

Musterstellungnahme

Stellungnahme zur Vernehmlassung über Verordnungen im Umweltbereich - Änderung der VVEA zur Phosphor-Rückgewinnung

Bern, 12. Februar 2025

Der Bundesrat hat am 6. Dezember 2024 die Vernehmlassung zu geplanten Änderungen von Verordnungen des Umweltsrechts eröffnet. Bestandteil dieser Vernehmlassung ist eine Änderung zur Abfallverordnung (VVEA), welche die Phosphor-Rückgewinnung gemäss revidiertem Umweltschutzgesetz präzisieren soll. So soll der Phosphor aus Klärschlamm bedarfsorientiert, jener aus Tier- und Knochenmehl vollständig rückgewonnen werden, um den Phosphor-Kreislauf in der Schweiz zu schliessen. Um jedoch die gewünschten ökologischen und ökonomischen Ziele zu erreichen, sind die vorliegenden Regelungen ungenügend und müssen gemäss nachfolgendem Beschrieb nochmals grundlegend überarbeitet und ergänzt werden.

Die positiven Aspekte der VVEA-Änderung betreffen die bedarfsorientierte P-Rückgewinnung wie auch die Verpflichtung der Kantone zur Koordination der P-Rückgewinnung:

1. Regelung durch den Bundesrat für eine bedarfsorientierte Phosphormenge

Die Möglichkeit des Bundesrats, die Rückgewinnung von Phosphor bedarfsorientiert zu regeln, gewährleistet eine flexible Anpassung an aktuelle und künftige Entwicklungen. Dies schafft einen klaren Rahmen für die Akteure und unterstützt eine ressourcenschonende Kreislaufwirtschaft. Die Mindestmenge von 16 kg pro Tonne Klärschlamm-Trockensubstanz ist pragmatisch gewählt und erlaubt, den rückgewonnen Phosphor auch wieder in den Phosphor- und Düngermarkt zurückzuführen. Vorausgesetzt, dass die Düngerindustrie auch bereit ist, den Phosphor entsprechend anzunehmen.

2. Verpflichtung der kantonalen Behörden zur Koordination nach Art. 51

Die Verpflichtung der Kantone, eine verbindliche Planung zur P-Rückgewinnung zu erstellen, ist ein wesentlicher Schritt zur flächendeckenden Umsetzung. Diese Planung fördert die Koordination zwischen den Akteuren und ermöglicht eine gezielte Entwicklung von Infrastrukturen in der Schweiz.

Dennoch bedarf es grundlegender Anpassungen und Ergänzungen, um die Umsetzung praktikabel, wirtschaftlich und zielführend zu gestalten.

3. Investitionsrisiken und fehlende Risikoabsicherung

Die Investitionen in Anlagen zur P-Rückgewinnung sind mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden, insbesondere für Erstinvestoren („First-Mover“). Eine klare Regelung durch den Bund zur Risikoabsicherung fehlt. Dies wird innovative Akteure abschrecken und die notwendige Initialisierung der Rückgewinnung in der Schweiz um Jahre verzögern.

4. Fehlanreize bei der Finanzierung – Kostenungleichheit

Die vorgeschlagene unklare Finanzierung schafft Fehlanreize: Pioniere, die frühzeitig in Rückgewinnungsanlagen investieren, werden im Vergleich zu späteren Akteuren finanziell benachteiligt. Dies untergräbt die Motivation für zeitnahe Investitionen und verzögert die Umsetzung der Rückgewinnungsziele. Im Endeffekt werden die Gebührenzahler bevorteilt, aus deren Klärschlamm kein Phosphor rückgewonnen wird. Umgekehrt muss auch gewährleistet werden, dass insbesondere Verfahren mit einem guten Kosten-/Nutzenverhältnis sowie einer guten Ökobilanz realisiert werden. Daraus folgend soll die P-Rückgewinnung in der Schweiz in Anlehnung an andere bewährte Finanzierungsprozesse (Altglas, Batterierecycling, 4. Reinigungsstufe EMV) durch einen Fonds mittels vorgezogener Rückgewinnungsgebühr (P-RG) finanziert werden, welche bei der Entsorgung auf allem entwässertem Klärschlamm erhoben wird; die Kosten dafür werden auf die Abwassergebühr übertragen. Diese Lösung garantiert eine solidarische Kostenverteilung. Im vorliegenden Fall bietet sich die Gründung einer Organisation, welche die relevanten Stakeholder repräsentiert, an. Diese fördert, finanziert und prüft die Projekte und Betriebe von Anlagen zur P-Rückgewinnung unter Aufsicht von Bund und Kantonen.

5. Fehlende Kostentransparenz

Mit der vorliegenden Revision der VVEA ist die Transparenz der Finanzflüsse nicht gewährleistet. Die Kostenstruktur der Rückgewinnung muss transparent ausgewiesen werden. Eine klare Aufschlüsselung der Kosten entlang der Wertschöpfungskette sowie verbindliche Vorgaben zu deren Verteilung sind erforderlich, um Vertrauen und Akzeptanz bei allen Beteiligten zu schaffen.

6. Fehlende Bestimmung zur Lagerung (Monolager) und Priorisierung

Es fehlen Bestimmungen zur geordneten Lagerung von Klärschlamm in Monodeponien oder -kompartimenten, die eine spätere Rückgewinnung von Phosphor ermöglichen. Bei der Nutzung als Ersatzbrennstoff in Zementwerken oder KVA geht der Phosphor endgültig verloren. Eine klare dreistufige Priorisierung ist notwendig, um möglichst viel Phosphor im System zu halten:

- Erste Priorität: Rückgewinnung von Phosphor
- Zweite Priorität: Geordnete Zwischenlagerung
- Dritte Priorität: Nutzung als Ersatzbrennstoff

Diese Hierarchie sollte rechtlich in der VVEA verankert werden, um die langfristige Ressourcensicherung zu gewährleisten. Die "kann"-Formulierung im USG lässt dies implizit zu, was auch vom Kommissionsprecher der UREK-N anlässlich der Frühjahrssession, Sitzung vom 26.05.2024, zur Pa.lv. 20.433 erwähnt wurde.

7. Fehlende Regelung zur Phosphor-Rückgewinnung im Ausland

Während die Revision der VVEA auf eine inländische Lösung abzielt, fehlen im Verordnungstext mit Verweis auf den erläuternden Bericht Bestimmungen zur P-Rückgewinnung im Ausland, damit die stoffliche Verwertung nach dem Stand der Technik erfolgt. Aus diesem Grund muss dieser Stand der Technik in der Verordnung präzisiert und bei einem Export von Klärschlammmasche sichergestellt werden. Eine P-Rückgewinnung im Ausland könnte unter bestimmten Voraussetzungen – etwa bei fehlenden Anlagen in der Schweiz oder Kapazitätsengpässen – sinnvoll sein. Diese Möglichkeit würde zudem einen Wettbewerb der besten Verfahren fördern. Klare und transparente Regelungen sind notwendig, um Planungssicherheit zu gewährleisten, ohne die Umweltziele zu gefährden.

8. Fehlende terminliche Verbindlichkeit

Ohne klare terminliche Vorgaben in der nun vorliegenden Verordnungsrevision verzögert sich die Umsetzung der P-Rückgewinnung auf unbestimmte Zeit. Daher ist eine national einheitliche terminliche Verbindlichkeit auf Basis eines nachvollziehbaren Mechanismus zur Bestimmung des Termins notwendig.

Fazit

Die vorgeschlagenen Änderungen der VVEA stellen eine wichtige Grundlage für die Förderung der Phosphor-Rückgewinnung dar. Um jedoch die gewünschten ökologischen und ökonomischen Ziele zu erreichen, sind die vorliegenden Regelungen ungenügend. Sie müssen nochmals grundlegend überarbeitet und ergänzt werden. Insbesondere die generellen Rechtsgrundlagen zur Finanzierung der Investitionen und Betriebskosten, die klare Regelung und Priorisierung der Recycling- resp. Verwertungswege inkl. Zwischenlagerung sowie Regelungen zur Phosphor-Rückgewinnung im Ausland und eine schweizweite terminliche Verbindlichkeit sind entscheidend, um eine rasche und erfolgreiche Umsetzung sicherzustellen. **Daher lehnen wir die vorliegende Revision der VVEA entschieden ab.**