



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Bern, 25. Juni 2025

Erläuternder Bericht zur Änderung der Abfallverordnung (VVEA; SR 814.600)

Verordnungspaket Umwelt Frühling 2026



BAFU-D-F7FD3401/473

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|--|
| Teil I: Umsetzung von Gesetzesänderungen im Rahmen der 20.433 | |
| | Parlamentarische Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken»4 |
| 1 | Ausgangslage4 |
| 2 | Grundzüge der Vorlage5 |
| 3 | Verhältnis zum internationalen Recht5 |
| 4 | Erläuterungen zur Übernahme der neuen Verwertungshierarchie in die Abfallverordnung.....6 |
| 4.1 | Definition neuer Begriffe6 |
| 4.2 | Priorisierung der Wiederverwendung und stofflichen Verwertung7 |
| 4.3 | Ergänzung der «Wiederverwendung» und «Vorbereitung zur Wiederverwendung»7 |
| 4.4 | Biogene Abfälle (Art. 14 und 34 VVEA)7 |
| 4.4.1 | Separatsammlung und Verwertungshierarchie7 |
| 4.4.2 | Abscheidung der Fremdstoffe8 |
| 4.5 | Anforderungen an die stofflich-energetische Verwertung in Zementwerken9 |
| 4.6 | Änderung der thermischen Verwertung in energetische Verwertung bei Holzabfällen9 |
| 5 | Änderung anderer Erlasse9 |
| 5.1 | Ordnungsbussenverordnung9 |
| 5.1.1 | Bussenhöhen für Littering und Vollzug10 |
| 5.1.2 | Bussenhöhen für grössere Mengen an Siedlungsabfällen und Vollzug...10 |
| 5.2 | Luftreinhalte-Verordnung11 |
| 6 | Auswirkungen12 |
| 6.1 | Auswirkungen auf den Bund12 |
| 6.2 | Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden12 |
| 6.2.1 | Biogene Abfälle12 |
| 6.2.2 | Nationale Littering-Busse12 |
| 6.3 | Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesundheit12 |
| 6.3.1 | Verwertungshierarchie12 |
| 6.3.2 | Biogene Abfälle12 |
| 6.3.3 | Nationale Busse gegen Littering und grössere Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle13 |
| Teil II: Umsetzung der Motion 24.3475 «Regulatorische Blockaden beim Zink-Recycling beheben» der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates.....15 | |
| 1 | Ausgangslage15 |
| 2 | Grundzüge der Vorlage15 |
| 3 | Verhältnis zum internationalen Recht15 |
| 4 | Erläuterungen zu der einzelnen Bestimmung.....16 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.1 | Ergänzung des Begriffs Siedlungsabfälle durch Verbrennungsrückstände aus KVA..... | 16 |
| 4.1.1 | Allgemeines | 16 |
| 4.1.2 | Variante 1 | 17 |
| 4.1.3 | Variante 2..... | 17 |
| 4.2 | Präzisierung des Siedlungsabfallbegriffs in der VVEA | 17 |
| 5 | Auswirkungen | 17 |
| 5.1 | Auswirkungen auf den Bund (personell und finanziell) | 17 |
| 5.2 | Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden | 18 |
| 5.3 | Auswirkungen auf die Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft | 18 |
| 6 | Rechtliche Aspekte..... | 18 |

Teil I: Umsetzung von Gesetzesänderungen im Rahmen der 20.433 Parlamentarische Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken»

1 Ausgangslage

Im Rahmen der parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» wurden im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) unter anderem die Abfall-Verwertungshierarchie angepasst. Ferner wurde entgegen der Empfehlung des Bundesrates die gesetzlichen Grundlagen für eine nationale Littering-Busse eingeführt. Die Bestimmungen werden für den Vollzug in der Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) und in der Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 (OBV; SR 314.11) konkretisiert. Die VVEA regelt die allgemeine Verwertungspflicht nach dem Stand der Technik (Art. 12) sowie die stoffliche Verwertung für ausgewählte Abfallfraktionen. Die Ordnungsbussenverordnung listet jene Übertretungstatbestände auf, die im vereinfachten Verfahren zu ahnden sind, und bestimmt den Bussenbetrag. Es handelt sich um geringfügige Verstösse gegen abschliessend aufgezählte Rechtsvorschriften, wobei die maximale Höhe der Ordnungsbusse 300 Franken nicht übersteigen darf.

Bisher stellte das Schweizer Umweltrecht in der Verwertungshierarchie die stoffliche und energetische Verwertung gleich, ausser in speziellen Fällen wie beispielsweise Getränkeverpackungen oder auch biogene Abfälle. Der revidierte Artikel 30d USG priorisiert neu die Wiederverwendung und stoffliche Verwertung von Abfällen, wenn dies technisch möglich, wirtschaftlich tragbar und umweltfreundlicher ist. Ist eine Wiederverwendung oder stoffliche Verwertung unter diesen Bedingungen nicht möglich, sind die Abfälle vorrangig stofflich-energetisch und dann rein energetisch zu verwerten (Art. 30d Abs. 3 USG). Dadurch sollen vermehrt Stoffkreisläufe geschlossen und ein Beitrag zur Versorgungssicherheit geleistet werden. Explizit vorgeschrieben wird neu unter anderem die stoffliche Verwertung von zur Kompostierung oder Vergärung geeigneten Abfälle (Art. 30d Abs. 2 USG).

In der Ordnungsbussenverordnung wird neu die konkrete Ausgestaltung der vom Parlament eingeführten nationalen Busse gegen Littering aufgenommen. Bisher bestand hierfür auf Bundesebene keine explizite Gesetzesgrundlage. Als Littering wird das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen (bis 35 Liter) bezeichnet, ohne die dafür vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen zu benutzen. Für die Einführung einer schweizweit harmonisierten Littering-Busse werden zwei verschiedene Tatbestände mit entsprechenden Bussenbeträgen sowie Beispielen der Art der Abfälle definiert.

Die Mehrheit der Kantone verfügt bereits heute über Littering-Bussen. Diese sind unterschiedlich ausgestaltet (z. B. bezüglich geregelte Abfallmenge). Damit eine Vereinheitlichung auf nationaler Ebene gelingt, ist es wichtig, dass die nationale Regelung einfach vollziehbar ist. Die neuen Littering-Tatbestände decken «kleine Mengen von Abfällen» ab (bis 35 Liter). Der Gesetzgeber hat eine maximale Bussenhöhe von 300 Franken im Umweltschutzgesetz verankert. Dieser Betrag entspricht in vielen Kantonen der Obergrenze für Ordnungsbussen. Bei Beträgen darüber ist in vielen Kantonen eine Anzeige und damit ein administrativ aufwendigeres Verfahren notwendig.

Wenn auf nationaler Ebene die Maximalhöhe von 300 Franken für das Wegwerfen und Liegenlassen von kleinen Mengen an Abfällen ausgeschöpft würde, bliebe für die meisten Kantone kein Handlungsspielraum, um grössere Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle mit einer Ordnungsbusse zu ahnden. Daher schlägt der Bundesrat vor, auf nationaler Ebene Verstösse gegen das Littering-Verbot mit Busse bis zu 200 Franken zu ahnden und für die widerrechtliche Entsorgung von grösseren Mengen an Siedlungsabfällen (bis 110 Liter) eine Ordnungsbusse bis zum Maximalbetrag von 300 Franken zu verankern. Auch dafür hat das Parlament im revidierten Umweltschutzgesetz eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen (Art. 31b Abs. 3 i. V. m. Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG). Damit

wird es den Kantonen weiterhin ermöglicht, auch diese Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren abzuwickeln und mit möglichst geringem administrativem Aufwand abzuschliessen. Zudem sind die Bussenbeträge mit diesen zusätzlichen Tatbeständen konsistent mit einem Grossteil der bisherigen kantonalen Regelungen.

2 Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage enthält folgende Änderungen:

- Die Begriffe «Wiederverwendung», «Vorbereitung zur Wiederverwendung», «stoffliche Verwertung», «stofflich-energetische Verwertung» und «energetische Verwertung» werden in den Definitionen ergänzt (Art. 3 Bst. n-r VVEA).
- Die Verwertungshierarchie (Art. 12 VVEA) wird an die neuen Bestimmungen von Artikel 30d USG angepasst. Abfälle sind künftig soweit technisch möglich und wirtschaftlich tragbar entsprechend nachfolgender Priorisierung zu verwerten:
 - 1. Priorität: Vorbereitung zur Wiederverwendung oder stoffliche Verwertung
 - 2. Priorität: stofflich-energetische Verwertung
 - 3. Priorität: energetische Verwertung
- Es wird definiert, unter welchen Bedingungen brennbare Abfälle der stofflich-energetischen resp. der rein energetischen Verwertung zugeordnet werden. Die Unterscheidung wird dabei anhand des Ascheanteils vorgenommen (Anhang 4 VVEA).
- Aufgrund der neuen Verwertungshierarchie sollen künftig alle zur Kompostierung oder Vergärung geeigneten biogenen Abfälle separat gesammelt und vorrangig stofflich verwertet werden. Aus der stofflichen Verwertungspflicht ergibt sich auch die Pflicht zur frühzeitigen Abscheidung allfälliger Fremdstoffe (z. B. Kunststoffe). Die bereits bisher bestehenden Artikel werden präzisiert (Art. 14 und 34 VVEA).
- Für die Einführung einer schweizweit harmonisierten Littering-Busse (bis zu maximal 35 Liter) und einer Busse für grössere Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle (bis zu maximal 110 Liter) werden insgesamt vier Tatbestände, die sich an Art und Menge der Siedlungsabfälle orientieren, definiert (Anhang 2 Bussenliste 2 Ziff. 9003 OBV).

3 Verhältnis zum internationalen Recht

Der Vergleich der schweizerischen Abfallwirtschaft und ihren Rechtsnormen mit der europäischen Rechtsetzung soll sicherstellen, dass gleichlange Spiesse geschaffen und keine Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und der EU auftreten.

Die Grundsätze der Abfallentsorgung in der EU und in der Schweiz stimmen in weiten Teilen sinngemäss überein. Die Verwertungshierarchie bei der Entsorgung der Abfälle im Schweizer Recht ist in ihren Grundzügen und Zielsetzungen mit dem EU-Recht vergleichbar: In der EU-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) wird auch Abfallhierarchie festgehalten. Damit ist die Rangfolge gemeint, bei der an erster Stelle die Abfallvermeidung steht, gefolgt von der Vorbereitung zur Wiederverwendung und der stofflichen Verwertung, der energetischen Verwertung und schliesslich der Deponierung.

Mit der Ergänzung¹ von Artikel 36 der EU-Abfallrahmenrichtlinie sind die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, die nötigen Massnahmen zur Bekämpfung der unkontrollierten Bewirtschaftung von Abfällen vorzusehen und insbesondere auch Vorschriften über Sanktionen bei Verstössen

¹ Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle.

gegen diese Richtlinie festzulegen. Damit wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis Mitte 2020 Littering-Bussen einzuführen. Die nationale Littering-Busse steht daher im Einklang zum EU-Recht.

Gemäss Artikel 22 der EU-Abfallrahmenrichtlinie² sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, biogene Abfälle getrennt zu sammeln oder an der Quelle zu verwerten (z. B. durch Kompostierung). Die Massnahmen im Bereich biogene Abfälle betreffen in erster Linie die inländische Abfalllogistik und Verwertung. Sie haben keine Auswirkungen auf den internationalen Handel oder den Marktzugang.

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine Auswirkungen auf internationale Beziehungen.

4 Erläuterungen zur Übernahme der neuen Verwertungshierarchie in die Abfallverordnung

4.1 Definition neuer Begriffe

Artikel 30d USG schreibt eine neue Verwertungshierarchie vor. Zu diesem Zweck wurden zusätzliche Begriffe zu den Entsorgungsverfahren im USG eingeführt. Diese Begriffe bedürfen einer Definition, damit die unterschiedlichen Entsorgungsverfahren voneinander abgegrenzt und die Begriffe sachgerecht angewendet werden können. Die Definitionen der VVEA konkretisieren dabei den Rechtsrahmen des USG.

Der Vorgang der *Wiederverwendung* ist Produkten, respektive Gegenständen, die nicht oder nicht mehr als Abfall qualifiziert sind, vorbehalten. Zum Beispiel werden ausgebaute Bauteile in einem neuen Bauprojekt wiederverwendet. Die Bauteile bleiben so im Wirtschaftskreislauf, die Wiederverwendung ist daher eine Massnahme zur Abfallvermeidung. Ebenso können Gegenstände, die ihre Abfalleigenschaft nach dem Durchlaufen eines Verwertungsverfahrens (*Vorbereitung zur Wiederverwendung*) verloren haben, wiederverwendet werden. Beispielsweise kann ein entsorgter Laubbläser, der geprüft und repariert wurde, vom Abfall wieder zum Produkt und erneut als Laubbläser (gleicher Zweck) eingesetzt werden.

Die *Vorbereitung der Wiederverwendung* umfasst das gesamte Verwertungsverfahren, einschliesslich der einzelnen Behandlungsschritte wie Prüfung, Reinigung, Reparatur oder Aufbereitung (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG), welche nötig sind, um ein zu Abfall gewordener Gegenstand wiederverwenden zu können. Die «Vorbereitung zur Wiederverwendung» – eine Terminologie aus dem europäischen Recht – und das «Zuführen zur Wiederverwendung» (Art. 30d Abs. 1 USG) sind als Synonyme zu verstehen.

Bei der *stofflichen Verwertung* werden Abfälle so aufbereitet, dass sie gesamthaft oder zumindest Teile davon als Sekundärrohstoffe wieder eingesetzt werden können. Beispiele einer stofflichen Verwertung sind die Rückgewinnung von Metallen aus Elektroschrott, von Gesteinskörnungen aus Aushubmaterial oder von Phosphor aus Klärschlamm. Die Vergärung gilt auch als stoffliche Verwertung, weil sie biogene Abfälle in nutzbare Produkte (Biogas und Gärreste) umwandelt.

Bei der *energetischen Verwertung* werden Abfälle als direkte Energiequelle für nachfolgende Prozesse wie der Strom- oder Wärmezeugung genutzt. Voraussetzung für die energetische Verwertung ist, dass der Abfall einen ausreichenden Energiegehalt aufweist (Hinweise dazu finden sich in Kapitel *Inhalt der Entsorgungsbewilligung* der VeVA-Vollzugshilfe³). Trifft dies nicht zu oder steht die Zerstörung oder Entfernung von Schadstoffen im Vordergrund, handelt es sich um eine thermische Behandlung gemäss Artikel 3 Buchstabe I der geltenden VVEA.

² Richtlinie 2008/98/EG.

³ Vollzugshilfe über den Verkehr mit Sonderabfällen und anderen kontrollpflichtigen Abfällen in der Schweiz

Bei der *stofflich-energetischen* Verwertung muss ein Mindestanteil der Abfälle stofflich verwertet werden. Die Unterscheidung zwischen stofflich-energetischer und rein energetischer Verwertung ist dabei abhängig vom Entsorgungsverfahren und vom Ascheanteil des entsprechenden Abfalls. Der minimale Ascheanteil für die stofflich-energetische Verwertung von Abfällen wird in der VVEA verfahrensspezifisch festgelegt (z. B. für die Zementproduktion in Anhang 4 VVEA).

4.2 Priorisierung der Wiederverwendung und stofflichen Verwertung

Um die Konformität der Verwertungshierarchie gemäss Artikel 30d Absatz 1 USG mit der VVEA zu gewährleisten, muss Artikel 12 VVEA angepasst werden. Bisher wurden die stoffliche und die energetische Verwertung in der VVEA gleichgestellt, neu sind die Vorbereitung zur Wiederverwendung und stoffliche Verwertung gegenüber der stofflich-energetischen und der rein energetischen Verwertung zu priorisieren. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Artikel 12 VVEA lediglich die allgemeinen Prinzipien der Verwertungspflicht nach dem Stand der Technik festlegt. Konkrete Vorgaben für spezifische Abfallkategorien können aus diesem Artikel noch nicht abgeleitet werden. Damit eine Pflicht zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zur stofflichen Verwertung nach Art. 30d Abs. 1 USG und Art. 12 VVEA besteht, müssen deren Umweltnutzen sowie der Stand der Technik abfall- und prozessspezifisch präziser bestimmt werden. Dies erfolgt erst in den nachfolgenden Artikeln 13 bis 24 VVEA.

Im USG wird neu zwischen stofflich-energetischer und rein energetischer Verwertung unterschieden, wobei erstere vorrangig ist (Art. 30d Abs. 3 USG). Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Verfahren ist dabei von der Zusammensetzung der Abfälle abhängig.

Die neuen Verwertungshierarchien in Artikel 30d USG und in Artikel 12 VVEA sind daher programmatischer Natur. Erst wenn für spezifische Abfallfraktionen konkrete Vorgaben in einer Verordnung festgelegt und der Stand der Technik definiert wurden, ist der Vollzug entsprechend anzupassen. Als Beispiel kann Artikel 19 VVEA aufgeführt werden, welcher die konkreten Möglichkeiten für die stoffliche Verwertung von Aushub- und Ausbruchmaterial festlegt. Der dazu gehörende Stand der Technik ist in der VVEA-Vollzugshilfe «Verwertung von Aushub- und Ausbruchmaterial» beschrieben.

4.3 Ergänzung der «Wiederverwendung» und «Vorbereitung zur Wiederverwendung»

In Artikel 30d USG wurde neu der Begriff des Zuführens zur Wiederverwendung eingeführt, welcher auf der gleichen Ebene wie die stoffliche Verwertung steht. Dieser Begriff fehlt in der VVEA bisher, entsprechend muss er an verschiedenen Stellen ergänzt werden. Das «Zuführen zur Wiederverwendung» (Art. 30d Abs. 1 USG) und die «Vorbereitung zur Wiederverwendung» (eine Terminologie aus dem europäischen Recht) sind als Synonyme zu verstehen und umfassen den gesamten Verwertungsprozess, bevor ein zu Abfall gewordener Gegenstand wiederverwendet werden kann.

4.4 Biogene Abfälle (Art. 14 und 34 VVEA)

4.4.1 Separatsammlung und Verwertungshierarchie

Artikel 30d Absatz 2 Buchstabe d USG schreibt vor, dass zur Kompostierung oder Vergärung geeignete Abfälle «nach den Grundsätzen gemäss Absatz 1» stofflich verwertet werden müssen.

Die stoffliche Verwertungspflicht gilt bei biogenen Abfällen bereits seit dem Inkrafttreten der VVEA im Jahr 2016, sofern sie separat gesammelt wurden (Art. 14 VVEA). Eine

Separatsammlungspflicht ergibt sich allerdings nur für biogene Abfälle aus Siedlungsabfällen (vgl. Art. 3 Bst. d und 13 VVEA). Da sich auch biogene Abfälle ausserhalb des Siedlungsabfallmonopols (z. B. aus Industrie und Gewerbe), zur stofflichen Verwertung eignen, müssen auch diese vorgängig separat gesammelt werden. Dabei müssen sie die Bedingungen von Artikel 14 VVEA erfüllen. Die neue Formulierung unter Artikel 14 Absatz 1 VVEA soll dies sicherstellen.

Welche biogenen Abfälle sich zur stofflichen Verwertung (Kompostierung oder Vergärung) eignen, ist im Modulteil «Liste der zur Kompostierung oder Vergärung geeigneten Abfälle» der Vollzugshilfe VVEA definiert (nicht abschliessende Liste). Kompostier- und Vergärungsanlagen sollen gegenüber der Co-Vergärung in Abwasserreinigungsanlagen insbesondere bei sortenreinen und nährstoffreichen biogenen Abfällen Vorrang haben. Die darin enthaltenen Nährstoffe sollen dem stofflichen Kreislauf nicht entzogen werden. Bei Abwasserreinigungsanlagen vermischen sich die festen und flüssigen Rückstände der biogenen Abfälle aus der Vergärung (Gärrest) mit Klärschlamm und können somit nicht vollständig stofflich verwertet werden (Ausbringungsverbot von Klärschlamm seit 2006). Diese Priorisierung spiegelt sich im angepassten Artikel 34 Absatz 2 VVEA wider und ist bereits heute in der Vollzugshilfe als Grundsatz festgehalten.

4.4.2 Abscheidung der Fremdstoffe

National- und Ständerat wurden sich bei der Beratung der parlamentarischen Initiative 20.433 einig, dass eine explizite Entpackungspflicht im USG unnötig sei, da dies aus der Pflicht zur stofflichen Verwertung implizit hervorgeht. Um eine stoffliche Verwertung gemäss Artikel 30d Absatz 1 USG zu gewährleisten, müssen biogene Abfälle möglichst ohne Fremdstoffe (wie beispielsweise Verpackungen) gesammelt und verwertet werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Fremdstoffe so früh wie möglich (vorrangig vor oder spätestens während dem Verwertungsverfahren) ausgeschieden werden. Dieser Grundsatz soll in Artikel 14 VVEA ausdrücklich verankert werden. Dabei gilt, dass die Kosten für die Abscheidung der Fremdstoffe gemäss Artikel 32 Absatz 1 USG von den Verursachern der Abfälle zu tragen sind (verursachergerechte Finanzierung). Können Fremdstoffe nicht oder nur unzureichend entfernt werden, sollen verunreinigte biogene Abfälle in Verfahren geleitet werden, welche nach dem Stand der Technik die Voraussetzungen erfüllen, mit diesen umgehen zu können. Um dies zu verdeutlichen, wird Artikel 34 Absatz 1 VVEA mit dem Begriff «Fremdstoffgehalt» ergänzt. Des Weiteren werden die ohnehin bereits geltenden Regelungen zu Fremdstoffen in Artikel 34 VVEA präzisiert: Absatz 3 (ehemals Abs. 2) wird mit dem Begriff «Kennzeichnung» ergänzt, um neben Verpackung auch Methoden und Materialien zur Kennzeichnung (Klebeetiketten, Banderolen, etc.) zu erfassen.

Weitere Anpassungen:

- Um eine einheitliche Formulierung innerhalb der VVEA sicherzustellen, soll der Begriff «Grünabfälle» in Artikel 13 Absatz 1 durch «biogene Abfälle» ersetzt werden. Dies hat keinen Einfluss auf das Entsorgungsmonopol der Kantone.
- Artikel 34 VVEA: Streichung des Nebensatzes «die jährlich mehr als 100 t Abfälle annehmen». Nach Rücksprache mit den Bundesämtern für Landwirtschaft, für Energie sowie für Raumentwicklung soll die Mengenschwelle und damit die Anlagengrösse nicht entscheiden, was sich zur Verwertung auf der Anlage eignet. Diese Mengenschwelle wurde für die Berichterstattungspflicht nach Artikel 6 VVEA eingeführt und ist an dieser Stelle irrelevant.
- Aufgrund der revidierten Düngerverordnung vom 1. November 2023 (DüV; SR 916.171) soll in Artikel 34 Absatz 1 die Referenz berichtigt werden.

4.5 Anforderungen an die stofflich-energetische Verwertung in Zementwerken

Rückstände/Aschen von Abfällen, welche man als Brennstoffe für die Herstellung von Zement einsetzt, werden im Zementklinker eingebunden und damit stofflich verwertet. Der Ascheanteil der Abfälle variiert dabei erheblich (z. B. 1% bei Altöl und rund 50% bei Klärschlamm) und damit auch ihr Beitrag zur stofflichen Verwertung. Es stellt sich daher die Frage, wie hoch der Anteil der stofflichen Verwertung sein soll, damit von einer stofflich-energetischen Verwertung gesprochen werden kann. Nur bei einem Ascheanteil von mehr als 20 Prozent ist es plausibel, auch noch von einer stofflichen Komponente bei der Verwertung zu sprechen: Diese Abfälle werden stofflich-energetisch verwertet. Bei Abfällen mit einem Ascheanteil von weniger als 20 Prozent ist die Verwertung hingegen in erster Linie eine energetische.

Auf die Zulassung von Abfällen als Brennstoffe in Zementwerken hat der Ascheanteil keinen Einfluss. Abfälle, welche nicht unter die stofflich-energetische Verwertung fallen, dürfen wie bis anhin energetisch verwertet werden.

4.6 Änderung der thermischen Verwertung in energetische Verwertung bei Holzabfällen

Der Begriff *thermische Verwertung*, welcher aus der Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) stammt und derzeit auch noch in Artikel 14a Absatz 2 und in Anhang 7 Ziffer 2 VVEA benutzt wird, ist in Artikel 3 VVEA nicht definiert. Aus Gründen der Kohärenz wird der Begriff *thermische Verwertung* in Artikel 14a Absatz 2 und in Anhang 7 Ziffer 2 darum in *energetische Verwertung* geändert.

5 Änderung anderer Erlasse

Das Parlament hat mit der parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» eine Busse gegen das achtlose Wegwerfen oder Liegenlassen kleiner Mengen an Siedlungsabfälle sowie einen weiteren Straftatbestand gegen die widerrechtliche Entsorgung von grösseren Mengen an Siedlungsabfällen beschlossen. Die nachfolgend erläuterten Bestimmungen gegen das Littering und gegen die widerrechtliche Entsorgung von grösseren Mengen an Siedlungsabfällen dienen auch der Umsetzung der im Juni 2020 verabschiedeten [Motion Bourgeois \(19.4100\) «Wirksame Massnahmen gegen Littering»](#).

5.1 Ordnungsbussenverordnung

Mit der expliziten Norm gegen Littering (Littering-Verbot) in Artikel 31b Absatz 7 USG sowie der Möglichkeit, Verstösse gegen das Littering-Verbot mit Busse zu ahnden (Art. 61 Abs. 4 USG), werden auf Bundesebene gesetzliche Grundlagen geschaffen, um eine schweizweit harmonisierte Littering-Busse einzuführen.

Mit diesen neuen gesetzlichen Grundlagen werden die bisherigen kantonalen und kommunalen Regelungen abgelöst und in einer nationalen Regelung harmonisiert. Heute verfügen in der Schweiz 18 Kantone über eine eigene Littering-Busse. In 6 Kantonen ist die Einführung einer Busse den Gemeinden überlassen, in einem Kanton wurde bisher keine Littering-Busse eingeführt und in einem einzigen Kanton bestehen Littering-Tatbestände sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene.

Die konkrete Umsetzung der nationalen Littering-Busse erfolgt in der OBV. Sie wird in einem vereinfachten Verfahren erhoben, das heisst die Polizei und andere befugte Organe dürfen die Busse direkt anordnen und einfordern. Gegen Personen, die zum Tatzeitpunkt jünger als 16 Jahre sind, können gemäss Ordnungsbussenverfahren allerdings keine Bussen ausgesprochen werden (Art. 4 Abs. 1 Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016, OBG; SR 314.1).

Neu darf auch die widerrechtliche Entsorgung von grösseren Mengen an Siedlungsabfällen mit einer Busse bis zu 20 000 Franken bestraft werden (Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG i. V. m. Art. 31b Abs. 3 USG). Auf Verordnungsstufe werden nebst Verstössen gegen das Littering-Verbot nach Artikel 31b Absatz 7 USG künftig auch Bussen bei der widerrechtlichen Entsorgung von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen verankert. So entsteht auf nationaler Ebene keine Regulierungslücke, die Regelung auf Bundesebene ist konsistent mit dem bisherigen kantonalen Vollzug und der administrative Aufwand wird geringgehalten.

5.1.1 Bussenhöhen für Littering und Vollzug

Die Ausgestaltung der bisher geltenden kantonalen Littering-Bussen ist unterschiedlich. Acht Kantone (AG, AI, BS, GR, JU, NE, SH, ZG) verfügen über eine Abstufung der Bussenhöhe, welche zwar den Tatbestand umschreibt (z. B. «Littering-Verbot» oder «Verbotenes Beseitigen von Kleinabfällen»), aber keine Obergrenze der gelitterten Mengen vorgibt. Die Bussenhöhe reicht dabei von 100 bis 200 oder 300 Franken. Der Kanton Aargau verfügt heute über die schweizweit höchste Busse für Littering, wonach unabhängig der gelitterten Menge eine Busse von 300 Franken ausgesprochen werden kann.

Um diese Bussen gegen Littering künftig zu vereinheitlichen, soll die Bussenliste 2 im Anhang 2 «Übertretungen nach den übrigen Erlassen» ergänzt werden. Eine Busse muss verhältnismässig und einfach vollziehbar sein, weshalb zwischen zwei Littering-Tatbeständen unterschieden wird. Für den Vollzug ist es ebenfalls wichtig zu definieren, welche Menge als «kleine Mengen von Abfällen» (Art. 31b Abs. 7 USG) gilt. In der Vollzugshilfe «[Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung](#)» (BAFU 2018) wird hierfür ein Richtwert von einem 35-Liter-Kehrriechtsack angegeben. Diese Sackkategorie ist in der Schweiz allgemein bekannt und etabliert.

Eine Busse von 100 Franken ist auszusprechen, wenn nur ein einzelner Kleinabfall wie beispielsweise ein Zigarettenstummel oder eine Sandwichverpackung weggeworfen oder liegengelassen wird.

Eine Busse von 200 Franken wird erhoben, wenn zwei oder mehr Gegenstände gelittert werden. Diese Bussenhöhe gilt bis zu einem Volumen von 35 Litern. Dies entspricht einer Menge, die üblicherweise in einen 35-Liter Abfallsack passt, ohne dass die Gegenstände mit grossem Kraftaufwand zusammengepresst werden. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn eine Einzelperson die Überreste eines Mittagessens (Essensverpackung, Serviette, Getränkeverpackung, etc.) liegenlässt, statt diese korrekt zu entsorgen, oder sonstige Siedlungsabfälle bis zu einer Gesamtmenge von 35 Litern nicht korrekt entsorgt. Der Vorschlag orientiert sich am Schweizer Mittelwert (vgl. Anhang 2 Bussenliste 2 Ziff. 9003.1 und 9003.2) und setzt die Busse bei «Littering» auf maximal 200 Franken fest.

Ob die Abfälle erst unterwegs angefallen sind oder beispielsweise von zu Hause mitgebracht und liegengelassen wurden, ist für die Erfüllung des Littering-Tatbestandes (Art. 31b Abs. 7 USG) nicht relevant.

Zur Illustration, welche Art der Abfälle unter die Verordnung fallen, werden Beispiele genannt. Die aufgeführten Beispiele sind nicht abschliessend, denn es fallen jegliche Siedlungsabfälle oder siedlungsabfallähnliche Abfälle unter diese neuen Tatbestände. Diese umfassen beispielsweise auch elektronische Einwegzigaretten und Feuerwerke sowie deren Bestandteile.

Anders sieht es jedoch beim Hundekot aus. Dieser fällt nicht unter die Littering-Bestimmungen. Viele Kantone regeln das Liegenlassen von Hundekot in Spezialgesetzen (z. B. Hundegesetzgebung).

5.1.2 Bussenhöhen für grössere Mengen an Siedlungsabfällen und Vollzug

Damit sich der Vollzug der neuen Bussenregelung an den heute geltenden kantonalen Bestimmungen orientiert, ergänzt der Bundesrat in seinem vorliegenden Entwurf die OBV in der Bussenliste 2 im Anhang 2 «Übertretungen nach den übrigen Erlassen» um zwei weitere

Abstufungen der Bussenhöhe. Diese basieren auf dem Tatbestand der widerrechtlichen Entsorgung von grösseren Mengen an Siedlungsabfällen (Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG i. V. m. Art. 31b Abs. 3 USG). Dies unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Mengen grösser als 35 Liter über das «klassische Littering» von Kleinabfällen hinausgehen. So wird vermieden, dass für liegengelassene Kehrichtsäcke von z. B. 60 und 110 Liter eine Strafanzeige eingereicht werden muss, die im Vergleich zum vereinfachten Verfahren mit grossem administrativem Aufwand für die kantonalen Behörden verbunden wäre.

In vielen derzeit geltenden kantonalen Regelungen zum Littering wird die Obergrenze der falsch entsorgten Mengen entweder nicht definiert (siehe auch Kapitel 5.1.1) oder auch grössere Mengen an widerrechtlich entsorgten Abfällen fallen ausdrücklich darunter. Zehn Kantone mit einer kantonalen Littering-Busse verfügen über zwei oder mehr Abstufungen der Bussenhöhe. Diese teilen sie nach einzelnen Kleinabfällen, einer Ansammlung von mehreren Kleinabfällen (FR, SG) oder einer Abfallmengen bis zu einem Volumen von 110 Litern (BE, LU, SO, UR) ein. Einige Kantone definieren auch für grössere Mengen von widerrechtlich entsorgten Siedlungsabfällen keine Obergrenze (GE, GL, TG) und sprechen lediglich von Kehrichtsäcken oder Kleinabfällen in grösseren Mengen.

Die bisherigen, kantonalen Bussenbeträge liegen für «kleine Mengen» in der Regel deutlich unter 300 Franken. Die Ausschöpfung der maximalen Höhe von 300 Franken für das Falschentsorgen oder Liegenlassen von Siedlungsabfällen bis zu 35-Liter erwies sich – einerseits im Vergleich mit den bestehenden kantonalen Regelungen, andererseits auch im Vergleich zu anderen in den Bussenlisten der OBV aufgelisteten Tatbeständen – als unverhältnismässig hoch. Die gemäss Artikel 1 Absatz 4 OBG mögliche Maximalbusse von 300 Franken wird daher für das widerrechtliche Entsorgen von Siedlungsabfällen bei einem Volumen von bis zu 110 Litern angesetzt (vgl. Anhang 2 Bussenliste 2 Ziff. 9003.3 und 9003.4.).

Unter diese Tatbestände fallen damit Siedlungsabfälle und siedlungsabfallähnliche Abfälle bis zu einem Volumen von 110 Litern. Wird die Menge von 110 Litern überschritten, ist ein ordentliches Strafverfahren zu eröffnen und die maximale Bussenhöhe kann bis zu 20 000 Franken betragen (Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG i. V. m. Art. 31b Abs. 3 USG).

Eine Busse von 250 Franken wird dann ausgesprochen, wenn Abfälle mit einem Volumen von mehr als 35 Litern bis zu einem Volumen von maximal 60 Litern widerrechtlich weggeworfen oder liegengelassen werden. Auch bei diesen Mengen gilt die Entsorgung in den üblichen Kehrichtsackgrössen ohne übermässiges Zusammenpressen der Abfälle.

Eine Busse von 300 Franken wird erteilt bei der falschen Entsorgung von einem Volumen von mehr als 60 Litern bis zu einem Volumen von 110 Litern. Dies beinhaltet Siedlungsabfälle oder Abfallsäcke, die mit Siedlungsabfall oder siedlungsabfallähnlichen Abfällen gefüllt sind.

Grössere Gegenstände wie beispielsweise eine Matratze oder ein kaputter Gartentisch passen nicht in einen 110-Liter-Abfallsack. Werden solche Gegenstände falsch entsorgt, erfüllt dies den Tatbestand des Artikels 61 Absatz 1 Buchstabe i USG in Verbindung mit Artikel 31b Absatz 3 USG oder allenfalls den Tatbestand der illegalen Deponierung nach Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe g USG in Verbindung mit Artikel 30e Absatz 1 USG.

5.2 Luftreinhalte-Verordnung

In Anhang 2 Ziffer 842 der LRV findet sich ein Verweis auf Artikel 14a der VVEA, in dem der Begriff *thermische* Verwertung verwendet wird. Da in der VVEA aus Gründen der Vereinheitlichung von Begriffen neu nur noch der Begriff *energetische* Verwertung verwendet wird, soll auch die LRV entsprechend angepasst werden. Andere Artikel sind nicht betroffen, die thermische Verwertung wird nur in Anhang 2 Ziffer 842 LRV aufgeführt.

6 Auswirkungen

Bei den nachfolgend nicht erwähnten Artikeln gibt es keine zu erwartenden Auswirkungen.

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Verordnungsänderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund.

6.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

6.2.1 Biogene Abfälle

Es sind nur geringfügige Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden zu erwarten: Für biogene Abfälle, die nicht dem Siedlungsabfallmonopol unterstehen, bestehen bereits Logistiksysteme zur Separatsammlung und eine stoffliche Verwertung ist grösstenteils gängige Praxis. Biogene Abfälle aus kommunalen Sammlungen werden bereits heute stofflich verwertet, da dies das bisher geltende Recht vorschreibt. Die Sammlungen könnten gegebenenfalls noch optimiert werden. Es könnten aber höhere Anstrengungen zur Abscheidung der Fremdstoffe bei der kommunalen Sammlung (Sensibilisierungsmassnahmen, Ablehnung von verschmutzten Chargen, etc.) notwendig werden sowie bei staatlichen Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Separatsammlung und Fremdstoffabtrennung. Es ist anzunehmen, dass Behörden (z. B. Kantone) diese Massnahmen überwachen werden, um die Einhaltung der neuen Vorschriften sicherzustellen.

6.2.2 Nationale Littering-Busse

Da die Mehrheit der Kantone bereits Littering-Bussen sowie Bussen für widerrechtlichen Entsorgung von grösseren Mengen an Siedlungsabfällen eingeführt hat und in anderen Kantonen auch auf kommunaler Ebene Bussen bekannt sind, sind keine grossen Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden zu erwarten. Denn sowohl die kompetenten Organe zur Bussenverteilung sowie der Vollzug selbst (z. B. Häufigkeit von Patrouilleneinsätzen) werden mit der Einführung dieser Busse nicht verändert. Der Vollzug liegt somit nach wie vor in der Kompetenz der Kantone und den Gemeinden.

Für Kantone, die bisher über kommunale Bussen zu diesen Tatbeständen verfügen oder noch gar keine Littering-Busse eingeführt haben, besteht ein Initialaufwand, um die schweizweit einheitliche Busse einzuführen. Zudem ist auch die Anpassung der kantonalen und kommunalen Gesetzgebungen, damit diese im Einklang mit dem Bundesrecht sind, mit einem einmaligen Aufwand verbunden.

6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesundheit

6.3.1 Verwertungshierarchie

Die Anpassung der allgemeinen Verwertungspflicht in Artikel 12 VVEA an Artikel 30d USG hat noch keine direkten Auswirkungen auf die Abfallwirtschaft. Artikel 12 VVEA bietet jedoch die Grundlage, zukünftig für bestimmte Abfallkategorien die Pflicht der stofflichen Verwertung in die VVEA aufzunehmen und einen angepassten Stand der Technik festzulegen. Dazu muss aber der Nachweis erbracht werden, dass die stoffliche Verwertung einen ökologischen Nutzen hat und auch wirtschaftlich tragbar ist.

6.3.2 Biogene Abfälle

Die neuen Pflichten der VVEA betreffen schätzungsweise 5'000 bis 9'000 Unternehmen, davon insbesondere die Folgenden: Unternehmen der Lebensmittelherstellung, des Detailhandels, der Beherbergung und Gastronomie, der Landwirtschaft sowie der Abfallentsorgung und -

verwertung. Die neuen Pflichten (Separatsammlung für betriebsspezifische biogene Abfälle, stoffliche Verwertungspflicht und frühzeitige Abscheidung der Fremdstoffe) werden bei diesen Unternehmen zu Kosten führen. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die Verhaltensänderung bei Unternehmen nur marginal ist, da bereits heute für betriebsspezifische biogene Abfälle eine Entsorgungslogistik besteht und der Grossteil bereits der stofflichen Verwertung zugeführt wird, sofern sich die Abfälle dazu eignen. Entsprechend kann es zu geringfügigen Änderungen der Sammellogistik und neuen Verträgen mit Verwertungsanlagen kommen, wodurch sich die Entsorgungspreise positiv oder negativ verändern können. Des Weiteren können Investitionen für Technologien und Verfahren zur Fremdstoffabtrennung anfallen. Die Kosten variieren je nach Akteursgruppe, Unternehmensgrösse, Verfahren und bestehender Infrastruktur und können folglich nicht abgeschätzt werden, sie sind jedoch insgesamt als gering bis mittel einzustufen. Allfällige Kosten können via Entsorgungs- oder Produktpreise auf den Abfallverursacher abgewälzt werden (verursachergerechte Finanzierung). Für Konsumentinnen und Konsumenten würden die Preise nur geringfügig teurer. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben möglicherweise weniger Kapazitäten die Kosten der neuen Pflichten zu tragen. Sie verfügen allerdings über genügend Handlungsspielraum, um biogene Abfälle an ein Unternehmen weiterzuleiten, welches die Pflichten tragen kann.

Die geplante Regulierung im Bereich der biogenen Abfälle fördert die Kreislaufwirtschaft durch die Erhöhung der stofflichen Verwertung biogener Abfälle, was zur Schonung von Primärressourcen und zur Schaffung geschlossener Stoffkreisläufe beiträgt. Es entstehen wichtige Sekundär-Rohstoffe für hochwertige Düngeprodukte sowie Energieträger (Kompost, Gärgut, Biogas oder Biodiesel). Die geplante Regulierung trägt geringfügig zur Reduktion von Treibhausgasemissionen bei, da die energetische Verwertung biogener Abfälle zugunsten der stofflichen Verwertung reduziert wird. Dieser Beitrag zur Erreichung der Klimaziele bleibt jedoch relativ klein, da biogene Abfälle im Vergleich zu anderen Quellen für CO₂-Emissionen eine geringe Rolle spielen. Die Massnahmen fördern zudem in geringem Ausmass die Erhaltung der natürlichen Vielfalt durch eine Reduktion von Kunststoffeinträgen in Böden, was zu einer verbesserten Bodenqualität und indirekt zum Schutz der Artenvielfalt beiträgt. Im Bereich der natürlichen Produktionsfaktoren unterstützen die Massnahmen eine nachhaltigere Nutzung von Ressourcen wie Boden und Rohstoffen, die Auswirkungen auf grössere Produktionsfaktoren wie Wälder oder Wasser bleiben jedoch gering. Schliesslich haben die Massnahmen keine signifikanten Auswirkungen auf die Sicherheit von Menschen oder Sachwerten, da sie sich auf betriebliche Anpassungen in der Abfallwirtschaft konzentrieren und keine sicherheitsrelevanten Risiken beeinflussen.

6.3.3 Nationale Busse gegen Littering und grössere Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle

Mit der Einführung einer schweizweit harmonisierten Busse gegen Littering sowie grösserer Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle sind geringe Veränderungen in Bezug auf Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesundheit zu erwarten. Die Mehrheit der Kantone hat bereits kantonale oder kommunale Strafbestimmungen eingeführt und der Vollzug bleibt mit der Einführung der Busse auf nationaler Ebene grundsätzlich unverändert.

Es ist ein Rückgang der Kosten für die öffentliche Hand und den öffentlichen Verkehr sowie der Kosten für Private (z. B. Landwirte) zu erwarten. Es sind erfahrungsgemäss Privatpersonen, die littern oder Siedlungsabfälle widerrechtlich entsorgen. Die Kosten für die Reinigung auf öffentlichem Grund werden hingegen von der Allgemeinheit getragen. Diejenigen auf privatem Grund werden beispielsweise von Unternehmen wie Landwirtschaftsbetrieben oder Take-Aways getragen. Vom erwarteten Rückgang des Litterings und der widerrechtlich entsorgten Siedlungsabfälle und damit der Kosten profitieren somit die öffentliche Hand und die Wirtschaft.

Das heute existierende, fragmentierte Regelwerk kann durch die Einführung einer nationalen Busse abgelöst werden. Ein vereinfachter Vollzug ist für die Polizei sowie die weiteren

kompetenten Organe zu erwarten, wenn der Flickenteppich unterschiedlicher Regulierungen aufgehoben wird. Mit der Vereinheitlichung und damit einhergehenden Vereinfachung des Vollzugs kann somit ein allfälliger Rückgang des Litterings und grösserer Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle erwartet werden.

Es gelangen damit weniger Schadstoffe (z. B. Mikroplastik) in die Umwelt und verursachen weniger Schäden (z. B. Beeinträchtigung Tierwohl). Zudem werden Primärressourcen geschont, da mehr Abfälle ins Recycling gelangen. Für die Gesellschaft erhöht sich das Sicherheitsgefühl und Wohlbefinden, was mit einer erhöhten Lebensqualität der Bevölkerung einhergeht. Auch aus gesundheitlicher Perspektive ergeben sich Vorteile, wenn weniger Schadstoffe in die Umwelt gelangen.

Teil II: Umsetzung der Motion 24.3475 «Regulatorische Blockaden beim Zink-Recycling beheben» der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates

1 Ausgangslage

Die Motion 24.3475 fordert den Bundesrat auf, die Abfallverordnung (VVEA; SR 814.600) dahingehend abzuändern, dass die regulatorische Blockade beim Zink-Recycling behoben werden kann.

Bei dieser Blockade geht es um eine Rechtsunsicherheit bei der Zuordnung von Filteraschen und Hydroxidschlämmen aus Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA). Aus diesen sollen ab 2026 verwertbare Metalle (u. a. auch Zink) zurückgewonnen werden (Art. 32 Abs. 2 Bst. g und Art. 54 Abs. 3 VVEA).

Für die Finanzierung einer Anlage zur Rückgewinnung von Zink aus der Filterasche von KVA in der Schweiz wird mit einem hohen Investitionsbedarf gerechnet. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) verlangt deshalb, dass durch eine Anpassung der VVEA klare rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche einen fundierten Investitionsentscheid ermöglichen.

Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion: Durch eine Anpassung der VVEA soll festgehalten werden, dass Rückstände aus der Verbrennung von Siedlungsabfällen (z. B. Schlacke, Filterasche oder Hydroxidschlamm) ebenfalls als Siedlungsabfälle zu qualifizieren sind.

Der Nationalrat hat die Motion am 10. September 2024 und der Ständerat am 5. Dezember 2024 angenommen.

2 Grundzüge der Vorlage

Die Definition des Begriffs «Siedlungsabfälle» in Artikel 3 Buchstabe a VVEA wird durch die Verbrennungsrückstände aus Kehrichtverbrennungsanlagen ergänzt.

3 Verhältnis zum internationalen Recht

Bei der Erweiterung der Siedlungsabfalldefinition handelt es sich um eine nationale Angelegenheit, ohne Auswirkungen auf internationale Beziehungen. Die vorgesehene Regelung führt bei Unternehmen zu keinen zusätzlichen Pflichten im Vergleich zum Ausland (Swiss Finish) in Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b des Unternehmensentlastungsgesetzes (UEG; SR 930.31).

4 Erläuterungen zu der einzelnen Bestimmung

4.1 Ergänzung des Begriffs Siedlungsabfälle durch Verbrennungsrückstände aus KVA

4.1.1 Allgemeines

Die Definition der Siedlungsabfälle in Artikel 3 Buchstabe a VVEA wird ergänzt. Neu wird in einer Ziffer 4 präzisiert, dass auch alle Verbrennungsrückstände einer KVA als Siedlungsabfälle zu qualifizieren sind, bis sie verwertet oder abgelagert werden. Bis zum Ende des Verwertungsprozesses oder der Ablagerung handelt es sich bei diesen Rückständen damit um Siedlungsabfälle.

