Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bern, 24. Juni 2026

Erläuterungen 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 Parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» 4
1 Ausgangslage 4
2 Grundzüge der Vorlage 4
3 Verhältnis zum internationalen Recht 5
4 Erläuterungen zur Übernahme der neuen Verwertungshierarchie in die Abfallverordnung 6
4.1 Definition neuer Begriffe 6
4.2 Priorisierung der Wiederverwendung und stofflichen Verwertung 7
4.3 Ergänzung der «Wiederverwendung» und «Vorbereitung zur Wiederverwendung» 8
4.4 Biogene Abfälle (Art. 14 und 34 VVEA) 8
4.4.1 Separatsammlung und Verwertungshierarchie 8
4.4.2 Entfernung der Fremdstoffe 9
4.5 Anforderungen an die stofflich-energetische Verwertung in Zementwerken 10
4.6 Änderung der thermischen Verwertung in energetische Verwertung bei Holzabfällen 10
5 Änderung anderer Erlasse 10
5.1 Ordnungsbussenverordnung 11
5.1.1 Bussenhöhen für kleinere Mengen von Siedlungsabfällen (Littering) und Vollzug 13
5.1.2 Bussenhöhen für grössere Mengen von Siedlungsabfällen und Vollzug 13
5.2 Luftreinhalte-Verordnung 14
6 Auswirkungen 14
6.1 Auswirkungen auf den Bund 15
6.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden 15
6.2.1 Biogene Abfälle 15
6.2.2 Bundesrechtliche Ordnungsbussen für Littering und grössere Mengen widerrechtlich entsorgte Siedlungsabfälle 15
6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesundheit 15
6.3.1 Verwertungshierarchie 15
6.3.2 Biogene Abfälle 16
6.3.3 Bundesrechtliche Ordnungsbussen für Littering und grössere Mengen widerrechtlich entsorgte Siedlungsabfälle 17
7 Rechtliche Aspekte 17
Teil II: Umsetzung der Motion 24.3475 «Regulatorische Blockaden beim Zink-Recycling beheben» der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates 19

1 Ausgangslage 19
2 Grundzüge der Vorlage 19
3 Verhältnis zum internationalen Recht 19
4 Erläuterungen zu der einzelnen Bestimmung 20
4.1 Ergänzung des Begriffs Siedlungsabfälle durch Verbrennungsrückstände aus KVA 20
4.2 Präzisierung des Siedlungsabfallbegriffs in der VVEA 21
5 Auswirkungen 22
5.1 Auswirkungen auf den Bund (personell und finanziell) 22
5.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden 22
5.3 Auswirkungen auf die Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft 22
6 Rechtliche Aspekte 23

Teil I: Umsetzung von Gesetzesänderungen im Rahmen der Parlamentarischen Initiative 20.433 «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 wurden entgegen der Empfehlung des Bundesrates die gesetzlichen Grundlagen für eine bundesrechtliche 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 OBV 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 30*d* 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. 30*d* 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. 30*d* Abs. 2 USG).

In der Ordnungsbussenverordnung wird neu die konkrete Ausgestaltung der vom Parlament eingeführten bundesrechtlichen Bussen gegen Littering sowie das widerrechtliche Entsorgen von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen aufgenommen. Bisher bestanden hierfür auf Bundesebene keine Gesetzesgrundlagen. Als Littering wird das Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen (weniger als 17 Liter) bezeichnet, ohne dass die dafür vorgesehenen Abfalleimer oder Sammelstellen benutzt werden. Das widerrechtliche Entsorgen von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen ausserhalb der dafür vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen soll bis zu einem Volumen von 110 Litern mit einer Ordnungsbusse geahndet werden. Grössere Abfallmengen (mehr als 110 Liter) sollen im ordentlichen Strafverfahren geahndet werden.

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 30*d* 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 Entfernung allfälliger Fremdstoffe (z. B. Kunststoffe). Die bereits bisher bestehenden Artikel werden präzisiert (Art. 14 und 34 VVEA).
- Für die Einführung von schweizweit einheitlichen Ordnungsbussen für Littering (weniger als 17 Liter) und grössere Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle (bis zu 110 Liter) werden insgesamt vier Tatbestände, die sich an Art und Menge der Siedlungsabfälle orientieren, definiert (Anhang 2 Bussenliste 2 neue Ziffer 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[1]) wird auch die 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 Ergänzung[2] 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

[1] Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. L 312 vom 22.11.2008; zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2025/1892, ABl. L, 2025/1892, 26.9.2025.

[2] Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109.

Vorschriften über Sanktionen bei Verstössen gegen diese Richtlinie festzulegen. Damit wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis Mitte 2020 Littering-Bussen sowie weitere Sanktionen für widerrechtlich entsorgte Abfälle einzuführen. Die bundesrechtlichen Ordnungsbussen für Littering und grössere Mengen widerrechtlich entsorgte Siedlungsabfälle stehen daher im Einklang zum EU-Recht.

Gemäss Artikel 22 der EU-Abfallrahmenrichtlinie 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 30*d* 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 und orientieren sich an den Definitionen der europäischen Richtlinie über Abfälle. Damit wird sichergestellt, dass die neuen Verwertungsverfahren, wie die Vorbereitung zur Wiederverwendung, möglichst einfach auch im grenzüberschreitenden Verkehr mit Abfällen angewendet werden können. Der Vollzug der neuen Verfahren wird zukünftig in den entsprechenden Vollzugshilfen konkretisiert.

Weiter wird vorerst darauf verzichtet, den Begriff *Vermeidung* zu definieren, da die VVEA keine konkreten Pflichten dazu enthält. Es werden ausschliesslich Verwertungsverfahren definiert, welche für die umweltverträgliche Entsorgung von Abfällen relevant sind.

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, professionelle Reinigung, Reparatur oder Aufbereitung (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG), welche nötig sind, um einen zu Abfall gewordenen Gegenstand wiederverwenden zu können. Die

«Vorbereitung zur Wiederverwendung» – eine Terminologie aus dem europäischen Recht – und das «Zuführen zur Wiederverwendung» (Art. 30*d* 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 Wärmeerzeugung 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-Vollzugshilfe[3]). 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 l der geltenden VVEA.

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 30*d* 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 gemäss Artikel 30*d* Absatz1 USG 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 das allgemeine Prinzip 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 Artikel 30*d* Absatz 1 USG i.V.m. Artikel 12 VVEA besteht, müssen deren Umweltnutzen sowie der Stand der Technik abfall- und prozessspezifisch präziser bestimmt werden.

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

Der Vorrang der stofflichen Verwertung oder des Zuführens zur Wiederverwendung nach Artikel 30*d* Absatz 1 USG ist für eine Abfallfraktion verbindlich, wenn die entsprechenden gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. Dieser Absatz

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

enthält jedoch einige unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Vorliegen im Einzelfall nachgewiesen sein müssen, um eine konkrete Pflicht zu begründen («technisch möglich», «wirtschaftlich tragbar», geringere Umweltbelastung «als eine andere Entsorgung oder die Herstellung neuer Produkte»). Aus Gründen der Rechtssicherheit kann der Bundesrat für spezifische Abfallfraktionen konkrete Vorgaben in einer Verordnung festlegen, damit der Vollzug schweizweit einheitlich erfolgen kann. Solche Vorgaben finden sich insbesondere in den Artikeln 13 bis 24 VVEA. 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» konkreter beschrieben.

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

In Artikel 30*d* 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. 30*d* 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 30*d* 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 und für solche, die von der Zusammensetzung (betreffend Inhaltsstoffen und Mengenverhältnisse) mit Siedlungsabfällen vergleichbar sind (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 neuen Formulierungen unter Artikel 14 VVEA sollen 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.

Die Ausweitung der getrennten Sammlung auf nicht dem Siedlungsabfallmonopol unterliegende biogene Abfälle erfordert keine Übergangsfrist. Die stoffliche Verwertung von biogenen Abfällen ist gemäss heutiger Praxis technisch und organisatorisch möglich, wirtschaftlich tragbar und weitgehend flächendeckend etabliert. Kantone, Gemeinden und Unternehmen sind deshalb grundsätzlich verpflichtet, diese Separatsammlungen durchzuführen. Optimierungen können nach dem Inkrafttreten der revidierten Verordnung vorgenommen werden.

4.4.2 Entfernung 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 30*d* 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) entfernt werden. Dieser Grundsatz soll in Artikel 14 VVEA ausdrücklich verankert werden. Dabei gilt, dass die Kosten für die Entfernung 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 einen geringfügigen Einfluss auf das Entsorgungsmonopol der Kantone, da «biogene Abfälle» mehr Fraktionen umfassen als «Grüngut». Welche Fraktionen konkret gesammelt werden müssen, lässt sich aufgrund der Eignung dieser Abfälle zur stofflichen Verwertung oder Vergärung festlegen (Art. 14 VVEA und Art. 34 VVEA).
- 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. Die UREK-N hält in ihrem Bericht zur Parlamentarischen Initiative 20.433 fest, dass bei Ersatzbrennstoffen mit marginalen Ascheanteilen (Bsp. Altöl, Lösungsmittel, Kunststoffe) nicht von stofflich-energetischer, sondern nur von energetischer Verwertung gesprochen werden kann[4]. Bei einem Ascheanteil von mehr als 20 Prozent ist es jedoch 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 14*a* 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 14*a* 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 bundesrechtliche Busse gegen das achtlose Wegwerfen oder Liegenlassen von kleinen Mengen von Siedlungsabfällen (sogenanntes «Littering») sowie einen weiteren Straftatbestand gegen die widerrechtliche Entsorgung von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen beschlossen.

[4] BBl 2023 13 - Parlamentarische Initiative. Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates | Fedlex

5.1 Ordnungsbussenverordnung

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

Mit diesen neuen gesetzlichen Grundlagen werden die bisherigen kantonalen und kommunalen Regelungen durch eine bundesrechtliche Regelung abgelöst. Bisher 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 Kanton bestehen Littering-Tatbestände sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene.

Neu wird auch die widerrechtliche Entsorgung von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen mit einer Busse bis zu 20 000 Franken bestraft (Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG i. V. m. Art. 31*b* Abs. 3 USG). In der Ordnungsbussenverordnung werden für leichtere Formen der Übertretung daher auch bei der widerrechtlichen Entsorgung von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen Bussen verankert. Einige Kantone haben auch bereits Ordnungsbussen für grössere Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle definiert, die durch die bundesrechtliche Regelung abgelöst werden.

Die verfahrensrechtliche Umsetzung der bundesrechtlichen Bussen bei Littering und grösseren Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle erfolgt in der OBV. Sie werden im vereinfachten Ordnungsbussenverfahren erhoben, das heisst die Polizei und andere befugte Organe sprechen die Bussen aus und fordern sie direkt ein. Gegen Personen, die zum Tatzeitpunkt jünger als 15 Jahre[5] sind, können im Ordnungsbussenverfahren keine Bussen ausgesprochen werden (Art. 4 Abs. 1 Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016, OBG; SR 314.1).

Für die bundesrechtliche Bestimmung werden in der Bussenliste 2 im Anhang 2 unter der neuen Ziffer 9003 der OBV vier Tatbestände mit abgestuften Bussenbeträgen definiert, welche über das Ordnungsbussenverfahren abgewickelt werden sollen. Von diesen vier Tatbeständen konkretisieren die ersten beiden die Littering-Busse, während die zwei letzteren Tatbestände die grösseren Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle regeln.

Zur eindeutigen Abgrenzung der einzelnen Abstufungen werden Unter- und Obergrenzen der Abfallmengen in Stückzahl (Anhang 2 Bussenliste 2 neue Ziffer 9003 mit den Ziffern 9003.1 und 9003.2 OBV) sowie Volumen in Liter (Anhang 2 Bussenliste 2 neue Ziffer 9003 mit den Ziffern 9003.2, 9003.3 und 9003.4 OBV) definiert. Bei den Volumen werden bekannte und etablierte Kehrichtsackgrössen, wie z. B. ein 35-Liter-Kehrichtsack, verwendet. Solche Mengenangaben werden in den Kantonen bereits heute im Vollzug erfolgreich eingesetzt. Damit die Tatbestände «Littering» und «grössere Mengen widerrechtlich entsorgter Siedlungsabfälle» klarer voneinander abgegrenzt werden können, wird die Littering-Menge von 35 Liter auf weniger als 17 Liter heruntergesetzt. Damit wird das strafbare Verhalten möglichst genau beschrieben und die einzelnen Handlungen und die dafür auszufällenden Bussen werden nach möglichst objektiven Kriterien abgestuft. So lassen sich geringfügige

[5] In der vom Bundesrat verabschiedeten Fassung war das Mindestalter für die Ausstellung von Ordnungsbussen gemäss Artikel 4 Absatz 1 des Ordnungsbussengesetzes (OBG; SR 314.1) irrtümlich mit 16 Jahren statt korrekt mit 15 Jahren angegeben. Dieser Fehler wurde in der vorliegenden Fassung berichtigt.

Widerhandlungen einfach vollziehbar und mit geringem Aufwand ahnden. Weiter werden die gesetzlichen Grundlagen bei jeder Ziffer genannt, damit der Bussenbetrag klar einem Tatbestand zugewiesen werden kann.

Der Gesetzgeber hat für Littering eine Busse von höchstens 300 Franken im Umweltschutzgesetz verankert. Dieser Betrag entspricht der Grenze, für die gemäss OBG und den Regelungen in vielen Kantonen ein Ordnungsbussenverfahren möglich ist. Für die widerrechtliche Entsorgung von Siedlungsabfällen droht Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i USG dagegen Busse bis zu 20 000 Franken an. Hier lassen sich leichtere Formen der Übertretung im Ordnungsbussenverfahren ahnden.

Die Höhe der Bussen für die einzelnen Handlungen müssen sich nach der Schwere der konkreten Übertretung bemessen und sollen sich in das Gesamtsystem der bestehenden Bussen in der OBV einfügen. Zudem werden bestehende kantonale Bestimmungen bei der Festlegung der Bussenhöhen zur Orientierung beigezogen.

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren werden Verstösse gegen das Littering-Verbot mit einer Ordnungsbusse bis zu maximal 100 Franken geahndet (weniger als 17 Liter). Für die widerrechtliche Entsorgung von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen (bis 110 Liter) wird eine Ordnungsbusse bis zu 250 Franken festgelegt.

Die neu in der OBV verankerten Bussen für Littering und das widerrechtliche Entsorgen grösserer Mengen von Abfällen umfassen ausschliesslich Siedlungsabfälle (Art. 3 Bst. a VVEA). Industrieabfälle oder andere betriebsspezifische Abfälle fallen nicht unter diese neue Ordnungsbussenregelung und können grundsätzlich weiterhin kantonal geregelt werden.

Mit den vorliegenden Ordnungsbussen werden die Tatbestände des Litterings und des widerrechtlichen Entsorgens von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen im Ordnungsbussenverfahren *abschliessend* geregelt. Die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) regelt in Artikel 1 Absatz 1 die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten nach Bundesrecht, und damit auch dem USG, soweit nicht Verfahrensvorschriften anderer Bundesgesetze (also insbesondere des OBG) zur Anwendung gelangen (Art. 1 Abs. 2 StPO). Die Kantone können somit keine weiteren Ordnungsbussen vorsehen für den gleichen Tatbestand (Art. 61 Abs. 4 USG und Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG).

Grundsätzlich können auf Bundesebene nur Übertretungen geahndet werden, für die auf Stufe Bund eine gesetzliche Grundlage besteht. Mit den vorliegenden Bussen können somit nur Handlungen geahndet werden, auf welche die im USG verankerten Tatbestände anwendbar sind (Art. 61 Abs. 1 Bst. i i. V. m. Art. 31*b* Abs. 3 USG; Art. 61 Abs. 4 i. V. m. Art. 31*b* Abs. 7 USG). Weitere Tatbestände, wie beispielsweise das unzeitige Bereitstellen von Kehrichtsäcken ausserhalb des Abfuhrtages oder die Entsorgung von Hauskehricht in öffentlichen Abfalleimern, können weiterhin auf kantonaler Ebene im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden, sofern hierfür eine kantonale gesetzliche Grundlage besteht.

Nach Artikel 3 Absatz 1 OBG ist das Ordnungsbussenverfahren nur anwendbar, wenn die zuständige, bussenausstellende Person die Widerhandlung selbst festgestellt hat, was weitere Beweiserhebungen ausschliesst. Wenn im Rahmen der Beweiserhebung Kehrichtsäcke aufgeschlitzt oder Nachbarn befragt werden müssen, ist somit das ordentliche Strafverfahren nach der StPO anzuwenden (Art. 4 Abs. 3 Bst. d OBG).

5.1.1 Bussenhöhen für kleinere Mengen von Siedlungsabfällen (Littering) und Vollzug

Um die Bussen gegen Littering zu vereinheitlichen, werden in der OBV die Bussenliste 2 im Anhang 2 «Übertretungen nach den übrigen Erlassen» ergänzt (Anhang 2 Bussenliste 2 Ziffern 9003.1 und 9003.2 OBV). Eine Ordnungsbusse muss verhältnismässig und einfach vollziehbar sein, weshalb zwischen zwei Littering-Tatbeständen unterschieden wird. Für den Vollzug ist es wichtig zu definieren, welche Menge als «kleine Mengen von Abfällen» (Art. 31*b* Abs. 7 USG) gilt. Die Abstufungen orientieren sich an bekannten und etablierten Kehrichtsackgrössen. Die Abfallmenge, welche unter den Littering-Tatbestand fällt, wird bei einem Volumen von weniger als 17 Litern angesetzt. Das entspricht der kleinsten, etablierten Sackgrösse. Damit ist auch eine klare Abgrenzung zwischen «kleinen» und «grösseren Mengen» von widerrechtlich entsorgten Siedlungsabfällen möglich. Beträgt die widerrechtlich entsorgte Abfallmenge 17 Liter oder mehr, entspricht dies nicht mehr dem Tatbestand des Litterings, sondern der widerrechtlichen Entsorgung von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen (siehe Kapitel 5.1.2).

Eine Busse von 80 Franken ist auszusprechen, wenn nur ein einzelner Kleinabfall wie beispielsweise ein Zigarettenstummel, ein Plastiksack oder eine Sandwichverpackung weggeworfen oder liegengelassen wird.

Eine Busse von 100 Franken wird erhoben, wenn zwei oder mehr Gegenstände gelittert werden. Diese Bussenhöhe gilt bis zu einem Volumen von weniger als 17 Litern. Dies entspricht einer losen Ansammlung von Kleinabfällen, die üblicherweise in einen 17-Liter Abfallsack passt. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn eine Einzelperson die Überreste eines Mittagessens (Essensverpackung, Serviette, Getränkeverpackung, etc.) einfach liegenlässt, statt diese korrekt zu entsorgen.

Der Vorschlag für die Bussenbeträge orientiert sich an bestehenden kantonalen Bussenbestimmungen (vgl. Anhang 2 Bussenliste 2 Ziffern 9003.1 und 9003.2 OBV) und setzt die Busse bei «Littering» auf maximal 100 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. 31*b* 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 mit aus Haushalten vergleichbare Abfälle unter diese neuen Tatbestände. Diese umfassen beispielsweise auch elektronische Einwegzigaretten und Feuerwerke sowie deren Bestandteile, wenn solche Produkte von Privatpersonen konsumiert bzw. genutzt wurden.

5.1.2 Bussenhöhen für grössere Mengen von Siedlungsabfällen und Vollzug

Die beiden neu eingeführten Ordnungsbussenbeträge (Anhang 2 Bussenliste 2 Ziffern 9003.3 und 9003.4 OBV) basieren auf dem Tatbestand der widerrechtlichen Entsorgung von grösseren Mengen von Siedlungsabfällen (Art. 61 Abs. 1 Bst. i USG i. V. m. Art. 31*b* Abs. 3 USG). Dies unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Mengen von 17 Litern oder mehr über das «klassische Littering» von Kleinabfällen hinausgehen.

Mit dieser Regelung wird vermieden, dass für liegengelassene Kehrichtsäcke von z. B. 17, 35, 60 oder 110 Liter eine Strafanzeige eingereicht werden muss, die im Vergleich zum vereinfachten Verfahren mit grossem administrativem Aufwand für die kantonalen Behörden verbunden wäre.

Unter den Tatbestand der widerrechtlichen Entsorgung grösserer Mengen von Siedlungsabfällen fallen Abfälle von einem Volumen von 17 Litern oder mehr bis zu einem Volumen von 110 Litern (vgl. Anhang 2 Bussenliste 2 Ziffern 9003.3 und 9003.4.). 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. 31*b* Abs. 3 USG).

Eine Busse von 150 Franken wird dann ausgesprochen, wenn Abfälle mit einem Volumen von 17 Litern oder mehr bis zu einem Volumen von 35 Litern widerrechtlich weggeworfen oder liegengelassen werden.

Eine Busse von 250 Franken wird erteilt bei der falschen Entsorgung von einem Volumen von mehr als 35 Litern bis zu einem Volumen von 110 Litern.

Diese Abstufungen orientieren sich an üblichen Kehrichtsackgrössen ohne übermässiges Zusammenpressen der Abfälle. Sie erfassen die lose Ansammlung von Siedlungsabfällen oder mit aus Haushalten vergleichbaren Abfällen. Darüber hinaus fallen darunter auch Abfallsäcke, die mit Siedlungsabfall oder mit aus Haushalten vergleichbaren 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 der widerrechtlichen Entsorgung ausserhalb der vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen (Art. 61 Abs. 1 Bst i USG i. V. m Art. 31*b* Abs. 3 USG) oder allenfalls den Tatbestand der illegalen Deponierung (Art. 61 Absatz 1 Bst. g i. V. m Art. 30*e* Abs. 1 USG).

Bei Abfallmengen, die mehr als 110 Liter Volumen umfassen, ist somit ein ordentliches Strafverfahren einzuleiten.

5.2 Luftreinhalte-Verordnung

In Anhang 2 Ziffer 842 der LRV findet sich ein Verweis auf Artikel 14*a* 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 (z. B. zusätzliche Fraktionen oder höhere Menge). Es könnten aber grössere Anstrengungen zur Entfernung 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 Bundesrechtliche Ordnungsbussen für Littering und grössere Mengen widerrechtlich entsorgte Siedlungsabfälle

Da die Mehrheit der Kantone bereits Ordnungsbussen für Littering sowie für die widerrechtliche Entsorgung von grösseren Mengen von 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 Ordnungsbussen nicht verändert. Der Vollzug liegt somit nach wie vor in der Kompetenz der Kantone und der Gemeinden.

Für Kantone, die bisher über kommunale Ordnungsbussen zu diesen Tatbeständen verfügen oder noch gar keine eingeführt haben, besteht ein Initialaufwand, um die schweizweit einheitlichen Bussen 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 30*d* 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 5000 bis 9000 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 Entfernung 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 Produktepreise 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 CO_2-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 Bundesrechtliche Ordnungsbussen für Littering und grössere Mengen widerrechtlich entsorgte Siedlungsabfälle

Mit der Einführung einer schweizweit einheitlichen Busse für Littering sowie für grössere 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 bundesrechtlichen 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 bundesrechtlichen Regelung und damit einhergehenden Vereinfachung des Vollzugs kann somit ein allfälliger Rückgang des Litterings und von grösseren 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.

7 Rechtliche Aspekte

Die vorliegenden Änderungen in der VVEA stützen sich auf die gesetzliche Grundlage in Artikel 30*d* USG. Soweit sie die Änderungen in der OBV betreffen, basieren sie auf den Artikel 31*b* Absatz 3 und 7 USG, Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe i und Artikel 61 Absatz 4 USG. Die Verordnungsbestimmungen konkretisieren diese Gesetzesartikel und stellen damit Ausführungsrecht dar.

Unter anderem schaffen sie Sekundärnormen zu Artikel 30*d* USG, indem sie die unbestimmten Rechtsbegriffe (vgl. Art. 3 Bst. n–r VVEA) präzisieren sowie die allgemeine Verwertungspflicht nach dem Stand der Technik (Art. 12 VVEA) und spezifisch für bestimmte Abfallfraktionen umschreiben (Art. 14 und Art. 34 VVEA). Darüber hinaus werden im Rahmen dieser Revision im Ordnungsbussenrecht weitere unbestimmte Rechtsbegriffe, wie «kleine Mengen von Abfällen» (Art. 31*b* Abs. 7 USG), konkretisiert und die widerrechtliche Entsorgung solcher und grösserer Mengen von Siedlungsabfällen mit konkreten Tatfolgen (Ordnungsbussen) verknüpft.

Die Kompetenz des Bundesrats, solche Ausführungsbestimmungen zu erlassen, stützt sich unmittelbar auf Artikel 182 der Bundesverfassung (BV; SR 101). Die Kompetenz wird zudem in Artikel 39 Absatz 1 USG wiederholt. Letztere wird entsprechend auch im Ingress zur VVEA aufgeführt.

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 VVEA 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 1. Januar 2028 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

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 6bis USG 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. 31*b* 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. 6bis 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 Abs. 2 Bst. g VVEA) korrekt vollzogen wird. Ausserdem wird in der VVEA-Vollzugshilfe «Rückgewinnung von Metallen aus den Filteraschen von Kehrichtverbrennungsanlagen»[6] entsprechend der langjährigen Praxis festgehalten, dass Rückstände aus der thermischen

[6] 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

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

Im Rahmen der Vernehmlassung wurden zwei unterschiedliche Varianten zur Diskussion gestellt. 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 in der Variante 1 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).

Variante 2 sah vor, dass Verbrennungsrückstände aus Abfällen mit gleicher Zusammensetzung wie Siedlungsabfälle (sog. «Marktkehricht» bzw. «übrige Abfälle»), keine Siedlungsabfälle werden. Die Unterscheidung der Verbrennungsrückstände zwischen Siedlungsabfällen und den «übrigen Abfällen» hätte prozentual aufgrund des Inputs bestimmt werden müssen (z. B. Input vor der Verbrennung in der KVA waren zu 15 Prozent «übrige Abfälle», entsprechend sind 15 Prozent dieser Rückstände auch keine Siedlungsabfälle).

In der Vernehmlassung sprach sich die überwiegende Mehrheit der Stellungnehmenden – insbesondere die Kantone und die KVA-Branche – gegen die Variante 2 aus. Sie sei weder vollzugstauglich noch wäre damit die Entsorgungssicherheit aller Verbrennungsrückstände gewährleistet. Aus diesem Grund wird die Variante 1 umgesetzt, um das Anliegen der Motion 24.3475, die Abfallverordnung (VVEA) dahingehend abzuändern, dass «*die regulatorische Blockade beim Zink-Recycling behoben werden kann*», erfüllen zu können.

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. 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. 6bis 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. 6bis 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 Stämpflis Handkommentar, Bern 2007, Rz. 2 zu Art. 3). Die Rechtsetzungskompetenzen des Bundesrats zur Anpassung von Art. 3 Bst. a VVEA sind vorliegend gegeben (Art. 31*b* 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 Umweltanliegen und insbesondere die langjährigen

Planungspflicht der Kantone zur Sicherstellung der gesamtschweizerischen Entsorgungssicherheit (Art. 31 und 31*a* USG; Art. 4 VVEA). Hervorzuheben sind zudem die verschärften stofflichen Verwertungspflichten, denen das Parlament spätestens mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» grösseres Gewicht beimisst: Die Pflicht im Artikel 30*d* 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 171.10]).