

Per Mail an:

waste@bafu.admin.ch

z. Hd. Frau R. Scheidegger
Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

Bern / Effretikon, 25. April 2019

Vernehmlassung in Sachen Vollzugshilfe zur VVEA

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Frau Scheidegger,

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zur Vollzugshilfe in Sachen Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (VVEA) - insbesondere das «Modul allgemeine Bestimmungen» betreffend - Stellung beziehen zu dürfen. Insbesondere möchten wir uns für die mit E-Mail vom 10. April freundlicherweise gewährte Fristerstreckung ganz herzlich bedanken. Da wir nicht generell zu allen Kapiteln der Vollzugshilfe Stellung nehmen, sondern uns auf die drei für Umweltfachleute möglicherweise wichtigsten Themen konzentrieren, haben wir auf das Ausfüllen eines Formulars verzichtet und übermitteln Ihnen unsere Überlegungen und Hinweise gezielt und gleich nachstehend:

1. Grundsätzliches:

Der svu|asep nimmt nach einer breiten, internen Konsultation wie folgt Stellung: Wir begrüßen die Ausarbeitung dieser Vollzugshilfe grundsätzlich und signalisieren, dass wir vor allem mit den Kapiteln 1 und 2 prinzipiell einverstanden sind. Allerdings wäre es wünschenswert, wenn nicht nur eine umfassende Definition» (Kap. 2.3) des Abfallbegriffes, sondern ebenso eine klare Definition und Kategorisierung von «Abfallanlagen» vorgenommen würde. Insofern wäre das Kapitel 2 durch ein Unterkapitel 2.4 «Definition und Kategorisierung von Abfallanlagen» zu ergänzen.

Zu den Kapiteln 4, 6, 9 und 10 haben wir momentan keine fachlichen Anmerkungen, was jedoch nicht heisst, dass evtl. auch zu diesen Themen nach einer bestimmten Einführungsphase von einigen wenigen Jahren sich weitergehende Anpassungen an der VVEA als nützlich erweisen. Zudem stellen wir fest, dass viele Bestimmungen und Formulierungen jetzt schon präzisiert werden sollten und insbesondere spezifischer entweder für Deponien, für Sortieranlagen oder für Kehricht- oder Klärschlammverbrennungsanlagen je separat ausformuliert werden sollten. Die vorliegende Vollzugshilfe soll primär dazu dienen:

1. Unpräzise und evtl. missverständliche Formulierungen in der Verordnung zu präzisieren
2. Eine Vereinheitlichung der Vollzugspraxis, sowie entsprechender Definitionen, etc. herbeizuführen.

Wir sind der Meinung, dass die klima- und energiepolitisch in den entsprechenden Gemeinden fast immer höchst willkommenen Leistungen der 30 (dreissig!) schweizerischen Kehrichtverbrennungsanlagen zu wenig (in positivem Sinne) gewürdigt werden. Vertieft möchten wir uns zu den drei nachstehenden Themen äussern:

- A. «Stand der Technik» (St-d-T.),
- B. Abfall- (und Standort-) -Planung
- C. Vermischungsverbot und thermische Behandlungen (-pflicht)

A.: Zu Kap. 3: Stand der Technik (St-d-T.)

Die Festlegung und dauernde Anpassung eines St-d-T. auf einem (der hohen Leistungsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft entsprechenden) hohen Niveau soll massgeblich zur Verhinderung eines «Ökodumpings» gegenüber dem Ausland beitragen. Der svu|asep verfolgt diesen Gedanken konsequenterweise noch einen Schritt weiter und wir postulieren jetzt, dass der in der Schweiz beigezogene, sehr hohe St-d-T insbesondere bei Kehrichtverwertungsanlagen auch dem (grenznahen) Ausland staatsvertraglich abgesichert, aber mit regionalpolitischem Augenmass plafoniert zur Verfügung gestellt werden sollte/könnte. Beispielhafte Vorschläge in diese Richtung werden zum Abschluss unserer Ausführungen noch skizzieren.

Wir sind mit den Kapiteln 3.1 bis 3.3 grundsätzlich einverstanden. Wir möchten jedoch für die Vollzugspraxis empfehlen, beim St-d-T. stets nach den Anwendungsfällen (gemäss Abb. 2) zu unterscheiden: Für Prozesse kann nicht «tel quel» dieselbe Definition eines St-d-T. gelten, wie für gesamte Anlagen (oder auch für einzelne Anlagenteile). Wir gehen davon aus, dass bei vielen physikalischen (und meist auch chemischen) Prozessen der St-d-T in viel kürzeren Umsetzungsintervallen überprüft und zur Anwendung empfohlen werden kann, als bei (ortsfesten) Anlagen: insbesondere bei Deponien, bei welchen längerfristige Erfahrungswerte und Messreihen zu berücksichtigen sein werden und wo ja (auch gemäss Kap. 8) Nachsorge- und Behandlungspflichten über Jahrzehnte, wenn nicht gar Jahrhunderte bestehen.

Ferner fällt auf, dass im Zusammenhange mit dem St-d-T. zwar im Wortlaut der VVEA für Referenzaussagen und -messungen stets die Mehrzahl verwendet wird:

VVEA: Art. 3, Bst. m; alinea 1. «bei vergleichbaren **Anlagen oder Tätigkeiten** im In- und Ausland erfolgreich...»

Gemäss dem Prinzip, dass jeder wissenschaftliche Versuch nachvollziehbar und auch duplizierbar sein muss, ist die Verwendung der Mehrzahl sicher richtig; wir erwarten daher, dass auch im nachstehenden Text, S. 13 unten und S. 14 oben bei Versuchen, Tests und anderen Messtätigkeiten stets von einer Mehrzahl von Durchführungen auszugehen ist. Ganz konkret schlagen wir für die dritte Aussage, (S. 14 oben) die folgende, (strengere) Formulierung vor:

«- In Entwicklung befindliche Technologien entsprechen erst dann dem Stand der Technik, wenn sie in der betrieblichen Praxis mehrfach erfolgreich eingesetzt werden konnten.»

Öfters wird der Begriff «vergleichbar» verwendet: Dazu schlagen wir folgende Präzisierung vor, denn grundsätzlich kann sehr vieles – auch technisch weitgehend Inkompatibles – verglichen werden ist also prinzipiell «vergleichbar»; Vergleichbarkeit kann nicht als Qualität «per se» verstanden werden. Statt von «vergleichbaren Verhältnissen» schlagen wir vor, vorzugsweise von **«weitgehend identischen, skalierbaren Verhältnissen»** zu sprechen.

brunnegasse 60
postfach
3000 bern 8

t: 031 311 03 02
f: 031 312 38 01

info@svu-asep.ch
www.svu-asep.ch

Zum Begriff der «wirtschaftlichen Tragbarkeit»: dieser Begriff ist fixer Bestandteil der VVEA was wir insoweit als sinnvoll beurteilen. Allerdings sollte nach dem Prinzip des Nachhaltigkeitsdreiecks stets auch an die sozialen und ökologischen Aspekte gedacht werden. Diese Aspekte sind noch lange nicht «per se» gewährleistet, weil sich die VVEA auf das Umweltschutzgesetz abstützt; denn bekanntlich steckt der «Teufel im Detail» und die Umweltpolitik ist voller Zielkonflikte. Es scheint uns deshalb zwingend, dass auch bei den Details eines zu bestimmenden Standes der Technik Aspekte wie Arbeitsplatzhygiene oder ökologische Risikofreiheit beispielsweise bei der Verwendung von Zuschlagstoffen, etc. ähnlich stark gewichtet werden, wie der Aspekt der «wirtschaftlichen Tragbarkeit». Überdies stellen wir fest, dass die Frage der Verhältnismässigkeit ebenfalls wenig präzise definiert worden ist:

Was soll beispielsweise «ein **vernünftiges** Kosten-Nutzenverhältnis» genau heissen? An die Vernunft von welcher Institution soll da appelliert werden? Wir erwarten, dass zum Thema der Verhältnismässigkeit auf aktuellere Literatur, resp. Gerichtsentscheide Bezug genommen wird, als U. Brunner (Sept. 2000)

Als Alternative könnten wir uns vorstellen, sich an eine Hilfestellung aus dem Kanton Bern (200zu wenden:

https://www.bve.be.ch/bve/de/index/strassen/strassen/kantonsstrassen/planerkoffer_auftragnehmer/phase_3_vo_projekt.assetref/dam/documents/BVE/TBA/de/TBA_ST_KS_AH_Verhaeltnismaessigkeit.pdf

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Zitat):

Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gehört zu den Grundprinzipien des Schweizer Verwaltungsrechts: Er sorgt dafür, dass:

1. beschlossene Verwaltungsmassnahmen stets ein geeignetes, zweckmässiges, erforderliches, vernünftiges und gegenüber dem Eingriff in private Interessen abgewogenes Mittel darstellen, um ein öffentliches Interesse durchzusetzen oder ein angestrebtes Ziel zu erreichen.
2. Massnahmen von geringem öffentlichem Interesse hinter tiefgreifenden Auswirkungen auf die Rechte der Privaten zurückgestellt werden.
3. von mehreren möglichen Massnahmen, welche dem öffentlichen Interesse entsprechen, stets die mildereren zu bevorzugen sind.

brunnegasse 60
postfach
3000 bern 8

t: 031 311 03 02
f: 031 312 38 01

info@svu-asep.ch
www.svu-asep.ch

B.: Zu Kap. 5: Abfallplanung:

Prioritär empfehlen wir, eine Abfallplanung nicht isoliert nur bezogen auf die Entwicklung und evtl. Beeinflussung von Abfallmengen innerhalb eines bestimmten Gebietes (Gemeinde, Region oder Kanton) zu verstehen, sondern Standortplanung und weitere grosse, raumrelevante Sachverhalte bei Abfallanlagen (beispielsweise: Abnahmepotenzial für Wärme, Anschlussmöglichkeiten an ein Hochspannungsnetz der übergeordneten Stromversorgung, etc.) stets mit in die Planung einzubeziehen. Insofern stellt sich die Frage nach den Zusammenhängen zwischen Abfallplanung und kantonaler Richtplanung ganz offensichtlich!

Zwischen Art. 31 USG und Art. 4 der VVEA orten wir gewisse Inkonsistenzen: Es ist nicht in jedem Falle klar, ob mit Abfallanlagen ausschliesslich Deponien oder ob auch KVA gemeint sind. Bei den Fragen nach (Über-)kapazitäten dürfte der Gesetzgeber primär die KVA (Verbrennungsanlagen) im Auge gehabt haben; bei den Fragen nach den Einzugsgebieten ist das schon etwas weniger klar: Diesbezüglich steht der Absatz «e» von Art. 4, alinea 1 der VVEA etwas «verloren» in der Landschaft. Es wäre gerade in dieser Vollzugshilfe nützlich, mehr darüber zu lesen: **wann** ein Einzugsgebiet «notwendig» sein soll? und für welche Anlagen (Deponien und/oder KVA, resp. Klärschlammverbrennungen) solche Einzugsgebiete gedacht wären?

Überdies ist zu beachten, dass so das ganze Sortiment von Bauabfällen logistisch nicht erfasst wird (leider). Angesichts der entsprechend grossen Volumina fordern wir mit Nachdruck, einen stärkeren Einbezug dieser Bauabfälle in die VVEA in naher Zukunft zu prüfen. Einstweilen möchten wir es den zuständigen Behörden anheim stellen, ob diese Fragen jetzt schon in Verordnungen (oder einer separaten Vollzugshilfe?) **zur (kantonalen) Abfallplanung** geregelt werden sollten(?)

Analog zur Richtplanung der Kantone ist denn auch bei der Abfallplanung eine interkantonale Koordination und Zusammenarbeit sehr wichtig. Wir verstehen darunter, dass entsprechende Verhandlungen und Entscheidungen nicht ohne klare Anweisungen von Kantonen an die Gemeinden weiterdelegiert werden können. Ganz im Gegensatz zu diesem «hehren Grundsatz» ist es seit über zehn Jahren stossend, dass Siedlungsabfall aus dem Kanton Schaffhausen (an rund 5 näher gelegenen KVA's vorbei) in die KVA von Buchs im St. Galler Rheintal geliefert werden kann.

brunnegasse 60
postfach
3000 bern 8

t: 031 311 03 02
f: 031 312 38 01

info@svu-asep.ch
www.svu-asep.ch

Nebst dem Verhältnis der Abfallplanung zur Raumplanung ist auch ein zukunftsweisendes Verhältnis zwischen Abfallplanung und Energieplanung zu etablieren:

In Art. 32 enthält die VVEA zwar die Verpflichtung für Betreiber von Verbrennungsanlagen, dass sie

«...diese so betreiben, dass: (a) von Siedlungsabfällen und Abfällen vergleichbarer Zusammensetzung mindestens 55 Prozent des Energiegehalts ausserhalb der Anlagen genutzt wird.»

Wenn von diesem Energieinhalt ein wesentlicher Teil wärme- (oder kälte-)technisch genutzt werden soll, dann ist es nahezu zwingend, dass für ein geeignetes Versorgungsgebiet rund um eine KVA eine entsprechende Energieplanung, gemäss den kantonalen Gesetzen durchgeführt und festgesetzt wird. Positive Beispiele dazu gibt es bereits in verschiedenen grösseren Städten der Schweiz; aber gerade für KVA-Standorte in ländlicheren Gebieten ist entweder die Abhängigkeit von Stromkonzernen und/oder von grösseren Einzelabnehmern sehr gross und je nachdem ein schlechte (langfristige) Standortvoraussetzung für eine KVA. Bekanntermassen sind thermische Kraftwerke generell verhältnismässig ineffizient in der Stromproduktion und zu dieser Kategorie gehören nun 'mal auch die KVA.

Jedenfalls ist es so, dass die Vorgabe gemäss Art. 32 durch eine KVA wesentlich leichter zu erfüllen wäre, wenn:

1. ein durch sie zu versorgendes Fernwärmegebiet in einem Energieplan eingetragen wird, allenfalls verbunden mit der Festlegung (und evtl. zeitlichen Terminierung) von Anschlussverpflichtungen und wenn
2. auch die Trassen für Hauptleitungen des Fernwärmenetzes - wenn immer möglich mit raumplanerischen Mitteln gesichert werden und so auch Durchleitungsrechte abgesichert werden können.

C.: Zu Kap. 7 und 8: Vermischungsverbot und thermische Behandlungs(-pflicht):

Wenn in der Einleitung zu diesem Kapitel auch die thermische Behandlung von Klärschlamm zu recht angesprochen wird, dann würde für den svujasep diese Thematik im korrekten Kontext abgehandelt. Leider aber vermischen wir (noch) weitergehende, sachdienliche Hinweise zum Klärschlamm.

Wir haben mit Interesse beobachtet, wie die Klärschlammverbrennung beispielsweise im Kanton Zürich zentralisiert worden ist und wir dürfen feststellen, dass diese Anlage(n) zwischenzeitlich weitestgehend einwandfrei funktionieren. Sobald sich auch die untersuchten Technologien des Phosphorrecyclings als «Stand der Technik» definieren lassen, sollte prioritär beim Klärschlamm und sekundär auch bei Gastro- und Fleischabfällen davon abgesehen werden, einen Entsorgungsweg via Zementindustrie zu postulieren. Insofern stehen Kap. 7 und Kap. 8 in einem inhaltlichen Widerspruch gegeneinander, was die Beurteilung von Zementwerken angeht.

Generell bleibt die Frage ungeklärt, ob eine echt konsequente Anwendung des Vermischungsverbotes in letzter Konsequenz zu einem Gebot von Monoverbrennungen für bestimmte, besonders kritische Abfallarten führen müsste?

brunnegasse 60
postfach
3000 bern 8

t: 031 311 03 02
f: 031 312 38 01

info@svu-asep.ch
www.svu-asep.ch

Ferner fragt sich der svu|asep, ob die thermische Behandlungspflicht gerade bei Siedlungsabfällen stärker mit einer Logistikpflicht verknüpft werden sollte? Diese Logistikpflicht sollte sodann in interkantonaler Zusammenarbeit innerhalb geeigneter Abfall-Regionen definiert werden. Dies insbesondere, wenn gemäss der Vollzugshilfe (S. 24 unten) «ein bedeutender Beitrag zum Umweltschutz» geleistet werden soll. Es wäre daher ein nützlicher Hinweis, wenn bei der Pflicht zur Ausweisung von Einzugsgebieten auch der daraus folgenden Logistik (Transport-Distanzen; Schienen- oder Strassentransporte??) Beachtung geschenkt würde.

Zu der offenbar bereits angestossenen Bildung von kantonsübergreifenden Regionen zur Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit (gemäss Art. 31 a Abs. 1 USG) sei abschliessend noch die Empfehlung erlaubt, mit den strategischen Überlegungen nicht an der Landesgrenze zu stoppen, sondern auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu stärken.

Der svu|asep kann sich gut vorstellen künftig Abfallregionen anzustreben, die künftig sowohl Grenzkantone als auch angrenzende Regionen des Auslandes umfassen., Beispielsweise:

- Kantone AG, SH und ZH, sowie die süddeutschen Landkreise Waldshut und Schwarzwald-Baar
- Kantone SG, AI und AR mit Liechtenstein und Vorarlberg
- Kanton TG mit Landkreis Konstanz
- Kanton TI mit Süd-Bündner Tälern, dem Veltlin und dem Valle d'Ossola
- Etc., etc.

Sehr geehrte Damen und Herren:

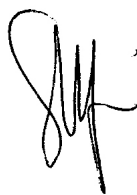
wir danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bieten uns gerne an, in diesen und weiteren Fragen der Umsetzung von unserem Umweltrecht mit Ihnen in Zukunft noch enger zusammen zu arbeiten!

Für den Vorstand des svu|asep:



Matthias Gfeller, Delegierter
für Vernehmlassungen und Rechtsfragen

Dr. sc. techn. ETH,
matthias.gfeller@bluewin.ch
Tel.: 052 / 202 86 70



Stefano Wagner,
Präsident svu|asep

Ing. Agr. Dipl. ETH/SIA
Raumplaner NDS-ETHZ

brunnegasse 60
postfach
3000 bern 8

t: 031 311 03 02
f: 031 312 38 01

info@svu-asep.ch
www.svu-asep.ch