



Regelung des Abfallbereichs

Aus Anlass der Revision der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen diskutierte das seco die Frage der Abfallentsorgung mit 12 KMU. Der KMU-Test zeigte nicht nur, wie diese Unternehmen zu den Vernehmlassungsvorschlägen stehen, sondern brachte auch zahlreiche Hinweise darauf, wie für die Unternehmen im Bereich Abfallbehandlung die Vorschriften vereinfacht, die Verfahren verbessert und die Kosten gesenkt werden könnten.

Seit 1986 ermöglicht die Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS) eine breit angelegte Kontrolle von Abfallentsorgung und -aufbereitung in der Schweiz. Zurzeit ist eine Gesamtrevision im Gang, wodurch die geltende Verordnung durch eine Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA) und eine Verordnung über Listen zum Verkehr mit Abfällen ersetzt wird. Bei dieser Gelegenheit untersuchte das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) zusammen mit sieben Produktionsbetrieben und fünf Unternehmen aus dem Abfallsektor die Behandlung verschiedener Abfallkategorien, was zur Formulierung zahlreicher Empfehlungen führte.

Inhalt und Ergebnisse des KMU-Tests

Ein Markt für die Behandlung und das Recycling von Abfällen besteht in der Schweiz schon seit einigen Jahren. Dieser Markt spielt grundsätzlich: Die Unternehmen stehen im Wettbewerb zueinander und die Abfälle können dahin gebracht werden, wo es am wenigsten kostet. Allerdings gibt es auch Ausnahmen, bei denen der Markt noch nicht zufriedenstellend funktioniert (siehe unten).

Der *Administrativaufwand* im Zusammenhang mit der Abfallbehandlung ist bescheiden; die Unternehmen haben sich denn auch nicht besonders darüber beklagt. Hingegen sind die *Kosten für die Abfallbearbeitung* immer höher. Bei einigen Produkten (z.B. Farben) kostet das Entsorgen sogar mehr als der Einkauf. Da die Auflagen strenger geworden sind, muss das, was früher im Betriebsofen verbrannt oder verkauft wurde, heute durch ein spezialisiertes Unternehmen beseitigt werden. Bei mittelgrossen Produktionsbetrieben verursacht die Abfallentsorgung jährlich Ausgaben zwischen 20 000 und 200 000 Franken.



Dr. Nicolas Wallart
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter Ressort
Wachstumspolitik und
Strukturreformen,
Staatssekretariat für
Wirtschaft (seco), Bern

Das heutige Mass an Regelungen wird von den besuchten Unternehmen problemlos akzeptiert, aber es sollte auf keinen Fall mehr Vorschriften geben.

Die Abfallbehandlung ist ein Industriezweig, der vom technischen Standpunkt aus gut funktioniert. Die meisten wiederverwendbaren Materialien werden rückgewonnen; der Rest wird behandelt oder verbrannt. Oft müssen die Abfälle zwingend in der Schweiz behandelt werden. Das gilt für Abfälle von Autos, für elektronische Teile, Kühlschränke usw., für welche nur beschränkte oder gar keine Ausfuhrmöglichkeiten vorhanden sind. Anders als der Markt für Güter und Dienstleistungen, der gegenüber Europa und der Welt offen ist, besteht für die Abfallbehandlung grösstenteils ein nationaler, manchmal gar nur ein regionaler oder kantonaler Markt. Das scheint darauf hinzuweisen, dass man die Vorteile, die der internationale Handel bietet (Grössenvorteile, Wettbewerb, stärkere Spezialisierung, technische Fortschritte), nicht genügend nutzt, obwohl gerade sie in anderen Bereichen den Reichtum der Schweiz ausmachen.

Sonderabfälle

Die schädlichsten Abfälle sind in der Kategorie Sonderabfälle (S) klassiert. Sie werden gegenwärtig durch verschiedene Mittel kontrolliert: Begleitschein für den Transport, Bewilligung des Kantons für die Behandlung. Der Verordnungsentwurf sieht für diesen Abfalltyp verschiedene administrative Erleichterungen vor. Von mindestens fünf Unternehmen wurde indessen darauf verwiesen, wie erschwerend es ist, dass von Kanton zu Kanton unterschiedliche Kontrollen durchgeführt werden. Jeder Kanton wendet andere Kriterien an und nicht einmal alle Städte sind gleich streng. Somit hat die Umsetzung der Gesetze «etwas Anarchisches», wie es ein besuchtes KMU formuliert. Einige Kantone anerkennen beispielsweise die Anweisungen von Branchenverbänden, andere nicht.

Vorschlag: *Es ist eine Harmonisierung der Kontrollen in den verschiedenen Kantonen anzustreben.*

Die Tatsache, dass ein elektronischer Begleitschein vorgesehen ist, wird positiv aufgenommen; allerdings ist den KMU noch unklar, wie das funktionieren wird.



Bild: Keystone

Die Abfallbehandlung funktioniert vom technischen Standpunkt aus gut. Die meisten wiederverwendbaren Materialien werden rückgewonnen; der Rest wird entsorgt. Autoabfälle bleiben zumeist in der Schweiz, da dafür nur beschränkte oder gar keine Ausfuhrmöglichkeiten vorhanden sind.

Vorschlag: *Der elektronische Begleitschein muss in der Anwendung einfach sein. Er muss das Papierdokument ersetzen und darf nicht zusätzlich gefordert werden, und er muss ein statistisches Modul beinhalten.*

Unternehmen, die ihre Sonderabfälle abgeben wollen, müssen gegenwärtig im Besitz einer vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) zugeteilten Unternehmensnummer sein. Bei unseren Besuchen wussten die KMU jedoch verschiedentlich nicht, um welche Nummer es sich handelte, oder verwechselten sie mit der Nummer der Mehrwertsteuer.

Vorschlag: *Sobald als möglich Übergang zur einheitlichen Unternehmensnummer.*

Die neue Verordnung sieht vor, dass für Kleinmengen bis zu 25 kg kein Begleitschein mehr auszufüllen ist. Mehrere Unternehmen sehen das als Erleichterung – so verhält sich der Chauffeur, der noch ein paar alte Batterien mehr auflädt, nicht mehr illegal.

Andere kontrollpflichtige Abfälle

Der Verordnungsentwurf sieht die Schaffung einer neuen Kategorie vor für Abfälle, die weniger schädlich sind als die Sonderabfälle: die anderen kontrollpflichtigen Abfälle (AK). Darunter fallen beispielsweise Altreifen, elekt-

ronische Abfälle oder Altautos. Altholz wird in einigen Kantonen bereits heute kontrolliert, für eines der besuchten KMU ändert die neue Pflicht nichts. Die Möglichkeit, zu exportieren, muss bestehen bleiben.

Vorschlag: *Der Export anderer kontrollpflichtiger Abfälle (z.B. Altholz) in die EU sollte in einem einfacheren Verfahren bewilligt werden als der Export von Sonderabfällen.*

Drei in der Abfallbehandlung tätige Unternehmen verwiesen auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den elektronischen Abfällen. Die Bewilligungen und Lizenzen sind teilweise redundant:

- Um elektronische Abfälle zu verarbeiten, braucht es zuerst einmal eine offizielle Bewilligung des Kantons (VREG-Bewilligung).
- Sodann ist eine Swico-Lizenz erforderlich. Dafür werden die gleichen Angaben verlangt wie bei der ersten Bewilligung; ausserdem sind 3000 bis 4000 Franken zu bezahlen.
- Die Swico anerkennt auch die VSMR-Lizenz des Recycling-Verbands Schweiz nicht.

Auch nach diesem Hindernislauf steht noch nicht fest, dass das Unternehmen auch wirklich elektronische Abfälle zum Behandeln



Bild: Keystone

Im Abfallmarkt spielt der Wettbewerb grundsätzlich und die Abfälle können dahin gebracht werden, wo es am wenigsten kostet. Allerdings gibt es auch Ausnahmen wie etwa elektronische Teile, bei denen der Markt kartellisiert und intransparent ist und somit nicht die sicherste Entsorgung zum günstigsten Preis garantiert.

erhält: *Der Markt ist kartellisiert* und intransparent. Es ist somit nicht die beste Entsorgung zum günstigsten Preis garantiert. Ein einziger Konkurrent verleiht sich regelmässig den gesamten regionalen Markt ein. Ist der Markt erst einmal aufgeteilt, so wird er nicht mehr in Frage gestellt und eine Verarbeitung der Abfälle in einer anderen Region ist nicht mehr möglich. Für den Transport der elektronischen Abfälle lässt Swico nur Cargo Domizil zu.

Vorschlag: *Verbesserung der Funktionsweise des Marktes für elektrische und elektronische Abfälle, Aufhebung der Kartellisierung.*

Vorschlag: *Verringerung der Anzahl nötiger Bewilligungen durch die Zusammenfassung von VREG-Bewilligung, Swico-Lizenz, VVS-Bewilligung und VSMR-Lizenz.*

Nicht kontrollpflichtige Abfälle

Die am wenigsten problematische Abfallkategorie ist die der nicht kontrollpflichtigen Abfälle (also weder Kategorie S noch Kategorie AK). Bei den besuchten KMU werden diese Abfälle entweder in einer Kehrlichtverbrennungsanlage verbrannt oder sie gehen an ein Recyclingunternehmen. Manchmal werden sie im Unternehmen selber sortiert; in einem Fall werden sie noch in die Deponie gebracht.

Das Unternehmen D. ist im Bau und in der Renovation tätig. *Stein und Beton* werden für den Strassenbau wiederverwendet. Zuvor müssen diese Abfälle jedoch aufbereitet werden. Das kann auf der Baustelle oder an einem spezialisierten Ort geschehen. Die Aufbereitung vor Ort ist einfacher und erfordert weniger Transporte, bedingt aber ab 1000 t/Jahr eine Umweltverträglichkeitsstudie. Diese Studie kostet Geld und nimmt vor allem viel Zeit (mehr als drei Monate) in Anspruch, sodass diese Lösung in der Praxis schwierig umzusetzen ist. Zudem variieren die Vorschriften von Kanton zu Kanton.

Vorschlag: *Die Schwelle von 1000 t/Jahr für Umweltverträglichkeitsstudien ist bezüglich der Behandlung von Stein und Beton auf einer Baustelle zu überprüfen, denn die Behandlung an Ort und Stelle weist auch ökologische Vorteile auf. Die Umweltverträglichkeitsprüfung muss einfacher und schneller werden.*

Abfallliste

Gemäss Verordnungsentwurf sollen die *Abfalllisten mit jenen der EU harmonisiert* werden. Die Harmonisierung wird begrüsst, da dadurch der Zollverkehr vereinfacht wird, der gegenwärtig für Abfall bearbeitende Unternehmen ein Problem ist (unterschiedliche Codes für den Schweizer und den ausländi-

schen Zöllner). Die Tatsache, dass die Abfallcodes geändert und die neuen eurokompatiblen Codes übernommen werden müssen, sehen die besuchten Unternehmen nicht als Problem.

Teilweise geht die Schweizer Liste weiter als jene der EU, was den KMU und der Wirtschaft höhere Kosten beschert. Einige Schweizer Codes existieren in der EU-Liste nicht, so zum Beispiel:

- Code 15 01 10: Alle Verpackungen mit Sondermüll-Rückständen müssen wie die Kategorie S behandelt werden. Das geht weiter als die EU-Liste; dort werden nur Verpackungen aufgeführt, die gefährliche Produkte enthalten haben.
- Die Codes 19 10 98 und 16 02 91-95, die bestimmte elektronische Abfälle oder Haushaltgeräte betreffen, gibt es in der EU-Klassifizierung nicht.

Ein weiteres Problem rührt daher, dass die Unternehmen oft nicht wissen, ob ihre Abfälle Sondermüll sind oder nicht; die Abfalllisten sind nicht sehr gut bekannt. Für die KMU bringt die Erhöhung der Anzahl Abfallkategorien somit noch mehr Herausforderungen mit sich. Das Vorliegen eines Handbuchs zuhanden der Unternehmen und der kantonalen Verwaltungen wird deshalb sehr positiv aufgenommen. Das wird den Recycling-Unternehmen Erleichterungen bringen.

Vorschlag: Im Handbuch ist anzugeben, wie sich die KMU über die Klassierung ihrer Abfälle und die dafür geeignete Behandlung informieren können (Telefonhotline, E-Mail-Dienst, Expertensystem usw.).

Vorschlag: Die neue Abfallkategorie (AK) soll ausgenutzt werden. Es ist zu prüfen, welche Sonderabfälle darin aufgenommen werden könnten. Wenn etwas in der Kategorie S verbleibt, ist das zu begründen (verursacht zusätzliche Kosten, die für die Unternehmen nicht immer nachvollziehbar sind).

Vorschlag: Ähnliche Abfälle sind in einer einzigen Kategorie zusammenzufassen, damit Auslegungs- und Kontrollprobleme vermieden werden (z.B. alte Fahrzeuge mit oder ohne Flüssigkeiten, Druckertoner mit oder ohne gefährliche Substanzen usw.).

Import – Export

Für den Abfallexport ist eine Bewilligung des Buwal nötig. Dabei handelt es sich um ein komplexes Verfahren, bei dem zahlreiche Dokumente erforderlich sind. Bei erstmaligen Gesuchen akzeptieren die Unternehmen das problemlos; bei Erneuerungen der Bewilligung ist das Verfahren jedoch wieder genauso kompliziert.

Vorschlag: Ausarbeitung eines einfacheren Verfahrens für die Erneuerung von Ausfuhrbewilligungen.

Beim Abfall ist der Export oft die vorteilhafteste Lösung. Einerseits ist die Aufbereitung im Ausland oft weniger teuer, andererseits sind die Umweltauflagen dort weniger streng. In der Regel entscheidet das Buwal, welche Abfälle im Ausland aufbereitet werden können und welche in der Schweiz behandelt werden müssen. Gemäss einem der besuchten KMU führt das manchmal zu Wettbewerbsverzerrungen. So sagte man uns, dass nur ein einziges Unternehmen eine Ausfuhrbewilligung für alte Kühlschränke habe und dadurch einen Wettbewerbsvorteil aufweise.

Die Vorschriften sehen nicht immer die kostengünstigste Lösung vor. Alte Kupferkabel beispielsweise sind in der Schweiz kontrollpflichtige Abfälle, die aufbereitet werden müssen; die spezialisierten Unternehmen erhalten dafür 300 Franken pro Tonne von jenen Unternehmen, die das Kupfer rückgewinnen. Weil diese Abfälle auf der grünen Liste der OECD stehen, schicken die EU-Länder sie nach China und erhalten dafür 600 Franken pro Tonne. Die Pflicht zur Aufbereitung in der Schweiz ist somit eine teure Lösung, wenn sie sich auch durch Umweltüberlegungen rechtfertigen lässt. Es besteht nämlich gemäss Buwal die Gefahr, dass diese Kabel in Ländern wie China auf unsachgemässe Weise verbrannt werden, wodurch hochgiftige Emissionen wie Dioxine entstünden. Das wäre schlecht für die Umwelt, aber auch für das internationale Image der Schweiz.

Vorschlag: Bei der Erteilung von Exportbewilligungen sind auch wirtschaftliche Kriterien – und nicht nur der Stand der Technik – zu beachten (Art. 18 Abs. 1 Bst. a des VeVA-Vernehmlassungsentwurfs).

Vorschlag: Einem Unternehmen, das ein neues Entsorgungsverfahren ausprobieren will, sollte eine Exportbewilligung erteilt werden, selbst wenn 25 kg überschritten werden (Art. 17, 18 VeVA).

Vorschlag: Die Abfallbehandlung im Ausland soll leichter bewilligt werden, wenn die dortigen Entsorgungsbedingungen umweltschonend sind.

Vorschlag: Zwecks Verkürzung der Fristen sollte die Verwaltung parallel zur ausländischen Regierung mit der Prüfung eines Gesuchs beginnen.

Auswirkungen des KMU-Tests

Das KMU-Forum hat alle im Test vorgeschlagenen Empfehlungen in die Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung einfließen lassen (siehe *Kasten 1*). Die Auswertung der Vernehmlassung liegt zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels noch nicht vor. ■

Kasten 1

Die Website des KMU Forums befindet sich neu unter der Adresse www.forum-kmu.ch. Auf dieser Seite finden sich Angaben über den Auftrag des Forums, die behandelten Themen und die Mitglieder. Insbesondere stehen dort auch sämtliche Stellungnahmen des Forums seit seiner Schaffung im Jahr 1999 (also auch die Stellungnahme anlässlich der Vernehmlassung zur Verordnung über den Verkehr mit Abfällen). Wenn ein KMU-Test durchgeführt wurde, dienen die Ergebnisse in der Regel als Grundlage für diese Stellungnahmen.