



Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen  
Association suisse des exploitants d'installations de valorisation des déchets  
Associazione svizzera dei gestori degli impianti di valorizzazione dei rifiuti

Wankdorffeldstrasse 102  
Postfach 261  
3000 Bern 22

Telefon 031 721 61 61  
Telefax 031 721 61 51

mail@vbsa.ch  
www.vbsa.ch

Herr Rolf Gurtner  
Abt. Ökonomie und  
Umweltbeobachtung  
Bundesamt für Umwelt  
3003 Bern

Bern, den 30. September 2013

## **Stellungnahme zur Teilrevision des Umweltschutzgesetzes**

Sehr geehrter Herr Gurtner

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Umweltschutzgesetzes Stellung nehmen zu dürfen.

Wir begrüssen grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen des USG in ihrer Stossrichtung für eine ressourceneffiziente Wirtschaft und für die damit zusammenhängenden Anstrengungen zum Schliessen von Stoffkreisläufen. Generell birgt der Grundsatz, Abfälle zu verwerten statt zu entsorgen, ein grosses Potenzial, um wertvolle Rohstoffe zurückzugewinnen, primäre Quellen zu schonen und damit verschiedene Umwelteinwirkungen (wie z.B. der Verbrauch von Boden) zu begrenzen.

Wir beurteilen die Aufwertung des Verwertungsgebots von Abfällen und dessen expliziter Verankerung in allgemeiner Form auf Gesetzesstufe als sehr positiv. Damit wird auch klar zum Ausdruck gebracht, dass eine Verwertung nicht nur notwendig ist, wenn die betreffende Behörde dies verlangt (wie es heute in Art. 12 TVA statuiert ist), sondern ein generelles Handlungsgebot darstellt.

### **zum neuen Artikel 10h**

Neu soll die im Ausland mitverursachte Umweltbelastung berücksichtigt werden. Wir begrüssen diese Erweiterung der Perspektive sehr, und hoffen, dass diese neue Bestimmung eine Abkehr von einer engen Auslegung des Territorialprinzips bewirken wird. Wir sind der Ansicht, dass eine Erhöhung der Umweltbelastung in der Schweiz unter Umständen in Kauf genommen werden kann, wenn dadurch eine noch höhere Reduktion der globalen Umweltbelastung bewirkt wird. So ist beispielsweise die Behandlung von ausländischen Abfällen in der Schweiz gerechtfertigt, wenn diese zwar die Umweltbelastung in der Schweiz erhöht, aber per Saldo und unter Berücksichtigung des Transports zu einer tieferen gesamten Umweltbelastung führt als die Behandlung im Ursprungsland.

Wir regen an, die Ressourceneffizienz nicht auf die stoffliche Effizienz zu beschränken. Die energetische Effizienz ist gleichwertig zu betrachten. Gerade bei der Entsorgung von Kunststoffen führen die stoffliche Effizienz und die energetische Effizienz zur Schonung des genau gleichen Primärrohstoffs Erdöl. Die Effizienz muss daher in beiden Dimensionen (energetische und stoffliche) gesamthaft betrachtet werden, ohne einseitige Überbewertung der stofflichen Effizienz.

### zum neuen Art. 30b Abs. 2<sup>bis</sup>

Der neue Art. 30d Abs. 2<sup>bis</sup> räumt dem Bund die Kompetenz ein, eine Rücknahmepflicht für Verpackungen einzuführen. Diese Rücknahmepflicht soll gemäss Erläuterungsbericht einzig den Detailhandel treffen. Durch diese Rücknahmepflicht soll ein Anreiz für Händler und Hersteller zur Verwertung der zurückgenommenen Verpackungen und zur materialeffizienten Gestaltung von Verpackungen geschaffen werden.

Wir begrünnen diesen Ansatz, halten aber fest, dass der neue Art. 30b Abs. 2<sup>bis</sup> keine Pflicht zur Einführung einer neuen Separatsammlung für Gemeinden oder Kantone begründen kann. Wir sind zudem der Meinung, dass der Kreis der Verpflichteten, der im Erläuterungsbericht sehr klar umschrieben ist, im Gesetzestext präzisiert werden soll, am besten mit einem direkten Verweis im neuen Art. 30b Abs. 2<sup>bis</sup>. Wir schlagen daher folgende Ergänzung vor (fett markiert):

<sup>2bis</sup> Bei Verpackungen, die nach Artikel 30d Absatz 3 verwertet werden müssen, schreibt der Bundesrat die Rücknahmepflicht vor, wenn dies notwendig ist, um deren Verwertung sicherzustellen. **Die Rücknahmepflicht trifft die Hersteller, die Importeure und die Händler.**

Weiter soll gemäss Erläuterungsbericht die Rücknahmepflicht nur für jene Verpackungen eingeführt werden, bei denen eine Sicherstellung der stofflichen Verwertung notwendig und bei denen dies aufgrund der Höhe der anfallenden Abfallmengen aus ökologischer Sicht geboten und wirtschaftlich tragbar ist. Wir finden diese Einschränkung grundsätzlich sinnvoll. Der Bund wird aber die Methode und die Kriterien der Bewertung der erwähnten Aspekte präzisieren müssen. Wir regen an, die Transportdistanz des stofflich verwertbaren Materials in die Bewertung einfließen zu lassen. Der Export zur stofflichen Verwertung soll nämlich nur dann erfolgen dürfen, wenn die stoffliche Verwertung im Ausland hochwertig und nachweisbar ist, und wenn die Nachteile von langen Transportwegen nicht jegliche ökologischen Vorteile der stofflichen Verwertung gegenüber der thermischen Verwertung im Inland überwiegen.

Schliesslich weisen wir darauf hin, dass die im Erläuterungsbericht angegebene Menge von ca. 1.2 Millionen Tonnen an „Verpackungsmaterialien mit Verwertungspotenzial im durchschnittlichen Schweizer Kehrichtsack“ (S. 24) aus unserer Sicht völlig überschätzt wird. Gemäss der Studie „Erhebung der Kehrichtzusammensetzung“ (BUWAL 2003, S. 34) werden 4.9 kg Kunststoffbehälter pro Einwohner und Jahr mit dem Kehricht entsorgt. Bei 8 Mio. Einwohner ergibt dies ca. 40'000 t, also 30 Mal weniger als im Erläuterungsbericht angegeben ist. Eine derart falsche Zahl verzerrt die Faktengrundlage erheblich und darf nicht in die Botschaft an das Parlament einfließen.

### zur neuen Fassung vom Art. 30d

Wir begrünnen die Präzisierung der Verwertungspflicht im neuen Abs.1. Aus unserer Sicht sollte aber die Verwertung im Inland Vorrang haben. Zudem ist die Produktion von Recyclaten ohne Absatzmarkt sinnlos. Entsprechend schlagen wir folgende Ergänzungen von Art. 30d Abs.1 vor:

<sup>1</sup>Abfälle müssen **im Inland** stofflich und energetisch verwertet werden, wenn dies nach dem Stand der Technik möglich und wirtschaftlich tragbar ist. **Insbesondere muss für die Produkte aus der Abfallverwertung ein Absatzmarkt bestehen.**

Die obige Ergänzung betreffend den Absatzmarkt ist in Zusammenhang mit Art.30d Abs.4 zu verstehen, wonach der Bundesrat die Befugnis hat, den Absatz von Produkten aus der Abfallverwertung zu fördern. Unseres Erachtens sollte nämlich der Bundesrat diese Möglichkeit der Absatzförderung konsequent nutzen.

Grundsätzlich befürworten wir die vorgeschlagene Regelungssystematik: Diejenigen Abfallkategorien, bei denen die Verwertung am dringlichsten geboten ist und den grössten Umweltnutzen mit sich bringt, werden auf Gesetzesstufe aufgezählt. Wir sind aber der Meinung, dass das Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit ausdrücklich auch für die Verwertung der unter Buchstaben a bis c von Art. 30d Abs.2 aufgezählten Abfälle gelten soll. Zudem soll das Verwertungsverfahren so weit möglich im Inland erfolgen, für die Metalle mindestens bis zur Produktion eines verhüttungsfähigen Konzentrats.

Weiter soll sich die Verwertungspflicht nach Art. 30d Abs.2 Bst.b die gesamte Kategorie Bauabfälle umfassen, und nicht nur den unverschmutzten Aushub. Bauabfälle machen rund drei Viertel aller Abfälle in der Schweiz aus. Sie bergen trotz bereits umfangreicher Recyclingaktivitäten ein nach wie vor erhebliches Ressourcenpotenzial, das es zu nutzen gilt. Die Verwertungspflicht auf die verwertbaren Anteile aus unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial zu begrenzen ist aus unserer Sicht eine ungerechtfertigte Einschränkung. Die Verwertung von Aushubmaterial findet heute - schon wegen wirtschaftlicher Anreize - bereits verbreitet statt und braucht deshalb nicht ins Gesetz aufgenommen zu werden. Viel wichtiger ist die Ausdehnung der Verwertungspflicht auf sämtliche verwertbare Bauabfälle. Diese Verwertungspflicht (wie sie im Übrigen schon in einigen Kantonen praktiziert wird) könnte einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und zum nachhaltigen Bauen leisten.

Da es sich bei Bauabfällen auch um eine energetische Verwertung handeln kann (z.B. thermische Nutzung von kontaminiertem Altholz aus Gebäudeabbrüchen), sollte auf die Einschränkung „stofflich“ in Abs. 2 verzichtet werden.

Demnach beantragen wir folgende Änderung des Art. 30d

<sup>2</sup> ~~Insbesondere müssen stofflich verwertet werden:~~ **Ist eine Verwertung im Inland wirtschaftlich tragbar, müssen verwertet werden:**

- a. verwertbare Metalle aus Rückständen der Abluft-, Abwasser- und Abfallbehandlung;
- b. ~~erhebliche verwertbare Anteile aus unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial, das zur Ablagerung bestimmt ist~~ **Bauabfälle;**
- c. Phosphor aus Klärschlamm, Tier- und Knochenmehl; ~~der Bundesrat legt Übergangsfristen fest.~~

Der Bundesrat legt Übergangsfristen fest.

Der vom Bund vorgeschlagene Gesetzestext lässt offen, wo bzw. in welcher Anlage die Rückgewinnung der Metalle und des Phosphors zu erfolgen hat. Wir begrüßen diese Freiheit in der Umsetzung der neuen Verwertungspflicht ausdrücklich. Spezifische Anlagen zu verpflichten wäre nämlich kontraproduktiv. Vielmehr sollen Synergien und gemeinsame Projekte zwischen Anlagen weiterhin gefördert werden können.

Bereits heute werden umfangreiche Investitionen zum Zweck der Wertstoffrückgewinnung in unserer Branche getätigt. Für eine weitere Steigerung der Metallerückgewinnung und des Bauabfallrecyclings beantragen wir aber genügend lange Übergangsfristen, wie dies für die Phosphor-Rückgewinnung unter Abs.2 Bst.c vorgesehen ist. Die notwendigen Investitionen sind nämlich erheblich.

Zu einem späteren Zeitpunkt wird eine Präzisierung zum Umgang mit Quecksilber erforderlich sein. Hg ist ein Metall dessen Rückgewinnung technisch möglich ist, das aber eigentlich aus dem Wirtschaftskreislauf gezogen werden soll. Diese spezielle Situation verlangt eine durchdachte und nachvollziehbare Strategie des Bundes. Der VBSA ist gerne bereit, an der Entwicklung dieser Strategie mitzuwirken.

### **zur neuen Fassung vom Art. 30h**

Neu soll im Bundesrecht die Grundlage für eine Bewilligungspflicht für Abfallanlagen eingeführt werden. Durch eine Beschränkung der Bewilligungsdauer erhofft sich der Bund eine dynamischere Anpassung der Anlagen an die technologischen Entwicklungen und damit eine bessere Rohstoff- und Energieeffizienz. Gemäss Erläuterungsbericht (S. 28) sollen KVA ausdrücklich dieser neuen Bewilligungspflicht unterstellt werden.

Art. 30h Abs. 1 entspricht dem bestehenden Art. 30d. Wir erachten Art. 30h Abs.1 jedoch als überflüssig und beantragen dessen Streichung. Deponien sind Abfallanlagen und könnten mit geringfügigen Anpassungen unter Art. 30h Abs.2 subsumiert werden. Zudem erachten wir den Nachweis, dass eine Deponie nötig ist, als überflüssig. Mit dem Bedarfsnachweis für Deponien werden lokale Ablagerungsmonopole gefördert, was nicht wünschenswert ist.

Gegen die Einführung einer allgemeinen Bewilligungspflicht für Abfallanlagen gemäss Art. 30h Abs.2 haben wir grundsätzlich keine Einwände. Ein willkommener Nebeneffekt der Bewilligungspflicht wird die Harmonisierung der Anforderungen an Abfallanlagen auf nationaler Ebene sein. Im Sinne einer Gleichbehandlung müssten aber neben Deponien und KVA auch Zementwerke und Verbrennungsanlagen für Altholz oder Klärschlamm der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Diesbezüglich finden wir die Unterschiede in der Terminologie von Abs.2 ("Anlagen zur *Entsorgung* von Abfällen") und Abs.3 ("Abfallanlagen") verwirrend. Es ist nämlich nicht klar, ob in beiden Absätzen die gleichen Anlagen gemeint sind, unter anderem weil eine Definition von Abfallanlagen im USG fehlt. Die Terminologie des Gesetzesprojektes weicht sogar von der etablierten Definition aus Art.3 Abs.4 TVA ab, wonach "Abfallanlagen Anlagen sind, in denen Abfälle *behandelt* werden."

Im USG sind die Begriffe "Abfälle" (USG Art. 7 Abs.6), "Entsorgung" (USG Art. 7 Abs.6<sup>bis</sup>) und "Anlage" (USG Art. 7 Abs.7) bereits definiert. Wir regen an, den Begriff "Abfallanlagen" ebenfalls in USG Art. 7 zu definieren, und nicht in der TVA.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat neu verpflichtet wird, Vorschriften über den Stand der Technik zu erlassen (Art. 30h Abs.3). Aus unserer Sicht darf die Festlegung des Standes der Technik nicht ohne Mitwirkung der betroffenen Branche erfolgen. Wir beantragen die Verankerung des Mitwirkungsrechtes der Branche auf Gesetzesebene.

Weiter soll der Bundesrat Vorschriften zum Bedarfsnachweis erlassen. Zu diesen neuen Befugnissen melden wir grosse Bedenken, in erster Linie weil die Definition des Bedarfs gar nicht klar ist. Für Abfälle, die unter das Entsorgungsmonopol des Staates fallen, ist eine gewisse Überkapazität zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit erforderlich und für die Flexibilität in der Bereitstellung von Energie wünschenswert. Für Abfälle, die nicht dem Staatsmonopol unterstellt sind, kann ohne eine gewisse Überkapazität keine Konkurrenz stattfinden. Weiter fragt es sich, wie Vorschriften des Bundes über den Bedarfsnachweis mit der kantonalen Hoheit bei der Abfallplanung im Einklang zu bringen sind. Gemäss USG Art. 31 Abs.1 sind namentlich die Kantone verpflichtet, den Bedarf an Abfallanlagen zu ermitteln.

Aufgrund der obigen Bemerkungen beantragen wir, neben der Ergänzung von Art.7 USG mit der Definition von Abfallanlagen, folgende Anpassungen von Art. 30h.

#### Art. 30h

~~<sup>1</sup> Wer eine Deponie errichten oder betreiben will, braucht eine Bewilligung. Sie wird ihm nur erteilt, wenn er nachweist, dass die Deponie nötig ist. In der Bewilligung werden die zur Ablagerung zugelassenen Abfälle umschrieben. Die Behörde kann den Betrieb der Deponie befristen.~~

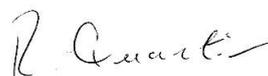
<sup>2 1</sup> **Wer eine Deponie errichten oder betreiben will, braucht eine Bewilligung.** Der Bundesrat kann weitere Anlagen zur Entsorgung von Abfällen der Bewilligungspflicht unterstellen, wenn dies aufgrund der Grösse der Anlagen und der Eigenschaften oder der Zusammensetzung der darin behandelten Abfälle geboten ist. **Bewilligungen von Abfallanlagen sind zeitlich befristet.**

<sup>3 2</sup> Der Bundesrat erlässt technische und organisatorische Vorschriften über Abfallanlagen, insbesondere über den Stand der Technik, ~~den Bedarfsnachweis und die Bewilligungsdauer~~ **und die zur Behandlung zugelassenen Abfälle. Er arbeitet dafür mit den Kantonen und den betroffenen Organisationen der Wirtschaft und der öffentlichen Hand zusammen.** Soweit möglich berücksichtigt er dabei die Rohstoff- und Energieeffizienz.

Wir hoffen, dass unsere Anregungen berücksichtigt werden können.

Mit freundlichen Grüssen

VBSA



Robin Quartier, Geschäftsführer