

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Oktober 2018

1017. Totalrevision der Verordnung über die Nachsorge und die Sanierung von Deponien (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Allgemeines

Auf der Grundlage von §§ 27–29 des Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (AbfG; LS 712.1) wurde die Verordnung über die Nachsorge und die Sanierung von Deponien vom 8. März 2000 (Deponienachsorgeverordnung, DeNaV; LS 712.12) erlassen. Mit der Deponienachsorgeverordnung wurde die Voraussetzung geschaffen, damit für Deponien, die ab 1996 in Betrieb genommen wurden, die erforderlichen Mittel für die Nachsorge und allfällige Sanierungen in einem staatlichen Fonds (Deponiefonds) sichergestellt sind.

Die Überprüfung und Anpassung der Deponienachsorgeverordnung ist zum jetzigen Zeitpunkt aus verschiedenen Gründen notwendig und sinnvoll.

Zum einen hat eine Anpassung an die geltenden Gesetzesbestimmungen zu erfolgen: Die Deponienachsorgeverordnung beruht unter anderem auf der Technischen Verordnung vom 10. Dezember 1990 über Abfälle (TVA), die durch die Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA; SR 814.600) ersetzt wurde. Die in der VVEA vorgenommenen Anpassungen wurden in der Deponienachsorgeverordnung noch nicht nachvollzogen, sodass die kantonalen Bestimmungen zum Teil veraltet sind und nicht mehr situationsgerecht angewendet werden können. Die VVEA definiert – im Vergleich zur TVA – neue Abfallarten und Deponietypen, die in der Deponienachsorgeverordnung nicht berücksichtigt sind. Weiter werden in der VVEA Anforderungen an die Nachsorge definiert. Mit der Revision der Deponienachsorgeverordnung soll eine Angleichung an die VVEA vorgenommen werden und insbesondere eine Aufnahme der in der VVEA genannten Deponietypen erfolgen. Ziel ist insbesondere die Gleichbehandlung aller Deponien des gleichen Deponietyps.

Zum anderen besteht ein Handlungsbedarf aufgrund neuer Sachverhalte und Erkenntnisse. Mit der Revision des kantonalen Richtplans im Jahre 2009 wurden zusätzlich elf Deponiestandorte festgelegt. Einhergehend mit dem wachsenden Deponievolumen steigt auch das Risiko von Schadenfällen. Vertiefte Risikoanalysen haben gezeigt, dass keine genü-

gende Absicherung gegen grössere Schäden und Extremereignisse vorhanden ist. Der bestehende Sanierungsfonds vermag nur die Kosten für die Sanierung von kleinen und mittleren Schadenfällen zu decken. Grössere Ereignisse, die einen Teil- oder gar einen Totalaushub einer Deponie bedingen, könnten nicht finanziert werden.

Die revidierte Deponienachsorgeverordnung soll solchen Risiken vorbeugen und eine ausreichende finanzielle Sicherung gewährleisten. Dies soll insbesondere mittels Aufhebung der bisherigen betragsmässigen Beschränkung des Deponiefonds und einer Anpassung der zu leistenden Abgaben erfolgen. Die massgebenden Bemessungsgrundlagen wie Finanzierungsziel, Risikobetrachtung und Zinssätze wurden ebenfalls überprüft und den heutigen Erkenntnissen angepasst.

Schliesslich soll der Geltungsbereich der Deponienachsorgeverordnung auf altrechtlich bewilligte Industrie-Deponien ausgeweitet werden. Altrechtlich bewilligte Industrie-Deponien sind Ablagerungsstandorte, die bereits saniert wurden oder nicht sanierungsbedürftig sind. Dem Kanton soll die Möglichkeit offenstehen, solche Deponien in den Deponiefonds aufzunehmen und anhand einer einmaligen Abgabe die erforderlichen Mittel für deren Nachsorge und Sanierung sicherzustellen. Dies erweist sich insbesondere dann als sinnvoll, wenn die für solche Industrie-Deponien Verantwortlichen die Absicht erkennen lassen, das Industrieunternehmen zu liquidieren, oder wenn geplant ist, in absehbarer Zeit die Schweiz zu verlassen. In diesen Fällen ist die Realleistungs- und Kostentragungspflicht im Sanierungsfall nicht mehr gewährleistet. Das Risiko von Ausfallkosten, die der Kanton grösstenteils übernehmen müsste, entfielen.

Die Erarbeitung des vorliegenden Revisionsentwurfs und des entsprechenden Erläuterungsberichts erfolgte durch eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitarbeitenden des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft. In den Revisionsprozess wurden die Inhaberinnen von Deponien im Kanton Zürich sowie die Interessengemeinschaft Entsorgung Region Zürich einbezogen.

Die revidierte Verordnung soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

B. Die Anpassungen im Einzelnen

1. Neue Deponietypen

Die VVEA weist im Vergleich zur TVA neue Abfallarten und dementsprechend neue Deponietypen auf, die in der geltenden Deponienachsorgeverordnung nicht berücksichtigt sind. Die Deponienachsorgeverordnung ist den neuen bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen.

2. Zeitpunkt der Übernahme der Nachsorge und des Sanierungsrisikos durch den Kanton

Im Sinne einer klaren Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen Deponieinhaberinnen und Kanton werden folgende Neuerungen vorgeschlagen:

Die Inhaberin der Deponie nimmt nach Abschluss eines Kompartiments und der Deponie die Nachsorge auf eigene Kosten wahr, bis die Voraussetzungen für eine Übernahme der Nachsorge der gesamten Deponie durch den Kanton erfüllt sind.

Das Sanierungsrisiko von Deponien übernimmt der Kanton erst nach dem ordentlichen und seitens des Kantons genehmigten Gesamtabschluss der Deponie, auch wenn einzelne Kompartimente bereits früher abgeschlossen worden sind und sich in der Nachsorgephase befinden.

Dies steht im Gegensatz zur bestehenden Regelung, wonach der Kanton bei Deponien mit mehreren, gegenseitig abgedichteten und separat entwässerten Kompartimenten die Nachsorge und das Sanierungsrisiko bereits nach Abschluss eines Kompartiments übernimmt (vgl. § 5 Abs. 3 und 4 DeNaV). Grund für die neue Bestimmung ist der Umstand, dass Schadenursachen innerhalb einer Deponie mit verschiedenen Kompartimenten sehr schwierig zuzuordnen sind. Eine Übernahme erst nach Abschluss der Gesamtdeponie schafft eine feststellbare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten.

3. Erhöhung des Finanzierungsziels

Der Deponiefonds ist zurzeit auf 35 Mio. Franken beschränkt (§ 1 Abs. 1 DeNaV). Mit dem bisherigen Finanzierungsziel würde der Deponiefonds die voraussichtlich zu erwartenden kleinen und mittleren Schäden verhältnismässig gut abdecken. Falls ein Extremereignis wie z. B. der Totalaushub einer Deponie finanziert werden müsste, wäre der Sanierungsfonds ungenügend dotiert.

Der vorgelegte Entwurf berücksichtigt die genannten Erkenntnisse, indem er die bestehende Beschränkung des Deponiefonds aufhebt. Der Berechnung der Abgaben wird neu ein Finanzierungsziel von 51,9 Mio. Franken zugrunde gelegt. Auf ein in der Verordnung nominal festgelegtes Fondsvolumen soll verzichtet werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das vom Deponiefonds zu deckende Risiko von nur schwer voraussehbaren Parametern wie der Anzahl Deponien, dem Deponievolumen und den darin abgelagerten Abfallarten abhängt.

4. Verzinsung des Fondsvermögens

Bis anhin wurde das Fondsvermögen zum internen Zinssatz des Kantons verzinst. Vom positiven Zinseffekt profitierten die Inhaberin der Deponien. Der Zinsertrag der einbezahlten Abgaben wurde bisher mit

den zu leistenden Abgaben verrechnet. Dem langfristigen Planungsmodell wurde ein Realzins von 2% zugrunde gelegt. Die in den letzten Jahren eingetretene Entwicklung auf den Kapitalmärkten rechtfertigt den bisher für die Ermittlung der Abgabe zugrunde gelegten Zinssatz von 2% nicht mehr. Daher ist das Zinsmodell für die Deponienachsorge neu zu definieren.

Ausgehend von der 2016 erschienenen Publikation «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz» des Bundes erscheint ein langfristiger Realzins von 1,5% plausibel. Demgemäss wird als Bemessungsgrundlage für die Abgaben ein gleichbleibender, kalkulatorischer Zinssatz von 1,5% eingeführt. Als Konsequenz erfolgt bei höheren Realzinsen keine Rückerstattung an die Inhaberinnen von Deponien und umgekehrt bei tieferen Zinssätzen keine Nachforderung.

5. Bemessung der Abgaben in den Deponiefonds bei bestehenden und neuen Deponien

Die Berechnung der Abgaben für die Nachsorge durch den Kanton erfolgt aus dem Produkt der zins- und teuerungsbereinigten jährlichen Kosten für die Nachsorge und der Anzahl Jahre der Nachsorgedauer pro Kompartiment, geteilt durch die nach Massgabe des Deponievolumens berechnete Tonnage des Kompartiments. Für die Berechnung massgeblich sind die zins- und teuerungsbereinigten Jahreskosten für die Nachsorge. Die Anzahl Jahre für die Nachsorge durch den Kanton, die der Berechnung der Abgaben zugrunde gelegt werden, werden in der revidierten Deponienachsorgeverordnung konkret festgelegt. Die Berechnung der Tonnage (Menge der abgelagerten Abfälle) wird nach Massgabe des Deponievolumens vorgenommen. Grundlage für die jährlichen Berechnungen sind die Auffülldaten gemäss der Verordnung vom 26. September 2008 über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA; SR 814.681).

Die Abgaben für die Sanierung pro Tonne abgelagerten Abfalls werden ausgehend vom Finanzierungsziel von 51,9 Mio. Franken in Differenzierung der Deponietypen festgesetzt. Für die Berechnung der Abgaben wird das Fondsvermögen mit einem kalkulatorischen Zinssatz von 1,5% verzinst. Ausserdem werden die Abgaben jährlich der Teuerung nach Massgabe des Landesindexes der Konsumentenpreise angepasst. Grundlage für die jährlichen Berechnungen der Abgaben sind die Auffülldaten gemäss der VASA.

6. Aufnahme von altrechtlich bewilligten Industrie-Deponien

Im Kanton Zürich gibt es neben einer Vielzahl alter Deponien für Siedlungs- und Bauabfälle, die überwiegend von Gemeinden betrieben wurden und nicht in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, auch einige privat betriebene Deponien, auf denen Betriebs- und Prozess-

abfälle aus Industrieunternehmen abgelagert wurden. Diese Deponien sind im Kataster der belasteten Standorte eingetragen. Es muss davon ausgegangen werden, dass diese noch über längere Zeit überwacht und betreut werden müssen und dass in einzelnen Fällen zu einem späteren Zeitpunkt Sanierungsmassnahmen erforderlich sowie entsprechende Kosten anfallen werden.

Falls die damaligen Industrieunternehmen, welche die Deponien betrieben haben, liquidiert werden oder sich aus der Schweiz zurückziehen, kann der Zugriff auf die Verantwortlichen in der Praxis zu grossen Schwierigkeiten und erheblichem Aufwand führen. Mit der Änderung vom 16. Dezember 2005 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) wurde die Grundlage dafür geschaffen, dass die Kantone die entsprechenden Kosten in geeigneter Weise sicherstellen können. Gemäss Art. 32d^{bis} Abs. 1 USG kann die Behörde vom Verursacher verlangen, die Deckung seines voraussichtlichen Anteils an den altlastenrechtlichen Kosten in geeigneter Form sicherzustellen, wenn von einem Standort schädliche oder lästige Einwirkungen zu erwarten sind. Gestützt auf diese gesetzliche Grundlage soll der Zweck des Deponiefonds so ausgeweitet werden, dass sich die Verantwortlichen für diese Industrie-Deponien unter bestimmten Voraussetzungen in den Fonds einkaufen können und so die erforderlichen Mittel für die Nachsorge und allfällige Sanierungen im Sinne einer unvorhergesehenen Massnahme dieser Deponien sichergestellt sind. Voraussetzung für die Aufnahme solcher Deponien in den Deponienachsoorgefonds ist allerdings, dass diese bereits saniert wurden oder nicht im Sinne von Art. 32c Abs. 1 USG sanierungsbedürftig sind sowie bezüglich des Nachsorgerisikos eine Vergleichbarkeit mit VVEA-konformen Deponien besteht.

Aus diesem Grund soll der Geltungsbereich der revidierten Deponienachsoorgeverordnung auf privat betriebene Industrie-Deponien, die vor dem 1. Januar 2001 bewilligt, auf denen überwiegend industrielle Abfälle abgelagert und für deren Nachsorge und Sanierung keine Abgaben nach § 28 AbfG geleistet wurden (sogenannte altrechtlich bewilligte Industrie-Deponien), erweitert werden.

C. Ermächtigung zur Vernehmlassung

Der Verordnungsentwurf ist bei politischen Gemeinden, betroffenen Behörden, politischen Parteien, Verbänden und weiteren Interessierten in die Vernehmlassung zu geben. Die Baudirektion ist zu ermächtigen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, zum Entwurf der totalrevidierten Verordnung über die Nachsorge und die Sanierung von Deponien ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli