

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Oktober 2025

1013. Verordnungspaket Umwelt Frühling 2026 (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 25. Juni 2025 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation die Vernehmlassung zum Verordnungspaket Umwelt Frühling 2026. Mit dem vorliegenden Verordnungspaket sollen die folgenden Verordnungen revidiert werden:

- Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, SR 814.600), einschliesslich Änderung der Ordnungsbussenverordnung (SR 314.11)
Teil I: Umsetzung Gesetzesänderungen im Rahmen der Parlamentarischen Initiative 20.433 «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken»
Teil II: Umsetzung der Motion 24.3475 «Regulatorische Blockaden beim Zink-Recycling beheben»
- Totalrevision der Verordnung über Getränkeverpackungen (SR 814.621)

Die Vorlagen schaffen weitere wichtige Grundlagen für eine moderne sowie umwelt- und ressourcenschonende Abfall- und Ressourcenwirtschaft als Teil einer wettbewerbsfähigen Kreislaufwirtschaft.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als Word- und PDF-Dateien an polg@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 25. Juni 2025 haben Sie uns zur Vernehmlassung über das Verordnungspaket Umwelt Frühling 2026 eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die Stossrichtungen des Verordnungspakets und haben folgende Bemerkungen bzw. Anträge dazu:

A. Anträge und Bemerkungen zur Abfallverordnung

Wir begrüssen die Revision der Abfallverordnung (VVEA; SR 814.600) grundsätzlich. Die vorliegenden Anpassungen leisten einen wichtigen Beitrag zur kreislaufgerechten Abfallwirtschaft. Insbesondere begrüssen wir, dass die stoffliche vor der energetischen Verwertung ver-

ankert werden soll. Aus der neuen Abfall-Verwertungshierarchie würden erst dann direkte Kosten für die Wirtschaft entstehen, wenn künftig für bestimmte Abfallkategorien die Pflicht der stofflichen Verwertung eingeführt würde. Dazu muss aber der Nachweis erbracht werden, dass die stoffliche Verwertung einen ökologischen Nutzen hat und auch wirtschaftlich tragbar ist. Ausserdem klärt die Zuteilung von Verbrennungsrückständen aus Anlagen zur thermischen Behandlung zur Kategorie der Siedlungsabfälle verschiedene wettbewerbsrechtliche Fragen in Bezug auf die Behandlung im Inland. Ebenso erachten wir den Fokus auf eine Fremdstoffausschleusung und Ausweitung der Separatsammlung auf biogene Abfälle aus Industrie und Gewerbe als dringend notwendig.

Folgende Punkte der Vorlage erachten wir allerdings als kritisch:

- Bei bestehenden thermischen Verwertungsanlagen soll die Nutzung von CO₂ aus Rauchgas neu nicht mehr als Energienutzung ausserhalb der Anlagen gelten.
- Die Ausweitung des Begriffs «Verwertungsverfahren» auf Prüfung und Reinigung von Gegenständen führt zu einem nicht absehbaren Mehraufwand für die Kantone im Vollzug ohne ersichtlichen umweltrelevanten Nutzen.
- Begriffe werden innerhalb der Verordnung teilweise nicht einheitlich verwendet.

Zu einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Bst. a Ziff. 4 Begriff Siedungsabfälle

Wir stimmen der Variante 1 zu und unterstützen diese.

Begründung: Ein umsetzbarer Vollzug ist nur bei Variante 1 gewährleistet. Die Zuordnung des Abfall-Inputs zu Siedungsabfall und Marktkehricht ist nicht eindeutig und je nach Einzugsgebiet und Preispolitik der Kehrichtverwertungsanlage (KVA) variabel. Zudem sinkt die Umweltleistung, sollte ein Teil der Filterasche weiterhin mit dem Wälzrohrverfahren im Ausland behandelt werden.

Art. 12 Allgemeine Verwertungspflicht nach dem Stand der Technik

Antrag: Art. 12 sei durch einen neuen Abs. 4 wie folgt zu ergänzen:

Betriebe und Betriebsstätten, die Gegenstände entgegennehmen und diese lediglich zwischenlagern, um sie im Hinblick auf eine Wiederverwendung zu prüfen und zu reinigen, bevor sie weitergegeben oder weiterverkauft werden, werden von der Bewilligungspflicht nach Artikel 8 VeVA und der Berichterstattung nach Artikel 27 VVEA befreit.

Begründung: Werden Behandlungsschritte wie «Prüfung» und «Reinigung» als Verfahren zur Abfallbehandlung bzw. -aufbereitung definiert, führt dies in der Praxis zu einer nicht absehbaren Zunahme von Abfallbetrieben, die gemäss dem geltenden Abfallrecht durch die Kantone bewilligt und kontrolliert werden müssten – z. B. im Fall von Elektro-Schrott (ak-Abfälle). Bei nichtkontrollpflichtigen Abfällen (nk) würden viele Betriebe mit Erfassungs- und Berichterstattungspflichten belegt. Während Prüfungen oder auch Reinigungen direkt vor Ort oder in einem Betrieb A stattfinden können, kann die Reparatur eines Gegenstands oder Geräts – nach einer initialen Prüfung in Betrieb A – oft auch zentral in einem Reparaturbetrieb B durchgeführt werden. In anderen Fällen führt ein Betrieb C aber auch alle Schritte durch. Die Definition von einem Betrieb A (nur «prüfen» und «reinigen») als Abfallbetrieb, weil er gemäss Definition eine Abfallbehandlung bzw. -aufbereitung durchführt, zieht somit sämtliche Pflichten für nicht kontrollpflichtige (nk) und andere kontrollpflichtige (ak) Betriebe nach sich, wie beispielsweise eine jährliche Abfallmeldung bei nk-Abfällen und bei ak-Abfällen überdies eine VeVA-Bewilligung mit regelmässiger kantonomer Kontrolle vor Ort.

Art. 31 Bst. c Energienutzung bei thermischen Anlagen

Antrag: Bst. c sei wie folgt zu ändern: bei diesen Anlagen, ~~in denen Siedlungsabfälle nach Artikel 3 Buchstabe a Ziffern 1–3 oder Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung verbrannt werden~~, mindestens 80% des Energiegehalts ausserhalb der Anlagen genutzt wird; die Nutzung von Energie zur Abscheidung von CO₂ aus dem Rauchgas gilt als Nutzung ausserhalb der Anlagen.

Begründung: Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb nur bei der energetischen Verwertung von Siedlungsabfällen (in KVA) Vorgaben zur energetischen Effizienz gemacht werden. Die Vorgaben sollten für alle thermischen/energetischen Verwertungsanlagen (z. B. Altholzverbrennungen) gelten. Insbesondere neue Anlagen sind energetisch optimiert zu betreiben.

Art. 32 Abs. 2 Bst. a und g Anforderungen an thermische Anlagen

Anträge:

Bst. a. sei wie folgt zu ändern: von Abfällen ~~Siedlungsabfällen nach Artikel 3 Buchstabe a Ziffern 1–3 und Abfällen vergleichbarer Zusammensetzung~~ mindestens 55% des Energiegehalts ausserhalb der Anlagen genutzt wird;

Bst. g. sei wie folgt zu ändern: ~~bei Anlagen, in denen Siedlungsabfälle nach Artikel 3 Buchstabe a Ziffern 1–3 oder Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung verbrannt werden~~, Metalle aus der Filterasche zurückgewonnen werden.

Begründung: Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb nur bei der energetischen Verwertung von Siedlungsabfällen Vorgaben zur energetischen Effizienz gemacht werden. Die Vorgaben sollten für alle thermischen/energetischen Verwertungsanlagen (z. B. Altholzverbrennungen) gelten.

Neu fällt in Art. 32 Abs. 2 Bst. a die Nutzung von Energie zur Abscheidung von CO₂ aus Rauchgas als Nutzung ausserhalb der Anlagen weg. Der erläuternde Bericht geht auf diese Änderung nicht ein; für uns ist diese Änderung nicht nachvollziehbar. Sollten thermische Verwertungsanlagen wie bis anhin die Abscheidung von CO₂ aus Rauchgas als Nutzung ausserhalb der Anlage geltend machen können, ist zu prüfen, ob der gleiche Anteil des Energiegehalts (80%) wie bei neuen Anlagen für die bereits in Betrieb stehenden thermischen Verwertungsanlagen gelten soll.

Art. 34 Betrieb

Antrag: Abs. 3 sei wie folgt zu ändern: «Verpackte biogene Abfälle dürfen in Kompostierungs- und Vergärungsanlagen nach Absatz 1 ~~ausserhalb von Abwasserreinigungsanlagen~~ nur verrottet oder vergärt werden, (...)»

Begründung: Bezüglich Verpackung sollen die gleichen Anforderungen für Co-Vergärungen auf Abwasserreinigungsanlagen (ARA) wie für übrige Vergärungsanlagen gelten. Durch die heute auf ARA praktizierte Co-Vergärung von verpackten biogenen Abfällen wird das Abwasser unnötigerweise mit Verpackungsmaterial bzw. Plastik verunreinigt. Dieser Rücklauf führt in den Gewässern zu einer zusätzlichen Belastung mit Plastik.

Anhang 7

Antrag: Der Titel sei wie folgt anzupassen: «Anforderungen an Holzabfälle zur stofflichen und ~~energetischen thermischen~~ Verwertung»

Begründung: Im Titel von Anhang 7 ist zwecks Einheitlichkeit «thermische Verwertung» durch «energetische Verwertung» zu ersetzen.

B. Anträge und Bemerkungen zur Verpackungsverordnung

Wir begrüssen grundsätzlich die vorliegende Totalrevision und die Entwicklung hin zu einer generellen Verpackungsverordnung (VerpV). Dies gilt auch im Hinblick darauf, dass die Verordnungsrevision zum Ziel hat, den Unternehmen bei der Umsetzung einen möglichst grossen Handlungsspielraum einzuräumen und dass Branchenvertretende in die Erarbeitung der Vorlage einbezogen wurden. Ebenfalls begrüssen wir die vorgesehene Bagatellgrenze für kleine Unternehmen bei der Mitteilungspflicht für das Inverkehrbringen von Verpackungen.

Die Verordnung stellt erstmals grundlegende Anforderungen an die Herstellung von Verpackungsmaterialien und den Einsatz von Rezyklaten in neuen Verpackungen. Sie legt ein Augenmerk auf die Rezyklierbarkeit von Verpackungen. Mit der VerpV wird flächendeckend und somit einheitlich die Rücknahmepflicht und Verwertung von Einwegverpackungen aus Kunststoffen und Getränkekartons geregelt. Hierzu möchten wir festhalten, dass es sehr wichtig ist, dass eine gute Durchlässigkeit der derzeit auf dem Markt vorhandenen Sammelsysteme und eine klare und transparente Finanzierung gewährleistet ist. Dieser Punkt ist vor allem wichtig, wenn die Gemeinden über ihre kommunalen Sammelstellen bzw. Entsorgungshöfe bei der zukünftigen Sammlung mit-helfen sollen und dafür auch kostendeckend entschädigt werden müssen.

Der Ausbau der vorgezogenen Entsorgungsgebühr bei Glas ist dringend notwendig, um die Gemeinden finanziell zu entlasten.

Insbesondere folgende Punkte der Vorlage erachten wir allerdings als kritisch und verbesserungsfähig: Die Mitteilungspflichten beim Inverkehrbringen, bei der Rücknahme und der Verwertung von Verpackungen sind aus unserer Sicht unzureichend, um eine ausreichende Transparenz der Stoffströme in der Entsorgung bzw. Verwertungskette zu gewährleisten. Das gilt ebenfalls für die Messgrößen und die Art und Weise, wie diese Transparenz gemessen, sichergestellt und kontrolliert werden soll. Weiter ist nicht klar, mit welcher unabhängigen Kontrollstelle im Vollzug die Sammlungen und Verwertungswege kontrolliert werden sollen. Es ist unklar, nach welchen Kriterien und Mechanismen dies geschieht und welche Kriterien und Anforderungen für eine nationale Anerkennung einer privaten Branchenorganisationen nach Art. 32a^{ter} USG gelten, die dann für Händlerinnen und Händler sowie Herstellerinnen und Hersteller die subsidiäre Rücknahmepflicht und die damit verbundenen Mitteilungspflichten übernehmen und ausführen kann. Aus unserer Sicht sind eine möglichst umfassende und lückenlose Transparenz und Kriterien in der Entsorgungs- bzw. Verwertungskette notwendig. Dies gilt mindestens bis zum entstehenden sekundären Rohstoff (z. B. Kunststoff-Re-Granulate) bzw. bis zur thermischen Verwertung der nicht stofflich verwertbaren Anteile der Kunststoffsammlungen. Es umfasst auch regelmässige unabhängige Kontrollen und Berichterstattungen. All dies sind entscheidende und kritische Faktoren für den Erfolg einer neuen Separatsammlung und wie eine solche von der Bevölkerung angenommen und umgesetzt wird. Sind Transparenz und Vertrauen nicht oder in ungenügendem Masse gegeben, besteht die Gefahr, dass die Haushalte nicht im gewünschten Mass bereit sind, den Aufwand für eine zusätzliche und zurzeit noch kostenpflichtige Separatsammlung im breiten Stil auf sich zu nehmen und mitzutragen. Zudem sollte mindestens die Verwertungsquote für rücknahme-

pflichtige Einwegverpackungen aus Kunststoff mit einem Zielpfad versehen und bis 2040 kontinuierlich erhöht werden. Dies gewährleistet aus unserer Sicht auch, dass in der Produktion von Verpackungen vermehrt darauf geachtet wird, dass diese recyclingfähig sind (Design-for-Recycling).

Zu einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Bst. n Begriffe

Antrag: Bst. n sei wie folgt zu formulieren: «Inverkehrbringerinnen und Inverkehrbringer: natürliche oder juristische Personen, die Produkte und Bestandteile beruflich oder gewerblich herstellen oder zur gewerblichen Abgabe einführen oder in der Schweiz beziehen und sie gewerblich abgeben;

Begründung: Neu wird in der VerpV zwischen Herstellerinnen und Herstellern und Händlerinnen und Händlern unterschieden. Der bisher verwendete Begriff des Inverkehrbringers würde die Lesbarkeit und die Kohärenz mit anderen gesetzlichen Grundlagen wesentlich verbessern.

Art. 3 Bst. b Allgemeine Anforderungen an Verpackungen

Antrag: Bst. b sei wie folgt zu ändern: «bei der für die Sammlung, die Behandlung und dem das Recycling geeignet sind und nicht zu erheblichen technischen Schwierigkeiten oder erheblichen Mehrkosten führen;»

Begründung: Eine Präzisierung ist nötig, damit der Vollzug durch die kantonalen Behörden einfacher wird und zudem der stofflichen Verwertung ein höheres Gewicht beigemessen wird.

Art. 5 Anforderungen an die Entsorgung von Getränkekartons und Einwegverpackungen aus Kunststoff

Anträge: Abs. 1 Bst. e und Abs. 2 seien zu ändern und zu ergänzen:

Abs. 1 Bst. e: «nicht stofflich verwertbare Verpackungen und Behandlungsreste aus der Sammlung und Erstbehandlung (Sortierung) zunächst stofflich-energetisch und dann rein energetisch im Inland verwerten. Die Rückführung von Mengen-Äquivalenten ist dabei ausreichend.»

Abs. 2: «Die Rücknahmepflichtigen nach Absatz 1 publizieren jährlich einen Bericht, in welchem sie die Erfüllung der Vorgaben nach Absatz 1 Buchstaben a–e nachvollziehbar und kontrollierbar darlegen. Sie stellen diesen Bericht dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und den Kantonen zu.»

Begründung: Durch die hier vorgeschlagene Präzisierung von Bst. e wird klar, dass die geforderte Verwertung für Händlerinnen und Händler sowie Herstellerinnen und Hersteller nach der Sammlung und Sor-

tierung abgeschlossen ist. Allfällige weitere Behandlungsrückstände, die bei späteren Aufbereitungsprozessen anfallen, sollen nicht mehr unter diese Regelung fallen. Durch die geforderte Verwertung im Inland wird sichergestellt, dass Sortierreste und Behandlungsrückstände nach dem Stand der Technik verwertet und diese Abfälle nicht unkontrolliert in Drittländer exportiert und auf eine nicht mehr kontrollierbare Art verwertet bzw. entsorgt – im schlechtesten Fall deponiert – werden. Dieses Vorgehen wird auch bereits bei bestehenden Systemen angewendet, beispielsweise in der Kooperationsvereinbarung des Kantons Zürich mit dem Verband Schweizer Plastic Recycler.

Art. 20 Mitteilungspflichten Getränkeverpackungen

Anträge:

Art. 20 sei wie folgt zu ergänzen: Abs. 1 Bst. c. (neu): Verpackungen aus Kunststoff aufgelistet nach den verschiedenen Polymeren, insbesondere PET, PE, PP, PS, PVC.

Abs. 2 (neu): Das BAFU stellt entsprechende digitale Vorlagen zur Erfüllung der Mitteilungspflicht zur Verfügung.

Abs. 3 (neu): Das BAFU publiziert die Mengen der eingesetzten Verpackungsmaterialien in aggregierter Form jährlich.

Begründung: Die Vorgaben von Art. 20 sind den Vorgaben in Art. 21 und 22 anzugleichen. Die unterschiedlichen Verpackungsarten sind gleich zu behandeln.

Art. 23 Mitteilung an private Meldestellen

Antrag: Die Kriterien und Anforderungen an die privaten Meldestellen sind zu präzisieren.

Begründung: Sowohl in der Verordnung als auch in den Erläuterungen fehlen Ausführungen zur Art bzw. zu Anforderungen an die privaten Meldestellen. Es ist dementsprechend nicht ausreichend klar, wer diese Aufgaben zukünftig wahrnehmen soll.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli