

Antrag des Regierungsrates vom 8. Dezember 2021

KR-Nr. 437/2020

5779

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 437/2020
betreffend Ausserkantonale Entsorgung**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. Dezember 2021,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 437/2020 betreffend Ausserkantonale Entsorgung wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 1. Februar 2021 folgendes von Kantonsrat Daniel Sommer, Affoltern a.A., und Mitunterzeichnenden am 30. November 2020 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Gemäss Abfallgesetz vom 25. September 1994 (AbfG, LS 712.1) ist unter § 24 (Standortfestsetzung und Zuweisungsrecht) unter Absatz 2 die Möglichkeit gegeben, dass der Regierungsrat auch ausserkantonale Standorte von Abfallanlagen festsetzen kann.

Der Regierungsrat wird darum aufgefordert darzulegen, wie er dieser Möglichkeit von in Frage kommenden Anlagen künftig bei seiner nächsten Festsetzung Rechnung trägt. Insbesondere führt er aus, welches die Bedingungen für eine solche Variante sind und in welcher Form er dies in seiner Abfallplanung berücksichtigt.

Bericht des Regierungsrates:

Standort- und Kapazitätsplanung für die Zürcher Kehrichtverwertungsanlagen

Die «Überprüfung der Kapazitäts- und Standortplanung der thermischen Verwertung von Abfällen im Kanton Zürich 2012–2035», Fortschreibung, ist das massgebende Dokument für die langfristige Planung in Bezug auf brennbare und nicht direkt verwertbare Abfälle, die im Kanton Zürich anfallen. Diese Standort- und Kapazitätsplanung ist die Grundlage für den geltenden Massnahmenplan Abfall- und Ressourcenwirtschaft 2019–2022, der die Abfallplanung nach Bundesrecht (Art. 31 Abs. 1 Umweltschutzgesetz [USG, SR 814.01]) darstellt. Damit werden die Vorgaben bezüglich der Gewährleistung der Entsorgungssicherheit und die Verhinderung des Aufbaus von Überkapazitäten erfüllt. Die Standort- und Kapazitätsplanung wurde in Zusammenarbeit mit den Trägerschaften der Zürcher Kehrichtverbrennungsanlagen erarbeitet. Sie beruht langfristig auf einem Konzept mit vier Standorten. Dies sind die Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) Hagenholz Zürich, Winterthur, Hinwil und Dietikon.

Bisherige Zuweisungen gemäss «Flexibilisierungsmodell»

Die Kantone sind gemäss Art. 31b Abs. 2 USG und Art. 4 der Abfallverordnung (VVEA, SR 814.600) verpflichtet, für Siedlungsabfälle Einzugsgebiete festzulegen. Mit Beschluss Nr. 1130/2001 hat der Regierungsrat das sogenannte Flexibilisierungsmodell eingeführt. Gestützt auf dieses können die Zürcher Gemeinden, die nicht selber Eigentümer einer KVA sind (sogenannte Vertragsgemeinden), seit 2004 für die Entsorgung ihrer brennbaren Siedlungsabfälle zwischen den drei nächstgelegenen zürcherischen KVA wählen. Dieses Vorgehen wurde damals aufgrund von Forderungen nach mehr Transparenz und Markt eingeführt. Die Festlegung der Einzugsgebiete bzw. die verbindliche Zuweisung zu den KVA erfolgt jeweils für fünf Jahre durch den Regierungsrat, letztmals für die Jahre 2019–2023 (RRB Nrn. 1143/2018 und 70/2019).

Ausserkantonale Entsorgung

Eine Entsorgung von Siedlungsabfällen in einer ausserkantonalen KVA ist bis anhin nur in Ausnahmefällen möglich. So hat der Kanton Zürich die ausserkantonale Entsorgung von Siedlungsabfällen der Gemeinden Feuerthalen und Flurlingen 1957 in einer interkantonalen Vereinbarung mit dem Kanton Schaffhausen geregelt (LS 711.511).

Der Regierungsrat hat geprüft, welche Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, damit eine Entsorgung von Siedlungsabfällen von weiteren Gemeinden in einer ausserkantonalen KVA stattfinden kann. Dabei stehen folgende Voraussetzungen im Vordergrund:

1. Die Entsorgung des Abfalls soll so umweltfreundlich wie möglich erfolgen.
2. Eine ausserkantonale Entsorgung ist möglich, darf aber nicht zu einer Verschlechterung der ökologischen Leistung der Zürcher Abfallentsorgung führen.
3. Grundsätzlich sind kurze Transportwege anzustreben: Die Wegdistanzen sind aber gesamthaft unter Berücksichtigung der gesamten ökologischen Leistung zu betrachten.
4. Zwischen den betroffenen Kantonen muss eine interkantonale Vereinbarung zustande kommen.

Entwicklung des «Flexibilisierungsmodells» zu einem Zuweisungsmodell

Gestützt auf die genannten Kriterien beabsichtigt der Regierungsrat mit dem Ziel einer langfristigen Optimierung der ökologischen Gesamtleistung, seinen Beschluss Nr. 1130/2001 zum Flexibilisierungsmodell anzupassen und vorgängig den Gemeinden sowie weiteren betroffenen Akteuren zur Stellungnahme zu unterbreiten. In diesem neuen Zuweisungsmodell sollen folgende Grundsätze gelten:

- a) Jede Vertragsgemeinde kann aus den drei nächstgelegenen verfügbaren KVA auswählen. Dabei werden auch ausserkantonale KVA miteinbezogen, sofern der Standortkanton und die Anlage bereit sind, Zürcher Siedlungsabfall zu verwerten und in ihre Abfallplanung einzubeziehen.
- b) Die ausserkantonale KVA muss eine bessere oder zumindest gleichwertige ökologische Leistung aufweisen wie die drei nächstgelegenen Zürcher KVA. Zur Beurteilung der ökologischen Leistung werden die Netto-CO₂-Emissionen pro Tonne verbrannten Abfalls betrachtet. Diese werden schon heute vom Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen ermittelt.

- c) Wählt eine Vertragsgemeinde eine ausserkantonale KVA aus, welche die Kriterien a) und b) erfüllt, so wird eine interkantonale Vereinbarung ausgearbeitet, welche die Herkunft, Menge, Dauer (mindestens 20 Jahre) und den Entsorgungsort der Siedlungsabfälle regelt.
- d) Die Baudirektion hat unter Beachtung veränderter Rahmenbedingungen und der erforderlichen Planungs- und Investitionssicherheit das Zuweisungsmodell als solches mindestens alle zehn Jahre zu überprüfen. Die kantonale Abfallplanung ist darauf auszurichten.

Auswirkungen für die nächsten Zuweisungsperioden

Der Regierungsrat legt jeweils für fünf Jahre die Zuweisungen fest, das nächste Mal für die Dauer von 2024 bis 2028 und anschliessend von 2029 bis 2033. Das geänderte Zuweisungsmodell muss für diese beiden Zeiträume Bestand haben. In dieser Zeit stehen in allen Zürcher KVA Grossinvestitionen an, für die eine grösstmögliche Planungssicherheit geschaffen werden muss. Zudem hat der Kanton Unter- und Überkapazitäten zu vermeiden (Art. 31 Abs. 1 USG sowie Kantonaler Richtplan Pt. 5.7.3a). Vertiefte Abklärungen haben zusammenfassend Folgendes ergeben:

Eine Umfrage der Baudirektion in allen Nachbarkantonen mit KVA hat ergeben, dass die Kantone Aargau (KVA Turgi), St. Gallen (KVA Bazenheid) und Glarus (KVA Linth) bereit wären, langfristig Zürcher Siedlungsabfall zu übernehmen.

Der Kanton Luzern (KVA Perlen) steht für die nächsten zwei Zuweisungsperioden nicht zur Verfügung. Der Kanton Thurgau (KVA Weinfelden) würde Zürcher Gemeinden nur als Mitglied im Zweckverband aufnehmen. Dies ist den Gemeinden – unter Berücksichtigung der Planungssicherheit für die Zürcher KVA – grundsätzlich freigestellt, entspricht aber nicht dem Wunsch nach einer Flexibilisierung.

Eine Berechnung der Transportwege zeigte, dass bei mehreren Dutzend Zürcher Gemeinden eine der drei nächstgelegenen KVA ausserhalb des Kantons liegt und aus Sicht der Transportdistanz eine ausserkantonale Entsorgung grundsätzlich infrage kommt.

In der Debatte zur Überweisung des vorliegenden Postulats zeigte sich, dass der Kantonsrat bei diesem Geschäft ökologischen Überlegungen ein hohes Gewicht beimisst. Es wurden daher die ökologischen Leistungen (Netto-CO₂-Emissionen pro Tonne verbrannten Abfalls) der ausserkantonalen Anlagen, die Zürcher Siedlungsabfälle annehmen würden, mit jenen im Kanton Zürich verglichen. Dabei zeigte sich, dass alle sich anbietenden ausserkantonalen KVA im Vergleich zu den

Anlagen im Kanton Zürich eine deutlich geringere ökologische Leistung aufweisen. So würde beispielsweise eine Entsorgung in der KVA Turgi mit einem Netto-CO₂-Ausstoss pro Tonne Abfall von rund 350 kg CO₂ im Vergleich zu nur 50 kg CO₂ in der KVA Hagenholz oder 150 kg CO₂ (gewichtetes Mittel der drei nächstgelegenen Zürcher KVA) pro Tonne Abfall rund 300 bzw. 200 kg CO₂ mehr verursachen (Daten für 2020). Der Netto-CO₂-Ausstoss ist die Differenz zwischen der durch die Abfallverbrennung erzeugten CO₂-Menge und den erzielten CO₂-Einsparungen durch die Nutzung von Strom und Abwärme sowie die Metallrückgewinnung aus den Verbrennungsrückständen. Der Abfalltransport zur KVA spielt dabei mit rund 6 kg CO₂ pro Tonne Abfall auf einer Strecke von 50 km in einer ökologischen Gesamtbewertung eine untergeordnete Rolle. Die Anlagen in Perlen LU und Weinfeld TG, die vergleichbare Netto-CO₂-Emissionen wie die Zürcher Anlagen haben, stehen für das Flexibilisierungsmodell nicht zur Verfügung.

Daraus ergibt sich, dass eine ausserkantonale Entsorgung in den kommenden Jahren ganzheitlich betrachtet zu einer ökologischen Verschlechterung der Abfallentsorgung führen würde. Der Regierungsrat hält daher gestützt auf diese gesamtheitliche Prüfung daran fest, brennbare Abfälle vorerst nur im Kanton Zürich und nicht ausserkantonale zu verwerten.

Dies kann sich ändern, wenn sich die ökologischen Leistungen der KVA verschieben oder andere benachbarte Kantone und Anlagen sich bereit erklären, Zürcher Siedlungsabfälle anzunehmen. Die Baudirektion soll daher mit dem neuen Zuweisungsmodell beauftragt werden, diese Aspekte mindestens alle zehn Jahre zu überprüfen.

Weiteres Vorgehen

In einem nächsten Schritt soll der Beschluss mit dem neuen Zuweisungsmodell ausgearbeitet und den Gemeinden und betroffenen Akteuren zur Vernehmlassung vorgelegt werden.

Nach erfolgter Vernehmlassung wird das Zuweisungsmodell durch den Regierungsrat beschlossen. Anschliessend kann die Baudirektion die Zuweisung auf den 1. Januar 2024 vorbereiten und umsetzen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 437/2020 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr Kathrin Arioli