Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. Juli 2018

703. Verordnungspaket Umwelt Frühling 2019 (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 27. April 2018 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ein Verordnungspaket mit folgenden fünf Verordnungen des Umweltrechts zur Vernehmlassung unterbreitet:
- Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201),
- Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81),
- Verordnung über die Erhebung von Tonnenkilometerdaten aus Flugstrecken und die Berichterstattung darüber (Tonnenkilometerverordnung; SR 641.714.11),
- Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR 814.076),
- Verordnung über Anpassungen des Verordnungsrechts an die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich für die Programmperiode 2020–2024.

Die Verordnungsänderungen sind inhaltlich voneinander unabhängig. Die Änderungen der ChemRRV, der Verordnung über die Erhebung von Tonnenkilometerdaten aus Flugstrecken und die Berichterstattung darüber und die VBO sollen auf den 1. Juni 2019 in Kraft gesetzt werden, die Änderungen der Verordnung über Anpassungen des Verordnungsrechts im Umweltbereich hinsichtlich der Programmperiode 2020–2024 auf den 1. Januar 2020 und die Änderungen der GSchV auf den 1. Januar 2028. Die vom Bund vorgelegten Vorschläge sind sachgerecht und setzen die gesetzgeberischen Vorgaben zweckmässig um. Den Vorlagen kann im Wesentlichen zugestimmt werden.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

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

Mit Schreiben vom 27. April 2018 haben Sie uns eingeladen, zum Verordnungspaket Umwelt Frühling 2019 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

A. Zur Gewässerschutzverordnung

Anhang 3.1 Ziff. 2 Nr. 8 Anforderung 5. Strich

Mit Änderung vom 4. November 2015 wurde unter anderem Anhang 3.1 Ziff. 2 Nr. 8 Anforderung 5. Strich in die Gewässerschutzverordnung eingefügt (AS 2015, 4791). Diese Anforderung an die Einleitung von kommunalem Abwasser gibt vor, dass Inhaberinnen und Inhaber von Abwasserreinigungsanlagen (ARA) ab 1000 angeschlossenen Einwohnerinnen und Einwohnern unter bestimmten Umständen verpflichtet sind, Massnahmen für die Elimination von organischen Spurenstoffen zu treffen. Diese Verpflichtung hätte auf den 1. Januar 2021 in Kraft treten sollen.

Im Entwurf der GschV sind folgende Änderungen vorgesehen:

1. Neu sollen nur diejenigen kleinen ARA mit Einrichtungen zur Beseitigung von Mikroverunreinigungen ausgerüstet werden, die das behandelte Abwasser in stark belastete Gewässer einleiten. Der für eine Massnahme erforderliche Anteil an (bezüglich organischen Spurenstoffen) ungereinigtem Abwasser im Gewässer soll neu 20% statt den ursprünglich vorgesehenen 5% betragen. Dies ist im Sinne eines zweckmässigen Einsatzes der vorhandenen knappen Mittel für einen sachgerechten Gewässerschutz zu begrüssen. Mit dem ursprünglichen Anteil von 5% wären höchstens elf ARA im Kanton Zürich massnahmenpflichtig gewesen; darunter auch zwei ARA mit mehr als 20000 angeschlossenen Einwohnerinnen und Einwohnern. Aufgrund der Änderung der Anforderungen auf 20% verbleiben noch sechs ARA, die jeweils das Abwasser von weniger als 8000 Personen reinigen. Mit der vorgeschlagenen Änderung vermindert sich der Finanzierungsaufwand des Bundes stark.
2. Es ist vorgesehen, die Änderung betreffend die Anforderung erst auf den 1. Januar 2028 in Kraft zu setzen. Aus unserer Sicht ist dieser Vorschlag nicht zielführend. Der Kanton Zürich sieht vor, die von der Anforderung betroffenen ARA wo immer möglich an grössere ARA und Gewässer mit grösserer Wasserführung anzuschliessen. Nur in Ausnahmefällen sollen die Anlagen an Ort und Stelle erweitert werden. Im Kanton Zürich müssten bis 2028 von den genannten sechs ARA drei bis vier aufgrund des Alters und Zustandes an grössere Anlagen angeschlossen werden.

Die vorgesehene Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2028 würde dazu führen, dass die betroffenen ARA den Anschluss so lange hinauszögern, bis sie Bundesabgeltungen erhalten. Somit würde die Regelung die Sanierung dieser Anlagen erheblich verzögern. Dadurch werden die entsprechenden kleinen, heute schon stärker verschmutzten Gewässer weiterhin – und unnötig lange – mit Mikroverunreinigungen belastet. Dies ist nicht im Interesse eines vorsorglichen Gewässerschutzes.

Eine Priorisierung und eine zeitliche Staffelung des Ausbaus der Anlagen ist zwar durchaus erwünscht. Die terminliche Verschiebung stellt aber eine rein finanzgesteuerte Massnahme dar und läuft den Zielen des Gewässerschutzes, namentlich dem Schutz kleiner Gewässer und der Trinkwasserressourcen, entgegen. Daher lehnen wir eine Verschiebung des Inkrafttretens von 2021 auf 2028 ab.

Antrag: Die Bestimmung soll, wie bisher vorgesehen, am 1. Januar 2021 in Kraft treten.

B. Zur Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV)

1. Allgemeines

Die vorliegenden Anpassungen der ChemRRV erfolgen mehrheitlich infolge Änderungen im europäischen Recht oder internationaler Verpflichtungen. Wir begrüssen insbesondere die Übernahme neuer Stoffverbote und -beschränkungen aus dem europäischen Recht. Diese Bestimmungen sollten jeweils zeitgleich mit der Europäischen Union (EU) umgesetzt werden. Dadurch wird verhindert, dass die Schweiz als Verkaufsmarkt für besorgniserregende Stoffe benutzt wird.

Mit der Anpassung der ChemRRV an das europäische Recht und an Beschlüsse, welche die Staatengemeinschaft im Rahmen von internationalen Verträgen gefasst hat, vermeidet die Schweiz technische Handelshemmnisse und hält Schritt mit den Entwicklungen im Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz sowie in der Arbeitssicherheit beim Umgang mit Chemikalien.

Ebenfalls positiv beurteilen wir die Massnahmen zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen zum Schutz der Ozonschicht und zur Reduktion der Emission von Treibhausgasen.

Wir begrüssen ferner die restriktive Handhabung der Bewilligungspflicht zur punktuellen Verwendung von asbesthaltigen Materialien, die Massnahmen zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen zum Schutz der Ozonschicht und zur Verminderung der Emission von Treibhausgasen. Die Bestrebungen zur Harmonisierung der Sprachanforderungen begrüssen wir grundsätzlich. Jedoch ist die Änderung dieser Bestimmungen gemäss vorgeschlagener Fassung im Rahmen dieses Umweltpaketes abzulehnen. Aus unserer Sicht soll die Harmonisierung der Sprachanforderungen nach einer vertieften Folgenabschätzung bei der nächsten Anpassung der Chemikalienverordnung umgesetzt werden. Daher stimmen wir den vorgesehenen Änderungen zur ChemRRV im Grundsatz zu und beantragen bei wenigen geänderten Bestimmungen Anpassungen.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Anhang 1.6, Asbest

Wir begrüssen die Aktualisierung des Anhangs 1.6, insbesondere die restriktive Handhabung der Bewilligungspflicht für die notwendigen Ausnahmen zur punktuellen Verwendung asbesthaltiger Natursteine bei Reparatur- und Restaurationsarbeiten.

Anhang 2.4, Biozidprodukte

Bestimmungen über Holzschutzmittel (Ziff. 1.3 und 7):

Wir begrüssen die Vereinfachung der Bestimmungen über Holzschutzmittel bzw. die Befristung verschiedener Verwendungsmöglichkeiten von mit Teeröl behandeltem Holz.

Biozidprodukte gegen Algen und Moose (neue Ziff. 4bis):

Wir begrüssen die Einführung der neuen Ziff. 4bis, welche die Verwendung von Biozidprodukten gegen Algen und Moose auf Dächern und Terrassen, auf Lagerplätzen, auf und an Strassen sowie auf Wegen und Plätzen verbietet. Damit wird sichergestellt, dass die seit Langem geltenden Verwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel an Orten ohne intakte Humusschicht nicht durch die Verwendung gleichartiger, jedoch rechtlich als Biozidprodukte geltender Mittel unterwandert werden. Da Biozidprodukte bisher von diesem Verbot nicht betroffen waren, wurden mehrere Biozidprodukte spezifisch für diese Anwendungsbereiche angepriesen. Dies untergräbt die Bemühungen, die Belastung von Grundwasser und Oberflächengewässern mit bioziden Wirkstoffen zu vermindern. Die Unterscheidung zwischen Biozidprodukten und Pflanzenschutzmitteln ist für Laien nicht immer einfach, und für die Verbraucherinnen und Verbraucher ist die unterschiedliche Regelung nicht nachvollziehbar. Deshalb sollen nun Biozidprodukte für die entsprechenden Anwendungsbereiche verboten werden.

Antrag: Das Anbringen des entsprechenden neuen Hinweises (Ziff. 4bis.3) soll von der Anmeldestelle Chemikalien des Bundes jeweils als Kennzeichnungsauflage in den Zulassungsverfügungen für die betroffenen Produkte aufgeführt werden.

Anhang 2.10, Kältemittel

Ziff. 1 Abs. 5:

In Ziff. 1 Abs. 5 wird neu geregelt, dass erhebliche Umbauten des Kälte erzeugenden Teils einer bestehenden Anlage nicht dem Inverkehrbringen gleichgestellt sind und daher nicht dem Verbot unterliegen, wenn damit eine erhebliche Steigerung der Energieeffizienz erreicht wird oder durch Materialeinsparungen erhebliche Treibhausgasemissionen vermie-

den werden. Diese Formulierung unterliegt einem grossen Interpretationsspielraum. Eine abschliessende Beurteilung, wie sich die Treibhausgasemissionen eines wesentlichen Umbaus und einer neuen Anlage unterscheiden, erfordert eine Lebenszyklusbetrachtung.

Antrag: Es ist festzulegen, was unter «erheblich» gemäss Anhang 2.10 Ziff. 1 Abs. 5 zu verstehen ist. Dies kann namentlich eine Lebenszyklusbetrachtung in Bezug auf die Treibhausgasemissionen umfassen.

Ziff. 2.1 Abs. 2 und Ziff. 2.2:

Die Ausnahmen gemäss Ziff. 2.2 gelten, falls nach dem Stand der Technik ein Ersatz fehlt. Insbesondere bei den Klimaanlagen in Motorfahrzeugen, aber auch bei anderen Geräten, besteht in der Praxis ein Vollzugsdefizit, solange keine Klarheit über den Stand der Technik besteht.

Antrag: Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) soll eine Vollzugshilfe zuhanden der kantonalen Vollzugsbehörden über den Stand der Technik im Hinblick auf die Verbote betreffend in der Luft stabile Stoffe in Geräten und Motorfahrzeugen nach Ziff. 2.1 Abs. 2 und die diesbezüglichen Ausnahmen in Ziff. 2.2 erlassen.

Anhang 2.12, Aerosolpackungen

Wir begrüssen die Aufhebung der Ausnahmen für Reinigungsmittel für Geräte unter Spannung und für Montageschäume, die in der Luft stabile Stoffe enthalten. Diese Aufhebung zeigt, dass die Verwendung von in der Luft stabilen Stoffen in diesen Produkten nicht mehr dem Stand der Technik entspricht.

Anhang 2.16, Besondere Bestimmungen zu Metallen

Neu wird in Ziff. 1ter.2 für die Verwendung von Chrom(VI)-Verbindungen in Verchromungsprozessen ein Grenzwert für die höchstens zulässige Exposition am Arbeitsplatz festgelegt. Chrom(VI) ist ein bekanntes Korrosionsschutzpigment, das sowohl für die Farbgebung in Deckbeschichtungen als auch zum Schutz vor direkter Korrosion in Grundbeschichtungen und Zwischenanstrichen eingesetzt wurde. Bei Farbentfernungsarbeiten mit chromhaltigen Altbeschichtungen können erhebliche Mengen an Chrom(VI) freigesetzt werden. Gemäss Abschätzungen im Bericht «Sanierung korrosionsgeschützter Stahlobjekte im Freien, Umweltbelastung und Mindermassnahmen» (Carbotech AG, 8. August 1994, Kapitel 4.2.3) wird von Chrom(VI)-Emissionen von einigen 100 kg pro Jahr ausgegangen, die durch Sanierungsarbeiten freigesetzt werden. Dieser Gefahr sind sich viele Arbeitnehmende, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Inhaberinnen und Inhaber von Objekten bei Korrosionsschutz-Sanierungen nicht bewusst. Da Chrom(VI)-Verbindungen gut wasserlöslich sein können und zudem als karzinogen gelten, sind wirksame Schutzmassnahmen bei der Farbentfernung zu ergreifen.

Die Überwachung der Massnahmen zum Schutz der Beschäftigten vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen obliegt im Geltungsbereich des Chemikaliengesetzes (ChemG; SR 813.1) den Durchführungsorganen des Arbeits- und des Unfallversicherungsgesetzes (Art. 25 ChemG). Dabei ist der Vollzug in den betroffenen Betrieben der Oberflächentechnik (Galvanotechnik) gemäss Art. 49 der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV; SR 832.30) und der Abgrenzungsliste der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) der Suva zugeteilt. Die kantonalen Arbeitsinspektorate sind in der Galvanotechnik daher heute nicht zuständig. Es wäre ineffizient und systemwidrig, wenn die Einhaltung des neuen Expositionswertes, wie in den Erläuterungen erwähnt, durch die Kantone überprüft werden müsste, während alle übrigen Bestimmungen zum Schutz der Beschäftigten in diesen Betrieben der Kontrolle durch die Suva unterstehen.

Der neue Expositionswert könnte (statt wie vorgeschlagen in der ChemRRV) wie die maximale Arbeitsplatz-Konzentration (MAK-Werte) für andere gefährliche Arbeitsstoffe auf der Grundlage von Art. 50b VUV geregelt werden. Bei dieser Lösung wäre das zuständige Vollzugsorgan (Suva) über die Abgrenzungsliste der EKAS für den Vollzug des Arbeitsgesetzes (SR 822.11) und des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (SR 832.20) bereits festgelegt.

Anträge: Die Chrom(VI)-Exposition von Arbeitnehmenden ist nicht nur bei der Verwendung von Chrom(VI) in Prozessen zu begrenzen, sondern analog auch bei der Freisetzung von Chrom(VI) in Arbeitsprozessen.

Für die Überwachung des Grundsatzes nach Ziff. 1ter.2 ist die Suva als zuständige Vollzugsbehörde zu bezeichnen.

Harmonisierung der Sprachanforderungen

Mit der Änderung der ChemRRV werden unter anderem auch Anpassungen in der Chemikalienverordnung (SR 813.11), Biozidproduktevorordnung (SR 813.12) und Pflanzenschutzmittelverordnung (SR 916.161) vorgeschlagen. Damit sollen die Bestimmungen im gesamten Geltungsbereich des Chemikalienrechts harmonisiert und mit den Regelungen des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) in Übereinstimmung gebracht werden.

Nach bisheriger Rechtslage und Vollzugspraxis können Chemikalien entsprechend den chemikalienrechtlichen Vorgaben entweder in zwei Amtssprachen für die ganze Schweiz oder nur in der bzw. den Amtssprache/n des Verkaufsgebietes (auf der Grundlage des THG) gekennzeichnet werden. Einzig für Biozidprodukte ist in jedem Fall eine Kennzeichnung in zwei Amtssprachen erforderlich.

Aus der vorgeschlagenen Formulierung, wonach ein Produkt in der bzw. den Amtssprache/n des Ortes, an dem das Produkt in Verkehr gebracht wird, gekennzeichnet werden muss, ergeben sich jedoch weitere verschiedenartige Konsequenzen, die noch genauer zu analysieren und gegeneinander abzuwägen sind. Die vorliegende Regelung bewirkt beispielsweise, dass einerseits Produkte, die mit zwei Amtssprachen gekennzeichnet sind, künftig nicht mehr an Verkaufsstellen in der ganzen Schweiz erhältlich sein werden. Anderseits kann ein Produkt, das nur in der lokalen Amtssprache etikettiert ist, im Versandhandel von einem zentralen Standort in alle Sprachregionen versandt werden. Der Begriff des Inverkehrbringens umfasst nach der neu massgeblichen Definition des Chemikaliengesetzes (Art. 4 Abs. 1 Bst. i) nur den Ort der Bereitstellung eines Produktes. Die bisher für einsprachig etikettierte anwendbare Bestimmung des THG (Art. 3 Bst. d THG) betraf den Ort des Überlassens eines Produktes an den Abnehmer, weshalb in der Praxis die Sprache/n der Verkaufsregion gefordert wurden.

Der vorliegende Entwurf hat gegenüber der bisherigen Regelung und Vollzugspraxis je nach Verkaufskanal positive und negative Auswirkungen auf die Information der Verwenderinnen und Verwender. Auch die Auswirkungen auf die Wirtschaftsakteure sind je nach Verkaufskanal unterschiedlich. Die Neuregelung ist daher bezüglich Absicht und Wirkung zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten. Die Verwendung des Begriffes des Inverkehrbringens allein ist nicht ausreichend, um die Anforderungen in allen Fällen zweckmässig zu regeln.

Die Änderung der Sprachanforderungen bei der Kennzeichnung von Chemikalien ist deshalb inhaltlich zu prüfen und im Rahmen einer Anpassung der Chemikalienverordnung nochmals aufzunehmen und in Vernehmlassung zu geben.

Antrag: Auf die Anpassung der Sprachanforderungen für die Produkte im Geltungsbereich der Chemikaliengesetzgebung ist zu verzichten. Die Thematik ist unter Einbezug aller Akteure zu diskutieren und bei der nächsten Revision der Chemikalienverordnung in angepasster Fassung zur Änderung vorzuschlagen.

C. Zur Verordnung über die Erhebung von Tonnenkilometerdaten aus Flugstrecken und die Berichterstattung darüber

Wir begrüssen grundsätzlich die Änderungen zur Tonnenkilometerverordnung. Der Erlass dieser Verordnung wurde durch das am 23. November 2017 zwischen der Schweiz und der EU geschlossene Abkommen über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme (EHS) notwendig. Gestützt auf dieses Abkommen werden die Luftfahrzeugbetreiber ab 1. Januar 2020 bei Überschreitung einer gewissen Emissionsschwelle

verpflichtet, ihre CO_2-Emissionen zu erheben und darüber Bericht zu erstatten. Im Hinblick auf den Einbezug der Luftfahrt in das verknüpfte EHS soll gemäss Art. 9a der Tonnenkilometerverordnung von den Luftfahrzeugbetreibern ein Monitoringplan für die Erfassung der CO_2-Emissionen erstellt werden. Damit wird gewährleistet, dass sämtliche Luftfahrzeugbetreiber über die gleiche Methodik zur Erfassung dieser Daten verfügen.

Mit der Revision der Tonnenkilometerverordnung wird vorgeschlagen, die vom BAFU zur Verfügung gestellte Vorlage zum CO_2-Monitoringplan zu verwenden. Die Verwendung der vorgeschlagenen Vorlage ist mit zusätzlichem administrativem Aufwand verbunden. Daher ist die von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellte Vorlage zu übernehmen.

Zudem weisen wir darauf hin, dass das EHS der EU lediglich als Übergangslösung genutzt werden soll. Mit der Umsetzung der am 6. Oktober 2016 von der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) beschlossenen marktbasierten Massnahme zur globalen Begrenzung der CO_2-Emissionen (ICAO Seminar on the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) ist das europäische EHS ersatzlos aufzuheben.

Antrag: Für die Erstellung des CO_2-Monitoringplans ist die Vorlage der Europäischen Kommission zu übernehmen.

D. Zur Verordnung über Anpassungen des Verordnungsrechts an die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich für die Programmperiode 2020–2024

Wir begrüssen die Anpassung von Abs. 3 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der Gewässerschutzverordnung. Die Bestimmung sieht heute vor, dass ab 2020 die Länge des aufgewerteten Gewässerabschnittes und die Breite der Gerinnesohle bei der Bestimmung der Höhe der Abgeltungen für Revitalisierungsprojekte berücksichtigt werden. Dazu ist eine künftige Finanzierung von Revitalisierungsmassnahmen mittels Standardpreisen pro Leistungseinheit (beispielsweise Fr. 5000 pro Laufmeter Fliessgewässer mit einer Breite von 10 m bis 15 m) vorgesehen. Bis 31. Dezember 2019 wird die Höhe der Abgeltungen nach dem Umfang der Massnahmen bestimmt. Neu soll diese Übergangszeit um fünf Jahre, d. h. bis 31. Dezember 2024, verlängert werden, was wir ausdrücklich begrüssen.

Für die Erarbeitung solcher Standardpreise ist eine umfassende Datenerhebung und -auswertung in den Kantonen erforderlich. Jedoch liegen heute immer noch nicht ausreichend Daten aus abgeschlossenen Projekten vor. Mit der Verlängerung der Übergangszeit um eine Pro-

grammperiode sollen die benötigten ergänzenden Datengrundlagen für die Festlegung der Standardpreise bei den Kantonen erhoben und ausgewertet werden. Dabei bleibt der in Art. 62b Abs. 3 des Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20) in Verbindung mit Art. 54a Abs. 1 GSchV verankerte Grundsatz, wonach sich die Höhe der Abgeltung nach dem Umfang, der Bedeutung und nach der Wirksamkeit der Revitalisierungsmassnahmen richtet, gewahrt.

Wir weisen darauf hin, dass aus unserer Sicht die Finanzierung der Revitalisierungsmassnahmen mittels Standardpreisen pro Leistungseinheit auch längerfristig nicht umsetzbar erscheint. Die Kosten von Gewässerrevitalisierungen hängen stark von zahlreichen Faktoren ab, namentlich von der Umgebung des Projekts (Siedlungs- bzw. Landwirtschaftsgebiet), der Topografie, der Grösse des Gewässers, den Abflussmengen sowie vom Baugrund. Selbst unter vergleichbaren Voraussetzungen können im Einzelfall erhebliche Unterschiede auftreten. Es ist deshalb über die Übergangszeit hinaus fraglich, ob eine Standardisierung überhaupt zielführend ist.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli