

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 11. Februar 2009

### **243. Änderung der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (Anhörung)**

Mit Schreiben vom 27. November 2008 unterbreitet das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Entwurf einer Teilrevision des Verordnungsrechts im Abfallbereich zur Anhörung. Mit der vorgeschlagenen Änderung werden Verbesserungen und Präzisierungen der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA) vom 22. Juni 2005 und der Verordnung über Listen zum Verkehr mit Abfällen (LVA) vom 18. Oktober 2005 sowie Bestimmungen über die Deponierung von Abfällen im Anhang der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA) vom 10. Dezember 1990 vorgeschlagen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen der VeVA sollen die seit ihrer Inkraftsetzung festgestellten Lücken und Mängel behoben, die Grundlagen für Optimierungen geschaffen und insbesondere die Grundsätze zum Export von Abfällen geregelt werden. Den vorgeschlagenen Änderungen kann im Wesentlichen zugestimmt werden.

Hingegen sind Erleichterungen für die Entsorgung von Kleinmengen an Sonderabfällen aus Haushalten, das Exportverbot für Altholz und die Änderung der TVA bezüglich Zulassungskriterien für die Deponierung von Abfällen abzulehnen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 3003 Bern:

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur vorgeschlagenen Änderung der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA) Stellung nehmen zu können. Wir beschränken uns dabei auf die uns wichtig erscheinenden Punkte.

#### **Allgemeines**

Die Verordnung über den Verkehr mit Abfällen hat sich seit der Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2006 grundsätzlich bewährt. Die gegenüber der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen eingeführten Neuerungen wie beispielsweise Neucodierungen und teilweise Neuklassierungen der Abfälle, Erleichterungen beim Begleitscheinverfah-

ren und Nutzung des Internets für das Meldewesen führten nach einer gewissen Einführungszeit zu spürbaren Vereinfachungen für die Abfallwirtschaft und die Behörden beim Vollzug der VeVA. Mit den nun vorgeschlagenen Änderungen der VeVA sollen die seit ihrer Inkraftsetzung festgestellten Lücken geschlossen und Mängel behoben, die Grundlagen für Optimierungen geschaffen und insbesondere die Grundsätze zum Export von Abfällen geregelt werden. Den vorgeschlagenen Änderungen kann im Wesentlichen zugestimmt werden.

Gleichzeitig soll der Anhang 1 der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA) geändert werden. Der vom Bund vorgeschlagene Wortlaut sieht eine Überarbeitung und Neustrukturierung der Zulassungskriterien für die Deponierung von Abfällen vor. Diese Rechtsänderungen lehnen wir im heutigen Zeitpunkt entschieden ab.

Zu den drei Verordnungen unterbreiten wir Ihnen folgende Anträge und Anregungen:

### **1. Verordnung über den Verkehr mit Abfällen**

#### *1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen*

Mit der Änderung von Art. 2 soll darauf hingewiesen werden, dass das UVEK in den Listen zum Verkehr mit Abfällen (LVA) auch die Entsorgungsverfahren gemäss Basler Übereinkommen bezeichnet. Diese Übernahme setzt zwingend die Definition der Entsorgungsverfahren auf Verordnungsstufe mit dem Ziel einer klaren Abgrenzung von Beseitigungsverfahren (Code D) und Verwertungsverfahren (Code R) voraus (möglicherweise in der TVA-Revision). Gleichzeitig ist dabei grundsätzlich der Stellenwert von stofflichen gegenüber energetischen Entsorgungsverfahren festzulegen.

#### *2. Kapitel: Verkehr mit Abfällen im Inland*

Mit der Änderung von Art. 4 soll ermöglicht werden, Kleinmengen an Sonderabfällen aus Haushalten bis höchstens 200 Gramm zusammen mit dem Kehricht zu entsorgen. Ausgeschlossen von der Entsorgung via Kehrichtsack sind alle Produkte, für die nach der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV) eine Rückgabepflicht besteht. Begründet wird diese Änderung einerseits mit der Verbrennungspflicht für Siedlungsabfälle, die eine Belastung von Sickerwasser und Luft durch in Deponien gelagerte Abfälle verhindert, andererseits mit der Inkraftsetzung der Verordnung über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikalienverordnung), welche die Abgabe von besonders gefährlichen Stoffen stark einschränke.

Die Abgabe von besonders gefährlichen Stoffen wird aus unserer Sicht nicht zwingend stark eingeschränkt, da nach ChemRRV zwar eine Informationspflicht und ein Selbstbedienungsverbot, nicht aber ein Abgabeverbot an Private besteht. Zudem widerspricht die vorgeschlagene Änderung den Absichten des Chemikalienrechts. Da die Öffentlichkeit kaum unterscheiden kann zwischen rückgabepflichtigen und nicht rückgabepflichtigen Produkten gemäss ChemRRV und da Mengenbeschränkungen erfahrungsgemäss schwer kommunizierbar sind und deren Einhaltung praktisch nicht kontrollierbar ist, ist die Sicherheit für Mensch und Umwelt bei der Lagerung und dem Transport zusammen mit dem Kehricht nicht gewährleistet. Gemäss unseren Erfahrungen aus der Separatsammlung von Haushaltsonderabfällen machen Sonderabfallanlieferungen von weniger als 200 Gramm einen verhältnismässig geringen Teil der gesammelten Sonderabfallmenge aus. Die öffentlichen Sammlungen und der rücknahmepflichtige Handel würden daher nur geringfügig entlastet.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen lehnen wir die vorgeschlagene Änderung ab. Wir sehen keinen Grund, die in vielen Kantonen gut eingespielte, zusammen mit der betroffenen Bevölkerung aufgebaute kundenfreundliche, sichere und einfach umsetzbare Separatsammlung von Sonderabfällen aus Haushalten zu verändern auf Kosten einer kaum vermittelbaren und nicht kontrollierbaren Regelung mit einem erhöhten Risiko für Mensch und Umwelt. Bewährte und akzeptierte Sammelsysteme sind nur dann infrage zu stellen, wenn ein Zwang vorhanden ist oder bessere, klar vermittelbare und dauerhafte Alternativen angeboten werden können. Entscheidende Kriterien für die Ausgestaltung einer zukunftsorientierten Separatsammlung sind Kundenfreundlichkeit und Einfachheit in der Kommunikation. Aus diesem Grund sollten Separatsammlungen nicht einzeln infrage gestellt werden, solange nicht eine umfassende Situationsanalyse vorliegt. Allenfalls wäre zu überlegen, gewisse Publikumsprodukte vom Sonderabfallstatus zu befreien bzw. die Separatsammlung von Sonderabfällen durch eine klare Produktkennzeichnung zu vereinfachen.

Den in Art. 12 vorgeschlagenen Änderungen zur Behebung von festgestellten Mängeln im Vollzug wird zugestimmt. Insbesondere die klare Terminvorgabe von höchstens 30 Arbeitstagen zur Einreichung der Meldung der angenommenen bewilligungspflichtigen Abfälle und die Verpflichtung der Entsorgungsunternehmen zur Meldung der angenommenen bewilligungspflichtigen Abfälle durch eine Online-Eingabe in die vom BAFU zur Verfügung gestellte elektronische Datenbank wird unterstützt.

### *3. Kapitel: Grenzüberschreitender Verkehr mit Abfällen*

Gemäss Art. 30 Abs. 3 USG müssen Abfälle umweltverträglich und, soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden. In Art. 17 VeVA soll der Begriff «sinnvoll» konkretisiert werden. Gemäss dem Verordnungsentwurf wird vorgeschlagen, dass Siedlungsabfälle, Kehrichtschlacke, Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung sowie brennbare und vermischte Bauabfälle grundsätzlich im Inland entsorgt werden sollen. Ausnahmen von der grundsätzlichen Inlandentsorgung sollen wie bisher möglich sein bei vorübergehenden Kapazitätsengpässen, bei vertraglich geregelter überregionaler Zusammenarbeit und bei Kehrichtschlacke aus importierten Siedlungsabfällen. Für die übrigen Abfälle und insbesondere die Sonderabfälle wird die bestehende Einschränkung zum Export aufgehoben unter der Voraussetzung, dass der Nachweis erbracht werden kann, dass bei der Entsorgung im Ausland die schweizerischen Anforderungen mindestens eingehalten werden. Das bisher angewandte finanzielle Kriterium, wonach der Export als sinnvoll gilt, wenn die Entsorgungskosten im Ausland mindestens 30% tiefer sind, soll in Zukunft nicht mehr verwendet werden, weil insbesondere die Ermittlung der Entsorgungskosten im In- und Ausland sehr aufwendig und nicht zuverlässig möglich ist. Mit diesen Vorgaben sind wir einverstanden.

Es stellt sich die Frage, ob Altholz wie die oben erwähnten Massenabfälle einem Exportverbot unterstellt werden soll. Als Argumente für ein Exportverbot werden in den Erläuterungen zur Revision die Ausschöpfung der schweizerischen KVA-Kapazität und die Stützung der CO<sub>2</sub>-Politik der Schweiz aufgeführt. Für eine Beibehaltung der Exportmöglichkeit sprechen der funktionierende Altholzmarkt, die Möglichkeit der stofflichen Verwertung im Ausland, die Vermeidung von Leerfahrten, die tieferen Entsorgungskosten, das geringe Risiko von Entsorgungsengpässen und die gute Stapelbarkeit von Altholz im Falle eines Entsorgungsengpässes. Das CO<sub>2</sub>-Argument sollte nicht lokal bewertet werden, da die Klimawirksamkeit überregional betrachtet werden muss.

Wir sprechen uns für Variante 1 mit der entsprechenden Öffnung bezüglich des Exports von Sonderabfällen aus (Änderung von Art. 17), möchten aber nicht, dass ein Exportverbot für Altholz eingeführt wird.

### *4. Kapitel: Vollzug*

In Art. 40 soll die Aufgabenteilung bei der Rückführung von illegalen Ausfuhren zwischen dem Bund und den Kantonen klar geregelt werden. Die neue Regelung sieht eine Entlastung von Bund und Grenzkantonen und einen verstärkten Einbezug der anderen Kantone vor. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die Zollorgane sollen auch die Möglichkeit erhalten, vermehrt auf die fachliche Kompetenz der Voll-

zugsbehörden zurückzugreifen. Diese Neuregelung führt nicht, wie in den Erläuterungen ausgeführt, zu einer gleichmässigen Aufgabenverteilung auf die Kantone, sondern zu einem spürbaren personellen Zusatzaufwand für Kantone mit Unternehmen mit stark exportorientierter Tätigkeit im Altstoff- und Abfallbereich. Da das BAFU durch die Abgabe von Aufgaben an die Kantone entlastet wird, soll es die gewonnenen freien Kapazitäten zur verstärkten Ausbildung und Unterstützung der Zollorgane nutzen. Im Gegenzug muss auf den Beizug von kantonalen Fachstellen bei der Beurteilung am Zoll verzichtet werden. Aufgrund der Erläuterungen ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Kantone vermehrt Unterstützungsaufgaben der Zollbehörden übernehmen sollen. Wir beantragen, Abs. 3 ersatzlos zu streichen und die in Abs. 5 formulierte Zuständigkeit für die Entsorgung der Abfälle klarer zu formulieren.

Wir halten fest, dass der verstärkte Einbezug der Kantone bei der Rückführung und Entsorgung von am Zoll zurückgewiesenen Abfällen zu einem merklichen Mehraufwand für die kantonalen Vollzugsstellen führen wird. Der Mehraufwand lässt sich aber zurzeit nicht zuverlässig abschätzen, da noch keine Erfahrungen vorliegen.

## **2. Verordnung über Listen zum Verkehr mit Abfällen**

In unserer Vernehmlassung zu den Entwürfen der VeVA und LVA haben wir bereits darauf hingewiesen, dass eine Kategorisierung der Abfälle teilweise nicht möglich ist, solange der in der LVA verwendete Begriff «gefährlich» nicht klar definiert ist. Wir beantragten damals im Interesse eines klaren und einheitlichen Vollzugs, dass die Kriterien zur Beurteilung der Gefährlichkeit genau und nachvollziehbar definiert werden. Die Definition ist bisher nicht erfolgt. Wir weisen daher nochmals auf unseren früheren Antrag hin mit der gleichzeitigen Forderung um Definition des mit der Revision der LVA neu eingeführten Begriffs «besonders gefährlich».

Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) wird zu weiteren fachspezifischen Einzelfragen gesondert Stellung nehmen.

## **3. Technische Verordnung über Abfälle**

Das zuständige Bundesamt vertritt schon seit mehreren Jahren die Haltung, dass im Rahmen einer Gesamtrevision der TVA der Bereich der Deponien neu geregelt werden muss. Die Feststellung, dass die TVA insbesondere im Bereich der Deponien mit den erforderlichen, vorgelegten Behandlungsverfahren zu revidieren ist, wurde von den Kantonen stets mitgetragen. Unterstützt wird diese Forderung auch mit dem vom BAFU herausgegebenen Bericht über nachhaltige Rohstoff-

nutzung und Abfallentsorgung (Umwelt-Wissen Nr. 0612, Bern 2006). Bei den nun vorgeschlagenen Änderungen wird im Wesentlichen versucht, mit einer Vielzahl von chemischen Parametern die Ablagerung von Abfällen auf Deponien einzuschränken.

Grundsätzlich sind auch wir der Meinung, dass bezüglich der Deponierung von Abfällen ein Handlungsbedarf auf Verordnungsstufe besteht. Wir erachten es aber nicht als zielführend, wenn im Rahmen der Änderung der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen weitreichende Änderungen des Anhangs der TVA im Bereich der Deponien vorgenommen werden, ohne dass gleichzeitig die längst in Aussicht gestellte Revision der TVA im Bereich der Deponien vorliegt, die ihrerseits auf einem gesamtheitlichen Konzept beruhen muss. Ungereimtheiten, Widersprüche und nachträglicher Änderungsbedarf sind sonst vorprogrammiert.

Weil beim Bau von Deponien und beim Erwerb von Anlagen zur Behandlung von Abfällen die Inhaberinnen und Inhaber dieser kapitalintensiven Einrichtungen zu Recht Planungssicherheit wünschen, müssen die entsprechenden Änderungen der TVA vor dem Hintergrund eines zukunftsfähigen Konzeptes erfolgen. Dies kann jedoch nur im Rahmen einer Revision der TVA geschehen, bei der zumindest der Bereich der Deponierung und der vorgelagerten Behandlungsprozesse als Ganzes neu zu formulieren ist.

Wir beantragen, dass die Anpassungen im Deponiebereich zurückgestellt und im Rahmen der in Aussicht gestellten Gesamtrevision der TVA in abgestimmter Form vorgelegt werden. Wir erwarten, dass das BAFU zusammen mit den Kantonen und den betroffenen Verbänden die TVA-Revision so rechtzeitig an die Hand nimmt, dass in zwei Jahren ein tragfähiger Vorschlag vorliegt. Mit diesem Vorgehen wird der Weg frei für eine zukunftsgerichtete Lösung, in der die guten Ansätze für eine Behandlung der Abfälle vor der Ablagerung nicht nur über eine Vielzahl von detaillierten Vorgaben im Anhang beschrieben, sondern konzeptionell in der Verordnung richtig eingebettet und die bestehenden Widersprüche ausgeräumt werden.

Im Sinne eines Eventualantrages könnte in der TVA für die wesentlichen Abfallkategorien eine generell-abstrakte Bestimmung eingeführt werden, wonach diese vor der Ablagerung nach dem Stand der Technik zu behandeln sind. So könnten auf einfache Weise Vorgaben für Altlastenmaterial, Kehrichtschlacke oder andere Abfälle gemacht werden. Dieser Weg würde auch die dynamische Weiterentwicklung der Behandlungsverfahren fördern.

*Anforderungen an Standorte von Deponien*

Mit der Änderung der TVA vom 8. Juni 2007 wurde, ohne entsprechende Vernehmlassung, der Gewässerschutzbereich A<sub>u</sub> neu als Ausschlusskriterium für Standortanforderungen für Deponien eingeführt. Diese Änderung kommt einer unnötigen Verschärfung der bestehenden Vorschriften gleich. Bundesrat Leuenberger hat in der Fragestunde des Nationalrates vom 17. März 2008 die Wiedereinführung der ursprünglichen Formulierung in Aussicht gestellt. Mit der Änderung der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten vom 26. September 2008 wurde der Begriff des Gewässerschutzbereichs A<sub>u</sub> wohl aus Anhang 2 Ziff. 1 Abs. 2 TVA entfernt, doch entspricht die auf den 1. Januar 2009 eingeführte Formulierung nicht der von Bundesrat Leuenberger gemachten Zusage. Wir ersuchen Sie, für die Standortanforderungen bezüglich Grundwasser die ursprüngliche Formulierung im Sinne der Aussage von Bundesrat Leuenberger wieder einzuführen.

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



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**