

Bundesamt für Umwelt – BAFU
Abteilung Abfall und Rohstoffe
3003 Bern

Zürich, 5. September 2013

Anhörungsantwort zur Revision der Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Revision der Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG) Stellung zu nehmen.

economiesuisse vertritt als Verband der Schweizer Unternehmen rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt 2 Millionen Beschäftigten in der Schweiz. Unsere Mitglieder umfassen 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern, sowie zahlreiche Einzelfirmen.

Bereits die aktuelle Verordnung betrifft einige unserer Mitgliederverbände und Unternehmen. Mit der Revision der VREG und insbesondere durch die Ausweitung des Geltungsbereiches auf weitere Geräte werden zahlreiche neue Unternehmen betroffen sein, darunter insbesondere produzierende Industrieunternehmen und Gerätehersteller, aber auch Entsorger und Systembetreiber.

Eine Stärkung der bestehenden Rücknahme-, Rückgabe-, und Entsorgungspflichten und der damit verbundenen Verbesserung der Ressourceneffizienz ist sowohl aus Sicht einer Mehrheit unserer Mitglieder, wie auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu begrüssen. Die Wirtschaft hat grosses Interesse an einem effizient funktionierenden Recyclingsystem, in dem Rohstoffe nach dem bestem Kosten-Nutzenverhältnis, energie- und umweltschonend zurückgewonnen und wiederverwertet werden. Im Folgenden möchten wir Ihnen unsere Anliegen und Einschätzungen zur Vorlage erläutern.

A) Allgemeine Bemerkungen

Das bestehende privatwirtschaftlich organisierte Rückgabe-, Rücknahme und Entsorgungssystem, welches in der Vergangenheit von privaten Finanzierungssystemen wie SENS, SWICO und SLRS auf freiwilliger Basis aufgebaut wurde, funktioniert sehr gut. Die Schweizer Rücknahmesysteme gehören seit Jahren in die Spitzengruppe aller europäischen Rücknahmesysteme und erreichen seit über drei Jahren die höchsten Sammelquote pro Einwohner und Jahr in Europa. **Ziel der Revision muss es**

deswegen sein, dieses schlanke und effiziente System nicht zu untergraben, sondern allfällige Lücken zu schliessen und Cleantech und Ressourceneffizienz zu stärken. Als Wirtschaftsdachverband unterstützen wir grundsätzlich das Ziel, Stoffkreisläufe zu schliessen. Vor dem Hintergrund der wachsenden Rohstoffverknappung gewinnt insbesondere die Verwertung seltener Metalle zunehmend an Bedeutung. **Allerdings ist bei der Rückgewinnung unbedingt darauf zu achten, dass diese wirtschaftlich tragbar ist.** Dies gilt sowohl für die Anforderung, Geräte zu entsorgen, als auch für das Sammeln und Zwischenlagern von einzelnen Gerätearten. **Die Ausgestaltung der Revision darf die Unternehmen nicht belasten und nicht in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Branchenverbände, Importeure, betroffene Hersteller und Entsorger sind bei der Erstellung der Vollzugshilfe unbedingt einzubeziehen.** Die entstehenden Gebühren des neuen Finanzierungssystems müssen verhältnismässig sein. Herstellern, Entsorgern, Systembetreibern, Konsumentinnen und Konsumenten dürfen keine erhöhten Kosten entstehen. Neben der technischen und ökonomischen Machbarkeit gilt ausserdem sorgfältig zu prüfen, wie viel Energie und andere Ressourcen im Rückgewinnungsprozess eingesetzt werden und ob die Umweltbilanz bei der Rückgewinnung insgesamt stimmt.

a) Finanzierung der Geräteentsorgung und Finanzierungssysteme

Mit dem vorliegenden Revisionsvorschlag wird die Freiwilligkeit, sich einem Finanzierungssystem anzuschliessen, aufgehoben. Alle Gerätehersteller werden verpflichtet, zur Finanzierung beizutragen und sich entweder einem bestehenden System (SWICO, SENS, SLRS) anzuschliessen oder eine Abgabe an eine neu geschaffene und vom Bund beauftragte Organisation zu entrichten.

economiesuisse begrüsst die Absicht, Lücken bei der Finanzierung zu schliessen. Wir befürchten jedoch, dass der Aufbau eines parallelen staatlichen Rücknahmesystem zu einer administrativen Aufblähung, zu einer Bindung von hohen finanziellen und personellen Ressourcen, sowie zu ungewollten „Nebeneffekten“ führen könnte. Um dies zu vermeiden, bitten wir um die Berücksichtigung folgender Punkte:

- **Die Wahlfreiheit zwischen den Finanzierungssystemen ist zu gewährleisten. Die Teilnahme an einem bestehenden Rücknahmesystem sollte dabei der Normalfall sein, eine Zahlung an die neue Organisation soll nur als subsidiäre Ersatzlösung gelten.** Die bestehenden freiwilligen und privatwirtschaftlich organisierten Finanzierungssysteme dürfen durch die Revision und Aufbau einer vierten staatlichen Organisation nicht in ihrer Existenz gefährdet werden. Auf Verordnungsstufe ist dementsprechend zu statuieren, dass die staatliche Organisation die eigentlichen Systemdienstleistungen nicht selbst erbringt, sondern die Leistungen bei den bestehenden freiwilligen Systemen einkauft.
- **Die neu geschaffene Organisation muss unabhängig sein.** Artikel 16 Ziffer 1 ist dementsprechend zu ergänzen.
- **Die bisherige Finanzierungslogik (Umlageverfahren) ist beizubehalten.** Die Formulierung der Vorlage lässt darauf schliessen, dass die Finanzierung durch die Organisation nicht wie bisher vom Kapitalumlageverfahren, sondern vom Kapitaldeckungsverfahren ausgeht. Gemäss Art. 14, lit a), b) entschädigt die neu geschaffene Organisation aus den von ihr eingenommenen VREG-Gebühren nur diejenigen Geräte, für welche eine VREG geleistet wurde. Ein Wechsel zum Kapitalfinanzierungsverfahren verkompliziert jedoch die Rücknahmepaxis deutlich: (1) Alle Geräte, für die eine obligatorische Abgabe erhoben wurde, müssten entsprechend gekennzeichnet werden. (2) Für nicht gekennzeichnete Geräte müssten Sammel- und Verkaufsstellen eine „direkte Entsorgungsgebühr“ erheben, analog der Kühlschrankschrankvignette. (3) Die Rücknahmesysteme würden bis zum Zeitpunkt, an dem die ersten gekennzeichneten Geräte zurückkommen, je ca. 200 – 300 Millionen Franken (insgesamt eine halbe Milliarde Franken) angehäuft haben. Die Erfahrung der Rücknahmesysteme in der EU hat jedoch gezeigt, dass ein derart massiver Kapitalaufbau und die Unterscheidung von „historical waste“ und „new waste“ nicht praxisnah und zielführend ist. Altgeräte, für welche in der

Vergangenheit keine Recyclinggebühren erhoben wurden, sollten dementsprechend vom zukünftigen System unbedingt kostenlos entgegengenommen und verwertet werden. Dies entspricht dem Verursacherprinzip, die Kosten werden solidarisch von den teilnehmenden Firmen, den neu verpflichteten Firmen, den Herstellern und Konsumenten getragen.

- **Die Schaffung eines „Clearing Houses“ auf Verordnungsstufe klärt die Schnittstellen zwischen den freiwilligen Rücknahmesystemen und der neuen staatlichen Organisation. „Cherry-picking“ kann so vermieden werden.** Erfahrungen in der EU haben gezeigt, dass der Aufbau mehrerer paralleler Rücknahmesysteme in einer gleichen Produktkategorie strukturelle Probleme mit sich bringen. Aus diesem Grund braucht es den Aufbau einer neutralen Stelle in Form eines „Clearing Houses“, welche auf Grund der ihr gemeldeten POM-Zahlen („Put On the Market“) festlegt, welches Rücknahmesystem wie viele Geräte von welcher Kategorie zu sammeln, zu recyceln und zu finanzieren hat, wie viele Geräte in den weniger besiedelten, entlegenen (Jura, Tessin, Wallis, Engadin etc.) zu sammeln sind und mit welchen Ausgleichszahlungen Ungleichgewichte zwischen den Systemen kompensiert werden. Mit klaren Vorgaben durch das Clearing House können ungewollte „Nebeneffekte“ der neu geschaffenen staatlichen Organisation reduziert werden, welche das heutige gut funktionierende und flächendeckende Recycling-System beeinträchtigen. Es verhindert beispielsweise, dass Grossverteiler, welche in den dicht besiedelten Agglomerationen ein grosses Sammelpotenzial haben, aus den bestehenden Rücknahmesystemen austreten und die gesammelten Geräte selber einem Entsorgungssystem übergeben um von der neuen staatlichen Organisation die Gebühr direkt zu erhalten (Cherry-Picking). Dadurch würde der Betrieb der Sammelstellen in den übrigbleibenden und entlegenen Gebieten so verteuert, dass die heutigen Rücknahmesysteme möglicherweise kapitulieren müssten.
- **Das BAFU muss als verantwortliche Aufsichtsbehörde den wirtschaftlichen und effizienten Umgang mit den Entsorgungsgebühren garantieren.** Gemäss Vorlage Art. 14 Buchstabe c kann die neue Abgabe für die Finanzierung der Tätigkeiten im Rahmen des Auftrags des BAFU und für den Aufwand des BAFU für die Unterstützung der Organisation verwendet werden. Dies birgt ein gewisses Risiko für Intransparenz bei den Personalkosten und macht eine Umgehung der Budgethoheit des Parlaments möglich. Gemäss Erläuterungstext zur Vorlage rechnet das Bundesamt mit einem zusätzlichen Personalaufwand von einer neuen Stelle. Diese Vorgabe ist einzuhalten.

b) Ausweitung Geltungsbereich und Harmonisierung mit den europäischen Richtlinien

Vor dem Hintergrund der knapper werdenden Ressourcen und der wachsenden Globalisierung unterstützen wir die Idee, die **Geräteliste zu erweitern und mit den europäischen Richtlinien WEE (2012/19/EU) zu harmonisieren**, insbesondere bei der **Definition von Geräten**. Auch wenn der Markt an Photovoltaikmodulen erst einen kleinen Markt umfasst, begrüssen wir eine Aufnahme dieser Kategorie in den Geltungsbereich. Neue Entwicklungen zeigen, dass Solarzellen wie beispielsweise Cadmiumtellurid-Solarzellen erhebliche Mengen an Schadstoffen enthalten können.

Folgende Punkte sind unbedingt zu beachten:

- **Die terminliche Umsetzung in der Schweiz ist exakt mit den umliegenden EU-Ländern abzustimmen.** Als Mitglied des Schengen-Raums ist für die Schweiz eine Kontrolle der grenzüberschreitenden Einfuhr von elektrischen und elektronischen Geräten (Einkaufstourismus) faktisch unmöglich.
- **Die Ausweitung des offenen Geltungsbereiches auf nicht berufliche (private) Anwendungen scheint uns verfrüht.** Aufgrund einer fehlenden Übergangsfrist für die Gerätekategorie 11 wären privat genutzte Geräte neu ab 1.1. 2014 betroffen, lange bevor sie es in der EU sein werden. Bei den beruflichen Anwendungen fehlen wichtige Ausnahmen analog zu WEEE (beispielsweise Verkehrsmittel, ortsfesten Grossanlagen und industrielle Grosswerkzeuge). Aufgrund einer fehlenden Übergangsfrist bedeutet die neue Kategorie 11

hier, dass alle beruflichen Anwendungen im Niederspannungsbereich neu von den Entsorgungsanforderungen gemäss Art. 9 betroffen sind. Die Folge wären deutlich höhere Entsorgungskosten. **Wir beantragen den Artikel 4 Buchstabe a Ziffer 11 zu streichen oder eine entsprechende Übergangsfrist bis mindestens 15.8. 2018 und entsprechende berufliche Ausnahmen zu formulieren.**

- Um die Auswirkungen der Revisionsvorlage einschätzen zu können, müssen bei der Erarbeitung der Richtlinien sowohl Verbände, als auch Importeure und Hersteller aller möglicherweise betroffenen Geräte und Anwendungen involviert werden.
- Die Anpassung der Gerätelisten, die durch das BAFU publiziert werden, muss in regelmässigen Abständen erfolgen und darf dem technologischen Fortschritt nicht hinterherhinken.

c) Lösungsansatz Online-Handel und Einkaufstourismus

Einer der wichtigsten Auslöser der Revision der VREG ist die Zunahme von Geräten, die aus dem Online-Handel und Einkaufstourismus stammen. *economiesuisse* bedauert, dass hier keine Lösung gefunden wurde. Der Anteil, welcher von den rechtmässig in der Schweiz besteuerten Geräten und eingebundenen Herstellern, Händlern und Importeuren quersubventioniert werden, wird gemäss unseren Einschätzungen eher zunehmen. **Um dieses Problem zu lösen ist eine verstärkte und verbindliche Zusammenarbeit zwischen der Oberzolldirektion und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) anzustreben.**

B) Anträge zu den Artikeln des Verordnungsentwurfs

Gemäss den oben aufgeführten allgemeinen Überlegungen beantragen wir folgende Ergänzungen und Änderungen der Vorlage:

Art. 2

-Ziffer 2 ist dahingehend zu klären: „Für Geräte in *privat genutzten* Bauten oder Fahrzeugen gilt die Verordnung nur, wenn..“

-Falls in Artikel 4 nicht auf die Gerätekategorie 11 verzichtet wird, sind hier Ausnahmen zu beruflichen Anwendungen analog WEEE aufzuführen

Art. 4

-Buchstabe a Ziffer 11 ist zu streichen (Gerätekategorie 11) oder eine entsprechende Übergangsfrist bis mindestens 15.8. 2018 einzuführen

Art. 8

-Neuer Abs. 3: „Rücknahmepflichtige sowie die Betreiber von öffentlichen und privaten Sammlungen und Sammelstellen müssen die Geräte und Bestandteile, die ihnen übergeben wurden, an ein geeignetes Rücknahmesystem weitergeben, soweit sie nicht selber als Rücknahmesystem vom BAFU anerkannt sind“

Art. 9

-Die vagen Formulierungen „soweit möglich“ (Art. 9 Ziffer 1 Buchstabe b) und „notwendig“ (Art. 9 Ziffer 2) sind zu streichen und durch „**wirtschaftlich tragbar**“ zu ersetzen.

-Ergänzung Ziffer 2: „Soweit es für die Einhaltung der Anforderungen nach Absatz 1 notwendig und *wirtschaftlich tragbar* ist, sorgen die Entsorgungspflichtige, *Sammelstellen, Transporteure und Entsorger* dafür, dass einzelne Gerätearten getrennt von anderen gesammelt und zwischengelagert werden.“

-Ergänzung Ziffer 3: „...und berücksichtigen entsprechende *umwelttechnologische und wissenschaftliche Erkenntnisse*, internationale Regulierungen...“

Einführung neuer Artikel vor Art. 10 im 3. Abschnitt

„Hersteller erfüllen ihre Entsorgungspflicht gemäss Art. 8 durch Beteiligung an einem Rücknahmesystem, das die Voraussetzungen gemäss Art. 18. erfüllt. Zur Finanzierung der Entsorgung erheben die Rücknahmesysteme nach transparenten und nicht diskriminierenden Kriterien von den angeschlossenen Herstellern einen vorgezogenen Entsorgungsbeitrag. Die Rücknahmesysteme führen ein öffentliches Register der beteiligten Hersteller.“

Art. 14

-Neuer Buchstabe a: Hier ist unbedingt das Finanzierungskonzept mit dem **Umlageverfahren** zu statuieren

-Präzisierung Buchstabe b: „Entschädigungen an Rücknahmepflichtige für die Beförderung und Behandlung von Geräten und Bestandteilen von Geräten, *wenn diese entsprechend den Vorgaben des „Clearing-Houses“ ihre Rücknahmepflicht erfüllen*“.

Artikel 16

-Ergänzung Ziffer 1: „Die Organisation selbst sowie deren Mitglieder mit strategischen oder exekutiven Funktionen dürfen keine wirtschaftlichen Tätigkeiten bei Herstellung, Import, Verkauf oder Verwertung von Geräten und Bestandteilen ausüben. *Die Organisation darf nicht gleichzeitig Systembetreiber sein. Sie baut keine eigenen Strukturen auf, sondern kauft die erforderlichen Systemdienstleistungen bei bestehenden Rücknahmesystemen ein.*“

-Ergänzung Abs. 3 mit neuem Buchstabe f.: „*Verzeichnis der der Organisation angeschlossenen Hersteller und Importeure*“.

Artikel 18

-Ergänzung Buchstabe c: „Sie stellen die umweltverträgliche Entsorgung von mindestens einer Gerätekategorie nach Artikel 5 schweizweit sicher, ohne einzelne Herstellerinnen und Hersteller, Händlerinnen und Händler, Marken, *Sammelstellen, Transporteure oder Entsorger* zu bevorzugen, *wenn die Anforderungen an die Entsorgung gemäss Artikel 9 eingehalten sind.*“

Allgemeine Bemerkung zu den Übergangsfristen

Die Übergangsfrist ist grundsätzlich bis 1.1. 2017 zu verlängern und auf alle neu betroffenen Geräte und Pflichten auszuweiten. Falls die Gerätekategorie 11 in Art. 4 nicht gestrichen wird, ist dafür zwingend eine Übergangsfrist bis mindestens 15.8. 2018 vorzusehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich,

Kurt Lanz
Mitglieder der Geschäftsleitung

Sarah Frey
Wissenschaftliche Mitarbeiterin Infrastruktur,
Energie und Umwelt