



30. Juli 2020

---

# Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung über Erleichterungen im Umweltrecht im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19)

---

Referenz/Aktenzeichen: BAFU-D-E63B3401/235

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	2
2	Grundzüge der Vorlage .....	2
3	Verhältnis zum internationalen Recht .....	3
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	4
5	Auswirkungen.....	4

## 1 Einleitung

---

Die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (Volatile Organic Compounds, VOC) sorgt als ökonomisches Instrument seit dem Jahr 2000 für einen sparsamen Umgang mit VOC-haltigen Stoffen und Produkten. Dies betrifft zum Teil auch Desinfektionsmittel, die auf Lösungsmittelbasis hergestellt werden (diverse Alkohole). Der Vollzug der VOC-Lenkungsabgabe ist in der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV; SR 814.018) geregelt.

Der Bundesrat hat am 5. Juni 2020 eine bis 31. August 2020 befristete Befreiung der Flächendesinfektionsmittel von der VOC-Lenkungsabgabe beschlossen (Covid-19-Verordnung Umweltrecht; SR 814.203).<sup>1</sup> Davor waren Handdesinfektionsmittel von der VOC-Lenkungsabgabe befreit, Flächendesinfektionsmittel aber nicht. Allerdings können gemäss den Bestimmungen der gemeinsamen Anmeldestelle Chemikalien des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) auch alkoholbasierte Desinfektionsmittel zugelassen werden, die sich sowohl für die Desinfektion von Händen als auch von Flächen eignen. Dabei wurde es unklar, ob diese von der VOC-Lenkungsabgabe befreit werden sollen oder nicht. Die befristete Befreiung geschah als Reaktion auf den erhöhten Bedarf an alkoholbasierten Desinfektionsmitteln in der Coronavirus Pandemie (COVID-19). Der Bundesrat stützte sich dabei auf bestehende gesetzliche Grundlagen des Umweltrechts. Dabei wurde festgehalten: Sollten die Bestimmungen aus der Allgemeinverfügung der Anmeldestelle Chemikalien über den 31. August 2020 hinaus Gültigkeit erhalten, so kann sich daraus Bedarf zur Verlängerung der Bestimmungen aus der Covid-19-Verordnung Umweltrecht ergeben.

Vorläufige Abklärungen zwischen BAFU und BAG haben ergeben, dass die alkoholbasierten Desinfektionsmittel aus gesundheitlicher Sicht Vorteile gegenüber den verfügbaren Alternativprodukten auf Basis von Chlor oder quartären Ammoniumverbindungen aufweisen. Auch aus umweltpolitischer Sicht ist eine befristete Befreiung der alkoholbasierten Flächendesinfektionsmittel grundsätzlich vertretbar, insbesondere da die Alternativprodukte nicht unproblematisch sind.

Aufgrund der anhaltenden gesundheitspolitischen Bedeutung alkoholbasierter Desinfektionsmittel sowie aus vollzugstechnischen Gründen soll die Befreiung von der VOC-Lenkungsabgabe bis zum 31. Dezember 2021 verlängert werden. Es ist damit kein Präjudiz für die dauerhafte Befreiung von Flächendesinfektionsmitteln gegeben; die Überprüfung einer unbefristeten Befreiung von Flächendesinfektionsmittel bleibt dem ordentlichen Revisionsverfahren vorbehalten.

## 2 Grundzüge der Vorlage

---

Die Vorlage verfolgt drei Ziele:

- *Die Vereinheitlichung der Befreiungslösung von Hand- und Flächendesinfektionsmitteln zur Vermeidung administrativer Aufwände:* Die von der Anmeldestelle Chemikalien erlassene Allgemeinverfügung<sup>2</sup> sieht eine Etikettierung vor, nach der sich die Handdesinfektionsmittel auch zur Desinfektion kleiner Oberflächen eignen. Dies lässt die Abgrenzung zwischen befreiten und nicht-befreiten Desinfektionsmitteln in der VOCV-Vollzugspraxis nicht mehr zweifelsfrei zu, da bisher nur Handdesinfektionsmittel befreit waren. Ein Teil der gemäss Allgemeinverfügung zugelassenen und etikettierten Lagerbestände wird Ende August 2020 nicht verkauft worden sein, weshalb die Anmeldestelle die Abverkaufsfrist bis

---

<sup>1</sup> [Verordnung über Erleichterungen im Umweltrecht im Zusammenhang mit dem Coronavirus \(Covid-19\) vom 5. Juni 2020.](#)

<sup>2</sup> [BBI 2020 1561 Allgemeinverfügung der Anmeldestelle Chemikalien über die Zulassung von Biozidprodukten zur Bewältigung von Ausnahmesituationen nach Artikel 30 VBP.](#)

Ende Februar 2021 verlängert hat.<sup>3</sup> Es ist zu erwarten, dass auch über die Geltungsdauer der befristeten Allgemeinverfügung hinaus alkoholbasierte Desinfektionsmittel, deren Anwendungsbereiche sich für Hände und Flächen eignen, von der Anmeldestelle im ordentlichen Zulassungsverfahren bewilligt, als Hand- und Flächendesinfektionsmittel etikettiert und in Umlauf gebracht werden. Dies führt zu den genannten Abgrenzungsproblemen im Vollzug. Der Bundesrat kann gestützt auf Artikel 35a Absatz 2 Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) einerseits VOC-Anteile in Gemischen und Gegenständen der VOC-Lenkungsabgabe unterstellen und andererseits gestützt auf Artikel 35a Absätze 3 und 5 bestimmte VOC von der Lenkungsabgabe befreien. Im vorliegenden Fall rechtfertigen es die genannten Abgrenzungsprobleme im Vollzug der VOC-Lenkungsabgabe und der im Vordergrund stehende gesundheitliche Nutzen, die VOC-Anteile in Flächendesinfektionsmitteln bis Ende 2021 gleich zu behandeln wie in Handdesinfektionsmitteln und somit gestützt auf Artikel 35a Absatz 5 USG befristet von der Abgabe zu befreien. Mit dieser Verlängerung vereinfacht sich der Vollzug der VOCV für die betroffenen Stellen in Wirtschaft und Verwaltung im Vergleich zur erneuten Belastung der Flächendesinfektionsmittel deutlich.

- *Die Minderung der Kapitalbindung bei der Herstellung von Desinfektionsmitteln:* Die neu und vorübergehend betroffenen Unternehmen können ihre Kapitalbindungskosten durch die mit der Abgabe belasteten Ausgangsstoffe in der Regel nicht so leicht senken wie die etablierten Anbieter, da dies im bisherigen Vollzug zum Teil mit umfassenden Bilanzierungspflichten verbunden ist und an Mengenschwellen gebunden ist. Deshalb wurde mit der COVID-19 Verordnung Umweltrecht die monatliche Rückerstattung ermöglicht. Eine Auswertung der bis dato verarbeiteten Rückerstattungsanträge zeigt, dass von den aktuell rund 50 Unternehmen lediglich fünf die Bedingungen für die Gewährung des Verpflichtungsverfahrens nach Art. 21 VOCV erfüllen würden. Alle anderen müssten die auf den Grundstoffen lastende VOC-Lenkungsabgabe jeweils wieder bis zum Abschluss des Geschäftsjahres vorausfinanzieren. Die daraus entstehende, teilweise erhebliche Kapitalbindung würde die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Hersteller schmälern und würde diese voraussichtlich zwingen, wieder aus dem Markt auszusteigen. Aus vollzugstechnischen Gründen und um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, soll die Möglichkeit zur monatlichen Rückerstattung bis zum 31. März 2022 verlängert werden.
- *Die Senkung der Kosten von Desinfektionsmitteln für die Verbraucher:* Die Abgrenzungsprobleme zwischen Hand- und Flächendesinfektionsmitteln würden ohne eine Verlängerung der Befreiung der Flächendesinfektionsmittel dazu führen, dass Einführen und die Produktion nicht nur von Flächendesinfektionsmitteln, sondern auch ein Teil des Angebots an Handdesinfektionsmitteln (die sich auch zur Flächendesinfektion eignen und entsprechend zugelassen und etikettiert werden) ab September mit der Lenkungsabgabe belastet werden müssten. Eine bis Ende 2021 weitergeführte Befreiung kann somit einen begrenzten Beitrag zur Vergünstigung von Desinfektionsmitteln leisten. Je nach Zusammensetzung verteuert die Lenkungsabgabe Desinfektionsmittel um einen Betrag von ca. 1'400 bis 1'900 CHF pro Tonne.

### 3 Verhältnis zum internationalen Recht

---

Die vorgesehene Änderung der Covid-19-Verordnung Umweltrecht ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

---

<sup>3</sup> [BBI 2020 6289 Allgemeinverfügung Nr. 3 der Anmeldestelle Chemikalien über die Zulassung von Biozidprodukten zur Bewältigung von Ausnahmesituationen nach Artikel 30 VBP.](#)

## 4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

---

### *Art. 4 Abs. 3 Monatliche Rückerstattung der VOC-Lenkungsabgabe bei der Herstellung von Desinfektionsmitteln*

Inländische Hersteller befreiter Desinfektionsmittel können bis zum 31. März 2022 monatliche Rückerstattungsanträge stellen und so ihre Kapitalbindung senken, wenn sie mit der Abgabe belastete VOC verwendet haben.

### *Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> Geltungsdauer der Verordnung*

Die Geltungsdauer der Verordnung wird unter Vorbehalt von Absatz 1<sup>ter</sup> bis zum 31. März 2022 verlängert, damit die monatliche Rückerstattung bei der Herstellung von Desinfektionsmitteln durch die Zollverwaltung weiterhin möglich ist.

### *Art. 7 Abs. 1<sup>ter</sup> Geltungsdauer der Fristverlängerungen betreffend Abwasserabgabe und Verwendung von Thermopapier*

Die vorliegende Revision betrifft die Artikel 2 und 6 nicht; sie sind von der Verlängerung der Verordnung ausgenommen. Sie gelten nach wie vor bis zum 15. Dezember 2020.

### *Art. 7 Abs. 2<sup>bis</sup> Geltungsdauer der befristeten Befreiung von Flächendesinfektionsmitteln*

Die befristete Befreiung von Flächendesinfektionsmitteln von der Lenkungsabgabe wird bis 31. Dezember 2021 verlängert.

## 5 Auswirkungen

---

### **Auswirkungen auf den Bund und die Kantone**

Durch die Streichung der Flächendesinfektionsmittel aus Anhang 2 VOCV unterstehen diese nicht mehr der Lenkungsabgabe. Bis zum 27. Juli 2020 betrug die Summe der beim Zoll eingegangenen Rückerstattungsbeträge betreffend Desinfektionsmittel ca. CHF 2.5 Mio. Diese Mindereinnahmen entsprechen rund 2 % der gesamten Einnahmen aus der VOC-Lenkungsabgabe im Jahr 2019. Die Einnahmen aus der Lenkungsabgabe schwankten in den letzten Jahren von Jahr zu Jahr teilweise sehr stark (mehrmals in der Grössenordnung von CHF 10 Mio.), so dass der Effekt durch die befristete Befreiung in der jährlichen Variation untergeht. Da die Lenkungsabgabe an die Bevölkerung zurückverteilt wird, sind folglich auch tiefere Beiträge an die Bevölkerung auszubezahlen. Somit ist die Vorlage für den Bund insgesamt haushaltsneutral. Sie kann im Rahmen der bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen umgesetzt werden.

### **Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft**

Die befristete Befreiung von Flächendesinfektionsmitteln klärt die schwierige Abgrenzung zwischen alkoholbasierten Flächen- und Handdesinfektionsmitteln bei der Herstellung, beim Import und beim Vertrieb von Desinfektionsmitteln für Wirtschaft und Verwaltung im Zusammenhang mit der VOC-Lenkungsabgabe und den Zulassungen durch die Anmeldestelle Chemikalien. Administrative Aufwände werden vermieden, die betroffenen Stellen erhalten Planungssicherheit und es werden keine Fehlanreize zum Aufbau nicht mit der Lenkungsabgabe belasteter Lagerbestände gesetzt. Die verlängerte Befreiung leistet darüber hinaus einen Beitrag zu niedrigeren Preisen von Desinfektionsmitteln für die Verbraucher. Die Verlängerung der monatlichen Rückerstattung erleichtert den Markteintritt für Hersteller von Desinfektionsmitteln und verhindert Liquiditätsprobleme aufgrund länger anhaltender Kapitalbindung.

### **Auswirkungen auf die Umwelt**

Die befristete Befreiung von Flächendesinfektionsmitteln senkt den finanziellen Anreiz zur sparsamen Verwendung dieser Produkte. Die daraus resultierende Mehrbelastung der Umwelt ist allerdings als gering einzustufen, da die Anwendung vor allem aus gesundheitlichen Erwägungen erfolgt und lösungsmittelfreie Alternativprodukte auf Basis von Chlor und quartärer Ammoniumverbindungen ebenfalls ökologische Nachteile haben.