

# Prüfung der Aufsicht über die Verwertung von Abfällen mit vorgezogenen Gebühren und Beiträgen

## Bundesamt für Umwelt

### Das Wesentliche in Kürze

---

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) muss für die Nachhaltigkeit des Abfallverwertungssystems sorgen. Dieses System wird durch eine Abgabe finanziert, die von den Konsumenten beim Kauf bestimmter Produkte erhoben wird. Die vorgezogene Entsorgungsgebühr (VEG), eine staatliche Lösung, wird beim Kauf von Glasverpackungen und von Batterien entrichtet. Der vorgezogene Recycling-Beitrag (VRB), der von der Privatwirtschaft eingeführt wurde, fällt beim Kauf von PET-Verpackungen, Aludosen, Weissblechdosen, elektrischen und elektronischen Geräten sowie Lichtquellen an. Die Abfall-Management-Organisationen (AMO) ziehen die Abgaben ein, unabhängig davon, ob es sich um obligatorische (VEG) oder freiwillige (VRB) handelt, und verteilen diese an die Gemeinden sowie an die Unternehmen, die für die Sammlung, den Transport und die Wiederverwertung der Abfälle zuständig sind. Gemäss einer Schätzung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) beliefen sich die Gebühren und Beiträge 2019 insgesamt auf 176 Millionen Franken.

Das VRB-System stellt eine sogenannte Damokles-Gesetzgebung dar. Eine solche setzt vorrangig auf die Einführung von Lösungen, bei denen sich die Privatwirtschaft selbst reguliert. Wenn die vorgeschlagene Lösung jedoch versagt, kann der Staat intervenieren, beispielsweise durch eine staatliche Gebühr. Eine gute Aufsicht über die verschiedenen Recyclingketten ist daher unerlässlich, um garantieren zu können, dass die Abfälle nicht nur gesammelt, sondern auch tatsächlich wiederverwertet werden.

Die EFK hat die Aufsicht des BAFU über die Wiederverwertung dieser Abfälle im Hinblick auf Kosten und Effizienz untersucht. Dies hat zur Folge, dass die Menge an eingesammelten und anschliessend verarbeiteten Abfällen zwar bekannt ist, es aber an Transparenz hinsichtlich der Qualität der Wiederverwertung mangelt (gemessen am Anteil der Wiederverwendung, der stofflichen und thermischen Verwertung). Diese Unkenntnis macht es unmöglich, die Effizienz der für die Wiederverwertung bereitgestellten Ressourcen sowie die Entwicklung der Situation in der Schweiz – die auf diesem Gebiet lange als Pionierin galt – zu beurteilen. Vor allem hindert sie den Bund daran, zu beurteilen, ob in die aktuelle Gesetzgebung eingegriffen werden muss.

#### Keine konsolidierten Finanzinformationen

Das BAFU kennt die finanzielle Situation der AMO nur teilweise, denn es übt seine gesetzliche Aufsicht lediglich über Glas und Batterien aus. Die Finanzinformationen der freiwilligen Finanzierungssysteme sind teilweise verfügbar, das BAFU muss sie aber aktiv verlangen oder warten, bis sie veröffentlicht sind. Die EFK ist der Ansicht, dass die AMO die veröffentlichten Informationen noch verbessern müssen und dass ein Minimalstandard in einer Verordnung festgelegt werden muss.

Die AMO haben «finanzielle Reserven für die künftige Entsorgung» gebildet, um für den Fall eines Stillstands des Recyclingsystems gerüstet zu sein. Diese Reserven fallen weder unter die Aufsicht des BAFU, noch der Revisionsstellen der privaten AMO. Sie spielen jedoch eine wichtige Rolle, um das System im Fall von Krisen oder Schwankungen nachhaltig zu gewährleisten.

Es besteht aber auch ein grosses Risiko, dass diese Reserven gehortet werden. Zum Beispiel verfügt Auto Recycling über Reserven von 74 Millionen Franken, auf die seit fast 18 Jahren kaum zurückgegriffen wurde.

### **Wenig Transparenz bei den Materialströmen**

Die im Bereich Recycling verwendete Terminologie ist mehrdeutig. Die Begriffe «Recycling» und «Sammeln» werden manchmal verwechselt und die «thermische Verwertung» hervorgehoben, obwohl es sich im Endeffekt um die Energieversorgung eines Zementwerks handeln kann. So wissen die Konsumenten nicht, ob ihre Abfälle einfach nur eingesammelt, verbrannt oder tatsächlich wiederverwertet werden.

Das BAFU ist durch den rechtlichen Rahmen eingeschränkt. Es hat nur einen begrenzten Zugang zu den Daten zu den Materialströmen in den verschiedenen Recycling-Phasen. Diese mangelnde Transparenz ist insbesondere bei den elektrischen und elektronischen Abfällen (WEEE) erkennbar. Dennoch hat der Bundesrat die Revision der Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG) auf die rein technischen Aspekte beschränkt. Dies geschah aufgrund des starken Widerstands der Recycling-Unternehmen, der AMO, der Händler und der Importeure gegen das vorgeschlagene Finanzierungssystem. Das Ziel war es unter anderem, die AMO zu mehr Transparenz zu verpflichten.

### **Das BAFU muss mehr Transparenz bei den elektrischen und elektronischen Abfällen einfordern**

Schon in der Vergangenheit hatte das BAFU auf eine gewisse Intransparenz bei der Wiederverwertung von WEEE hingewiesen. Bei der Revision der VREG hatte das Amt verschiedene Vorschläge unterbreitet, unter anderem zur Aufteilung des VRB unter den Empfängern, zum Zugang zu den Prüfungsergebnissen der Recycling-Unternehmen sowie zu den wiederverwerteten Mengen und zu den zurückgewonnenen Rohstoffen. Die sehr lange Phase der Revision der VREG – mehr als zehn Jahre – ist eine verpasste Chance, um Zugang zu diesen Informationen zu erhalten. Keiner der erwähnten Punkte wurde in die finale Fassung aufgenommen.

Das BAFU ist heute weder in der Lage, die Effizienz der Wiederverwertung der WEEE zu beurteilen, noch kann es einschätzen, ob diese Wiederverwertung den neuesten technischen Entwicklungen entspricht. Die zuständigen AMO legen die Prüfungsstandards fest und kontrollieren selbst, ob sie angewendet werden. In der Revisionsvorlage zum VREG war ebenfalls vorgesehen, durch unabhängige Prüfungen sicherzustellen, dass der Stand der Technik eingehalten wird. Dieser Punkt wurde letzten Endes nicht aufgenommen.

Das BAFU ist sich dieser Schwierigkeiten bewusst und sieht eine Vollzugshilfe vor, in der es seine Anforderungen an die Verarbeitung der WEEE festlegen will. Mit dem Ziel, die Kreislaufwirtschaft zu fördern, hat das BAFU das interdisziplinäre Forschungsinstitut für Materialwissenschaften und Technologieentwicklung (EMPA) beauftragt, Indikatoren – und Sollwerte – auszuarbeiten, um zu beurteilen, ob ein Unternehmen gemäss dem Stand der Technik gut recycelt.

Parallel dazu bereitet das Parlament eine Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) im Rahmen der parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» vor. Je nach Ergebnis könnte das Projekt auch dazu beitragen, verschiedene Lücken zu schliessen, die im vorliegenden Bericht festgestellt werden.

**Originaltext auf Französisch**