



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
3014 Bern
Telefon 031 721 61 61
E-mail mail@vbsa.ch
Internet www.vbsa.ch

Per E-Mail an
wirtschaft@bafu.admin.ch

Bern, 11.02.2022

**Vernehmlassung (Frist 16.02.2022) zur
20.433 Pa. Iv. UREK-NR. Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken
Teilrevision Umweltschutzgesetz**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns bestens für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der oben erwähnten Konsultation.

**Zu Punkt 2.1 des UREK-NR-Berichtes: Verankerung der Ressourcenschonung und
Kreislaufwirtschaft
Art 10h Abs. 1**

- Der VBSA begrüsst, dass die Schliessung von Stoffkreisläufen und die effiziente Nutzung von Ressourcen gesetzlich verankert werden. So werden Projekte zur Rückgewinnung der in Verbrennungsrückständen enthaltenen chemischen Elemente (Metalle, Phosphor) künftig auf einer klaren Grundlage im USG beruhen.
- Aufgrund der internationalen Warenströme im Primär- und Sekundärrohstoffmarkt ist die Berücksichtigung der im Ausland entstehenden Umwelt-Belastungen unserer Meinung nach unerlässlich.

Beurteilung:

Der VBSA stimmt der Variante der Mehrheit zu, die die im Ausland verursachten Umweltbelastungen berücksichtigt, beantragt aber, dass die unten vorgeschlagene Ergänzung berücksichtigt wird.

Vorschlag: Änderung Art. 10h Abs. 1 (Änderung in rot)

Der Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, die Kantone sorgen für die Schonung der natürlichen Ressourcen und setzen sich bei der Vergabe von öffentlichen Beschaffungsaufträgen dafür ein, dass prioritär Material aus stofflichen Verwertungsprozessen eingesetzt wird. Sie setzen sich insbesondere für die Reduktion der Umweltbelastung entlang des Lebenszyklus von Produkten und Bauwerken, die Schliessung von Materialkreisläufen und die Verbesserung der Ressourceneffizienz ein. Dabei wird die im Ausland verursachte Umweltbelastung berücksichtigt.

**Zu Punkt 2.2 des UREK-NR-Berichtes: Priorisierung der Wiederverwendung vor der Entsorgung
Art. 7 Abs. 6^{bis}**

- Über das Verursacherprinzip hinaus soll die Verwendung von Entsorgungsgebühren auch zur Finanzierung innovativer Projekte möglich sein, z.B. im Bereich der Wiederverwendung, aber auch im Bereich der Klimatechnologien, wie der Abscheidung von CO₂ aus der Abfallbehandlung, der Nutzung dieses CO₂ oder seiner Endlagerung.



- Aus Gründen der Vertraulichkeit, vertraglicher Verpflichtungen, aber vor allem aus praktischen Gründen ist es den KVA nicht möglich, den ihnen in loser und gemischter Form angelieferten Abfall zu sortieren. Es ist jedoch denkbar, enger mit Recyclingzentren oder Sortieranlagen zusammenzuarbeiten. In neuen KVA ist der Handablad durch Privatpersonen und Kleinunternehmen oft nicht mehr erlaubt, was zu begrüßen ist. Diese Art der Anlieferung sollte über Wertstoffhöfe erfolgen, wo dann mit Zustimmung der Abfallbesitzer die Wiederverwendung bestimmter Produkte gefördert werden kann (Stichwort: Wertstoffhof als Second-Hand-Laden).
- Der VBSA unterstützt Bestrebungen, um gegen die systematische Vernichtung von Neuwaren und geniessbaren Lebensmitteln vorzugehen. Insbesondere staatliche Anreizsysteme wie die Rückerstattung von Zollgebühren bei nachweislicher Vernichtung von importierten, aber nicht vermarkteten Neuwaren müssen gestrichen werden.

Beurteilung:

Der VBSA stimmt dem Vorentwurf der UREK-N zu, schlägt aber die folgenden Ergänzungen vor, die im Gesetz oder in der entsprechenden Ausführungsverordnung berücksichtigt werden sollen.

Vorschlag: Änderung Art. 7 (Änderung in rot)

Abs. 6^{bis}

Die Entsorgung der Abfälle umfasst ihre Verwertung oder Ablagerung sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung. Als Behandlung gelten jede physikalische, chemische oder biologische Veränderung und die Vorbereitung zur Wiederverwendung der Abfälle.

Abs. 6^{ter}

Der Prozess der thermischen Abfallverwertung umfasst, neben den in Abs. 6^{bis} definierten Schritten, Innovationsprojekte zu dessen ökologischer und energetischer Optimierung, wie z.B. die stoffliche Verwertung von Verbrennungsrückständen, Energienutzung und Techniken für negative Emissionen.

Abs. 6^{quarter}

Die von den Gemeinden erhobenen Entsorgungsgebühren können für Wiederverwendungs- und Innovationsprojekte eingesetzt werden. Die Annahmgebühren der Abfallverwertungsanlagen bleiben an die jeweiligen Anlagen gebunden.

Abs. 6^{quinquies}

Die Vernichtung von unverkauften Neuwaren ist nur dann zulässig, wenn der Inverkehrbringer belegen kann, dass eine Wiederverwendung unverhältnismässige Kosten verursachen würde.

Abs. 6^{sexies}

Aushubmaterial und mineralische Bauabfälle, die nach ihrer Behandlung die Richtwerte T gemäss den entsprechenden Vollzugsverordnungen nicht überschreiten, fallen nicht in den Geltungsbereich der Abfallgesetzgebung.

Zu Punkt 2.7 des UREK-NR-Berichtes: Stoffliche Verwertung und Rückgewinnung von Ressourcen Art.30d

Grundsätzliche Einschätzung

- Der VBSA begrüsst die Schaffung einer soliden Rechtsgrundlage für die Schliessung von Stoffkreisläufen und die Rückgewinnung von Ressourcen. Die Bemühungen um die Rückgewinnung von Metallen aus Schlacke und Filterasche sowie von Phosphor aus Klärschlamm erhalten damit eine explizite Rechtsgrundlage, was die Entwicklung und Innovation in diesem Bereich zweifellos beschleunigen wird.

Punkt Qualität von Rohstoffen aus dem Recycling fördern, Export von minderwertigen Fraktionen verhindern

- Gemäss USG Art. 30 Abs. 3 müssen Abfälle, soweit möglich und sinnvoll, im Inland entsorgt werden. Um die Ver- und Entsorgungssicherheit zu stärken, aber auch um die Wertschöpfung im Inland zu behalten, schlägt der VBSA eine **Verstärkung des Inlandprinzips vor. Die stoffliche Verwertung muss demnach hauptsächlich darauf zielen, hochwertige Recyclingrohstoffe gemäss dem Stand der Technik in der Schweiz herzustellen.**
- Recycling ist ein mehrstufiger Prozess. Nach den ersten rudimentären Schritten, wie einer Sammlung und groben Vorsortierung, ist das Material zwar noch kein direkt einsetzbarer Sekundärrohstoff, aber es ist kein Abfall im rechtlichen Sinne mehr. Dieser grob behandelte Abfall hat einen positiven Marktwert und wird somit zu einer Ware, die auf dem globalen Markt gehandelt werden kann (Beispiele: vorsortierte PE-Flaschen, Textilien, grob sortierter Schrott aus der KVA-Schlacke). Viele dieser Fraktionen werden daher exportiert und können, wenn sie nicht ordnungsgemäss behandelt werden, eine erhebliche Umweltverschmutzung in den Ländern verursachen, in denen die letzten Schritte des Verwertungsprozesses stattfinden. Insbesondere die Rückstände aus den im Ausland durchgeführten Sortier- und Aufbereitungsprozessen werden möglicherweise nicht ordnungsgemäss entsorgt und können so in die Umwelt gelangen. Die Emissionen aus teilweise noch archaischen Verwertungsprozessen und wilden Deponien können Luft und Wasser verschmutzen. So gibt es zahlreiche gut dokumentierte Beispiele (Kunststoffe, Textilien), in denen die Verarbeitung von minderwertigen "Sekundärstoffen", die aus Ländern wie der Schweiz exportiert werden, zu erheblichen Umweltbelastungen in den Importländern führt.
- Aus diesem Grund fordert der VBSA, dass (Zwischen-)Produkte aus der stofflichen Verwertung von Abfällen vom Bund festgelegte Qualitätsanforderungen erfüllen müssen, bevor sie exportiert werden dürfen. Diese Anforderungen könnten in der Ausführungsverordnung (VVEA) präzisiert werden. Idealerweise sollte die Schweiz keine Materialien exportieren, die nicht direkt in Produktionsprozessen wiederverwendet werden können. Die Schweiz verfügt nicht für alle Abfallfraktionen über die Aufbereitungsinfrastruktur, um dieses Kriterium zu erfüllen. So ist der Export bestimmter Fraktionen, wie z.B. der Metallfraktion von Elektronikschrott, weiterhin notwendig. In den Fällen, in denen die letzten Schritte der stofflichen Verwertung im Ausland stattfinden müssen, müssen diese in Betrieben durchgeführt werden, die nach Schweizer Standards zertifiziert sind. Dadurch werden die Umweltbelastungen, die im Ausland durch Schweizer Abfälle entstehen, minimiert und Umweltdumping vermieden.
- Die umrissene Problematik betrifft nicht Abfälle im eigentlichen Sinn. Tatsächlich ist die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen streng geregelt. Im Gegensatz dazu ist die Ausfuhr und der Handel mit Fraktionen, die aus einer groben Sortierung resultieren, eine Grauzone zwischen Abfall- und Produktrecht. Diese Lücke gilt es zu schliessen.

Punkt stoffliche vor energetischer Verwertung

- Es lässt sich in der Praxis keine klare Grenze zwischen stofflicher und energetischer Verwertung ziehen. Indem eine KVA Metalle aus ihrer Schlacke und ihrer Asche zurückgewinnt, betreibt sie eine stoffliche Verwertung im Sinne des Urban Mining. Zudem schont die KVA die knappe Ressource »Deponievolumen«, indem das Volumen von Abfällen durch den Verbrennungsprozess reduziert wird. Daher plädiert der VBSA im Sinn einer Vereinfachung für die Streichung von Abs.3. Abfälle sollen so verwertet werden, dass ein möglichst hoher Umweltnutzen entsteht. Das Ziel ist klar, die Technologie soll im Sinn der Innovationsförderung möglichst offenbleiben.

Punkt Finanzierung der stofflichen Verwertung

- Damit die stoffliche Verwertung der unter Art.30d Abs.2 aufgeführten Fraktionen tatsächlich umgesetzt wird, muss die Art der Finanzierung dieser Recyclingsysteme auf Verordnungsebene festgeschrieben werden.



Punkt mineralisches Material in der KVA

- Grundsätzlich wollen KVA keine unsortierten Mischabbruchmulden mit mineralischem und anderem nicht brennbarem Material verwerten. Inertes Material führt zu Abrasion und Verschleiss der Anlage und generiert eine grosse Menge Schlacke, die dann auf einer Deponie des Typs D abgelagert werden muss. Deponieraum ist schon heute knapp. Zwar ist schon heute vorgesehen, dass Abfallströme gemäss einem von den zuständigen Behörden genehmigten Entsorgungskonzept triagiert werden müssen, was häufig jedoch am Vollzug scheitert.
- Der VBSA schlägt zur Schonung der knappen Ressource »Deponievolumen« vor, dass Bauabfälle, die einen zu hohen mineralischen Anteil aufweisen, nicht direkt in KVA geliefert werden dürfen, sondern eine Vorsortierung durchlaufen müssen. Dies betrifft vor allem Baustellen, bei denen eine Sortierung an der Quelle (Multi-Mulden-Konzept) zum Beispiel aus Platzgründen nicht umsetzbar ist. Hier ist die Umsetzung eines Zwei-Mulden-Konzepts denkbar: Eine Mulde für brennbares Material und eine Mulde für Material, das eine Sortierung in einer dafür konzipierten Anlage durchlaufen muss.

Beurteilung:

Der VBSA stimmt weiten Teilen der Gesetzesanpassung grundsätzlich zu und beantragt die Annahme des folgenden Änderungsvorschlags:

Vorschlag: Änderung Art. 30d (Änderung in rot)

~~Abfälle müssen stofflich verwertet werden, wenn dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist sowie die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung oder die Herstellung neuer Produkte.~~

Abs.1: Annahme und Anpassung des Minderheitsantrags

Abfälle müssen **im Inland gemäss dem Stand der Technik der besten Option** der stofflichen Verwertung zugeführt werden, wenn dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist und diese Verwertungsoption die Umwelt weniger belastet als eine andere Verwertungsoption, eine andere Entsorgung oder die Herstellung neuer Produkte.

Abs.2: Anforderungen für den Export von Rohstoffen aus der stofflichen Verwertung

Der Bundesrat legt die Mindestanforderungen an die Qualität von Materialien aus der Abfallbehandlung fest, die für den Export bestimmt sind. Finden die Endstufen der stofflichen Verwertung im Ausland statt, so müssen sie in Betrieben durchgeführt werden, die nach schweizerischen Normen oder dem Stand der Technik zertifiziert sind. Die durch die stoffliche Verwertung im Ausland verursachten Umweltbelastungen sind zu berücksichtigen.

Abs.2 (neu Abs.3): Ergänzung zu Bauabfällen

Nach Absatz 1 stofflich verwertet werden müssen insbesondere:

- a. verwertbare Metalle aus Rückständen der Abfall-, Abwasser- und Abluftbehandlung;
- b. verwertbare Anteile aus **verschmutztem und unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial sowie von Bauabfällen; das zur Ablagerung auf Deponien bestimmt ist;**
- c. Phosphor aus Klärschlamm sowie Tier- und Knochenmehl und Speiseresten;
- d. kompostierbare Abfälle.

Abs.3: Ersatzlos streichen

~~3 Ist eine stoffliche Verwertung gemäss den Bedingungen von Absatz 1 nicht möglich, sind die Abfälle vorrangig stofflich und energetisch und dann energetisch zu verwerten.~~

Abs.4: Kein Änderungsvorschlag

Zu Punkt 8 des UREK-NR-Berichtes: Separate Wertstoffsammlungen durch private Anbieter Art.31b

- Der Schweizer Markt für die Sammlung von Siedlungsabfällen ist begrenzt. Es besteht das Risiko, dass sich bei einer Liberalisierung ein Monopol oder Oligopol bildet.
- Gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Konzession als Kontrollmechanismus aufgegeben werden, was folgende Fragen aufwirft:
 - Welche Anforderungen werden an private Anbieter gestellt? Wie soll die Einhaltung dieser Anforderungen kontrolliert werden?
 - Gemäss Artikel 7 USG sind Sammlung und Transport integraler Bestandteil der Abfallentsorgung. Die Abfallentsorgung wird nach dem Verursacherprinzip finanziert, was eine vollständige Transparenz der Kosten für jeden Schritt, einschliesslich der Sammlung und des Transports, voraussetzt. Wie kann ohne eine Konzession als Kontrollmechanismus die Transparenz der Finanz- und Materialströme gewährleistet werden? Wie werden transparente Stoff- und Finanzflüsse sichergestellt?
 - Sollte sich die mit dem Vorentwurf angestrebte Liberalisierung als schädlich erweisen, wäre es aufgrund des Bestandsschutzes wahrscheinlich sehr schwierig, diese wieder rückgängig zu machen.
- Private, gewinnorientierte Unternehmen müssen eine Gewinnspanne erwirtschaften. In der Abfallwirtschaft kann das Streben nach Gewinn zu "Rosinenpickerei" und schwerwiegenden Nachteilen für die Umwelt führen. Abfallfraktionen, die hohe Behandlungskosten und die Sammlung in peripheren Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte erfordern, sind wirtschaftlich nicht attraktiv. Zudem geht die Entsorgungssicherheit verloren: Privatwirtschaftliche Firmen werden unrentable Geschäfte früher oder später aufgeben. Ein Rückgang der Erlöse auf dem Rohstoffmarkt reicht aus, um die Abfallentsorgung in die Verlustzone zu bringen. Um die Sicherheit der Abfallentsorgung auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zu gewährleisten, muss der Staat eine Backup-Infrastruktur unterhalten und in der Lage sein, jederzeit einzuspringen, wenn die privaten Unternehmen ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen können. Diese staatliche Garantie führt zu hohen Zusatzkosten für die Steuerzahler, die diese Notinfrastruktur finanzieren müssen.
- Der VBSA stimmt dem Grundsatz zu, dass diese Liberalisierung explizit nicht für bereits anderweitig geregelte Separatsammlungen gilt. Die im UREK-NR-Begleitbericht aufgezählten Wertstoffe sind aber zumindest mit den Artikeln des USG oder den entsprechenden Ausführungsverordnungen zu referenzieren.
- Der VBSA plädiert für eine Konzession auf kantonaler oder Bundesebene:
 - Eine Konzession, die von den Kantonen und nicht von den Gemeinden vergeben wird, wäre nur Gegenstand von 26 Gesuchen (eines pro Kanton) anstatt von rund 2'200 (eines pro Gemeinde).
 - Eine kantonale Konzession würde es ermöglichen, Anforderungen an die Qualität und die Rückverfolgbarkeit der stofflichen Verwertung zu stellen.
 - Eine kantonale Konzession würde es ermöglichen, die Modalitäten für die Kontrolle der Anforderungen festzulegen.
 - Durch die Forderung nach einer Rückverfolgbarkeit der Stoffströme könnte eine kantonale Konzession den Export von nur oberflächlich behandelten Abfällen verhindern (siehe Anmerkungen zu Punkt 2.7).
 - Regionen, die bereits über innovative Sammelsysteme verfügen (Kuh-Bag, Farbsacksystem der Stadt Bern usw.), könnten den eingeschlagenen Weg weiterverfolgen.



- Findet der Vorschlag einer kantonalen Konzession keine Mehrheit, sollen Branchenlösungen begünstigt werden. Um dabei ein Marktversagen wie beispielsweise eine Blockade durch mächtige Marktteilnehmer auszuschliessen, sind geeignete Leitplanken nötig, welche auf Verordnungsebene definiert werden müssen.

Beurteilung:

Der VBSA beurteilt die Öffnung des Abfallmonopols aus oben genannten Gründen als gefährlich und unterbreitet folgenden Änderungsvorschlag:

Vorschlag: Änderung Art. 31b (Änderung in rot)

3 ... oder Sammelstellen übergeben. Ebenfalls zulässig ist die Abgabe an freiwillige Sammlungen nach Absatz 4.

*4 Siedlungsabfälle, die nicht bereits nach besonderen Vorschriften des Bundes vom Inhaber verwertet oder von Dritten zurückgenommen werden müssen, dürfen freiwillig durch private Anbieter gesammelt werden, sofern sie **gemäss dem Stand der Technik im Inland oder in einem zertifizierten Betrieb im Ausland stofflich verwertet werden. Der Bundesrat legt im Rahmen einer zeitlich und räumlich begrenzten Konzession die Anforderungen an die freiwillige Sammlung und die stoffliche Verwertung fest.***

Alternative zur Konzession auf Bundesebene

Die Hoheit für Siedlungsabfälle, die nicht bereits nach besonderen Vorschriften des Bundes vom Inhaber verwertet oder von Dritten zurückgenommen werden müssen, bleibt bei den Kantonen und wird nicht an die Gemeinden delegiert.

**Zu Punkt 6 des UREK-NR-Berichtes: Ressourcenschonendes Bauen
Art.35j**

Beurteilung:

Der VBSA stimmt der Gesetzesanpassung grundsätzlich zu. Er unterbreitet folgenden Änderungsvorschlag:

Vorschlag: Änderung Art. 35j Abs. 2 (Änderung in rot)

*Der Bund nimmt bei der Planung, der Errichtung, dem Betrieb, der Erneuerung und dem Rückbau eigener Bauwerke eine Vorbildfunktion wahr. Er berücksichtigt dazu erhöhte Anforderungen an das ressourcenschonende Bauen und innovative Lösungen **und verlangt den Einsatz von geeigneten Materialien aus Prozessen der stofflichen Verwertung von Abfällen.***

Für die wohlwollende Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Robin Quartier, VBSA
Ariane Stäubli, VBSA