

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. September 2010

1427. Totalrevision der Einschliessungsverordnung; Änderung der Verordnung über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Gefährdung durch Mikroorganismen (Anhörungen)

A. Mit Schreiben vom 16. Juli 2010 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Entwurf für eine Totalrevision der Einschliessungsverordnung vom 25. August 1999 (ESV; SR 814.912) zur Anhörung. Gleichzeitig legte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) eine Änderung der Verordnung vom 25. August 1999 über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Gefährdung durch Mikroorganismen (SAMV; SR 832.321) zur Anhörung vor.

Die Totalrevision der ESV erfolgt, um den geänderten organismenrechtlichen Grundlagen (Erlass Gentechnikgesetz, Teilrevision Umweltschutzgesetz, Totalrevision Freisetzungsverordnung) sowie den Entwicklungen in Wissenschaft und Praxis Rechnung zu tragen. Insbesondere müssen für invasive gebietsfremde Organismen, die durch die weltweiten Reise- und Handelsströme in der Schweiz immer häufiger zu Problemen führen, in der ESV Regelungen getroffen werden. Auch bedürfen das Melde- und Bewilligungsverfahren sowie das Risikomanagement einschliesslich der Sicherheitsmassnahmen einiger Anpassungen, die den Entwicklungen und Erfahrungen der letzten zehn Jahre Rechnung tragen.

B. Durch die Revision der ESV werden viele bisher unklar geregelte Bereiche verständlicher dargestellt bzw. vereinfacht.

Zustimmend zur Kenntnis genommen wird die einheitliche Melde- bzw. Bewilligungspflicht, die neu sämtliche Tätigkeiten mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen erfassen soll, insbesondere bei Verwendung zusätzlicher Organismen, die einheitliche Entscheidungsfrist von 90 Tagen für Meldungen und Bewilligungen und die Dokumentationspflicht für den Umgang mit Organismen im geschlossenen System innerhalb der Sorgfaltspflicht (Art. 4). Die Aufwertung des Sicherheitskonzepts und die verbesserte Stellung der oder des Biosicherheitsverantwortlichen tragen zur Verbesserung der Sicherheit in den Betrieben bei. Der Einbezug der invasiven gebietsfremden Organismen ermöglicht einen rechtskonformen Umgang mit diesen Organismen in Forschungs- und Diagnostikbetrieben. Der Aufbau der Anhänge, ins-

besondere die ausdrückliche Unterteilung in Risikoermittlung und Risikobewertung sowie die Neugestaltung der Tabelle des Anhangs 4 verbessern die Übersichtlichkeit.

Folgende Gesichtspunkte der Vorlagen sollten verbessert werden:

Der ESV-Entwurf weist insgesamt die Tendenz auf, vermehrt Vollzugsaufgaben an den Bund zu delegieren. Besonders durch die vielfältigen Möglichkeiten, Sicherheitsmassnahmen weglassen, ändern oder ersetzen zu können, wird ein unmittelbarer Vollzug von den Bundesbehörden angestrebt, der mangels Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten leicht zu vollzugsrechtlichen Unklarheiten und Doppelspurigkeiten führen kann.

Die Erläuterungen zur ESV vom 13. Juli 2010 sind sehr detailliert und hilfreich für das Verständnis der ESV. Änderungen am Entwurf der ESV nach der Anhörung sollten ebenso erläutert werden. Andernfalls lässt die ESV zu viel Interpretationsspielraum offen.

Die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen bei Tätigkeiten mit invasiven gebietsfremden Organismen sind zu konkretisieren.

Bezüglich der zur Wahl vorgeschlagenen drei Optionen (Vorschlag Aufhebung der Meldepflicht von Experimenten mit gentechnisch veränderten Organismen der Klasse 1) ist die Beibehaltung der Meldepflicht zu befürworten, allerdings in einer administrativ gestrafften Form.

Vielfach werden die ESV und die SAMV als Schwesterverordnungen bezeichnet. Es ist daher wünschenswert, dass die beiden Verordnungen inhaltlich aufeinander abgestimmt sind. Gewisse Präzisierungen beim Schutz der Ereignisdienste, dem Mutterschaftsschutz und bezüglich Sicherheitssysteme werden angeregt.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt, Abteilung Abfall, Stoffe, Biotechnologie, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 16. Juli 2010 ist den kantonalen Fachstellen der Entwurf für eine Änderung der Einschliessungsverordnung vom 25. August 1999 (ESV; SR 814.912) zugestellt worden. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir würden es begrüßen, wenn künftig derartig umfassende Anhörungsvorlagen an die Kantonsregierung (und nicht an das Fachamt) adressiert werden. Der Verordnungsentwurf gibt zu folgenden Bemerkungen Anlass:

Durch die Revision der ESV werden viele bisher unklar geregelte Bereiche verständlicher dargestellt bzw. vereinfacht.

Zustimmend zur Kenntnis genommen werden die einheitliche Melde- bzw. Bewilligungspflicht, die neu sämtliche Tätigkeiten mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Organismen erfassen soll, insbesondere bei Verwendung zusätzlicher Organismen, die einheitliche Entscheidungsfrist von 90 Tagen für Meldungen und Bewilligungen und die Dokumentationspflicht für den Umgang mit Organismen im geschlossenen System innerhalb der Sorgfaltspflicht (Art. 4). Die Aufwertung des Sicherheitskonzepts und die verbesserte Stellung der oder des Biosicherheitsverantwortlichen tragen zur Verbesserung der Sicherheit in den Betrieben bei. Der Einbezug der invasiven gebietsfremden Organismen ermöglicht einen rechtskonformen Umgang mit diesen Organismen in Forschungs- und Diagnostikbetrieben. Der Aufbau der Anhänge, insbesondere die ausdrückliche Unterteilung in Risikoermittlung und Risikobewertung sowie die Neugestaltung der Tabelle des Anhangs 4 verbessern die Übersichtlichkeit.

Aufgrund der Verordnungsrevision ergeben sich aber auch Schwierigkeiten, die zu beheben sind.

Der Ausbau der Möglichkeit, bei jeder Tätigkeit einen Antrag für eine Ausnahmegewilligung einzureichen, führt zu unklaren Zuständigkeiten im Vollzug. Eigentlich wäre der Bund nach Anhörung der Kantone zuständig für die Erteilung der Bewilligung. Der Kanton überwacht die Einhaltung der Auflagen der ESV und verfügt Sicherheitsmassnahmen. In diesem Sinne kommt der kantonalen Fachstelle eine verwaltungspolizeiliche Funktion zu. Wenn ein spezifischer Antrag an den Bund zur Änderung einer Sicherheitsmassnahme vorliegt, müssen sich Vertreterinnen und Vertreter des Bundes ein Bild über die entsprechenden Verhältnisse verschaffen. Das hat zur Folge, dass sowohl kantonale Behörden als auch Bundesbehörden die Qualität von Sicherheitsmassnahmen (Ersatzmassnahmen) beurteilen und in Kontakt mit dem Verantwortlichen an Ort und Stelle treten müssen. Diese Doppelspurigkeit bedeutet zudem einen Mehraufwand für die Bundesbehörden. Daher ist auf die Möglichkeit, das Weglassen, das Ändern oder das Ersetzen von einzelnen Sicherheitsmassnahmen beantragt werden kann, zu verzichten. Stattdessen soll in einem gesonderten Artikel in der ESV klar geregelt werden, bei welchen Tätigkeiten grundsätzlich auf gewisse Sicherheitsmassnahmen verzichtet werden kann. Ein wesentlicher Vorteil des alleinigen Vollzuges an Ort und Stelle durch die Kantone ist, dass die lokalen Behörden sehr schnell handeln können und mit den Verhältnissen ganzheitlich und auch in einem grösseren Zusammenhang vertraut sind.

Es wäre zu begrüssen, wenn die Bundesbehörden die Arbeit an den Richtlinien wieder aufnehmen würden (z.B. Gewächshausrichtlinie, Tierhaltungsrichtlinie, Revision Handbuch II zur Störfallverordnung, Schutzziel-Richtlinie).

Auf die Möglichkeit, einzelne Massnahmen zusätzlich zu verfügen, ist zu verzichten.

Neu soll das zuständige Bundesamt anordnen können, dass zusätzliche Sicherheitsmassnahmen ergriffen werden müssen (Up-grade), wenn dies für bestimmte Tätigkeiten als erforderlich erachtet wird. Bisher konnte nur das Weglassen verfügt werden (Down-grade). Besteht ein höheres Risiko, sollten die entsprechenden Tätigkeiten grundsätzlich einer höheren Klasse zugeordnet werden. Dabei kann wie bisher auf einzelne Sicherheitsmassnahmen der höheren Stufe verzichtet werden, wenn es die Kriterien erlauben. Anstelle der Einzelbetrachtung jedes Gesuches sollen in der ESV klare Voraussetzungen geschaffen werden, die regeln, wann auf einzelne Sicherheitsmassnahmen verzichtet werden kann.

Sollte diese unmittelbare Bewilligungspraxis beibehalten werden, ist ein Verfahren zu schaffen, das ermöglicht, die getroffenen Entscheide auch den anderen Kantonen bekannt zu machen, um so eine Vollzugs-harmonisierung zu erreichen.

In der Anhörungsvorlage wird die bisherige Meldepflicht von Tätigkeiten mit gentechnisch veränderten Organismen infrage gestellt. Es werden drei Optionen für die Meldepflicht für Tätigkeiten mit gentechnisch veränderten Organismen der Klasse 1 zur Wahl gestellt: Wir unterstützen die vorgeschlagene Option 2, jedoch mit der Ergänzung, dass zusätzlich die Art der verwendeten Organismen und die Art der genetischen Veränderung angegeben werden sollen. Insbesondere die Option 1 ist zu verwerfen. In dieser Option unterliegen die Betriebe einzig der Selbstkontrolle. Würde beispielsweise ein Betrieb eine risikoreiche Tätigkeit fälschlicherweise in die Klasse 1 einstufen, bliebe dies unerkannt. Eine Richtigstellung durch die Behörden wäre mangels Informationen nicht mehr möglich. Diese Option widerspricht auch dem Bedürfnis der Öffentlichkeit nach Information, die in Art. 18 des Gentechnikgesetzes vom 21. März 2003 (SR 814.91) festgehalten ist.

Die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen bei Tätigkeiten mit invasiven und gebietsfremden Organismen sind zu konkretisieren.

Die Erläuterungen zur ESV vom 13. Juli 2010 sind sehr detailliert und hilfreich für das Verständnis der ESV. Allfällige Änderungen am Entwurf der ESV nach der Anhörung sollten ebenso erläutert werden. Andernfalls lässt die ESV zu viel Interpretationsspielraum offen.

Die zuständige Fachstelle (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) wird weitere Detailbemerkungen zum Entwurf der ESV in einem Bericht an das Bundesamt für Umwelt zusammenfassen.

II. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern (Zustelladresse: Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 16. Juli 2010 ist den kantonalen Fachstellen der Entwurf für eine Änderung der Verordnung vom 25. August 1999 über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Gefährdung durch Mikroorganismen (SAMV; SR 832.321) zugestellt worden. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir würden es begrüßen, wenn künftig derartig umfassende Anhörungsvorlagen an die Kantonsregierung (und nicht an das Fachamt) adressiert werden. Der Verordnungsentwurf gibt zu folgenden Bemerkungen Anlass:

Grundsätzlich begrüßen wir die Änderungen, insbesondere die Anpassungen in der Tabelle sind praxisgerecht.

Die SAMV und die Einschliessungsverordnung vom 25. August 1999 (ESV; SR 814.912) werden als Schwesterverordnungen bezeichnet. Daher wäre es zweckmässig, wenn sich diese Verwandtschaft auch in den Definitionen widerspiegeln würde. So bestehen beispielsweise zwischen Art. 2 SAMV und Art. 3 ESV (Definition der Mikroorganismen) oder Art. 3 SAMV und Art. 6 ESV (Einteilung in Gruppen) immer noch Unterschiede.

Der Arbeitnehmerschutz ist auch in anderen Bundeserlassen geregelt, z. B. im Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (SR 930.11). Dort treten Begriffe wie Erzeugnis, Produkt oder Zubereitung auf, die mehr oder weniger Gleichartiges umschreiben. Eine Definition im Anhang würde Klarheit und Rechtssicherheit schaffen.

Der Verweis auf biologische Sicherheitssysteme ist entsprechend der Vorlage zur Revision der ESV zu streichen.

Bei der Beschreibung der Massnahmen zur Ereignisbewältigung soll der Arbeitgeber verpflichtet werden, Angaben zum Schutz der Einsatzkräfte festzulegen.

Wir beantragen folgende Präzisierung: Art. 9 Abs. 1, letzter Satz, ist umzuf formulieren: Die allgemeinen Sicherheitsmassnahmen sind nach dem Stand der Technik zu treffen. Schliesslich soll die SAMV mit einem Verweis auf die Mutterschutzverordnung vom 20. März 2001 (SR 822.111.52) ergänzt werden.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi