



21.4332

Postulat UREK-N.**Anreiz für sparsamen Umgang
mit Deponieraum und für Recycling
von Baustoffen****Postulat CEATE-N.****Incitation à une utilisation économe
des décharges et au recyclage
des matériaux de construction**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.22

Antrag der Mehrheit

Annahme des Postulates

Antrag der Minderheit

(Egger Mike, Dettling, Graber, Imark, Page, Rüegger, Wobmann)

Ablehnung des Postulates

Proposition de la majorité

Adopter le postulat

Proposition de la minorité

(Egger Mike, Dettling, Graber, Imark, Page, Rüegger, Wobmann)

Rejeter le postulat

Munz Martina (S, SH), für die Kommission: Im Rahmen der Beratungen zur Kreislaufwirtschaft hat sich die vorberatende UREK-N mit den Deponien für Bauabfälle befasst. Sie beantragt Ihnen mit 17 zu 7 Stimmen, das Postulat 21.4332, "Anreiz für sparsamen Umgang mit Deponieraum und für Recycling von Baustoffen", anzunehmen. Mit dem Postulat soll geprüft werden, wie mit dem Deponieraum sparsam umgegangen werden kann und wie Anreize für Recycling von Baustoffen geschaffen werden können.

Der Deponieraum in der Schweiz ist knapp. Der Bedarf an Deponieraum steigt stetig, die Kapazitäten vieler Deponien sind ausgeschöpft. Neue Deponien stossen vermehrt auf Kritik; sie bringen oft grosse Konflikte mit den Fruchtfolgeflächen und dem Natur- und Landschaftsschutz mit sich. Zudem ist jede Deponie mit Umweltrisiken verbunden. Durch mehr Recycling wird weniger Deponieraum benötigt, Umweltrisiken werden vermindert.

Es gibt in der Schweiz ein grosses Handlungspotenzial bezüglich Kreislaufwirtschaft und Recycling von Baumaterialien. Der allergrösste Teil des Aushubmaterials landet in Deponien. Gemäss Abfallverordnung müssten aber Bauabfälle "möglichst vollständig" verwertet werden. Doch in der Praxis sieht es anders aus.

Das Problem liegt beim Preis: Recyclingbaustoffe sind zwar von guter Qualität, aber weil neuer Kies in der Regel günstiger ist, fehlt der Anreiz, Recyclingmaterialien einzusetzen – deponieren statt recyceln. Heute werden Deponien gefüllt und wertvolle Ressourcen verbraucht. Mineralien wie Kies und Sand sind bei Abfallfraktionen mengenmässig am relevantesten. Es ist sinnvoll, diese Massenströme zu reduzieren, um Deponieraum einzusparen. Das wäre ein wichtiger Beitrag zur Reduktion der grauen Umweltbelastung, zur Ressourcenschonung und zur Kreislaufwirtschaft. Mit Anreizen, beispielsweise durch Lenkungsabgaben, könnte man sicherstellen, dass die Verwertung von Bauabfällen nach dem Stand der Technik erfolgt und dass rezykliertes Baumaterial konkurrenzfähig ist.

Eine Abgabe für Deponien des Typs B, früher Interstoffdeponien genannt, betrifft verwertbare Bauabfälle wie Beton, Fundationskiese und wenig verschmutztes Aushubmaterial. Im Jahr 2018 wurden rund 6 Millionen Ton-



nen Abfälle auf

AB 2022 N 514 / BO 2022 N 514

Deponien des Typs B entsorgt. Das BAFU hat in einer ersten Schätzung die Höhe für eine Lenkungsabgabe auf 10 bis maximal 50 Franken pro Tonne berechnet. Dadurch würde sich die abgelagerte Menge voraussichtlich halbieren. Zusätzlich müsste aber auch eine Abgabe für Deponien des Typs A, für unverschmutztes Aushubmaterial, geprüft werden.

Die Bauwirtschaft produziert jährlich gut 70 Millionen Tonnen Aushub- und Abbruchmaterial, was mehr als vier Fünfteln des gesamten Schweizer Abfalls entspricht. Mit recyceln statt deponieren könnte viel Deponieraum vermieden werden.

Für eine Lenkungsabgabe könnten Synergien mit der bereits bestehenden Abgabe Vasa, der Abgabe zur Sanierung von Altlasten, genutzt werden. Der Ertrag könnte teilweise zweckgebunden eingesetzt werden, um rezykliertes Material zu vergünstigen.

Ich bitte Sie, unterstützen Sie das Postulat der UREK-N zur Vermeidung von Deponien und zur Förderung von Recycling-Baumaterialien. In der Kommission wurde der entsprechende Antrag mit 17 zu 7 Stimmen klar angenommen. Mit dem Postulatsbericht erhalten wir eine Auslegeordnung, wie wir mit dem knappen Deponieraum in der Schweiz haushälterischer umgehen können und wie in der Bauwirtschaft Recyclingmaterialien konkurrenzfähig werden.

Wasserfallen Christian (RL, BE): Frau Kollegin Munz, ich glaube, Sie haben eine sehr wichtige Zahl unterschlagen. Schon heute werden rund 80 Prozent der Baumaterialien recyclet, und Sie wollen eine Lenkungsabgabe auf dieses Material erheben. Aber ist Ihnen bewusst, dass nicht die Bauwirtschaft das Material definiert, sondern derjenige, der das Bauwerk ausführen lassen will, nämlich der Bauherr? Das Bundesamt für Strassen beispielsweise kann für die Offertstellung also entsprechend verlangen, dass mit Recyclingmaterial gebaut wird. Müsste dann also das ASTRA die Lenkungsabgabe bezahlen?

Munz Martina (S, SH), für die Kommission: Es kann durchaus sein, dass auch das ASTRA die Lenkungsabgabe zahlen muss. Tatsache ist, dass Aushubmaterial und Baumaterialien heute hauptsächlich deponiert und nicht recyclet werden, weil rezykliertes Material teurer ist, und wir müssen schauen, dass wir Baumaterialien und auch Aushubmaterial rezyklieren und nicht deponieren.

Bulliard-Marbach Christine (M-E, FR), pour la commission: Ces dernières années, votre Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie a examiné de manière approfondie la question de l'économie circulaire. Dans le sillage de l'initiative parlementaire 20.433 qui vise à renforcer l'économie circulaire en Suisse, une révision complète de la législation a été mise en consultation à la fin de l'année dernière. Son objectif est d'utiliser efficacement et durablement les matières premières tout au long du cycle de vie des produits, ceci dans l'intérêt de l'économie et de l'environnement.

Jusqu'à présent, le secteur des matériaux de construction a été délibérément omis de ce projet. Cependant, la commission estime qu'il existe également un potentiel d'optimisation dans ce secteur économique à forte consommation de ressources. Dans cette logique, le Conseil fédéral a adapté fin février l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets de manière que l'asphalte usagé soit à l'avenir davantage recyclé que mis en décharge.

Il s'agit maintenant d'analyser plus précisément, en disposant d'une vue d'ensemble, quelles sont les possibilités concrètes de mieux utiliser les ressources issues du secteur de la construction. A cette fin, votre commission a décidé, par 17 voix contre 7, de déposer un postulat de commission lors de sa séance du mois d'octobre 2021.

Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner l'introduction d'une taxe d'incitation pour la mise en décharge des déchets de matériaux de construction. La commission suppose qu'il existe un potentiel d'optimisation, notamment pour le recyclage des matériaux de construction. L'administration doit montrer dans un rapport quels seraient le potentiel et les effets d'une telle taxe sur les branches économiques affiliées.

Dans le secteur de la construction, les cycles sont encore moins fermés que dans d'autres secteurs. L'une des principales raisons est qu'il est encore relativement bon marché de stocker les déchets et les matériaux d'excavation dans des décharges. Pourtant, le gravier, le béton, le sable, les briques et d'autres matériaux de construction pourraient techniquement être recyclés et réintroduits dans le circuit économique.

Ce processus de recyclage offre un potentiel économique aux entreprises qui traitent des matériaux. Parallèlement, un circuit fermé aurait des effets positifs sur l'environnement. En effet, les décharges de matériaux de construction polluent le paysage et les sols. En réduisant l'espace des décharges, nous protégeons donc la na-



ture. Il pourrait également y avoir une valeur ajoutée considérable dans le contexte de la politique climatique. En effet, l'extraction et la transformation des matériaux de construction génèrent de nombreuses émissions grises. Une taxe d'incitation permettrait de garantir que le recyclage des matières premières dans le secteur de la construction soit compétitif par rapport à l'utilisation des nouvelles ressources.

Une minorité de sept membres de la commission s'est prononcée contre le dépôt de ce postulat, exprimant des doutes quant aux effets escomptés d'une taxe d'incitation. En outre, la minorité estime que l'intervention est trop forte et elle craint des effets négatifs pour le secteur de la construction.

Je rappelle que l'adaptation législative en cours n'inclut pas encore le secteur de la construction. Avec ce postulat, nous souhaitons évaluer le potentiel d'un renforcement de l'économie circulaire dans ce secteur. Le Conseil fédéral salue cette démarche et propose d'accepter le postulat. En votant oui, vous permettrez une analyse approfondie des chances et des risques d'une taxe d'incitation.

Au nom de la commission, je vous propose d'accepter ce postulat.

Egger Mike (V, SG): Ich spreche zum Antrag meiner Minderheit, welche gegen das Postulat "Anreiz für sparsamen Umgang mit Deponieraum und für Recycling von Baustoffen" ist. Mit dem Postulat soll der Bundesrat beauftragt werden, eine Lenkungsabgabe für die Deponierung von Bauabfällen zu prüfen, welche insbesondere im Bausektor Anreiz für eine verstärkte Schliessung von Stoffkreisläufen schaffen soll. Nach unserer Einschätzung ist dieser Vorstoss leider einmal mehr auf "Projektitis" in der Umweltpolitik zurückzuführen und schießt mit der Einführung einer Lenkungsabgabe für die Deponierung von Bauabfällen an den Zielen, den ökologischen Fussabdruck zu begrenzen und die Kreislaufwirtschaft zu fördern, leider vorbei. Lassen Sie mich dies kurz näher erläutern:

1. Der BAFU-Abfallbericht 2008 sowie eine weitere Studie aus dem Jahre 2016 stellen fest, dass über 80 Prozent der mineralischen Baustoffabfälle im Stoffkreislauf behalten werden. Dieser hohe Anteil hängt vor allem damit zusammen, dass bereits vor über zwanzig Jahren begonnen wurde, das Wiederverwerten von Bauabfällen mit hohen Investitionen zu fördern und die primären Rohstoffreserven zu schonen. Bei den verbleibenden 20 Prozent handelt es sich zum grossen Teil um Bauabfälle, die gar nicht rezyklierbar sind.

2. Die nachhaltigsten Bauwerke sind Bauwerke wie beispielsweise das 1927 Jahre alte Kolosseum in Rom, welches sich durch eine lange Lebensdauer auszeichnet. Aufgrund der langlebigen Bausubstanz fallen in der Schweiz pro Jahr nur etwa 12 Millionen Tonnen Rückbaumaterialien an. Diese Menge hat sich in den vergangenen Jahren stabil entwickelt. Man darf davon ausgehen, dass das auch in Zukunft so weitergehen wird.

3. Da bereits über 80 Prozent der mineralischen Rohstoffe wiederverwertet werden, ist gemäss Pareto-Prinzip die Ausschöpfung des Potenzials der verbleibenden 20 Prozent nur noch mit 80 Prozent des Gesamtaufwands möglich. Die Wirkung einer Lenkungsabgabe auf Bauabfällen würde deswegen in keinem normalen Verhältnis zum Aufwand stehen.

4. Gemäss der Begründung des Postulates soll geprüft werden, ob die Lenkungsabgabe das Deponieren verteuert und so den Anreiz für Recycling erhöht. Da aber bereits über 80 Prozent der Rückbaumaterialien im Kreislauf belassen

AB 2022 N 515 / BO 2022 N 515

werden, wird durch eine Lenkungsabgabe auf den Bauabfällen nur das Deponieren verteuert. Der Anreiz für das Recycling bleibt entsprechend gleich gross.

5. Die Lenkungsabgabe auf dem Deponieren von Bauabfällen kann einfach umgangen werden, indem die Bauabfälle insbesondere von den Grenzregionen ins Ausland exportiert werden. Es dürfte wirtschaftlich und ökologisch aber wahrscheinlich kaum im Interesse der Postulanten sein, wenn wir auf einmal einen Deponietourismus in diesem Land haben.

Schlussendlich möchte ich noch klarstellen, dass der Text den Eindruck erweckt, dass die Deponierungskosten in der Schweiz tief seien. Das trifft aber nicht zu. Die Deponierungskosten sind in den Nachbarländern teils deutlich tiefer als in der Schweiz. Zudem wird in der Begründung des Postulates ausgeführt, dass eine weitere Reduktion der Deponierung durch subventioniertes Recycling zu einer Reduktion der grauen Umweltbelastung führen würde. Das Recyclen von mineralischen Abfällen erlaubt zwar, Primärrohstoffe zu schonen, was absolut positiv und erstrebenswert ist, es verursacht aber tendenziell nicht weniger, sondern mehr Umweltemissionen. Hier haben wir einmal mehr einen klaren Zielkonflikt, was Links-Grün nicht wahrhaben will.

Geschätzte Kolleginnen und Kollegen des bürgerlichen Lagers, wollen wir wirklich ein Postulat verabschieden, welches eine Branche mit einer Recyclingquote von 80 Prozent noch weiter unter Druck setzt? Wollen wir der UREK-N, welche das Thema der Kreislaufwirtschaft intensiv behandelt, nun wirklich mit einem Postulat vor-



greifen? Oder wollen wir die freiheitlichen Bestrebungen der Wirtschaft sowie die Vorgehensweise der UREK-N unterstützen?

Wenn Sie zu einer liberalen Wirtschaftspolitik stehen, dann bitte ich Sie, das Postulat abzulehnen und die UREK-N am Thema arbeiten zu lassen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es ist eine Tatsache: Deponieraum in der Schweiz ist knapp. Der verfügbare Platz in den bestehenden Deponien wird immer kleiner, und die Errichtung von neuen Deponien wird immer schwieriger. Der verfügbare Platz sollte deshalb nur für jene Abfälle genutzt werden, die schlecht verwertbar sind. Trotzdem werden jährlich noch immer rund sechs Millionen Tonnen mineralische Bauabfälle, die zum Teil verwertet werden könnten, auf Deponien abgelagert, und es ist so, dass sich ein Rückgang nicht abzeichnet.

Das zeigt, dass die aktuellen Massnahmen nicht ausreichen, um die Ablagerung von verwertbaren Bauabfällen – wir sprechen ja hier von "verwertbaren" Bauabfällen – zu reduzieren. Der Betrieb der Deponien für Bauabfälle obliegt den privaten Unternehmen, das wissen Sie. Die öffentliche Hand hat daher keinen direkten Einfluss auf die Preisgestaltung und kann auch nicht steuern, wie viel verwertbarer Bauabfall in den Deponien abgelagert wird.

Ihre Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie hat ein Postulat eingereicht, das vom Bundesrat verlangt, dass er die Einführung einer Lenkungsabgabe für die Deponierung von Bauabfällen prüft. Ein Postulat ist eben ein Prüfauftrag. Ich denke, gerade in Bezug auf die Argumente, die von der Minderheit Ihrer Kommission vorgebracht worden sind und die ich für durchaus prüfenswert halte, dass das ja genau das Wesen eines Postulates ist. Man schaut, ob mit einer gesamtschweizerischen Lenkungsabgabe verhindert werden kann, dass Bauabfälle eben zu günstig abgelagert werden, respektive ob hier ein Anreiz geschaffen werden kann, solche verwertbaren Bauabfälle wiederzuverwerten anstatt zu deponieren. Auch Anreize für ein verstärktes Bauabfallrecycling sollen geschaffen werden.

Ich betone aber noch einmal, ich glaube, das ist in diesem Kontext wichtig: Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte, dass der Bundesrat "prüft", ob eine Lenkungsabgabe tatsächlich ein geeignetes Mittel zur Förderung des Baustoffrecyclings ist. Ein Vorentscheid für oder wider eine solche Lenkungsabgabe wird mit dem vorliegenden Postulat nicht gefällt. Es wurde von Herrn Nationalrat Mike Egger auch zu Recht erwähnt, dass die UREK-N, der Bundesrat und auch das BAFU sich intensiv mit der Kreislaufwirtschaft beschäftigen und gesehen haben, was da für ein Potenzial besteht. Ich denke, dieses Postulat ist in diesem Sinne ergänzend: Was kann im Sinne einer Stärkung der Kreislaufwirtschaft bereits gemacht werden? Mit welchen Instrumenten könnte man allenfalls noch zusätzliche Anreize setzen, um verwertbare Bauabfälle besser bzw. vermehrt zu verwerten?

In diesem Sinne bitte ich Sie, diesen Auftrag zu einer Überprüfung anzunehmen. Noch einmal: Es ist kein Vorentscheid für oder gegen eine Lenkungsabgabe. Es ist aber ein Instrument, das gerade in der liberalen Wirtschaftsordnung immer wieder verlangt wird. Man sagt, man solle mit Lenkungsabgaben und nicht mit Verboten arbeiten. In diesem Sinne kann das ein Instrument sein, dessen Prüfung sinnvoll ist.

Wasserfallen Christian (RL, BE): Zuerst meine Interessenbindung: Ich bin Präsident von Infra Suisse, dem Branchenverband der im Infrastrukturbau tätigen Unternehmen.

Frau Bundesrätin, als Vorsteherin des UVEK und darin des Bundesamts für Strassen, des Bundesamts für Verkehr usw. sind Sie ja die grösste Bauherrin des Landes. Ist es nicht besser, über das neue Beschaffungsrecht und die Nachhaltigkeitskriterien, zum Beispiel den Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz, mehr Recycling-Baustoffe bei Projekten einzufordern? Oder wäre es nicht eine viel bessere Idee, zu erlauben, dass man das Material, das heute per Verordnung deponiert werden muss, weil irgendwelche Stoffe drin sind, wieder einsetzen darf? Wäre das nicht die viel intelligentere Lösung als eine Lenkungsabgabe?

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Vielen Dank für diese Frage, Herr Nationalrat Wasserfallen. Ich kann Ihnen versichern: Das ASTRA als grosse Bauherrin in diesem Land ist bereits vorbildlich, wenn es um die Kreislaufwirtschaft geht, und setzt sich sehr dafür ein, dass eben auch Baustoffe oder Bauabfälle wiederverwertet werden können. Ich habe vorhin deutlich gesagt: Dieses Postulat hindert uns nicht daran, auch allenfalls andere Möglichkeiten für eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft in diesem Bereich zu prüfen. Deshalb ist dieses Postulat nicht ein Entscheid für oder gegen eine Lenkungsabgabe, sondern es ist ein Auftrag, zu prüfen, wie man noch stärker Bauabfälle wiederverwerten oder das Recycling stärken kann. Der Sinn und das Ziel dieses Postulates ist ja, Bauabfälle, die verwertet werden können, nicht länger auf Deponien zu bringen.

Egger Mike (V, SG): Geschätzte Frau Bundesrätin, in der Baubranche haben wir bekanntlich eine Recycling-



quote von 80 Prozent. Was sagen Sie zum Zielkonflikt, dass recyceln zwar primär Rohstoffe schont, aber eben auch mehr Umweltemissionen verursacht?

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Herr Nationalrat Egger, das Ziel muss natürlich sein, dass man die gesamten Prozesse anschaut. Es ist ja das Wesen der Kreislaufwirtschaft, dass man nicht einen Aspekt anschaut und dann die anderen vernachlässigt, sondern dass man sich Überlegungen zum ganzen Kreislauf macht. Aber ich sage es noch einmal: Wir wissen, dass heute immer noch jährlich rund sechs Millionen Tonnen mineralische Bauabfälle auf Deponien abgelagert werden, welche zum Teil eben verwertet werden könnten. Ich denke, das Recycling ist eine Möglichkeit, aber der sparsame Umgang ist auch eine oder sogar noch die bessere. Wir müssen den ganzen Kreislauf anschauen, und dieses Postulat schaut einen Aspekt an. Aber selbstverständlich, vielleicht kommen wir mit diesem Postulat zum Schluss, dass eine Lenkungsabgabe nicht das geeignete Instrument ist und dass es andere Möglichkeiten gibt. Herr Nationalrat Wasserfallen hat Möglichkeiten erwähnt. Es ist genau der Zweck dieses Postulates, diese Fragen vertieft anzuschauen. Das möchte der Bundesrat tun, und deshalb ist er bereit, dieses Postulat anzunehmen.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme des Postulates. Eine Minderheit Egger Mike beantragt, das Postulat abzulehnen.

AB 2022 N 516 / BO 2022 N 516

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.4332/24739)

Für Annahme des Postulates ... 115 Stimmen

Dagegen ... 66 Stimmen

(4 Enthaltungen)