BPUK DTAP DCPA

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie
und Kommunikation UVEK
Kochergasse 6
3003 Bern

per Mail an: polg@bafu.admin.ch

Bern, 2. Februar 2018

Vernehmlassung zum Verordnungspaket Umwelt Herbst 2018: Stellungnahme der BPUK

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2017 hat das UVEK eingeladen zum Verordnungspaket Umwelt Herbst 2018 Stellung zu nehmen. Das Paket umfasst die Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung. StFV; SR 814.012), die Verordnung über die Reduktion der CO_2-Emissionen (CO_2-Verordnung; SR 641.711) und die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600).

Die Stellungnahme wurde in Zusammenarbeit mit der Kantonsplanerkonferenz (KPK) und der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) verfasst und vom BPUK-Vorstand verabschiedet. Die Stellungnahme nimmt ausschliesslich Bezug auf die Abfallverordnung und die Störfallverordnung.

1. Ausgangslage

Mit dem Verordnungspaket sollen im Umweltrecht die vorgenannten Verordnungen revidiert werden. Die Verordnungsänderungen sind voneinander unabhängig. Die revidierten Bestimmungen sollen am 01. November 2018 in Kraft gesetzt werden.

2. Abfallverordnung

2.1 Neuer Artikel 52a VVEA

Die Änderung der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen schlägt vor, dass *Rost- und Bettaschen von naturbelassenem Holz* während einer Übergangszeit von fünf Jahren auf einer Deponie des Typs B (vormals Inertstoffdeponie) ohne vorgängige Analysen bzw. Einhaltung der massgebenden Grenzwerte abgelagert werden können (neuer Art. 52a VVEA). Diese Änderung entspricht weitgehend der Regelung gemäss alter TVA und ist vorgesehen, da die Holzbranche durch die Totalrevision der TVA in die VVEA betreffend die Ablagerung von Holzaschen überrascht wurde. In der Übergangszeit ist die Holzbranche angehalten die notwendigen Behandlungskapazitäten aufzubauen und bestehende Kapazitäten schon vor Ende der Übergangsfrist zu nutzen sowie alternative Verwertungsmöglichkeiten für die Holzasche zu finden.

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach, 3001 Bern
Tel 031 320 16 90
Fax 031 320 16 98
info@bpuk.ch
www.bpuk.ch

Die BPUK lehnt eine solche Änderung ab, da die Wiedereinführung der Ablagerung von Rost- oder Bettaschen von naturbelassenem Holz auf einer Deponie des Typs B aus folgenden Gründen als nicht sinnvoll erachtet wird:

- In der Praxis ist eine Unterscheidung von Aschen von naturbelassenem Holz und anderen Holzaschen, beispielsweise aus der Verbrennung von Altholz, ohne vorgängige Analysen nicht möglich. Auch eine Vermischung von Rost bzw. Bettaschen mit hochbelasteten Flugascheanteilen kann optisch nicht erkannt werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass stärker belastete Aschen unerkannt auf Deponien des Typs B abgelagert werden.
- Holzaschen aus der Verbrennung von naturbelassenem Holz beinhalten Cr-VI. Bisherige Messungen zeigen, dass der Grenzwert für Deponien des Typs B um einen Faktor 10 bis 100 überschritten werden kann. Zudem enthalten Holzaschen hohe Anteile gut wasserlöslicher Stoffe. Gleichzeitig verfügen Deponien des Typs B aber in der Regel über keine Basis- und Flankenabdichtungen, die verhindern würden, dass Abwasser versickern kann. Es besteht daher ein erhebliches Risiko für Verunreinigungen des Grundwassers.
- In der vergangenen Regelung der TVA wurde die maximale Ablagerungsmenge für Rost- und Bettaschen von naturbelassenem Holz auf Inertstoffdeponien beschränkt. Zulässig war höchstens ein Anteil von 5 Gewichtsprozenten an der jährlich abgelagerten Menge Abfälle. Eine solche Mengenbeschränkung ist in der vorgeschlagenen Verordnungsänderung nicht vorgesehen. Auch aus diesem Grund ist die neue Regelung abzulehnen.
- Die Wiedereinführung der Ablagerungsmöglichkeit für Rost- und Bettaschen von naturbelassenem Holz auf Deponien des Typs B führt zu einem Slalomkurs im Vollzug. Nebst der weiteren Verwirrung bei Betreibern von Holzfeuerungsanlagen führt dies insbesondere bei Deponiebetreibern zu Unverständnis und wird von diesen auch aus Haftungsgründen abgelehnt. Da das Risiko für erhöhte Nachsorgekosten vom Betreiber zu tragen ist, wurden bereits vor der Inkraftsetzung der VVEA Holzaschen oft abgewiesen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass viele Deponiebetreiber während der Übergangzeit auf die Annahme von Holzaschen ohnehin verzichten werden.

Die BPUK beantragt auf Art. 52a VVEA zu verzichten.

2.2 Änderung Anhang 5 Ziffern 4.1 und 4.4 VVEA

Künftig sollen *sämtliche Holzaschen* auf einer Deponie Typ D (vormals Schlackedeponie) entsorgt werden können; dies ohne zeitliche Befristung. Bei der Ablagerung auf dem Deponie Typ D soll hingegen ein maximaler Gehalt an TOC von 20‘000 mg pro kg nicht überschritten werden (Änderung Anhang 5 Ziffern 4.1 und 4.4 VVEA).

Die BPUK begrüsst die Einführung dieses Entsorgungswegs. Zum einen sind die Anforderungen an den Standort und das Deponiebauwerk für die Deponien des Typs D deutlich höher als für Deponien des Typs B. Das Risiko einer unerwünschten Freisetzung von Schadstoffen in die Umwelt ist deshalb geringer. Zum andern kann der Hauptschadstoff in Holzaschen, das problematische Cr-VI, bei einer ausreichenden Vermischung mit der eisenhaltigen Kehrichtschlacke zum unproblematischen Cr-III reduziert werden. Das Gefährdungspotenzial wird dadurch deutlich verringert. Voraussetzung dafür ist, dass beim Einbau auf eine optimale Durchmischung geachtet wird.

Die BPUK beantragt, dass das BAFU durch Praxisversuche die bestmögliche Einbauart ermittelt und in der Vollzugshilfe zur VVEA definiert.

3. Störfallverordnung: Änderungen im Art. 11a StFV

Der Artikel 11a StFV wird zum einen im Abs. 1 mit folgendem Satz ergänzt (kursiv): "Die Kantone berücksichtigen die Störfallvorsorge in der Richt- und Nutzungsplanung *sowie bei ihren übrigen raumwirksamen Tätigkeiten."* Zum andern wird der Art. 11a StFV mit einem 4. Absatz ergänzt. Der Absatz 4 lautet wie folgt: "Die kantonale Vollzugsbehörde berät den Bauherren bei der Planung von Bauten und Anlagen, welche das Risiko in einem Bereich nach Absatz 2 erheblich erhöhen können."

Die BPUK lehnt die Änderungen im Art. 11a StFV aus folgenden Gründen ab:

- Die Störfallvorsorge in "raumwirksamen Tätigkeiten" ist durch etablierte Prozesse bereits ausreichend, d.h. soweit zweckmässig und wirkungsvoll, abgedeckt.
- Die Berücksichtigungspflicht der Störfallvorsorge wird auch auf das Baubewilligungsverfahren und alles, was unter Art. 1 Abs. 2 RPV subsumiert wird, ausgedehnt. Dies bedeutet, dass die kantonale Vollzugsbehörde nicht nur bei Baugesuchen, sondern auch bei Konzessionen, Rodungen etc. konsequent einbezogen werden muss. Dies erschwert nicht nur die Verfahren, sondern führt zu einer unnötigen Mehrbelastung der Vollzugsbehörde.
- Das Baubewilligungsverfahren ist kein raumplanerisches Verfahren, sondern dient lediglich der Verwirklichung der Raumplanung. Der in den Erläuterungen vorgesehene Zweck (Ziffer 4.1.1) wird mit der Verfahrensvorschrift verfehlt.
- Unklar ist, was genau unter "berücksichtigen" zu verstehen ist. Wir verstehen dies als "Einbezug in die Abwägung unterschiedlicher Interessen". Wird dies jedoch so interpretiert, dass einzig die Störfallvorsorge im Sinne eines Entscheides zu berücksichtigen ist, so kann dies zu einer Ablehnung des Gesuches führen, ohne dass weitere Interessen abgewogen werden.
- Die Berücksichtigungspflicht im Baubewilligungsverfahren kann auch dazu führen, dass potentielle Einsprecher nun auch mit der Störfallverordnung argumentieren ("es sei nicht berücksichtigt worden"), die Bauherrschaft zusätzliche Gutachten erstellen müssen und die Verfahren komplizierter werden. Ein solcher Mehraufwand und hürdenreicher Prozess müsste insbesondere an jenen Standorten erwartet werden, die sich für eine Entwicklung nach innen (Verdichten) besonders gut eignen (Bahnareale, Kantonsstrassen, Autobahnen).
- Gemäss erläuterndem Bericht soll die Bauherrschaft durch den Kanton frühzeitig für die Anliegen der Störfallvorsorge sensibilisiert werden. So sollen diese gemeinsam eine gute Lösung finden, die im Interesse von beiden liegt. Es ist unbestritten, dass dies sinnvoll wäre. Die vorliegende Anpassung zielt aber auf das Baubewilligungsverfahren in rechtskräftigen Bauzonen auf Stufe Gemeinde ab. Wenn das Baubewilligungsverfahren startet, ist die Projektplanung bereits abgeschlossen bzw. es sind bereits erhebliche finanzielle Ausgaben in Planung und Projektierung getätigt worden. Anpassungen sind dann mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Die Bereitschaft privater Bauträger ist verständlicherweise klein, entsprechend kommt die Koordination zu spät.
- Die Anforderungen der Störfallvorsorge sollten bereits während der Konzeptphase in ein Bauprojekt einfliessen, soweit die kommunale (Sonder-)Nutzungsplanung diesbezüglich nichts vorsieht. Dieser Zeitpunkt ist jedoch unbestimmt bzw. unbekannt, er kann weder durch die Gemeinde noch

durch den Kanton festgemacht werden. Spätere Projektanpassungen sind mit erheblichem Mehraufwand verbunden und werden nur realisiert, wenn sie rechtlich durchgesetzt werden oder wenn sie dem Bauherrn selbst einen Mehrwert bieten. Auch nach der vorgesehenen Revision können aber Bauherren nicht zu Massnahmen für die Störfallvorsorge verpflichtet werden. Die Anpassung ist daher lediglich verfahrensmässig aufwändig und grossmehrheitlich wirkungslos.

- Der Begriff "Beratung" ist irreführend und zu wenig genau definiert. Daraus ableitbare Ansprüche wären für die Vollzugsbehörden mit erheblichem Mehraufwand verbunden.
- Eine detaillierte Beratung von Planern und Bauherren durch die Vollzugsbehörde widerspricht dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Die Behörde kann nicht selbst die Lösung detailliert (mit-) entwickeln, und diese anschliessend amtlich bewilligen. Die Aufsicht muss unabhängig und die Beratung im Bereich der Sensibilisierung auf der Ebene der frühzeitigen Sensibilisierung bleiben.
- Bereits heute werden Bauherren bei Bedarf durch die Vollzugsbehörde in sinnvollem Rahmen "beraten". Dabei wird aber lediglich die Problematik ausgeleuchtet und Denkanstösse geliefert (Sensibilisierung). Die Bauherrschaft klärt anschliessend die Details und Umsetzungsmöglichkeiten selbstständig ab. Dabei kann sie sich durch private Fachberater unterstützen lassen. Die Vollzugsbehörde nimmt dann wieder zum Projekt Stellung.
- Der in den Erläuterungen beschriebene Prozess setzt voraus, dass die Vollzugsbehörde aktiv auf Bauherren zugeht und zwar zu einem möglichst frühen, aber unbekannten Zeitpunkt. Dieses Verfahren ist nicht praktikabel. In der Realität erfährt die Vollzugsbehörde meist erst dann von einem Bauprojekt, wenn das Baugesuch eintrifft. Zu diesem Zeitpunkt ist es zu spät, um richtungsweisende Entscheidungen zu treffen.
- Wird die heute freiwillige Beratung auf eine Beratungspflicht ausgeweitet, entsteht den kantonalen Vollzugsbehörden ein erheblicher Mehraufwand, der durch Abbau im Vollzug bei den rechtsunterworfenen Betrieben kompensiert werden müsste. Diese Verschiebung entspricht aus unserer Sicht weder Zweck noch Sinn der Störfallvorsorge.

Die BPUK beantragt auf die Änderungen im Artikel 11a StFV zu verzichten und die bisherige Formulierung zu belassen.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Bau-, Planungs- und
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Die Präsidentin

Jacqueline de Quattro

Die Generalsekretärin

Christa Hostettler

Kopie an: - alle Mitglieder der BPUK (per Mail)
- alle Mitglieder der KVU (per Mail)
- alle Mitglieder der KPK (per Mail)