Die Entsorgung der Abfälle umfasst gemäss Artikel 7 Absatz 6^{bis} des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) ihre Verwertung oder Ablagerung sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung. Die thermische Behandlung von Siedlungsabfällen ist somit eine Vorstufe, der Entsorgungsprozess endet erst mit der Verwertung oder Ablagerung der Rückstände. Demgemäss fallen Verbrennungsrückstände unter das Siedlungsabfallmonopol und die Kantone legen die Entsorgungswege fest (Art. 31b Abs. 1 USG). Das ist seit Jahren gängige Praxis. Auch die Gesetzesmaterialien bestätigen diese Auslegung, wonach Verbrennungsrückstände nach der Behandlung in den KVA **bis und einschliesslich deren Verwertung und Ablagerung** weiterhin im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich (Monopol) der Kantone bleiben, welche sie flächendeckend zuordnen müssen: *«Eine flächendeckende Zuordnung der Abfälle zu den Anlagen zur Behandlung, Verwertung und Ablagerung dient der Entsorgungssicherheit und einem rationellen Betrieb der Anlagen und verhindert ökologisch problematische und teure Partikularlösungen» (BBl 1993 II 1445 1496).* Mit anderen Worten sollte gemäss der Absicht des Gesetzgebers die Monopolstellung der Kantone in Bezug auf Siedlungsabfälle nicht bereits mit deren erster Behandlung (=Verbrennung in den KVA) enden, sondern sie erfasst den gesamten Entsorgungsprozess (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG).

Da Verbrennungsrückstände in Artikel 3 Buchstabe a VVEA bisher nicht explizit unter dem Begriff Siedlungsabfälle erwähnt wurden, ist in den letzten Jahren eine Rechtsunsicherheit entstanden. Diese Rechtsunsicherheit ist für die Kantone im Zusammenhang mit der Entsorgung von Rückständen aus der thermischen Behandlung von Siedlungsabfällen eine Herausforderung. Diese Präzisierung in der VVEA ist nicht nur für das Zink-Recycling von Bedeutung, sondern auch für andere Rückstände (Schlacke, Filterasche).

Den Kantonen obliegt schon heute die Verantwortung für die Abfall- und Deponieplanung (Art. 31 USG und Art. 4 VVEA) sowie für die Bewilligung von Deponien (Art. 38 VVEA). Um dieser Verantwortung nachkommen zu können, müssen sie auf die gesamte Entsorgungskette der Siedlungsabfälle einwirken können. So sind die Kantone beispielsweise bereits heute dafür verantwortlich, dass die Pflicht zur Rückgewinnung von Metallen aus KVA-Filteraschen (Art. 32 Bst. g VVEA) korrekt vollzogen wird. Ausserdem wird in der VVEA-Vollzugshilfe *«Rückgewinnung von Metallen aus den Filteraschen von Kehrichtverbrennungsanlagen»*⁴ entsprechend der langjährigen Praxis festgehalten, dass Rückstände aus der thermischen Behandlung von Siedlungsabfällen als Siedlungsabfälle gelten. Ebenso sind die Kantone und die von ihnen ermächtigten Gemeinden verpflichtet, die gesamte Siedlungsabfallentsorgung mit verursachergerechten Abfallgebühren zu finanzieren (Art. 32a USG). Auch dies bedarf einer ganzheitlichen und längerfristigen Planung. In diesem Sinne führt die Ergänzung von Artikel 3 Buchstabe a VVEA zu keinen neuen Verantwortlichkeiten oder Pflichten für die Kantone, sondern es wird lediglich die Absicht des Gesetzgebers (BBl 1993 II 1445 1496)

⁴ www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Abfall > Rechtsetzung und Vollzug > Vollzugshilfen > Vollzugshilfe VVEA > Modul: Verbrennungsrückstände > [Teil 1: Rückgewinnung von Metallen aus den Filteraschen von Kehrichtverbrennungsanlagen](#)

sowie die bestehende Praxis auf Stufe Verordnung festgeschrieben und Rechtssicherheit – auch für die nötige Finanzierung – geschaffen.

4.1.2 Variante 1

Die meisten Schweizer KVA verbrennen nicht nur Siedlungsabfälle aus Haushalten, sondern in vergleichsweise kleinen Mengen auch Abfälle mit gleicher Zusammensetzung, welche derzeit streng genommen nicht unter das Monopol fallen (sogenannter «Marktkehricht» bzw. «übrige Abfälle»). Aus Gründen eines umweltkonformen und effizienten Vollzugs wird aber darauf verzichtet, zwischen Rückständen aus der Verbrennung von Siedlungsabfällen und von «übrigen Abfällen» zu unterscheiden. Dies wäre ohnehin rein technisch nach der Verbrennung (Behandlung) nicht mehr möglich. Verbrennungsrückstände aus Anlagen, in welchen Siedlungsabfälle verbrannt werden, fallen somit ganzheitlich unter das Siedlungsabfallmonopol. Die Entsorgung der gesamten Verbrennungsrückstände von KVA verbleibt, wie bis anhin, in der Verantwortung der Kantone (Art. 4 und Art. 38 VVEA). Das Anliegen der Motion 24.3475, die Abfallverordnung (VVEA) dahingehend abzuändern, dass «die regulatorische Blockade beim Zink-Recycling behoben werden kann», wird dadurch erfüllt.

4.1.3 Variante 2

Gemäss Variante 2 sollen die Abfälle mit gleicher Zusammensetzung, welche derzeit nicht unter das Monopol fallen (sog. «Marktkehricht» bzw. «übrige Abfälle»), auch keine Siedlungsabfälle werden. Da technisch gesehen nach der Verbrennung (Behandlung) eine Unterscheidung zwischen Siedlungsabfällen und den «übrigen Abfällen» nicht mehr möglich ist, muss dieser Anteil prozentual bestimmt werden (z. B. Input vor der Verbrennung in der KVA waren zu 15% «übrige Abfälle», entsprechend sind 15% dieser Rückstände auch keine Siedlungsabfälle). Diese Verbrennungsrückstände aus den KVA fallen gemäss dieser Variante 2 nicht unter das Siedlungsabfallmonopol und müssten entsprechend von den Anlagebetreibenden ausgewiesen werden.

4.2 Präzisierung des Siedlungsabfallbegriffs in der VVEA

In der aktuellen VVEA wird der Begriff Siedlungsabfälle an verschiedenen Stellen primär im Sinne von Abfallinput in Verbrennungsanlagen verwendet (beispielsweise Art. 10 VVEA *Pflicht zur thermischen Behandlung von Abfällen*). Wird die Bedeutung des Begriffs Siedlungsabfälle nun ausdrücklich durch die Verbrennungsrückstände erweitert, muss an einigen Stellen präzisiert werden, dass nur Siedlungsabfälle nach Artikel 3 Buchstabe a Ziffern 1–3 gemeint sind. Entsprechend wird in den folgenden Artikeln und Ziffern der Begriff «Siedlungsabfälle» ersetzt durch die Formulierung «Siedlungsabfälle nach Artikel 3 Buchstabe a Ziffern 1–3»:

- Art. 10, Art. 13 Abs. 1 und 4, Art. 22 Abs. 2, Art. 24 Abs. 1 zweiter Satz, Art. 31 Bst. c, Art. 32 Abs. 2 Bst. a und g und Art. 36 Abs. 2 Bst. c VVEA.
- Anhang 5 VVEA: Ziff. 3.1 Bst. a–b, Ziff. 4.1 Bst. a und Ziff. 4.3 Einleitungssatz
- Art. 49 VVEA (Übergangsbestimmung betreffend Siedlungsabfälle) wird bei dieser Gelegenheit aufgehoben.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund (personell und finanziell)

Dem Bund erwachsen keine zusätzlichen Aufgaben.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Die vorgeschlagene Änderung hat das Ziel, dass die aktuelle Praxis auf Verordnungsstufe klar geregelt wird. Diese Änderung wird die Rechtsunsicherheit beseitigen, die derzeit in Bezug auf die Einstufung von Verbrennungsrückständen als Siedlungsabfälle besteht. Dies wird eine bessere Abfallplanung (Art. 31 USG) durch die Kantone ermöglichen.

5.3 Auswirkungen auf die Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft

Es ist mit keinen Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit zu rechnen, da die abfallrechtlichen Vorgaben für die Entsorgung der Verbrennungsrückstände nicht verändert werden.

Auch für die Wirtschaft ist mit keinen Auswirkungen zu rechnen, da die aktuelle Praxis bei der Entsorgung der Verbrennungsrückstände beibehalten wird. Diese Änderung der VVEA schafft kein neues Monopol, sondern regelt die bestehende Praxis nur ausdrücklich. Alle Rückstände aus der thermischen Behandlung von Siedlungsabfällen sind weiterhin Siedlungsabfälle und unterstehen somit schon heute dem Siedlungsabfallmonopol. Spezifische Vereinfachungen für KMU und die Aufhebung von Regulierungen im selben Themenbereich im Sinne von Artikel 4 UEG sind aus diesem Grunde nicht nötig. Die vorgeschlagene Änderung schafft im Wesentlichen keine neuen Regulierungen. Insgesamt wird für alle Betroffenen Rechtssicherheit geschaffen. Der administrative Vollzug erfolgt bereits heute elektronisch.

Es besteht derzeit keine private Anlage für Zinkrecycling in der Schweiz. Hydroxidschlamm wird an vier Schweizer Sonderabfallverwerter übergeben, welche diesen zu ausländischen Verwertern exportieren. Damit wäre mit einer Inbetriebnahme der SwissZinc-Anlagen zumindest zurzeit ausschliesslich von Auswirkungen auf den Export auszugehen, wobei ein Export aber weiterhin möglich und rechtlich zulässig ist (vgl. Art. 17 der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen, VeVA, SR 814.610). Der Transport würde sich von einem Export ins Ausland auf Transportwege im Inland verlagern, weshalb zumindest zurzeit voraussichtlich die vorliegenden Anpassungen kaum wirtschaftliche Auswirkungen auf die Transportunternehmen mit sich bringen werden.

6 Rechtliche Aspekte

Mit Artikel 3 Buchstabe a VVEA und insbesondere mit der Ergänzung in Ziffer 4 wird explizit festgehalten, dass die Kantone über den gesamten Entsorgungsprozess – von der Sammlung bis hin zur Verwertung oder Ablagerung (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG) – für die Entsorgung der Siedlungsabfälle zuständig sind (Art. 31^b Abs. 1 USG). Die Regelung von Artikel 31^b USG i.V.m Artikel 3 Buchstabe a VVEA legt die Entsorgungspflicht für Siedlungsabfälle in die Hand der Kantone, um Entsorgungssicherheit zu gewährleisten. Artikel 3 Buchstabe a VVEA stellt eine Vorschrift im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Kartellgesetzes (KG, SR 251) dar: Mit dieser Bestimmung und insbesondere mit der Ergänzung der Ziffer 4 in Artikel 3 Buchstabe a VVEA wird explizit klargestellt, dass der *gesamte* Entsorgungsprozess der Siedlungsabfälle – von der Sammlung bis hin zur Verwertung oder Ablagerung (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG) – dem kantonalen Siedlungsabfallmonopol unterstellt ist. Wo das öffentliche Recht den Wettbewerb bewusst ausgeschlossen hat, wird der materielle Anwendungsbereich des KG eingeschränkt. Als Konsequenz davon bleibt die Wettbewerbskommission (Weko) zwar grundsätzlich zuständig, sie kann aber am Ende eines allfälligen Verfahrens bloss Empfehlungen im Sinne von Artikel 45 KG abgeben (MARKUS SCHOTT in: BSK KG, 2021, Art. 3 Abs. 1 KG N 25).

Sofern die Kantone innerhalb ihrer Kompetenzen Vorschriften zur Entsorgung von Siedlungsabfall erlassen, ist zu prüfen, ob und inwieweit diese Regulierungen den Wettbewerb ausschliessen. Das Kartellgesetz ist anwendbar, sofern Raum für Wettbewerb bleibt.

Wenn man die Auffassung vertritt, dass mit Artikel 3 Buchstabe a Ziffer 4 VVEA das Siedlungsabfallmonopol der Kantone erweitert und damit ein neues Monopol geschaffen würde, wäre dies aus folgenden Gründen gerechtfertigt: Zulässig ist die Schaffung einer (neuen) wettbewerbsausschliessenden Vorschrift gemäss Artikel 3 Absatz 1 KG in Fällen von Marktversagen oder bei Vorliegen höherstehender Interessen (vgl. Botschaft KG, BBl 1995 I 468 S. 537 f.). Die Eingriffe müssen *erstens* durch den verfassungsmässig legitimierten Gesetzgeber stattfinden und dürfen sich *zweitens* nur auf Bereiche erstrecken, in denen der Markt als Regelsystem der Wirtschaftsbeziehungen seine Funktionen nicht oder nicht hinlänglich zu erfüllen vermag. Diese beiden Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt:

1. «*Vorschriften*» i.S.v. Artikel 3 Absatz 1 KG können auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe erlassen sein, sofern die Delegationsvoraussetzungen erfüllt sind (ROMINA CARCAGNI, MICHAEL TREIS, ANGELA DURRER, PETRA HANSELMANN, Baker & McKenzie (Hrsg.), Kartellgesetz Stämpfli Handkommentar, Bern 2007, Rz. 2 zu Art. 3). Die Rechtsetzungskompetenzen des Bundesrats zur Anpassung von Art. 3 Bst. a VVEA sind vorliegend gegeben (Art. 31b Abs.1 USG i.V.m. Art. 39 Abs. 1 USG).
2. Im konkreten Fall ist das Marktsystem mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht in der Lage, *höherstehenden Interessen* Rechnung zu tragen. Zu diesen höherstehenden Interessen zählen auch Umweltsorgen und insbesondere die langjährigen Planungspflichten der Kantone zur Sicherstellung der gesamtschweizerischen Entsorgungssicherheit (Art. 31 und 31a USG; Art. 4 VVEA). Hervorzuheben sind zudem die verschärften stofflichen Verwertungspflichten, denen das Parlament spätestens mit der Umsetzung der pa. Iv. 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» grösseres Gewicht beimisst: Die Pflicht im Artikel 30d Absatz 2 Buchstabe a USG sieht auf Gesetzesstufe vor, dass «verwertbare Metalle aus Rückständen der Abfall-, Abwasser- und Abluftbehandlung» stofflich verwertet werden müssen. Ohne eine ausdrückliche Klarstellung auf Verordnungsstufe, dass auch Verbrennungsrückstände dem Siedlungsabfallmonopol unterliegen, werden die Anlagen zur Rückgewinnung von Zink in den nächsten Jahren und Jahrzehnten in der Schweiz voraussichtlich nicht errichtet werden: Zu gross wäre vermutlich das finanzielle Risiko für die Kantone, da die Gefahr besteht, dass die Anlagen ansonsten nicht ausgelastet wären. Damit dennoch die gesetzlich vorgegebene Verwertung umgesetzt werden kann, ist die Zuständigkeit der Kantone für diese Abfälle angezeigt.

Der Bundesrat wird mit der Motion 24.3475 der UREK-N aufgefordert, die Abfallverordnung (VVEA) dahingehend abzuändern, dass «*die regulatorische Blockade beim Zink-Recycling behoben werden kann*». Beide Räte haben die Motion angenommen, weshalb der Bundesrat zur Erfüllung der Motion verpflichtet ist (vgl. Art. 122 Parlamentsgesetz [SR 171.110]).