

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Juni 2021

616. Verordnungspaket Umwelt Frühling 2022 (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 11. März 2021 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ein Verordnungspaket mit vier Verordnungen des Umweltrechts zur Vernehmlassung. Die folgenden Verordnungen sollen geändert werden:

- Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, ChemRRV; SR 814.81),
- Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA; SR 814.610),
- Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600),
- Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV; SR 814.018).

Im Zusammenhang mit der Änderung der ChemRRV sind zudem Anpassungen der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV; SR 916.161) geplant.

Die Änderungen der ChemRRV sollen am 1. April 2022 in Kraft treten. Ergänzend sollen Art. 61 Abs. 4 und 5 PSMV am 1. April 2023 und deren Anhang 11 Ziff. 13 am 1. Januar 2023 in Kraft treten. Das Inkrafttreten der geänderten VeVA ist gemäss dem vorliegenden Verordnungsentwurf noch offen und soll mit dem Inkrafttreten des neuen Art. 59^{bis} des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) abgestimmt werden, der im Juni 2021 in die Vernehmlassung gegeben werden soll. Das Inkrafttreten der Änderungen der VVEA ist auf den 1. April 2022 geplant, jenes der Änderungen der VOCV auf den 1. Januar 2023.

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 (einschliesslich Vernehmlassungsformularen; 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 11. März 2021 haben Sie die Vernehmlassung zum Verordnungspaket Umwelt Frühling 2022 eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stellen Ihnen in der Beilage unsere ausführlichen Bemerkungen in den von Ihnen zur Verfügung gestellten Rückmeldeformularen zu. Unsere gewichtigsten Äusserungen stellen sich wie folgt dar:

A. Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81)

Die Änderungen der ChemRRV, Anhang 2.10, tragen zur Reduktion des Einsatzes von in der Luft stabilen Kältemitteln mit hohem Treibhauspotenzial bei. Im Weiteren werden Massnahmen getroffen, um die Erfassung der Daten bei der Meldung von Kälteanlagen zu verbessern. Dadurch kann die Datenlage bei der Umsetzung des Vollzugs verbessert werden. Wir begrüssen die Anpassungen, insbesondere auch die konsequente Nachführung des Standes der Technik.

Meldepflicht

Besitzer und Betreiber von Kälteanlagen sind in vielen Fällen nicht informiert über die chemikalienrechtlichen Bestimmungen bezüglich ihrer Anlagen. Insbesondere bei bestehenden Anlagen kann es schwierig sein, festzustellen, ob eine Anlage bereits korrekt gemeldet ist. Im Rahmen von Reparatur- und Unterhaltsarbeiten sollten die Fachunternehmen ihre Kundinnen und Kunden unterstützen und sie darauf aufmerksam machen, wenn eine Anlage noch nicht gemeldet bzw. nicht abgemeldet ist.

Antrag: ChemRRV Anhang 2.10 Ziff. 5.1 Abs. 5 ist folgendermassen zu ergänzen:

⁵Die Fachfirmen machen ihre Kundinnen und Kunden in geeigneter Weise auf die Meldepflicht aufmerksam. *Bei bestehenden oder ausser Betrieb genommenen Anlagen unterstützen sie diese bei der Feststellung, ob die Anlagen bereits gemeldet beziehungsweise abgemeldet sind.*

Meldepflicht für das Nachfüllen von in der Luft stabilen Kältemitteln

Weiter schlagen wir die Einführung einer Meldepflicht für das Nachfüllen von in der Luft stabilen Kältemitteln vor. Dies dient der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der nachgefüllten Mengen von Kältemitteln nach Leckagen. Zudem kann dadurch eine gewisse Kontrollfunktion erzielt werden.

Antrag: Es ist die Einführung einer Meldepflicht für das Nachfüllen von in der Luft stabilen Kältemitteln zu prüfen.

Lenkungsabgabe beim Erwerb von Kältemitteln

Ein weiterer Ansatz zur Reduktion der Emissionen von synthetischen, bzw. in der Luft stabilen Kältemitteln ist das Einführen einer Lenkungsabgabe, die bereits beim Erwerb von Kältemitteln erhoben wird. Vorstellbar ist, dass die Höhe einer solchen Lenkungsabgabe anhand des Treibhauspotenzials des Kältemittels, ausgedrückt in CO₂-Äquivalenten, errechnet wird. Es kann auch eine Rückvergütung für gebrauchte Kältemittel, die dem Recycling zugeführt werden (analog VOC-Abgabe), geprüft werden.

Solche Massnahmen sollen den Anreiz schaffen, den sorgsam Einsatz von in der Luft stabilen Kältemitteln zu fördern, bzw. die Kälteanlagenbetreiber dazu anhalten, Kältemittelverluste an ihren Anlagen zu verhindern oder zu minimieren.

Antrag: Es ist die Einführung einer Lenkungsabgabe beim Erwerb von Kältemitteln zu prüfen.

Zu unseren weiteren Anträgen verweisen wir auf das beiliegende Formular.

B. Pflanzenschutzmittelverordnung (PSMV; SR 916.161)

Allgemeines

Wir begrüßen die Umsetzung der im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln identifizierten Massnahmen im Bereich der nichtberuflichen Anwendung von Mitteln und bei der Verwendung von Spritzgeräten ausserhalb des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN). Die Massnahmen sind ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem besseren Schutz der Gewässer vor den Wirkstoffen aus Pflanzenschutzmitteln.

Resultate aus der Umweltbeobachtung zeigen seit vielen Jahren, dass die nichtberufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in Haus und Garten wesentlich zur Belastung unserer Gewässer mit Pflanzenschutzmitteln beiträgt. Durch den unsachgemässen Umgang mit Pflanzenschutz-

mitteln gelangen ihre Wirkstoffe in die ober- und unterirdischen Gewässer, wo sie schon in tiefen Konzentrationen Tiere und Pflanzen schädigen und das Trinkwasser gefährden. Mit dem Aktionsplan sind verschiedene Massnahmen zur Verringerung der Risiken durch die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln im nichtberuflichen Bereich beschlossen worden. Der vorgeschlagene Art. 17 Abs. 1^{ter} PSMV legt nun zusätzliche Anforderungen für die Produkte fest, die für eine nichtberufliche Verwendung zugelassen werden sollen. Die Regelungen tragen dem Umstand Rechnung, dass nichtberufliche Anwenderinnen und Anwender im Umgang mit diesen Mitteln nicht geschult sind.

Besonders begrüssen wir, dass Produkte, die für Wasserorganismen giftig oder sehr giftig mit einer akuten oder chronischen Wirkung sind, von der nichtberuflichen Verwendung ausgeschlossen werden sollen. Zu den betroffenen Produkten gehören vor allem die Insektizide. Sie nehmen innerhalb der Pestizide eine Sonderstellung ein, da sie bereits in sehr tiefen Konzentrationen die im Wasser lebenden Tiere gefährden.

Dass den nichtberuflichen Verwendern zukünftig gebrauchsfertige Produkte in angemessenen Verpackungsgrössen zur Verfügung gestellt werden sollen, begrüssen wir ebenfalls. Damit entfällt die Verdünnung von konzentrierten Produkten, die das Risiko von Verunreinigungen der Umwelt erhöht.

Spritzgeräte mit Spülwassertanks

Eine weitere Änderung der PSMV (Art. 61 Abs. 4 und 5) betrifft die Vorschriften zur Ausrüstung von Spritzgeräten mit Spülwassertanks, welche die Reinigung des Spritzgeräts auf der behandelten Fläche unmittelbar nach der Anwendung ermöglichen. Dadurch wird verhindert, dass Reste von Pflanzenschutzmitteln später auf andere Flächen und schliesslich durch Abschwemmung oder über die Kanalisation in die Gewässer gelangen. Für ÖLN-Betriebe gilt seit 2011, dass zapfwellenangetriebene oder selbstfahrende Geräte mit einem Behältervolumen von mehr als 400 Litern mit einem Spülwassertank ausgerüstet sein müssen. Diese Anforderung soll nun auch für die entsprechenden Spritzgeräte ausserhalb des ÖLN gelten. Wir begrüssen, dass zukünftig auch die Spritzgeräte von nicht ÖLN-Betrieben zu prüfen sind. Allerdings weisen wir darauf hin, dass hierfür zusätzliches Personal nötig sein wird. Schliesslich gibt es eine beträchtliche Anzahl von solchen Betrieben (Golf- und Sportplätze, Gartenbaubetriebe usw.). Die Ausführungen in den Erläuterungen zur ChemRRV (S. 28), wonach die neue Regelung nur geringe Auswirkungen auf die Kantone habe, ist daher richtigzustellen.

Kennzeichnungspflicht für Pflanzenschutzmittel

Weiter begrüßen wir auch die beabsichtigte Deklaration der erlaubten Verwendekategorien und Anwendungsbereiche im Pflanzenschutzmittelverzeichnis. Damit diese Regelungen in der Praxis umgesetzt werden können, ist es unerlässlich, dass die Verwendungsbeschränkungen ausserdem in der Kennzeichnung der einzelnen Mittel eindeutig und leicht verständlich aufgeführt sind.

Antrag: Art. 68 PSMV ist dahingehend anzupassen, dass eine Kennzeichnungspflicht für Pflanzenschutzmittel eingeführt wird, die im Siedlungsgebiet verwendet werden dürfen.

Die vorgeschlagenen Einschränkungen betreffend die Abgabe zur nichtberuflichen Verwendung und die Anwendung im Siedlungsgebiet lassen sich zukünftig nicht mehr aus der Gefahrenkennzeichnung ableiten. Der Handel und die Verwenderinnen und Verwender sind darauf angewiesen, dass die entsprechenden Auflagen auf der Etiketle ausdrücklich genannt werden (siehe dazu auch den vorstehenden Antrag).

Antrag: Art. 55 PSMV bzw. Anhang 11 ist so anzupassen, dass die Verwendungsbeschränkungen für nichtberufliche Anwender und für das Siedlungsgebiet auf der Etiketle von Pflanzenschutzmitteln zu deklarieren sind.

Bezüglich unserer weiteren Anträge verweisen wir auf das beiliegende Formular.

C. Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA; SR 814.610)

Wir begrüßen die vorgeschlagenen Änderungen der VeVA und verweisen für unsere detaillierten Anträge auf das beiliegende Formular.

D. Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA; SR 814.600)

Die vorgeschlagenen Änderungen der VVEA begrüßen wir grossmehrheitlich.

Anlagen zur thermischen Behandlung von Abfällen

Wir begrüßen es, die Anforderungen an die Energetische Nettoeffizienz (ENE) zu erhöhen. Ebenso begrüßen wir die Möglichkeit, die Nutzung der Abwärme von Kehrlichtverbrennungsanlagen (KVA) bzw. die in den KVA gewonnene Energie für die CO₂-Abscheidung aus dem Rauchgas als Energienutzung ausserhalb von KVA anzusehen (Art. 31 Bst. c der Vernehmlassungsvorlage).

Die Energienutzung gehört – nach der grösstmöglichen Reduktion von Schadstoffemissionen in die Abluft und in das Abwasser und neben der zukünftigen CO₂-Abscheidung und der Metallrückgewinnung aus den KVA-Rückständen – zu den Punkten, bei denen die grössten zusätzlichen Umweltnutzen durch die KVA erzielt werden können.

KVA mit grossen Fernwärmenetzen können ohne die CO₂-Abscheidung («Carbon Capture») einen ENE-Wert von 0,8 erreichen. Betreiber von KVA in ländlichen Gegenden können jedoch oft keine ausreichenden Fernwärmenetze erstellen, um einen ENE-Wert von 0,8 zu erreichen. Bei diesen Anlagen ist es allerdings möglich, durch den Betrieb einer CO₂-Abscheidung einen ENE-Wert von 0,8 zu erreichen.

Der Einbau einer CO₂-Abscheidung bei sämtlichen thermischen Anlagen ist – auch unabhängig vom ENE-Wert bei einer KVA – ökologisch sinnvoll und ist anzustreben, insbesondere um das CO₂ mit fossiler Herkunft von der Atmosphäre fernzuhalten. Es ist zu gewährleisten, dass für diese Anlagen eine Finanzierungslösung bereitgestellt wird.

Antrag: Der Bund führt eine Finanzierungslösung für die CO₂-Abscheidung sowie für deren Nutzung bzw. Ablagerung ein.

Beurteilung von Verbrennungsrückständen

Gemäss Art. 30c Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) müssen Abfälle für die Ablagerung so behandelt werden, dass sie möglichst wenig organisch gebundenen Kohlenstoff enthalten. Hierfür wurde bisher der Summenparameter TOC («Total Organic Carbon») verwendet. In der Vernehmlassungsvorlage wird nun vorgeschlagen, zukünftig die Methode TOC₄₀₀ einzusetzen.

Zur Beurteilung von Verbrennungsrückständen, für die sich gezeigt hat, dass die Einhaltung der Grenzwerte nach der bisherigen TOC-Methode möglich ist, soll die vorgeschlagene Methode TOC₄₀₀ nach unserer Ansicht nicht eingesetzt werden. Dadurch würden nach unserer Einschätzung die Anforderungen an den Verbrennungsprozess herabgesetzt. Ein Herabsetzen von technisch erreichbaren Anforderungen stünde im Widerspruch zu Art. 30c Abs. 1 USG.

Für KVA-Rückstände (Schlacke) konnte anhand detaillierter Methoden gezeigt werden, dass heute TOC-Werte von deutlich unter 1% erreicht werden können. Zudem ist TOC₄₀₀ keine verlässliche Methode, um Grenzwerte <0,5% zu prüfen.

Antrag: Zur Beurteilung von Verbrennungsrückständen ist der bisher geltende Grenzwert für den Summenparameter TOC in Art. 32 Abs. 2 Bst. e VVEA beizubehalten. Ein Wechsel von TOC zu TOC₄₀₀ müsste eine Anpassung der Grenzwerte nach sich ziehen.

Antrag: Weiter beantragen wir, den Grenzwert für TOC in Art. 32 Abs. 2 Bst. e VVEA auf 1% zu senken. Der Ausbrand soll gemäss dem Stand der Technik einen möglichst tiefen TOC gewährleisten.

Ausbauasphalt

Ausbauasphalt ist ein hochwertiges Material, das als Baustoff in den Materialkreislauf zurückgeführt werden kann und nicht auf Deponien abgelagert werden sollte. Wir begrüssen daher ausdrücklich die Einführung eines Verbots der Ablagerung von Ausbauasphalt unabhängig des Gehaltes von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK).

Aus unserer Sicht ist eine Verwertungspflicht ab 2026 für allen Ausbauasphalt ungeachtet vom PAK-Gehalt umsetzbar und einzuführen. Überdies ist die Verwertung von überschüssigem Ausbauasphalt bereits heute Stand der Technik. Absehbare Fristen fördern die Innovation und rechtfertigen Investitionen in entsprechende Anlagen. Die überschüssigen Asphaltflüsse der Schweiz in die Deponien nehmen gemäss den heutigen Erkenntnissen ab 2025 deutlich zu, weshalb ein baldiges Ablagerungsverbot anzustreben ist.

Daher sprechen wir uns gegen die Einführung dieses Verbots erst auf den 1. Januar 2031 aus. Im Fall von Ausbauasphalt mit einem PAK-Gehalt von mehr als 250 mg/kg entspräche dies gar einer Verlängerung um fünf Jahre im Vergleich zur heutigen Regelung; diese sieht eine Ablagerung auf einer Deponie des Typs E nur bis 31. Dezember 2025 vor. Allein im Kanton Zürich würden so innerhalb der zusätzlich gewährten fünf Jahre (von 2026 bis 2030) zusätzliche 600 000 t Ausbauasphalt mit einem PAK-Gehalt von mehr als 250 mg/kg deponiert werden.

Für Ausbauasphalt gilt gemäss Art. 20 VVEA eine Verwertungspflicht. Die Aufbereitung von Ausbauasphalt ist als Stand der Technik zu betrachten. Die verbleibenden vier bis fünf Jahre sind unseres Erachtens ausreichend, um die Behandlungskapazitäten im Inland auf- bzw. auszubauen bzw. mit ausländischen Verwertern Verträge abzuschliessen.

Zudem weisen wir darauf hin, dass der Wortlaut der neuen Vorlage kein ausdrückliches Ablagerungsverbot für Ausbauasphalt im Ausland enthält. Wir regen an, zu prüfen, ob die neue Vorlage eine Ablagerung im Ausland zulässt. Gegebenenfalls ist die Ablagerung im Ausland ausdrücklich zu untersagen.

Antrag: Art. 52 Abs. 2 und 3 VVEA sind wie folgt anzupassen:

² Ausbauasphalt mit einem Gehalt von mehr als 250 mg PAK pro kg darf bis zum 31. Dezember 2025 auf einer Deponie des Typs E abgelagert werden.

³ Ausbauasphalt mit einem Gehalt von bis zu 250 mg PAK pro kg darf bis zum 31. Dezember 2025 auf einer Deponie des Typs B abgelagert werden.

Entsorgungsnachweis für nichtkontrollpflichtige Abfälle

In der letzten Zeit sind wir vermehrt darauf aufmerksam geworden, dass Abgeber von anderen kontrollpflichtigen Abfällen ohne Begleitscheinpflicht (ak) und nicht kontrollpflichtigen (nk) Abfällen nicht immer darüber im Bilde sind, wohin die Abfälle gelangen oder ob diese rechtskonform entsorgt werden. Dies führt unter anderem für die Abgeberbetriebe zu Reputations- und Haftungsrisiken. Wir regen daher an, eine weitere Anpassung der VVEA zu prüfen: Für ak- und nk-Abfälle könnte zukünftig eine Entsorgungsbestätigung des Entsorgungsunternehmens an den Abgeberbetrieb dokumentieren, dass die Abfälle korrekt entsorgt wurden. Dies könnte mit der Rechnung (unter Nennung der Abfallart und der Menge) oder mit einer vergleichbaren Bestätigung erfolgen. Eine solche Bestätigung würde zudem die Stoffflüsse nachvollziehbarer machen.

Bezüglich unserer weiteren Anträge verweisen wir auf das beiliegende Formular.

E. Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV; SR 814.018)

Prüfung der Kriterien gemäss Art. 9 VOCV

Gemäss dem bestehenden Art. 9 VOCV sind flüchtige organische Verbindungen (VOC), die in einer stationären Anlage nach Art. 2 Abs. 1 und Anhang 1 Ziff. 32 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1) verwendet werden, von der Abgabepflicht befreit, wenn die in Art. 9 Bst. a–c VOCV genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Gemäss der Vernehmlassungsvorlage (Art. 9c VOCV) soll neu auch das dritte Befreiungskriterium (Art. 9 Bst. c VOCV) von den Kantonen beurteilt werden. Der Standortkanton soll neu auch die erstmalige Bestätigung, dass ein Betrieb die Voraussetzungen nach Anhang 3 der VOCV erfüllt, übernehmen. Mit der Änderung von Art. 9c wird ein neues Zulassungsverfahren eingeführt, das vergleichbar ist mit dem heutigen Massnahmenplanverfahren. Für die Kantone entsteht dabei durch die Sanierungsverfügungen ein neuer Aufwand (Art. 4 Abs. 4 Bst. c und Art. 9c Abs. 2 der Vernehmlassungsvorlage).

Die beiden Änderungen können dazu führen, dass es bei der Beurteilung und den Verfahren für diese Aufgaben in den verschiedenen Kantonen zu wesentlichen Differenzen kommt. Ein einheitlicher Vollzug ist daher sicherzustellen.

Antrag: Es ist ein einheitlicher Vollzug unter der Federführung des Bundes und in Zusammenarbeit mit den Kantonen sicherzustellen.

Antrag: Auf die Übertragung der Überprüfung des dritten Befreiungskriteriums (Art. 9 Bst. c VOCV) auf die Kantone ist zu verzichten. Die abschliessende Beurteilung ist beim Bund zu belassen.

Für unsere weiteren Anträge verweisen wir auf das beiliegende Formular.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli