

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. November 2014

1218. Technische Verordnung über Abfälle, Totalrevision (Anhörung)

Mit Schreiben vom 10. Juli 2014 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Entwurf für die Totalrevision der Technischen Verordnung vom 10. Dezember 1990 über Abfälle (TVA, SR 814.600) zur Anhörung.

Ausgangslage

Das Ziel der Totalrevision ist eine moderne Abfallwirtschaft, wie sie bereits im Leitbild der schweizerischen Abfallwirtschaft von 1986 skizziert wurde. Die aus dem Jahr 1990 stammende Technische Verordnung über die Abfälle ist aufgrund der Entwicklung der letzten 20 Jahre veraltet. Das gewählte Vorgehen der letzten Jahre, die Verordnung mit zahlreichen Ergänzungen und Änderungen aktuell zu halten, ist an seine Grenzen gestossen, sodass es zweckmässig ist, diese Verordnung neu zu erlassen. Der Kanton Zürich hat mehrfach darauf hingewiesen, dass ein solches schrittweises Vorgehen die zu Recht geforderte Planungssicherheit bei investitionsintensiven Vorhaben, wie beispielsweise Deponien, Kehrichtverbrennungsanlagen oder Bauabfallanlagen, infrage stellt. So wurde denn auch zu einer der geplanten Änderungen der Standpunkt vertreten, dass diese nach einem klaren Konzept und «aus einem Guss» zu erfolgen habe (RRB Nr. 343/2009).

Der nun vorliegende Verordnungsentwurf bringt die erwünschte Entschlackung von alten Bestimmungen und enthält wertvolle neue Elemente. So soll unter anderem auch der im Abfallgesetz des Kantons Zürich enthaltene Grundsatz, wonach Abfallanlagen nach dem Stand der Technik zu betreiben sind, übernommen werden.

Leider fehlen im vorliegenden Entwurf, anders als in der bestehenden Verordnung, ausformulierte Ziele. Der Entwurf der neuen TVA enthält in sehr unterschiedlicher Ausgestaltung zum Teil Anforderungen und Detailbestimmungen, die einerseits zu einem erheblichen Mehraufwand führen und andererseits in diesem Detaillierungsgrad nicht auf Verordnungsstufe geregelt werden müssen.

Mit dem Entscheid des Ständerates vom 18. September 2014 hinsichtlich der vom Bundesrat vorgelegten Botschaft zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzge-

setzes; BBl 2014 1817) hat sich eine neue Ausgangslage ergeben. Der Ständerat ist auf die Vorlage eingetreten und hat diese gleichzeitig mit einem konkreten Auftrag an seine vorberatende Kommission zurückgewiesen. Gemäss diesem Auftrag ist die Vorlage vor allem auf den Bereich der Abfallwirtschaft und das Schliessen von Stoffkreisläufen auszurichten. Zudem sind die in der Anhörung aus Vollzugskreisen vorgebrachten Änderungsvorschläge aufzunehmen. Zur Revision des Umweltschutzgesetzes, als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Grüne Wirtschaft», hat sich der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1138/2013 geäussert.

Unter diesen Rahmenbedingungen ist es nicht sinnvoll, vorgängig technische Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene zu erlassen, wenn kurz danach das Umweltschutzgesetz in den entsprechenden Bereichen wesentliche Erneuerungen erfährt. Es ist daher angezeigt, die Totalrevision der TVA zurückzustellen, bis die entsprechende Überarbeitung des Umweltschutzgesetzes durch das Parlament erfolgt ist.

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 an: waste@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 10. Juli 2014 haben Sie uns die Unterlagen zur Totalrevision der Technischen Verordnung vom 10. Dezember 1990 über Abfälle (TVA, SR 814.600) zur Anhörung zugestellt. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüßen es, dass ein Entwurf für die Totalrevision der TVA vorliegt, bei dem veraltete Bestimmungen entfernt und neue Elemente für eine zukunftsorientierte Abfallwirtschaft aufgenommen wurden. Wir anerkennen dabei die geleistete Arbeit, die zum Ziel hat, die aus dem Jahr 1990 stammende Verordnung abzulösen. Mit dem Normkonzept zur Revision der TVA vom Mai 2011 wurde für dieses Vorhaben ein wertvolles Konzept erarbeitet. Die Grundsätze aus dem visionären Leitbild für die schweizerische Abfallwirtschaft von 1986 und das Normkonzept bilden wichtige Grundlagen für die mittel- und langfristige Weiterentwicklung der Abfall- und Ressourcenwirtschaft. Wir begrüßen, dass im Verordnungsentwurf der Begriff «Stand der Technik» als dynamisches Element

der Weiterentwicklung aufgenommen wurde. In der Ausgestaltung des vorliegenden Verordnungsentwurfes wurden indes leider in vielen Bereichen Instrumente und Massnahmen formuliert, die sich zu stark auf die Regelung von Details konzentrieren. Damit würde die neue Verordnung in vielen Bereichen eine einschränkende statt zukunfts offene Wirkung entfalten. Der Grund dafür liegt in einer fehlenden Ausrichtung auf die langfristigen Ziele, wie sie im Abfallleitbild und im Normenkonzept enthalten sind.

Der hohe Detaillierungsgrad führt zu beträchtlichem personellen und finanziellen Mehraufwand für die Entsorgungswirtschaft und die Behörden. Damit entsteht auch die Gefahr, dass die zum Teil sehr detailliert formulierten Vorgaben zur Datenerfassung gar nie flächendeckend umgesetzt werden. Ein weites Auseinanderklaffen der rechtlichen Vorgaben und der Vollzugswirklichkeit würde letztlich die Glaubwürdigkeit der behördlichen Vollzugsbemühungen infrage stellen. Die Abfallwirtschaft hat in den letzten 20 Jahren in vielen Bereichen grosse Fortschritte erzielt, wie etwa bei der Entsorgungssicherheit, der stofflichen und energetischen Nutzung der Abfälle sowie der sicheren Ablagerung der nicht verwertbaren Rückstände. Diese Erfolge konnten mit einem verhältnismässigen Aufwand erzielt werden. Daran soll sich nichts ändern. Die schweizerische Abfallwirtschaft braucht adressatengerechte, offene Regelungen sowie die Formulierung von Zielen und Grundsätzen. Eine allenfalls notwendige Erhöhung des Detaillierungsgrades soll ausserhalb der TVA in branchenspezifischen Regelwerken oder Vollzugshilfen vorgenommen werden.

Mit dem Entscheid des Ständerates vom 18. September 2014, auf die vom Bundesrat vorgelegte Botschaft zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzgesetzes [USG]) einzutreten und die Vorlage gleichzeitig an die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie zur Überarbeitung zurückzuweisen, hat sich in Bezug auf die Totalrevision der TVA eine neue Ausgangslage ergeben. Dieser Umstand ist für die Ausgestaltung der TVA darum von besonderer Bedeutung, weil der Ständerat die Kommission beauftragt hat, die in der Anhörung aus Vollzugskreisen vorgebrachten Änderungsvorschläge in das USG aufzunehmen und die Vorlage vor allem auf den Bereich der Abfallwirtschaft und das Schliessen von Stoffkreisläufen auszurichten. Dies macht es aus unserer Sicht erforderlich, dass der Inhalt der TVA, der einer Totalrevision unterzogen werden soll, sowohl inhaltlich als auch zeitlich auf diese Gesetzesrevision abgestimmt wird, damit die technischen Ausführungsvorschriften dem übergeordneten Recht folgen.

Viele Massnahmen im Bereich der Abfall- und Ressourcenwirtschaft sind mit kapitalintensiven Investitionen verbunden. Damit die zu Recht als wichtig eingestufte Planungssicherheit gewährleistet werden kann, sollten nicht aufgrund der sich abzeichnenden Gesetzesänderung kurz nach der Totalrevision der TVA wieder Anpassungen an dieser Verordnung vorgenommen werden müssen.

Wir beantragen daher, die Totalrevision der TVA zurückzustellen, bis die Änderungen des USG vorliegen. Die Zwischenzeit kann genutzt werden, um Abgrenzungen und Schnittstellen mit anderen Vollzugsbereichen zu klären. Ziel muss sein, dass am Schluss eine zukunftsfähige Verordnung verabschiedet werden kann, die sich an den Zielen und übergeordneten Vorgaben des USG orientiert und so, unter Wahrung der Planungssicherheit, zu einer Weiterentwicklung der Abfall- und Ressourcenwirtschaft beiträgt. Da im Bereich der Abfallwirtschaft in der Schweiz jährlich rund 3 Mrd. Franken umgesetzt werden, erachten wir dieses Vorgehen als zwingend notwendig.

2. Abstimmungsbedarf mit anderen Vollzugsbereichen

Bei der Entsorgung von leicht radioaktiven Abfällen aus Industrie und Gewerbe sowie von Abfällen aus belasteten Standorten zeigt es sich immer wieder, dass eine Abstimmung zwischen den Vollzugsverordnungen des Abfallrechts und des Strahlenschutzrechts fehlt. Mit der heutigen Abgrenzung der Sachbereiche können bestehende und künftige Herausforderungen nicht gelöst werden. Es ist unumgänglich, dass Entsorgungsanlagen gemäss TVA in gewissen Fällen auch für die Behandlung von leicht radioaktiven Abfällen eingesetzt werden. Für die in Aussicht gestellte Revision der Strahlenschutzgesetzgebung müssen die erforderlichen Anpassungen in den Verordnungen vorgenommen werden.

Im Zusammenhang mit der verlangten Abklärungspflicht hinsichtlich Schadstoffen bei Um- und Rückbauten ist eine Abstimmung mit der Bauarbeitenverordnung vom 29. Juni 2005 (SR 832.311.141) vorzunehmen. Es handelt sich um sich überlagernde Schutzbereiche mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten von Unternehmern und Bauherren, die geklärt werden müssen.

Die Schnittstellen zur Verordnung vom 25. Mai 2011 über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (VTNP, SR 916.441.22) sind klarer zu fassen. Es ist nicht eindeutig, welche Sachverhalte den Bestimmungen der VTNP unterliegen.

3. Verbesserungsvorschläge zum Entwurf TVA

3.1 Adressatengerechte Regelungen

Der Grundsatz der Phosphorverwertung gemäss Art. 15 wird grundsätzlich unterstützt. Die Regeln sollen jedoch zukunftsorientiert in diejenigen Verordnungen eingefügt werden, in denen die Handlungsoptionen festgelegt werden. Adressatengerecht sowie unter Sicherstellung der Methodenfreiheit, d. h. hinsichtlich der Rückgewinnung von Phosphor aus Abwasser oder aus Klärschlammmasche, ist die vorgeschlagene Regelung in der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) und nicht in der TVA festzuschreiben. In der GSchV sind bereits die Abwasserbeseitigung und die Klärschlamm Entsorgung geregelt. Bezüglich der Rückgewinnung von Phosphor aus tierischen Abfällen bedeutet dies, dass der Grundsatz der Verwertung in der VTNP und nicht in der TVA zu verankern ist. Dies soll im Rahmen der 2015 vorgesehenen Revision der VTNP umgesetzt werden.

3.2 Formulierung von Grundsätzen und Zielen

Die geltende TVA nennt als langfristiges Ziel, dass nachsorgefreie Inertstoffe und Reststoffe abzulagern sind. Demgegenüber weist der Entwurf fünf verschiedenen Deponietypen auf und lässt eine Priorisierung zugunsten der Ablagerung von unbedenklichen und nachsorgefreien Abfällen vermissen. Der Bau von Deponien erfordert grosse Investitionen. Da sich die Abfallbehandlung auch in den nächsten 20 Jahren weiterentwickeln wird, liegt die Planungssicherheit für kapitalintensive Investitionen nicht in der Festlegung einer Vielzahl von Deponietypen mit unterschiedlichsten Zulassungsvoraussetzungen. Vielmehr ist als langfristiges Ziel in die TVA der Grundsatz aufzunehmen, dass «nicht verwertbare Abfälle so zu behandeln sind, dass sie nachsorgefrei abgelagert werden können». In diesem Zusammenhang ist auf die übermässige und unnötige Einschränkung einzelner Abfalltypen auf den vorgesehenen Deponietyp Reststoff hinzuweisen. Mit diesen Einschränkungen würde dieser als nachsorgefrei konzipierte Deponietyp kaum Marktchancen erhalten. Auf die einschränkende Liste soll deshalb verzichtet werden. Die Kriterien sollen ausschliesslich nach Massgabe des Freisetzungsriskos der einzulagernden Abfälle festgelegt werden.

Der Verordnungsentwurf soll eine aktivere Verwertung fordern und daher mit einem zweiten Grundsatz ergänzt werden: «Abfälle sollen so behandelt werden, dass sie zu möglichst hohen Anteilen in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden können».

Diese beiden auf das schweizerische Abfallleitbild gestützten Grundsätze weisen ein grosses ökologisches und wirtschaftliches Potenzial für eine wirkungsvolle und nachhaltige Entwicklung der Abfall- und Rohstoffwirtschaft in der Schweiz auf.

3.3 Wichtige Anpassungen betreffend die Zuständigkeit

Art. 4 sieht neu vor, dass die Abfallplanungen der Kantone vor der Festsetzung dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) zur Stellungnahme vorgelegt werden müssen. Auf diesen im USG nicht enthaltenen Verfahrensschritt ist zu verzichten. Die Kantone haben bisher gezeigt, dass sie in der Lage sind, zukunftsgerichtete Abfallplanungen zu verwirklichen. Sie sollen auch künftig die Verantwortung für die ihnen mit dem geltenden Art. 46 TVA übertragenen Aufgaben wahrnehmen.

Die Privatwirtschaft entsorgt heute die Sonderabfälle aus Industrie und Gewerbe der ganzen Schweiz zuverlässig und umweltgerecht. Gemäss Art. 13 Abs. 2 sollen nun aber die Kantone dafür sorgen, dass Sonderabfälle aus Haushalten und Unternehmen mit weniger als 50 Vollzeitstellen getrennt gesammelt und entsorgt werden. Diese Bestimmung lehnen wir ab, da sie unnötigerweise die Kantone zusätzlich verpflichtet und diese zu neuen Finanzierungssystemen zwingt. Die bisherige Regelung gemäss Art. 8 Abs. 1 TVA, wonach die Kantone die Entsorgung von kleinen Mengen Sonderabfällen aus Haushalten und Kleingewerbe wahrnehmen, ist beizubehalten. Der Kanton Zürich hat «Kleinbetriebe» als Betriebe mit weniger als drei Vollzeitstellen umschrieben (§ 10 Abs. 2 Abfallverordnung vom 24. November 1999 [LS 712.11]).

Der Entwurf der TVA sieht unter anderem vor, dass die Kantone das Thema Littering in ihre Abfallplanungen aufnehmen und sich zu diesem Thema im Bereich von Information und Beratung aktiv zu betätigen haben. Mit der erstmaligen Zuweisung von Aufgaben der Littering-Prävention käme auf dem Weg einer technischen Verordnung den Kantonen in diesem Bereich eine federführende Rolle zu. Dieser Ansatz greift zu kurz. Littering ist ein gesellschaftliches Phänomen, das durch fehlende Wertschätzung und Verantwortung bei der Nutzung von öffentlichem Raum ausgelöst wird und stark mit dessen Gestaltung und Unterhalt zusammenhängt. Da zu diesem Thema unter anderem mit der parlamentarischen Initiative Jacques Bourgeois (13.413) ein Vorstoss auf Bundesebene vorliegt, der noch umzusetzen ist, erachten wir es als unbefriedigend, wenn auf Verordnungsstufe Aufgaben zugewiesen werden, bevor die Gelegenheit genutzt wird, auf Gesetzesstufe das Problem gesamtheitlich anzugehen.

3.4. BAFU-Tabelle

Die zuständige Fachstelle (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) wird weitere Detailbemerkungen zum Entwurf der TVA in einer Tabelle gesondert dem Bundesamt für Umwelt zukommen lassen.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi