

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. Januar 2023

80. Kehrrichtverwertungsanlagen (Festsetzung Einzugsgebiete, Zuweisungsmodell)

A. Bisherige Zuweisungen gemäss «Flexibilisierungsmodell»

Die Kantone sind gemäss Art. 31b Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) und Art. 4 der Abfallverordnung vom 4. Dezember 2015 (SR 814.600) verpflichtet, für Siedlungsabfälle Einzugsgebiete festzulegen. Mit Beschluss Nr. 1969/1999 hat der Regierungsrat entschieden, das sogenannte Flexibilisierungsmodell einzuführen. Mit Beschluss Nr. 1130/2001 hat er die Vorgaben zur Umsetzung des Flexibilisierungsmodells festgesetzt. Gestützt auf dieses Zuweisungsmodell können die Zürcher Gemeinden, die nicht selbst Eigentümer einer Kehrrichtverwertungsanlage (KVA) sind, seit 2004 für die Entsorgung ihrer brennbaren Siedlungsabfälle zwischen den drei nächstgelegenen zürcherischen KVA wählen. Diese Gemeinden werden auch Vertragsgemeinden genannt. Dieses Vorgehen wurde damals aufgrund von Forderungen nach mehr Transparenz und mehr 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 bis 2023 (RRB Nrn. 1143/2018 und 70/2019).

B. Wunsch zur ausserkantonalen Entsorgung als Option bei der Zuweisung

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

Aus Sicht des Kantonsrates bietet das bestehende Flexibilisierungsmodell zu wenig Wahlmöglichkeiten und Wettbewerb. Dies hat ihn am 1. Februar 2021 veranlasst, dem Regierungsrat ein dringliches Postulat (KR-Nr. 437/2020) zu überweisen. Der Regierungsrat wurde darin aufgefordert, darzulegen, wie und unter welchen Bedingungen er künftig die Möglichkeit von infrage kommenden ausserkantonalen KVA bei seiner nächsten Festsetzung ab dem 1. Januar 2024 berücksichtigt. Der Regierungsrat hat das Anliegen geprüft und zum dringlichen Postulat am 8. Dezember 2021 Bericht erstattet (Vorlage 5779). Darin wurde in

Aussicht gestellt, dass der Regierungsrat seinen Beschluss Nr. 1130/2001 zum Flexibilisierungsmodell gemäss den getroffenen Abklärungen anpassen und vorgängig den Gemeinden sowie weiteren Beteiligten zur Stellungnahme unterbreiten wird.

C. Das neue Zuweisungsmodell

Das neue Zuweisungsmodell soll eine Entsorgung von Siedlungsabfällen auch in ausserkantonalen KVA ermöglichen. Die ausserkantonale Entsorgung bedingt allerdings die Bereitschaft der Nachbarkantone, brennbare Siedlungsabfälle aus Zürcher Gemeinden zu übernehmen. Im neuen Zuweisungsmodell soll ökologischen Überlegungen ein grosses Gewicht beigemessen werden. Des Weiteren ist eine angemessene Planungs- und Investitionssicherheit für die KVA zu gewährleisten.

Demnach stehen im neuen Zuweisungsmodell folgende Voraussetzungen im Vordergrund:

- 1) Die Entsorgung des Abfalls soll so umweltfreundlich wie möglich erfolgen.
- 2) Eine ausserkantonale Entsorgung darf nicht zu einer Verschlechterung der ökologischen Leistung der Zürcher Abfallentsorgung führen.
- 3) Grundsätzlich sind kurze Transportwege anzustreben. Die Wegdistanzen sind unter Berücksichtigung der gesamten ökologischen Leistung zu betrachten.
- 4) Planungssicherheit hinsichtlich der KVA-Planung des Kantons Zürich soll durch Kontakte und Koordination mit den Nachbarkantonen bestmöglich gewährleistet werden.

Gestützt auf diese Kriterien wird das Flexibilisierungsmodell gemäss RRB Nr. 1130/2001 erneuert. Im neuen Zuweisungsmodell gelten folgende Grundsätze:

- 1) 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.
- 2) Die ausserkantonale KVA muss eine bessere oder zumindest gleichwertige ökologische Leistung aufweisen wie die drei nächstgelegenen, verfügbaren Zürcher KVA. Zur Beurteilung der ökologischen Leistung werden die Netto-CO₂-Emissionen pro Tonne verbrannten Abfalls betrachtet. Diese werden heute vom Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen ermittelt. Neue Erkenntnisse zur Beurteilung der ökologischen Leistungen sind bei Bedarf zu berücksichtigen.

- 3) Die Baudirektion hat unter Beachtung veränderter Rahmenbedingungen und der erforderlichen Planungs- und Investitionssicherheit alle fünf Jahre zu überprüfen, ob unter Beachtung der Grundsätze 1 und 2 des Zuweisungsmodells neue Wahlmöglichkeiten für ausserkantonale KVA zur Verfügung stehen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist den Gemeinden mitzuteilen.

D. Auswirkungen für die nächsten Zuweisungsperioden

Der Regierungsrat legt jeweils für fünf Jahre die Zuweisungen fest, das nächste Mal für den Zeitraum 2024 bis 2028 und anschliessend 2029 bis 2033. Weil in dieser Zeit in allen Zürcher KVA Grossinvestitionen anstehen, für die eine grösstmögliche Planungssicherheit geschaffen werden muss, und weil der Kanton gleichzeitig Unter- und Überkapazitäten zu vermeiden hat (Art. 31 Abs. 1 USG sowie Kantonaler Richtplan Pt. 5.7.3a), hat die Baudirektion vertiefte Abklärungen durchgeführt. Diese haben zusammenfassend Folgendes ergeben:

Eine Umfrage der Baudirektion im Sommer 2021 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 heute gültigen 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.

Die ökologischen Leistungen (Netto-CO₂-Emissionen pro Tonne verbrannter Abfälle) der ausserkantonalen Anlagen, die Zürcher Siedlungsabfälle annehmen würden, wurden mit jenen im Kanton Zürich verglichen. Dabei zeigte sich, dass alle in den nächsten zwei Zuweisungsperioden sich anbietenden ausserkantonalen KVA (KVA Bazenheid, KVA Linth und KVA Turgi) im Vergleich zu den verfügbaren Anlagen im Kanton Zürich eine geringere ökologische Leistung aufweisen. Die Anlagen in Perlen LU und Weinfelden TG hätten vergleichbare Netto-CO₂-Emissionen wie die Zürcher Anlagen, stehen aber für die nächsten beiden Zuweisungsperioden nicht zur Verfügung. Eine ausserkantonale Entsorgung in den zur Verfügung stehenden KVA würde ganzheitlich betrachtet in den kommenden Jahren zu einer ökologischen Verschlechterung der Abfallentsorgung führen. Aufgrund dieser Feststellung sollen brennbare Siedlungsabfälle vorerst weiter nur im Kanton Zürich und nicht ausserkantonale verwertet werden.

E. Wahlmöglichkeiten für die Vertragsgemeinden

Gestützt auf diese Abklärungen ergeben sich für alle Vertragsgemeinden für die nächsten zwei Zuweisungsperioden vom 1. Januar 2024 bis 31. Dezember 2028 und – sofern sich die genannten Rahmenbedingungen nicht ändern – vom 1. Januar 2029 bis 31. Dezember 2033 folgende Wahlmöglichkeiten: KVA Hagenholz (Zürich), KVA Winterthur und KVA Dietikon. Die KVA Horgen und die KVA Hinwil entsorgen nur Siedlungsabfall aus ihren Trägergemeinden.

Die Wahlmöglichkeiten können sich ändern, wenn sich bei der Überprüfung des Zuweisungsmodells die ökologischen Leistungen der KVA verschieben oder andere benachbarte Kantone und Anlagen sich bereit erklären, Zürcher Siedlungsabfälle anzunehmen.

F. Vernehmlassung bei den Gemeinden

Am 22. März 2022 wurden alle politischen Gemeinden des Kantons Zürich sowie die Abfallzweckverbände und die Inhaber der KVA im Kanton Zürich angefragt, ob sie mit dem neuen Modell, mit den zu erfüllenden Rahmenbedingungen, Voraussetzungen und Grundsätzen sowie deren Auswirkungen für die nächsten Zuweisungsperioden einverstanden sind. Beteiligt haben sich 78 von 162 Gemeinden.

Keine Zustimmung fand das neue Zuweisungsmodell in 23 Gemeinden. Die Ablehnung erfolgte aus den folgenden Gründen: 17 Gemeinden, darunter die beiden Städte Zürich und Winterthur, wünschen in keinem Fall eine ausserkantonale Entsorgung. Sie begründen dies mit der Gefahr, dass damit im Kanton Zürich der Ausbau einer ökologischen Energieversorgung geschwächt und der Ausbau von Projekten in ausserkantonalen Regionen gefördert werde. Sechs Gemeinden fordern, dass eine ausserkantonale Option grundsätzlich gegeben sein soll. Sie begründen dies damit, dass das neue Modell dem Anspruch zu mehr Wettbewerb nicht gerecht werde.

Mehrere Gemeinden bzw. Zweckverbände stimmen dem neuen Zuweisungsmodell mit dem Vorbehalt zu, dass auf eine Vertragsdauer von länger als fünf Jahre verzichtet werden solle.

Die Vernehmlassung führte zu einigen wenigen Präzisierungen und Änderungen im Entwurf des Modells. Die wesentlichste Änderung ist, dass – analog zur jeweils fünfjährigen Zuweisungsdauer – auch für ausserkantonale Optionen eine Vertragsdauer von fünf Jahren gelten soll. Auf längere Vertragsdauern sowie interkantonale Vereinbarungen wird im Zuge des neuen Zuweisungsmodells für Vertragsgemeinden verzichtet.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dispositiv II von RRB Nr. 1969/1999 sowie Dispositiv I von RRB Nr. 1130/2001 werden aufgehoben.

II. Ab 2024 gelten folgende Grundsätze für die Zuweisung von Siedlungsabfall der Vertragsgemeinden zu einer Kehrrichtverwertungsanlage (KVA):

- 1) 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.
- 2) Die ausserkantonale KVA muss eine bessere oder zumindest gleichwertige ökologische Leistung aufweisen wie die drei nächstgelegenen, verfügbaren Zürcher KVA.
- 3) Die Baudirektion hat unter Beachtung veränderter Rahmenbedingungen und der erforderlichen Planungs- und Investitionssicherheit alle fünf Jahre zu überprüfen, ob unter Beachtung der Grundsätze 1 und 2 des Zuweisungsmodells neue Wahlmöglichkeiten hinsichtlich ausserkantonomer KVA zur Verfügung stehen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist den Gemeinden mitzuteilen.

III. Die Baudirektion wird beauftragt, rechtzeitig Antrag auf Zuteilung der Gemeinden zu den KVA für die jeweilige Zuweisungsperiode zu stellen.

IV. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

V. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VI. Mitteilung an die Politischen Gemeinden des Kantons Zürich, die Abfallzweckverbände, die Inhaber von Kehrrichtverwertungsanlagen im Kanton Zürich sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli