

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. September 2023

1118. Verordnungspaket Umwelt Frühling 2024 (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 15. Juni 2023 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ein Verordnungspaket mit vier Verordnungen des Umweltrechts zur Vernehmlassung. Im Wesentlichen sollen die folgenden beiden Verordnungen geändert werden:

- Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV; SR 814.680),
- Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, ChemRRV; SR 814.81).

Im Zusammenhang mit der Änderung der ChemRRV sind zudem Anpassungen der Chemikaliengebührenverordnung vom 18. Mai 2005 (SR 813.153.1) geplant.

Ferner soll eine Verordnung über Anpassungen des Verordnungsrechts an die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich für die Programmperiode 2025–2028 (Mantelverordnung Programmvereinbarungen) erlassen werden.

Die Änderungen der AltIV und der ChemRRV sollen am 1. Mai 2024 in Kraft treten. Anhang 2.10 der ChemRRV soll am 1. Januar 2025 und Ziff. 2.1 Abs. 3 Bst. a Nrn. 2 und 4 sowie Ziff. 2.2 Abs. 5 und 6 dieses Anhangs sollen am 1. Januar 2027 in Kraft treten. Die Mantelverordnung Programmvereinbarungen soll am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

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, 3003 Bern (einschliesslich Vernehmlassungsformular; Zustellung auch per E-Mail als Word- und PDF-Version an polg@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 15. Juni 2023 haben Sie die Vernehmlassung zum Verordnungspaket Umwelt Frühling 2024 eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stellen Ihnen in der Beilage unsere ausführlichen Bemerkungen in dem von Ihnen zur Verfügung gestellten Rückmeldeformular zu den Änderungen der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81) zu. Deshalb heben wir nachfolgend in Bezug auf die Änderungen der ChemRRV nur unsere wichtigsten Äusserungen hervor.

A. Altlasten-Verordnung

Im neuen Art. 18 Abs. 3 der Altlasten-Verordnung (AltIV; SR 814.680) sollen die Voraussetzungen für den Wiedereinbau von Aushubmaterial definiert werden, das bei der Sanierung von Altlasten anfällt. Mit Zustimmung des Bundes soll es möglich werden, stark belastetes Material, das nur unter unverhältnismässigem Aufwand entsorgt werden könnte, wieder am Sanierungsstandort einzubauen. Voraussetzung für den Wiedereinbau ist, dass damit die Umwelt gesamthaft weniger belastet wird als ohne ihn und dass ein erneuter Überwachungs- oder Sanierungsbedarf ausgeschlossen werden kann. Dies betrifft schweizweit schätzungsweise rund ein Dutzend Altlastensanierungen.

Einer Verordnungsanpassung für wenige Ausnahmefälle sehen wir grundsätzlich kritisch entgegen, da oft nur schwer abschätzbar ist, was für (ungewollte) Auswirkungen die Änderung auch auf die anderen Fälle haben könnten. Wir erkennen aber auch an, dass die derzeitigen rechtlichen Grundlagen offenbar nicht genügend Spielraum lassen und dadurch notwendige Sanierungen, insbesondere zum Schutz des Grundwassers, teilweise verunmöglichten. Insofern begrüssen wir die von der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzmärkte der Schweiz initiierte und nun vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) konkretisierte Änderung grundsätzlich. Sie führt unter anderem zu einer Reduktion von Abfällen, die erfahrungsgemäss auf anderen Deponien wieder abgelagert werden müssen. Weiter führt die Änderung zu mehr Flexibilität im Altlastenvollzug, insbesondere bei der Sanierung von schwierigen Fällen. Da die Ausnahme nur mit Zustimmung sowohl des betroffenen Kantons als auch des BAFU möglich ist, kann eine missbräuchliche Anwendung der neuen Bestimmung aus unserer Sicht mit grosser Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden. Auch in angrenzenden Ländern der Europäischen Union (EU) gibt es bereits ähnliche Ausnahmeregulierungen, die oft sogar noch weiter gehen.

Der erläuternde Bericht ist ausführlich und gut verständlich. Die Anforderungen für die Ausnahme zum Wiedereinbau von belastetem Material sind nachvollziehbar und werden von uns unterstützt. Das auf Seite 10 des Berichts beschriebene Vorgehen bei einem Lysimeter-Grossfeldversuch ist jedoch unklar und sollte besser beschrieben werden, um so zukünftige Diskussionen zu vermeiden.

Antrag:

Das Vorgehen bei einem Lysimeter-Grossfeldversuch vor Ort ist in den Materialien zur AltIV verständlicher zu beschreiben.

B. Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung

Die ChemRRV soll in Bezug auf Kältemittel an die Regelungen in der EU (aktualisierte F-Gas-Verordnung) und an den Stand der Technik angepasst werden. Das Inverkehrbringen von Neuanlagen mit besonders klimaschädigenden Kältemitteln soll eingeschränkt werden. Dies ist notwendig, damit die Schweiz ihre international vereinbarten Ziele unter dem Montrealer Protokoll einhalten kann. Weiter werden die Regelungen für Batterien geändert, um die ChemRRV der heute gängigen Praxis im Umgang mit der vorgezogenen Entsorgungsgebühr anzupassen.

Wir begrüssen grundsätzlich eine Verschärfung im Bereich der Kälteanlagen. Denn die Anpassungen sind im Rahmen des autonomen Nachvollzugs des EU-Rechts grundsätzlich nötig, um Handelshemmnisse zu vermeiden und weiterhin ein hohes Schutzniveau im Bereich des Umwelt- und Gesundheitsschutzes beim Umgang mit Chemikalien zu gewährleisten; sie dienen aber auch der Einhaltung bestehender Verpflichtungen der Schweiz in internationalem Recht, namentlich dem Montrealer Protokoll, und sollen auch neuere Entwicklungen beim Stand der Technik abbilden.

Der Anhang über Kältemittel ist indessen selbst für Fachleute und Vollzugsbehörden nur schwer verständlich. Zu zahlreichen Verboten (Ziff. 2.1) werden danach in einer separaten Ziffer umfangreiche Ausnahmen formuliert (Ziff. 2.2). Mit der örtlichen Trennung ist der Text schwer verständlich. Wir würden präzisere Formulierungen der Verbote begrüssen, die ohne oder mit weniger umfangreichen Ausnahmebestimmungen angewendet werden könnten.

Antrag:

Ziff. 2.1 und 2.2 des Anhangs der ChemRRV über Kältemittel seien verständlicher und präziser zu formulieren.

Meldepflicht

Im Rahmen der letzten Anhörung zur Revision des Anhangs 2.10 hatten die Kantone eine Meldepflicht für Nasskühltürme bei Kälteanlagen verlangt, um epidemiologische Untersuchungen bei Legionellen-erkrankungen durchführen zu können. Wir stellen fest, dass diese For-derung in der vorliegenden Vorlage nicht umgesetzt wird. Wir verstehen zwar, dass die Verankerung einer solchen Meldepflicht in der ChemRRV mit Blick auf eine zukünftige Hinfälligkeit der allgemeinen Meldepflicht nicht ideal ist, betonen jedoch deren Wichtigkeit und Dringlichkeit. Falls sich eine Umsetzung in der ChemRRV nicht verwirklichen lassen sollte, ersuchen wir Sie stattdessen, zeitnah einen alternativen Lösungsansatz zur Datenerhebung für epidemiologische Untersuchungen zu entwickeln – allenfalls auch ausserhalb der Chemikaliengesetzgebung.

Antrag:

In der ChemRRV sei eine Meldepflicht für Nasskühltürme bei Kälte-anlagen vorzusehen.

Auswirkungen auf Akteurinnen und Akteure

Hinsichtlich der Auswirkungen der neuen Bestimmungen teilen wir die Einschätzung des BAFU nicht, dass sich aus den Änderungen keine nennenswerte Mehrbelastung der Kantone für die Wahrnehmung der Vollzugsaufgaben ergibt. Der Umfang der Regelungen und die Notwen-digkeit der vertieften Beurteilung kältetechnischer Anforderungen ma-chen den Vollzug aufwendiger. Die fachgerechte Kontrolle von Anlagen und Geräten kann kaum ohne die Unterstützung einer Kältefachperson durchgeführt werden.

Die Auswirkungen auf die Unternehmen beurteilen wir ebenfalls weitreichender als in den Erläuterungen dargestellt. Viele Planerinnen und Planer projektieren heute – eineinhalb Jahre vor Ablauf der Über-gangsfristen der geplanten Änderungen des Anhangs 2.10 – im Klima-bereich und bei den Wärmepumpen noch vorwiegend mit Kältemitteln, die ein hohes Treibhauspotenzial aufweisen (R410A bzw. R407C). Es entsteht der Eindruck, dass in Teilen der Branche die geltenden Vor-schriften nicht bekannt sind und sie auf die Gesetzesänderungen nicht vorbereitet sind. Unseres Erachtens ist eine breit angelegte und gut ab-gestützte Informationskampagne unumgänglich, mit der möglichst viele Akteurinnen und Akteure erreicht werden können. Nur so kann verhindert werden, dass nach dem Inkrafttreten der Änderungen eine grosse Anzahl von Geräten und Anlagen nicht rechtskonform in Verkehr ge-bracht wird. Die Informationskampagne sollte möglichst bald gemein-sam von Bund, Kantonen und der Branche vorbereitet werden.

Antrag:

Die Auswirkungen der neuen Bestimmungen auf die Unternehmen seien in den Materialien zur ChemRRV hinsichtlich der Kältemittel, die ein hohes Treibhauspotenzial aufweisen (R410A bzw. R407C), weitreichender darzustellen und es sei eine Informationskampagne durchzuführen.

Vollzugs- und Planungshilfen

Die neuen, verschärften Einschränkungen zu Kälteanlagen und Wärmepumpen mit in der Luft stabilen Stoffen haben weitestgehende Folgen für Planungsunternehmen in diesem Bereich. Bei zahlreichen Anlagen in Planung müssen bereits heute Vorschriften, die ab Anfang 2025 gelten werden, berücksichtigt werden. Daher ist eine Anpassung der Vollzugshilfe «Anlagen mit Kältemitteln: vom Konzept bis zum Inverkehrbringen» dringlich. Diese sollte so schnell wie möglich revidiert und spätestens bis Mitte 2024 publiziert werden.

Auch die Vollzugshilfe «Anlagen und Geräte mit Kältemitteln: Betrieb und Wartung» ist aufgrund der neuen Vorschriften anpassungsbedürftig. In diesem Kontext sollte das Meldeprozedere zu Kälteanlagen und Wärmepumpen genauer beschrieben werden, um der im Vollzug festgestellten schlechten Wahrnehmung der Meldepflicht entgegenzuwirken.

Antrag:

Die Vollzugshilfe «Anlagen mit Kältemitteln: vom Konzept bis zum Inverkehrbringen» sei schnellstmöglich zu revidieren und spätestens bis Mitte 2024 zu publizieren. Auch die Vollzugshilfe «Anlagen und Geräte mit Kältemitteln: Betrieb und Wartung» sei an die neuen Vorschriften anzupassen.

Zu unseren weiteren Anträgen verweisen wir auf das beiliegende Formular.

C. Mantelverordnung Programmvereinbarungen

Mit der Mantelverordnung Programmvereinbarungen sollen Übergangsbestimmungen, die Programmvereinbarungen betreffen, verlängert werden. Programmvereinbarungen dienen dem Bund seit 2008 dazu, die Subventionspolitik im Umweltbereich zu vollziehen. In ihnen legen der Bund und die Kantone gemeinsam fest, welche Umweltziele zu erreichen sind und welche Subventionen der Bund dafür zur Verfügung stellt. Programmvereinbarungen werden in aller Regel für jeweils vier Jahre abgeschlossen.

Abgeltungen an Revitalisierungen

Gemäss Abs. 3 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) gelten ab 2025 die Kriterien von Art. 54b Abs. 1 Bst. a und b GSchV für die Festlegung der Höhe der Abgeltungen für Revitalisierungsvorhaben. Es war vorgesehen, die Finanzierung der Revitalisierungsvorhaben auf diesen Zeitpunkt hin mittels Standardpreisen pro Leistungseinheit einzuführen. Da die seit 2011 gesammelten Daten zu den realisierten Projekten noch nicht ausreichen, um Standardpreise pro Leistungseinheit für die Programmperiode 2025–2028 einzuführen, sollen nun die Übergangsbestimmungen in Abs. 3 um weitere vier Jahre bis zum 31. Dezember 2028 verlängert werden. Bis dahin sollen weitere Daten ausgewertet und die Realisierbarkeit von Standardansätzen geprüft werden. Wir stimmen der Verlängerung in Abs. 3 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der GSchV um weitere vier Jahre bis zum 31. Dezember 2028 zu.

Die bisherige Umsetzung von Revitalisierungsvorhaben hat gezeigt, dass die Kosten aus verschiedenen Gründen sehr unterschiedlich ausfallen. Sie variieren beispielsweise stark je nach Art der Aufwertungsmaßnahmen auf einem Projektabschnitt (punktuelle Massnahmen, durchgehender Ausbau), je nach Lage (Bauzone, ausserhalb Bauzone) und je nach den aktuellen Marktbedingungen im Umfeld eines Projekts (Region, Kanton). Zudem kann die Anwendung von Standardansätzen durch den Bund zu Fehlanreizen führen, wenn nicht mehr alle Projektbeteiligten prozentual an einem Projekt beteiligt sind.

Die angestrebte Vereinfachung der Finanzierung über standardisierte Ansätze erachten wir – auch bei besserer Datenlage – als nicht zielführend, da sie der Vielschichtigkeit und Komplexität von Revitalisierungsvorhaben unter sich ständig ändernden Rahmenbedingungen nicht gerecht wird. Die Umsetzbarkeit von Standardansätzen bei Revitalisierungsvorhaben sehen wir kritisch, und es ist aus unserer Sicht zu hinterfragen, ob die bestehende Regelung der Übergangsbestimmungen der Problematik nicht besser gerecht wird.

Antrag:

Im Zuge der Auswertung der weiteren Daten sei die Umsetzbarkeit der Standardansätze kritisch zu hinterfragen und eine entsprechende Anpassung von Art. 54b Abs. 1 Bst. a und b GSchV im Sinne der heutigen Übergangsbestimmung zu erwägen.

Gemäss Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020–2024, Kapitel 8.1.3 «Entwicklungsperspektiven», wird ab 2029 anstelle des prozentualen Subventionssatzes ein Übergang zu Pauschalen pro Leistungseinheit geprüft. Wir sind der Meinung, dass Pauschalen pro Leistungseinheit das System überfordern würden. Für die erfolgreiche Umsetzung von Revitalisierungsprojekten brauchen die Gemeinden und der Kanton Planungssicherheit in Bezug auf die Beitragssätze. Zudem ist die Datengrundlage für die Beurteilung der Qualität der Massnahmen unzureichend. Daher sollen die Abgeltungen an Revitalisierungsprojekte auch nach 2029 weiterhin als prozentualer Subventionssatz und nicht als Standardpreise pro Leistungseinheit geleistet werden.

Antrag:

Die Abgeltungen an Revitalisierungsprojekte seien auch nach 2029 weiterhin als prozentualer Subventionssatz zu leisten.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli