle für den Vollzug bedarf es voraussichtlich 400–600 Stellenprozent, welche die folgenden Aufgaben übernehmen:

- Überwachung von Einfuhren (Zollmeldungen) und darauffolgend risikobasierte Stichprobenkontrollen sowie Kontrollen des Verbots des Inverkehrbringens und einer allfälligen Meldepflicht (analog Art. 4 EUTR)
- Kontrolle der systematischen Einhaltung der Sorgfaltspflichtregelung sowie der korrekten Risikobewertung und der Risikominderungsmaßnahmen (analog Art. 10 EUTR)
- Kontrolle der Verpflichtungen über die Rückverfolgbarkeit entlang der Handelskette innerhalb der Schweiz, u. a. bei begründeten Hinweisen oder Anfragen aus dem Ausland (analog Art. 5 und 10 EUTR)
- Austausch mit den Vollzugsbehörden in der EU über die Bewertung von Dokumenten aus den Ursprungsländern der Holzlieferungen und das Vorgehen beim Vollzug (analog Art. 12 EUTR)
- Koordination zwischen Bundesbehörden und den Kantonen betreffend das Inverkehrbringen von Schweizer Holz; die Berichterstattung an den Bundesrat wird ebenfalls zu den Aufgaben zählen (analog Art. 20 EUTR).
- Kommunikation mit den betroffenen Unternehmen aus verschiedenen Branchen sowie rechtliche Abklärungen
- Kontrolle der privatrechtlichen Überwachungsorganisationen, die ihre Sorgfaltspflichtsysteme und ihre Überwachung den Inverkehrbringern anbieten, alle zwei Jahre (analog Art. 8 Abs. 4 und 5 EUTR)

³² www.clientearth.org > Resources > Article archive, Artikel «Belgium facing legal action for breaking illegal logging law» vom 23. Okt. 2017. Auch www.ec.europa.eu/commission > Press releases database, Pressemitteilung «October infringement package: key decisions» vom 4. Okt. 2017.

³³ www.clientearth.org > Resources > Article archive, Seite «The EU Timber Regulation implementation and enforcement updates» vom 25. Juli 2017, unter «EUTR enforcement in Belgium» (zuletzt aktualisiert 20. März 2018).

³⁴ Auswertung der Zollstatistik der EZV für das ganze Jahr 2017 mit Lieferungen im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit aus Drittstaaten ausserhalb der EU und aus der EU: 21 149 Akteure mit 309 882 Einzellieferungen und einem Wert von rund 5 Mrd. Franken.

- Organisation der Anerkennung der privatrechtlichen Überwachungsorganisationen sowie Prüfung ihrer Sorgfaltpflichtsysteme; diese Funktion wird in der EU von der Kommission wahrgenommen.

3.1.2 Finanzielle Auswirkungen

Das USG ermöglicht eine Rückfinanzierung der Kontrollen über Gebühren. Die Erfahrungen aus der EU lassen darauf schliessen, dass pro Jahr Produkte in ca. 60 Unternehmen kontrolliert und jeweils die Aufwände für die Kontrolle vor Ort und die anschliessende Kontrolle der Unterlagen im Büro in Rechnung gestellt werden könnten. Damit könnten voraussichtlich rund 100 000 Franken pro Jahr eingenommen werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Für die Kontrolle des Erstinverkehrbringens von Holz aus dem Schweizer Wald werden die Kantone verantwortlich sein. Es ist aber nur mit einem geringfügigen personellen Mehraufwand zu rechnen, da die Überwachung des Erstinverkehrbringens von Holz aus dem Schweizer Wald mit der bereits durch die Waldgesetzgebung vorgesehenen Schlagbewilligung und -kontrolle zusammenfallen kann. Ausserdem ist das Risiko für illegalen Holzeinschlag in der Schweiz durch den bestehenden flächendeckenden Vollzug der für die Holznutzung und Waldbewirtschaftung relevanten Gesetzgebung vernachlässigbar und der entsprechende zusätzliche Kontrollaufwand entsprechend gering.

Auf Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete hat die Vorlage keine Auswirkungen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mengenmässig betrachtet wurden 2017 96 Prozent der Importe im Geltungsbereich der neuen Regelung aus der EU eingeführt. Diese Importe hatten einen Wert von rund 5 Milliarden Franken (vgl. Ziff. 1.3). Diese Einfuhren wurden in der EU bereits geprüft und unter Berücksichtigung der EUTR in Verkehr gebracht; somit ist eine entsprechende Dokumentation grundsätzlich vorhanden. Diesem Sachverhalt kann beim Vollzug in der Schweiz Rechnung getragen werden. Bei einer gegenseitigen Anerkennung der Regelungen mit der EU müssten diese Lieferungen in der Schweiz nicht erneut in Verkehr gebracht werden. Die neue Regelung wird generell dazu führen, dass alle Produkte in der Schweiz mit der gebotenen Sorgfalt in Verkehr gebracht werden, was die Ausgangslage bei Exporten grundsätzlich verbessert. Bei einer gegenseitigen Anerkennung der Regelung mit der EU könnten für 94 Prozent der Exporte aus der Schweiz in die EU die bestehenden Handelshemmnisse

mit der EU beseitigt werden. Die von der vorgeschlagenen Regelung erfassten Exporte der Schweiz in die EU entsprechen einem Wert von 1,5 Milliarden Franken.

Demgegenüber steht der Aufwand für die Anwendung der Sorgfaltspflichtregelung durch die Erstinverkehrbringer. Die rund 21 000 Erstinverkehrbringer, die Holz aus der EU importieren, können davon ausgehen, dass in der EU eine Risikobewertung mit einer Risikominderung und einer entsprechenden Dokumentation erstellt wurde. Grössere Aufwände sind für die 4563 Unternehmen, die aus Nicht-EU-Ländern importieren, zu erwarten. Im Geltungsbereich der neuen Regelungen haben diese einen Mengenanteil von 4 Prozent, was 2017 einem Gegenwert von 375 Millionen Franken entsprach. Mit einem glaubwürdigen Vollzug bzw. einer hinreichenden Kontrolle der Importe wird erstens sichergestellt, dass kein illegal geschlagenes Holz in der Schweiz in Verkehr gebracht werden kann; zweitens wird bei einer gegenseitigen Anerkennung mit der EU auch der Zugang der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft in den EU-Markt wieder ohne Handelshemmnisse möglich.

Für die Haushalte sind die Auswirkungen der Massnahme vernachlässigbar: Einerseits wird davon ausgegangen, dass die Breite des Angebots an verschiedenen Holzarten in etwa gleich gross bleiben wird, und andererseits werden Preiserhöhungen nur dann erwartet, wenn diese europaweit erfolgen würden.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Durch die Einhaltung und Umsetzung der vorgeschlagenen Regelung können neben negativen Umweltauswirkungen in den Ländern des Holzeinschlages meist auch soziale Probleme und Ungerechtigkeiten verringert werden. Genannt seien beispielsweise die Respektierung der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und von traditionellen Landrechten, die Respektierung von Mindestlöhnen sowie die Entrichtung von Steuern und Zöllen.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Wälder bieten vielfältigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nutzen (Waldleistungen, Waldfunktionen), darunter die Bereitstellung von Holz und anderen forstwirtschaftlichen Erzeugnissen. Wälder erbringen Umweltleistungen, die für die Menschheit wesentliche Bedeutung haben, zum Beispiel die Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Ökosystemfunktionen und der Schutz des Klimasystems.

Illegaler Holzeinschlag ist ein weit verbreitetes Problem von grosser internationaler Bedeutung. Er bedroht die Wälder in erheblichem Masse, da er zur Entwaldung und zur Schädigung der Wälder beiträgt. Durch Entwaldung werden rund 17 Prozent der weltweiten CO₂-Emissionen verursacht (vgl. Ziff. 1.1); Illegaler Holzeinschlag bedroht die biologische Vielfalt und untergräbt die nachhaltige Bewirtschaftung und Entwicklung der Wälder sowie die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der Inverkehrbringer, die im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften handeln.

Ausserdem trägt illegaler Holzschlag zur Wüstenbildung und Bodenerosion bei, und er kann die Folgen von extremen Wetterereignissen und von Überschwemmungen verschärfen. Darüber hinaus hat der illegale Holzeinschlag soziale, politische und wirtschaftliche Folgen, die Fortschritte in Bezug auf verantwortungsvolle Staatsführung häufig zunichtemachen und die Lebensgrundlagen der vom Wald abhängigen örtlichen Bevölkerungsgemeinschaften bedrohen; illegaler Holzeinschlag kann gar mit bewaffneten Konflikten in Verbindung gebracht werden.

Die Bekämpfung des Problems des illegalen Holzeinschlags im Rahmen dieser Vorlage wird nicht nur die oben erläuterten negativen Auswirkungen bekämpfen, sondern voraussichtlich in kostengünstiger Weise zu den Bemühungen der Schweiz um die Eindämmung des Klimawandels beitragen; diese Vorlage sollte als Ergänzung der Massnahmen und Verpflichtungen der Schweiz aufgrund des Rahmenabkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen betrachtet werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016³⁵ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016³⁶ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Allerdings sieht Ziel 7 der Legislaturplanung³⁷ vor, dass die Schweiz den Boden und natürliche Ressourcen schonend nutzt und eine nachhaltige Energieversorgung sichert. Der Bundesrat hält in der Botschaft zu Ziel 7 fest, dass der Druck auf die natürlichen Ressourcen aufgrund des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums weiter zunehme. Ein grosser Teil der Umweltbelastung des Schweizer Konsums fällt im Ausland an. Damit die natürlichen Ressourcen langfristig erhalten bleiben, sollen sie nachhaltig und schonend genutzt werden. Die Vorlage bettet sich damit gut in Ziel 7 der Legislaturplanung ein. Nur durch entsprechende Vorgaben und Kontrollen sowie internationale Kooperation kann dem illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Umweltrisiken entgegengewirkt werden.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Für folgende Strategien leistet die vorgeschlagene Regelung einen Beitrag:

Mit der Waldpolitik – gutgeheissen vom Bundesrat am 31. August 2011³⁸ – stimmt der Bund die ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald optimal aufeinander ab. Er stellt eine nachhaltige Bewirtschaftung sicher und schafft günstige Rahmenbedingungen für eine effiziente und innovative Wald- und

³⁵ BBl 2016 1105

³⁶ BBl 2016 5183

³⁷ BBl 2016 1105, hier 1172

³⁸ BBl 2011 8731

Holzwirtschaft. Die Waldpolitik ist mit der Strategie Biodiversität Schweiz sowie der Ressourcenpolitik Holz abgestimmt. Sie legt insgesamt elf Ziele fest. Der vorliegende Entwurf der USG-Revision nimmt einen zentralen Aspekt zweier Ziele auf (Steigerung der nachhaltigen Holznutzung und Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft). Die Vorlage fokussiert spezifisch auf die Schnittstelle zwischen wirtschafts- und umweltpolitischen Fragestellungen. Mit der Umsetzung einer Holzhandelsregulierung in der Schweiz wird ein wesentlicher Beitrag zum Schutz der Wälder weltweit sowie zur nachhaltigen Nutzung geleistet.

Die Ressourcenpolitik Holz des Bundes hat zum Ziel, dass Holz aus Schweizer Wäldern nachhaltig und ressourceneffizient bereitgestellt, verarbeitet und verwertet wird. Sie leistet damit einen grossen Beitrag an die Wald-, Klima- und Energiepolitik. Der vorliegende Entwurf der USG-Revision nimmt die zentralen Aspekte wie CO₂-Senkenleistungen von langlebigen Holzzeugnissen, tiefe Treibhausgasemissionen und graue Energie, klimagerechtes Bauen und Sanieren sowie Kommunikation und Wissenstransfer auf.

Die Vorlage steht zudem in einer Linie mit der Strategie Biodiversität Schweiz³⁹ und dem Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz⁴⁰ des Bundesrates sowie den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Die Schweiz hat sich insbesondere aus dem Beitritt zum Übereinkommen über die Biologische Vielfalt⁴¹ verpflichtet, für die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu sorgen und deren nachhaltige Nutzung so zu organisieren, dass möglichst viele Menschen heute und auch in Zukunft davon profitieren können. Heute sind jedoch Arten und Ökosysteme durch menschliche Aktivitäten stärker bedroht als je zuvor. Die vorliegende Vorlage kann einen Beitrag dazu leisten, diesen negativen Trend zu stoppen. Der Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz sieht vor, dass die Schweiz im Rahmen internationaler Zusammenarbeit ihr Engagement für die Biodiversität verstärkt. Der Fokus soll dabei auf der nachhaltigen Nutzung bzw. nachhaltigen Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen und Ökosystemen sowie der Förderung nachhaltigen Handelns liegen.

Die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019 ist eine übergeordnete Strategie des Bundesrates. Sie zeigt auf, welchen Beitrag die Schweiz zur Erreichung der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) der Vereinten Nationen leistet. Die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder ist sowohl in der globalen Agenda 2030 als auch in der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019 explizit verankert⁴². Mit der vorgesehenen Revision des USG wird ein wichtiger Beitrag zu diesem Ziel geleistet.

³⁹ www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Biodiversität > Publikationen und Studien > Strategie Biodiversität Schweiz

⁴⁰ www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Biodiversität > Fachinformationen > Massnahmen > Strategie & Aktionsplan, Dokument «Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz» vom 31. Okt. 2017.

⁴¹ SR **0.451.43**

⁴² www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Politik und Strategie > Strategie Nachhaltige Entwicklung, Dokument «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019», S. 27, Ziel 4.3: Die Bewirtschaftung und Nutzung des Waldes erfolgt effizient und naturnah. Alle Waldfunktionen werden gleichwertig erfüllt, und der Wald bleibt in seiner räumlichen Verteilung grundsätzlich erhalten und nimmt in seiner Fläche nicht ab.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderungen im USG stützen sich primär auf die umfassende Rechtsetzungskompetenz nach Artikel 74 der Bundesverfassung (BV)⁴³, wonach der Bund die Befugnis hat, Vorschriften zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen.

Artikel 74 BV gibt dem Bund eine umfassende Kompetenz, alle zur Erreichung des Ziels des Umweltschutzes erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die Möglichkeit, in begründeten Fällen Anforderungen an das Inverkehrbringen von Holz und Holzprodukten aufzustellen, wenn diese nicht legal abgeholzt wurden, soll negative Umweltauswirkungen verringern. Die beantragten Massnahmen leisten jedoch auch einen Beitrag an den Schutz des Waldes oder der Natur nach den Artikeln 77 (Wald) und 78 (Natur- und Heimatschutz). Zudem ist auch Artikel 54 Absatz 2 BV, wonach die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als ausdrückliches Ziel der schweizerischen Aussenpolitik genannt wird, für solche Regelungen als Verfassungsgrundlage zu berücksichtigen.

Die neuen Pflichten der Erstinverkehrbringer und Händler nach den Artikeln 35e–35g (Einhaltung von Sorgfaltspflicht und Rückverfolgbarkeit) und die Möglichkeit der Behörden, die Rücksendung, Beschlagnahmung und Einziehung von Holz oder Holzzeugnisse zu veranlassen, können einen gewichtigen Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Artikel 26 BV und die Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV darstellen. Das vorliegende Gesetz beschränkt sich jedoch auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und ist nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen wird damit dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht und ist somit verfassungsrechtlich ausreichend umschrieben.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Im Bereich des Handels von Gütern und Dienstleistungen ist die Schweiz Verpflichtungen in der WTO sowie gegenüber der EU und Drittstaaten im Rahmen von Freihandelsabkommen bzw. bilateralen Verträgen eingegangen. Diese Abkommen sind relevant für die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Holz oder Holzzeugnissen und müssen bei der innerstaatlichen Umsetzung der Massnahmen berücksichtigt werden.

Was das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947⁴⁴ (GATT) betrifft, könnte das beabsichtigte Verbot für den Import oder für das Inverkehrbringen von illegal geschlagenem Holz oder Holzzeugnissen, die aus illegal geschlagenem Holz hergestellt wurden, gegen das Verbot von mengenmässigen Beschränkungen (Art. XI GATT) bzw. gegen das Nichtdiskriminierungsgebot (Art. I

⁴³ SR 101

⁴⁴ SR 0.632.21

und III GATT) verstossen. Das Inverkehrbringungsverbot kann jedoch über den allgemeinen Ausnahmeanartikel des GATT (Art. XX) gerechtfertigt werden. Eine solche Rechtfertigung setzt voraus, dass kein anderes, weniger handelsbeschränkendes Instrument zur Verfügung steht bzw. dass im Inland angemessene Anstrengungen unternommen werden, damit die Nutzung der zu schützenden natürlichen Ressource verringert wird. Die Massnahme darf sodann weder eine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung bewirken noch eine versteckte protektionistische Zielsetzung aufweisen.

Einzuhalten ist sodann das WTO-Übereinkommen vom 12. April 1979⁴⁵ über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen). Gemäss dem TBT-Abkommen dürfte ein solches Verbot nicht unnötige Handelshemmnisse schaffen und nicht strikter sein, als dies notwendig ist, um begründeten öffentlichen Interessen hinreichend Rechnung zu tragen. Bei der Beurteilung dieser Kriterien ist die Natur (zwingend oder freiwillig) sowie die extraterritoriale Wirkung der Anforderungen im Zusammenhang mit der Gewinnung, dem Import und dem Vertrieb von bestimmten Produkten von zentraler Bedeutung. Des Weiteren müsste gemäss dem TBT-Abkommen eine technische Regulierung der Schweiz möglichst auf einer internationalen Norm basieren, falls eine solche verfügbar ist und für das angestrebte Politikziel zweckdienlich erscheint.

Mit Bezug auf das bilaterale Recht mit der EU sind das Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972⁴⁶ (FHA), das die Schweiz mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgeschlossen hat, das Abkommen vom 21. Juni 1999⁴⁷ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) und das Abkommen vom 21. Juni 1999⁴⁸ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) von Bedeutung. Neue Regeln zum Inverkehrbringen von Holz oder Holzserzeugnissen laufen den relevanten Abkommensbestimmungen mit Bezug auf die Gleichwertigkeit der technischen Vorschriften zwischen der EU und der Schweiz jedoch nicht entgegen.

Da die vorgesehenen Änderungen des USG zur Einführung einer schweizerischen Holzhandelsverordnung mit den bereits bestehenden Bestimmungen der Europäischen Holzhandelsverordnung übereinstimmen, sollten mit der EU keine handelsrechtlichen Probleme entstehen.

5.3 Erlassform

Rechtsetzende Erlasse der Bundesversammlung müssen in der Form eines Bundesgesetzes oder einer Verordnung ergehen. Der vorliegende Erlass enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen, indem er Rechte und Pflichten von Privatpersonen-

⁴⁵ SR 0.632.231.41

⁴⁶ SR 0.632.401

⁴⁷ SR 0.946.526.81

⁴⁸ SR 0.916.026.81

festlegt (Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV), und hat daher in der Form des Bundesgesetzes zu erfolgen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte. Das vorliegende Gesetz enthält keine Artikel, die Subventionsbestimmungen oder Finanzierungsbeschlüsse begründen; die Frage nach der Unterstellung unter die Ausgabenbremse erübrigt sich daher.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV übernimmt der Bund nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Das BAFU oder das BLV sollen mit dem Vollzug der auf dem vorgeschlagenen Gesetz basierenden Regelung betraut werden. Diese Bundesaufgabe ist gerechtfertigt und sachgerecht, weil das Inverkehrbringen von illegal geschlagenem Holz fast ausschliesslich durch den Import stattfindet. Der Bund ist folglich besser in der Lage, die Massnahmen zu kontrollieren. Wie in Ziffer 1.6 ausgeführt, kann bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Regelung für Holz aus dem Schweizer Wald auf die bestehenden Mechanismen im Waldgesetz zurückgegriffen werden.

5.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der Gesetzesentwurf sieht weder Abgeltungen noch Finanzhilfen vor. Es besteht daher kein Bezug zu den entsprechenden Vorgaben des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴⁹.

5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält verschiedene Delegationsnormen zum Erlass von Verordnungsrecht. Diese Rechtsetzungsermächtigungen beschränken sich jeweils auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und sind nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert.

Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen wird damit dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht und ist somit verfassungsrechtlich ausreichend umschrieben.

⁴⁹ SR 616.1

5.8 Datenschutz

Soweit die Regelung zusätzliche und neue Formen der Bearbeitung und des Austauschs von Personendaten mit ausländischen Behörden vorsieht, werden die gesetzlichen Grundlagen entsprechend angepasst (siehe Art. 35*h* E-USG).