

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. Februar 2017

111. Verordnungen zum Umweltrecht, Änderung (Verordnungspaket Umwelt Herbst 2017, Vernehmlassung)

Mit dem «Verordnungspaket Umwelt Herbst 2017» schlägt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Änderungen von fünf Verordnungen des Umweltrechts vor. Diese Änderungen betreffen die folgenden Regelungsbereiche:

- Senkung des Höchstgehaltes an Chlorparaffinen in Gegenständen:
Nachdem die EU den Höchstgehalt kurzkettiger Chlorparaffine in Gegenständen gesenkt hat, soll dies auch in der Schweiz umgesetzt werden. Dazu ist eine Anpassung der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV) erforderlich.
- Umsetzung des Minamata-Übereinkommens der Vereinten Nationen (Quecksilber-Konvention):
Dieses Übereinkommen bezweckt eine Verminderung der Verwendung des toxischen Metalls Quecksilber zum Schutz der Gesundheit des Menschen und der Umwelt. Die Schweiz hat einen Grossteil der Inhalte des Übereinkommens im bestehenden Recht bereits umgesetzt.
Die Anpassungen des Chemikalien- und insbesondere des Abfallrechts sind dabei erforderlich, um zu verhindern, dass in der Schweiz gewonnenes Recyclingquecksilber wieder auf den globalen Quecksilbermarkt gelangt. Es soll künftig nur noch umweltgerecht abgelagert werden können. Für die Ein- und Ausfuhr von Quecksilber wird ein Kontrollsystem eingeführt.
In diesem Zusammenhang sollen vier Verordnungen geändert werden: die ChemRRV, die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA), die Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA) und die Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen (LVA).
- Beschränkung des Einsatzes von Blei in Konsumprodukten:
Die Regelung der EU zur Beschränkung des toxischen und umweltgefährlichen Schwermetalls Blei in verschiedenen Gegenständen für die breite Öffentlichkeit soll ins schweizerische Chemikalienrecht übernommen werden. Dazu wird eine entsprechende Ergänzung der ChemRRV vorgeschlagen.

- Präzisierung der Anforderungen für die Abgabebefreiung der VOC-Lenkungsabgabe:
Die vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV) präzisieren die Voraussetzungen, die Unternehmen erfüllen müssen, um sich von der Lenkungsabgabe befreien zu lassen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Abfall und Rohstoffe, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an polg@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2016 haben Sie uns eingeladen, zum Verordnungspaket Umwelt Herbst 2017 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür und äussern uns wie folgt:

A. Senkung des Höchstgehaltes an Chlorparaffinen in Gegenständen

Wir begrüssen die Senkung des Höchstgehalts kurzkettiger Chlorparaffine (SCCP) von bisher 1% auf 0,15%.

Wir bedauern, dass der neue Höchstgehalt trotz der verhältnismässig kurz gehaltenen Übergangsfrist von sechs Monaten erst auf den 1. Mai 2018 in Kraft treten kann. Da der tiefere Wert von 0,15% in der EU bereits seit Ende 2015 in Kraft ist, ergibt sich dadurch eine sehr lange zeitliche Abweichung. Die Marktüberwachungsbehörden der EU stellen bei Beanstandungen typischerweise Gehalte an SCCP zwischen 0,15% und 1% fest. Alle diese Produkte dürfen in der Schweiz noch bis 1. Mai 2018 verkauft werden.

Neue Beschränkungen im EU-Recht sollten künftig rascher ins schweizerische Recht übernommen werden, damit die Schweiz nicht zu einem Abverkaufsmarkt für in der EU nicht konforme umwelt- oder gesundheitsschädliche Produkte wird.

B. Anpassungen zur Umsetzung des Minamata-Übereinkommens (Quecksilber)

Wir begrüssen die Einführung von Regelungen im Abfallrecht, die insbesondere verhindern sollen, dass wiederaufbereitetes Quecksilber aus in der Schweiz gesammelten Abfällen nach der Behandlung zu ausserordentlich umwelt- und gesundheitsschädlichen Verwendungen wieder auf den globalen Markt gebracht wird. Über die Umwelt gelangt dieses

Quecksilber wieder in die Nahrungskette, sodass heute – zum Schutz vor Gesundheitsrisiken – bereits vor häufigem Verzehr gewisser Fischarten gewarnt werden muss.

Die weiteren im Chemikalienrecht vorgeschlagenen Änderungen tragen in der Praxis kaum mehr zu einer substanziellen Verringerung der Verwendung von Quecksilber in der Schweiz bei. Sie sind in verschiedenen Punkten eine Folge des mit der vierten Revision der ChemRRV eingeführten Systemwechsels von einem grundsätzlichen Verwendungsverbot mit einzelnen Ausnahmen zu einer Regelung der ausdrücklichen Aufzählung aller verbotenen Verwendungen. Das durch das Minamata-Übereinkommen erforderlich werdende Verbot neuer Verwendungen ist zwar positiv zu werten, es bietet aber keine Handhabe gegen unerwünschte, aber nicht ausdrücklich verbotene «traditionelle» Anwendungen. Ausserdem wird die Unterscheidung zwischen bisherigen und neuen Verwendungen in der Praxis nicht immer zweifelsfrei möglich sein.

Mit der vorgeschlagenen Revision werden verschiedene Bewilligungspflichten und in gewissen Fällen eine Meldepflicht vorgeschlagen. Erfahrungsgemäss ist es oft schwierig, bewilligungspflichtige Betriebe zu erkennen sowie die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen oder die Berechtigung für die Inanspruchnahme der erleichterten Meldepflicht zu überprüfen. Obwohl der Vollzug in diesem Bereich Bundessache sein wird, ist hier zur Umsetzung eine intensive Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Bundesstellen und kantonalen Vollzugsstellen an Ort und Stelle erforderlich. So sind eine wichtige Voraussetzung für den Vollzug die Kenntnisse über die lokal handelnden Personen. Dazu sind den zuständigen kantonalen Fachstellen Kopien von Bewilligungen und Meldungen der bei ihnen ansässigen Betriebe zuzustellen.

In Kehrrechtverwertungsanlagen (KVA) fallen gemäss der in der VVEA neu vorgeschlagenen Definition wesentliche Mengen an Quecksilberabfällen (z. B. Herdofenkoks und Ionentauscherharze aus der Rauchgasreinigung) an. Diese sind umweltverträglich und nach dem Stand der Technik zu behandeln und abzulagern. Als Stand der Technik wird die Definition gemäss Art. 3 Bst. m VVEA herangezogen.

Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung wird erwähnt, dass als Stand der Technik derzeit eine Prozesskette verstanden wird, bestehend aus der Rückgewinnung von metallischem Quecksilber aus Quecksilberabfällen, der möglichst vollständigen Umwandlung des metallischen Quecksilbers zu Quecksilbersulfid (Zinnober) und der anschliessenden Ablagerung des Quecksilbersulfids in einer Untertagedeponie. Eine Deponierung des Quecksilbersulfids in einer Oberflächendeponie ist nicht möglich. Die Ablagerung in einer Untertagedeponie ist bereits heute für verschiedene Sonderabfälle eine bewährte Lösung, wenn Schadstoffe

dauerhaft der Umwelt und dem Zugriff der Allgemeinheit entzogen werden sollen. Diese Darlegungen sind zwar plausibel, es fehlt jedoch eine solide Abklärung mit Feststellung des aktuellen Stands der Technik.

Antrag: Wir ersuchen das UVEK hinsichtlich der Entsorgung von quecksilberhaltigen Abfällen, insbesondere derjenigen aus KVA, um eine detaillierte Abklärung mit Feststellung des aktuellen Stands der Technik.

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln der ChemRRV:

ChemRRV, Anhang 1.7 Ziffer 1.1, Verbote

Anträge: Überprüfung der Formulierung in Abs. 2 Bst. e:

Die Formulierung sei so anzupassen, dass auch Quecksilber und Quecksilberverbindungen für grundsätzlich «bekannte Verwendungen», die jedoch am 31. Dezember 2017 nicht mehr aktiv betrieben wurden, nicht in Verkehr gebracht werden dürfen.

Die Beweislast, dass zum Stichtag eine relevante Anwendung durchgeführt wurde, habe bei der Inverkehrbringerin zu liegen.

Der Stichtag sei vorzuverlegen (z. B. 31.12.2016).

Das BAFU habe eine Liste mit identifizierten «bekannten» und «nicht bekannten» Verwendungen bezüglich dieser Bestimmung zu führen.

Begründung: Es gibt zahlreiche bekannte alte Verwendungen, die zwar seit Jahren nicht mehr aktuell, jedoch durch den Anhang 1.7 nicht ausdrücklich verboten sind. Mit der vorliegenden Formulierung könnten diese, weil sie schon lange vor dem 31. Dezember 2017 «bekannt» waren, grundsätzlich wieder aufgenommen werden. Deshalb erachten wir eine genauere Formulierung als notwendig.

Damit nicht unerwünschte Aktivitäten im Hinblick auf die neue Bestimmung pro forma noch aufgenommen werden können, ist der Stichtag angemessen vorzuverlegen.

In der Praxis wird es nicht einfach zu beurteilen sein, ob eine Verwendung vor dem Stichtag tatsächlich nicht «bekannt» bzw. relevant war. Das BAFU sollte daher hierzu vorliegende Erkenntnisse und Abklärungen sammeln und den kantonalen Vollzugsstellen zur Verfügung stellen.

ChemRRV, Anhang 1.7 Ziffer 3.1, Verbote (Verwendung)

Antrag 1: Ergänzung von Bst. c im folgenden Sinn:

Vorbehalten bleiben Verwendungen, bei denen Ausnahmen für das Inverkehrbringen nach Ziffern 1.2 oder 1.3 vorgesehen sind.

Begründung: In gewissen Fällen (Ziffer 1.2 Abs. 5 und Ziffer 1.3) dürfen quecksilberhaltige Produkte als Hilfsstoffe in industriellen Herstellungsprozessen in Verkehr gebracht werden. Die vorliegende Formulierung von Bst. c verbietet jedoch allgemein deren Verwendung. Dies wäre nicht sinnvoll. In den Erläuterungen findet sich ein entsprechender Vorbehalt. Dieser sollte auch im Verordnungstext erscheinen.

Antrag 2: Ein Verwendungsverbot für quecksilberhaltige Kosmetika sei zu prüfen.

Begründung: In verschiedenen Ländern werden noch Bleichcrèmes für die Haut mit hohen Quecksilbergehalten verwendet. Das Inverkehrbringen solcher Produkte in der Schweiz ist verboten. Die private Einfuhr und Anwendung ist jedoch nicht geregelt. Weil von diesen Produkten eine erhebliche Gesundheitsgefährdung, insbesondere von Kindern, ausgeht, ist ein Verwendungsverbot zu prüfen. Dies gäbe eine griffige Handhabe, um quecksilberhaltige Crèmes einzuziehen zu können.

ChemRRV, Anhang 1.7 Ziffer 4, Übergangsbestimmungen

Antrag: Streichung/Anpassung Formulierung in Abs. 2:

Es sei klarzustellen, dass auch quecksilberhaltige Messgeräte für die breite Öffentlichkeit, die vor dem 1. September 2015 erstmals in Verkehr gebracht wurden, grundsätzlich nicht mehr von Händlerinnen und Händlern abgegeben werden dürfen.

Ausnahmen und die Weitergabe im privaten Bereich seien ausdrücklich zu regeln.

Begründung: Nach dem vorliegenden Entwurf dürfen quecksilberhaltige Messgeräte für die breite Öffentlichkeit, die vor dem 1. September 2015 erstmals in Verkehr gebracht wurden, weiterhin in Verkehr gebracht werden. Damit dürften beispielsweise alte Quecksilberthermometer weiterhin verkauft werden.

Bei quecksilberhaltigen Messgeräten für die berufliche und gewerbliche Verwendung bestehen diesbezüglich nur einzelne in Ziffer 1.2 Abs. 2 abschliessend aufgezählte Ausnahmen.

Es erscheint nicht sinnvoll, den Abverkauf quecksilberhaltiger Messgeräte an die breite Öffentlichkeit weiterhin zu erlauben und das Inverkehrbringen von Messgeräten für die berufliche und gewerbliche Verwendung strenger zu regeln als jenes von Geräten für die Anwendung durch die breite Öffentlichkeit.

Zu den Änderungen der einzelnen Bestimmungen der VVEA, der VeVA und der LVA haben wir keine Bemerkungen.

C. Anpassungen zur Beschränkung des Einsatzes von Blei

Wir begrüssen die Übernahme der entsprechenden Bestimmungen aus Anhang XVII der europäischen REACH-Verordnung. Diese Vorschrift gilt im EWR seit dem 1. Juni 2016.

Die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene einjährige Übergangsfrist bis zum 1. November 2018 ist daher nicht angemessen. Sie sollte auf sechs Monate verkürzt werden.

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln der ChemRRV:

ChemRRV, Anhang 1.10 Ziffer 2, Ausnahmen (krebserzeugende, erbgutverändernde und fortpflanzungsgefährdende Stoffe)

Bemerkung: Wir begrüßen die Klarstellung, dass zulassungspflichtige Bleiverbindungen nach Anhang 1.17 ChemRRV auch in Künstlerfarben nicht enthalten sein dürfen.

ChemRRV, Anhang 2.16 Ziffer 3.2^{ter}, Verbote (Blei und seine Verbindungen in Gegenständen für die breite Öffentlichkeit)

Antrag: Ergänzung von Abs. 2:

²Für das Inverkehrbringen von mit Anstrichfarben und Lacken behandelten Gegenständen, Verpackungen, *Batterien, Fahrzeugen und Fahrzeugbauteilen, Holzwerkstoffen* sowie Elektro- und Elektronikgeräten, die Blei oder Bleiverbindungen enthalten, gelten Ziffer 4 sowie Anhänge 2.8, 2.15, 2.16 Ziffer 5, 2.17 und 2.18.

Begründung: Für die in Abs. 2 aufgeführten Produkte gibt es in der ChemRRV bereits besondere Bestimmungen über den höchstzulässigen Bleigehalt, die weiterhin gelten und der neuen Regelung vorgehen sollen.

Ein analoger Vorrang der besonderen Beschränkungsregelungen ist auch für die folgenden Produktgruppen sachrichtig und erforderlich:

- Batterien (Anhang 2.15)
- Fahrzeuge und Fahrzeugbauteile (Anhang 2.16 Ziffer 5)
- Holzwerkstoffe (Anhang 2.17)

ChemRRV, Anhang 2.16 Ziffer 3.4^{ter}, Ausnahmen

Antrag: Aufhebung von Abs. 1 Bst. i:

~~i. Zink-Kohle-Gerätebatterien und Knopfzellen~~

Begründung: Mit dem Verweis auf den Anhang 2.15 ChemRRV gemäss dem vorhergehenden Antrag erübrigt sich diese Ausnahmebestimmung.

D. Präzisierung der Anforderungen für die Abgabebefreiung von der VOC-Lenkungsabgabe

Die Änderungen von Art. 9 der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Stoffen (VOCV) sind rein formeller Natur. Sie präzisieren und konkretisieren bereits heute vorgesehene Abläufe in der Art, dass die Rechtssicherheit verbessert wird und die Freiheitsgrade der Betriebe teilweise erhöht werden. Der Vollzug der VOCV wird dadurch vereinfacht und es sind keine merklichen Auswirkungen zu erwarten.

Die Änderungen der Stoff-Positivliste, die Aufnahme von Benzylalkohol und Cyclopentan sowie die neue Strukturierung sind gerechtfertigt und nachvollziehbar. Die Neuaufnahmen erfüllen die erforderlichen Kriterien, und durch deren Aufnahme in die Liste werden Umgehungen der VOCV unterbunden. Die neue Strukturierung verbessert die Übersichtlichkeit der Stoff-Positivliste. Beide Änderungen haben keine wesentlichen Auswirkungen auf den Vollzug und die Wirtschaft.

E. Weitere Ergänzungen zum anzupassenden Verordnungsrecht

In Ergänzung zum vorgelegten Verordnungspaket Umwelt Herbst 2017 beantragen wir folgende Anpassungen der LVA:

Kapitel 1705 Abgetragener Ober- und Unterboden, Aushub- und Ausbruchmaterial, Gleisaushub

Antrag: Der früher bestehende Abfallcode 170596 [ak] sei für wenig belasteten Ober- und Unterboden wieder in das Kapitel 1705 aufzunehmen.

Begründung: Für den in Kapitel 1705 beschriebenen Abfalltyp Abgetragener Ober- und Unterboden gibt es je einen Abfallcode für die Klassierungen [S] (durch gefährliche Stoffe verunreinigt), [akb] (stark belastet) und [-] (schwach belastet bzw. unbelastet). Im Gegensatz zu den beiden anderen Abfalltypen (Ausbruch- und Aushubmaterial sowie Gleisaushub) fehlt hier ein Abfallcode für die Klassierung [ak] (wenig belastet). Dieser Code ist erforderlich, wenn eine Ablagerung auf einer Deponie Typ B erfolgen soll.

Kapitel 1913 Abfälle aus der Sanierung von Böden, Aushub und Grundwasser

Antrag: Für Abfallfraktionen aus Behandlungsanlagen seien zusätzlich Codes für die Klassierungen [akb] und [ak] in das Kapitel 1913 aufzunehmen.

Begründung: Nach der Behandlung von Boden oder Aushubmaterial in einer geeigneten Anlage erhalten die daraus entstehenden Fraktionen einen Abfallcode aus dem Kapitel 1913. Abfallfraktionen aus Behandlungsanlagen werden häufig auf einer Deponie abgelagert. Hier stehen aber nur Abfallcodes mit den Klassierungen [S] und [-] zur Verfügung. Hingegen fehlen die Klassierungen [akb] und [ak], die dem Entsorgungsweg in einer Deponie entsprechen. Abfallflüsse auf die Deponie können zudem mit den bestehenden Codes nur schwer nachvollzogen und ausgewertet werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion, die Gesundheitsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi