

Neue Vorschriften für KVA

–

Offene Fragen bei deren Vollzug

Robin Quartier, VBSA

Die neue Abfallverordnung VVEA – Rechtliche und praktische Herausforderungen im Vollzug
VUR-Tagung, Olten, 03.11.2016

Neue Vorschriften für KVA

- Art. 32 Betrieb

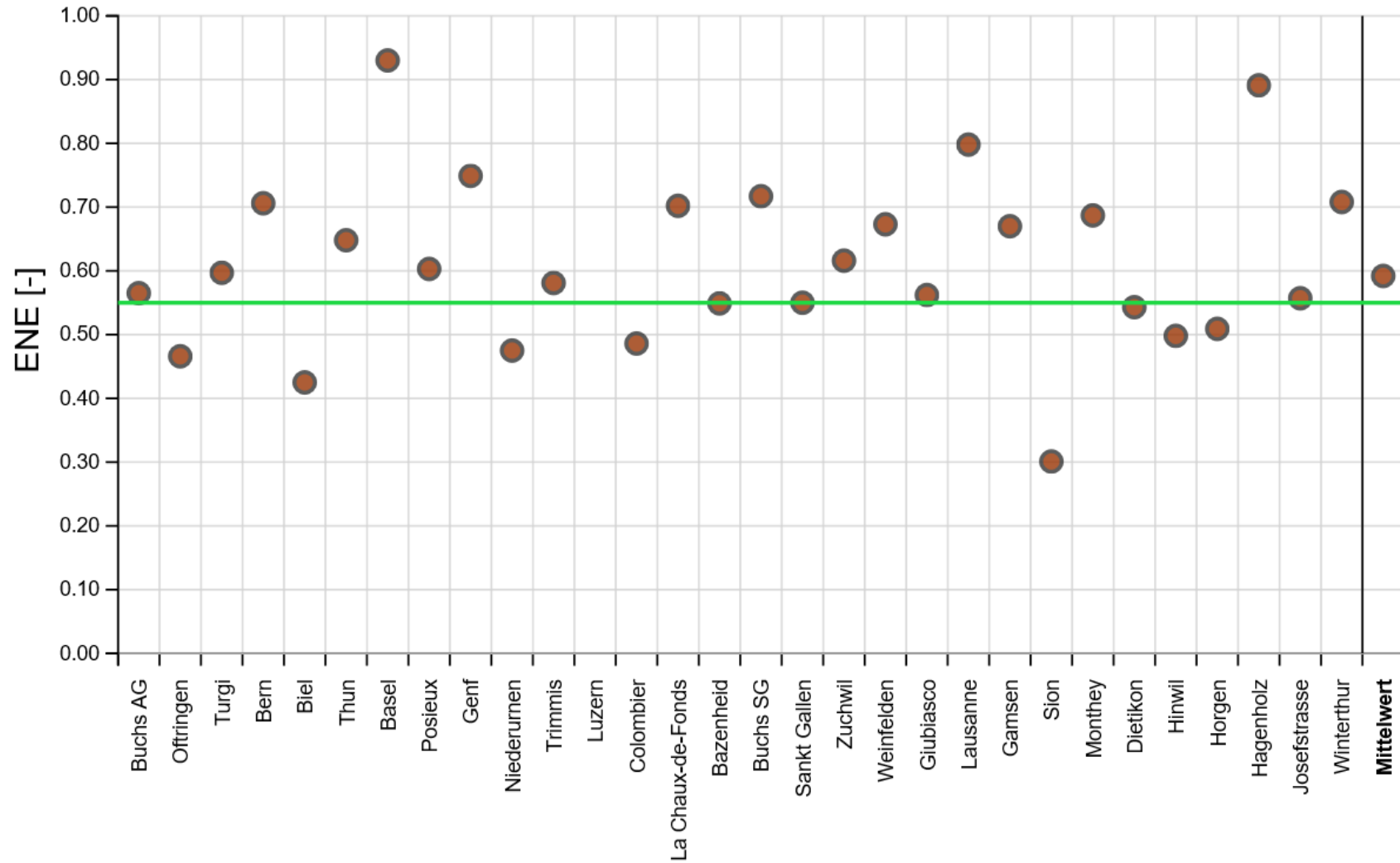
¹ In Anlagen zur thermischen Behandlung von Abfällen dürfen nur Abfälle behandelt werden, die sich für das angewendete thermische Verfahren eignen.

² Inhaberinnen und Inhaber von Anlagen müssen diese so betreiben, dass:

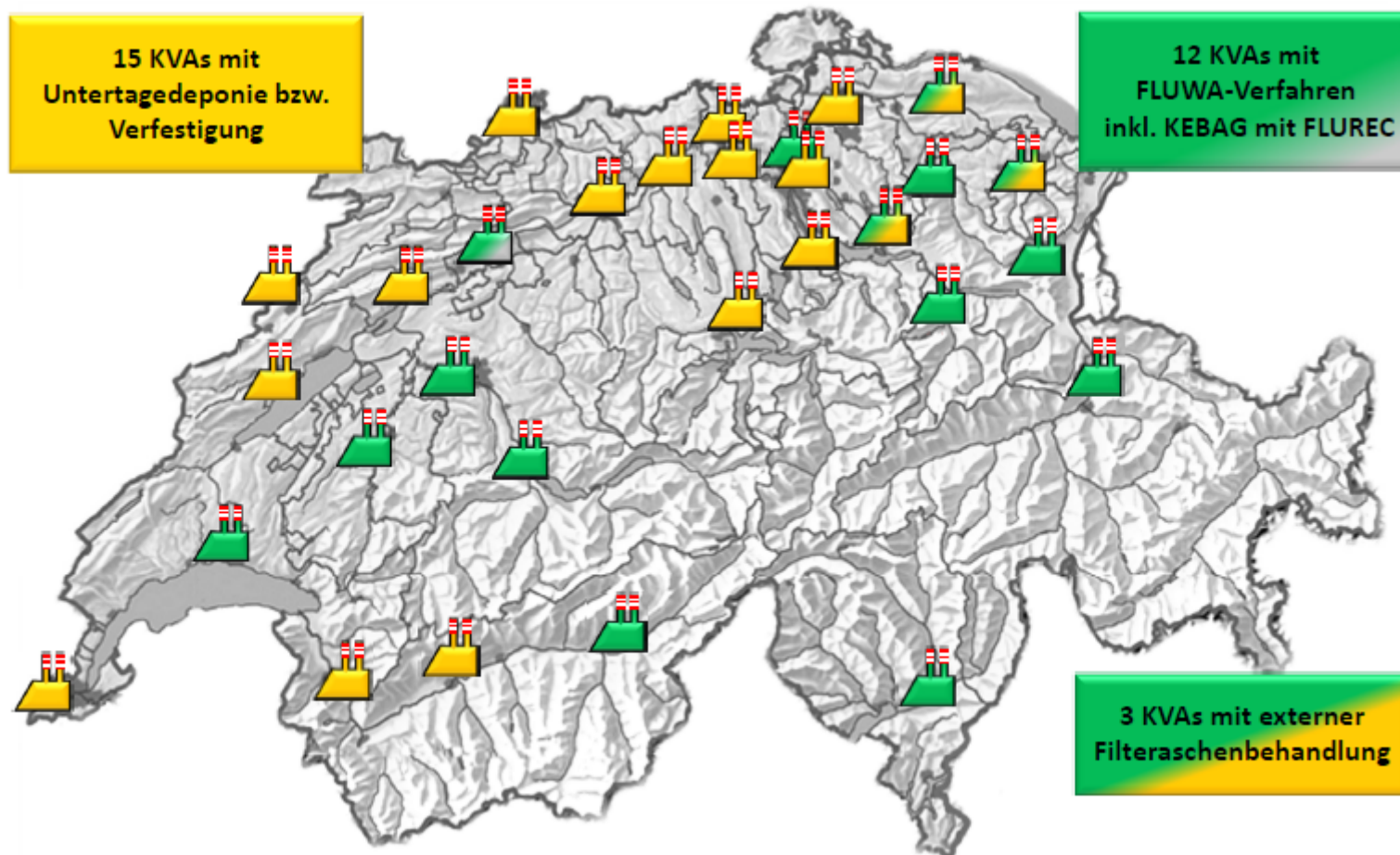
a. von Siedlungsabfällen und Abfällen vergleichbarer Zusammensetzung mindestens 55 Prozent des Energiegehalts ausserhalb der Anlagen genutzt wird;

g. bei Anlagen, in denen Siedlungsabfälle oder Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung verbrannt werden, Metalle aus der Filterasche zurückgewonnen werden.

Energie-Netto-Effizienz (Art. 32 Abs. 2 Bst. a VVEA:)



Rückgewinnung von Metallen aus Filteraschen (Art. 32 Abs. 2 Bst. g VVEA)



Besonderheiten

Diese zwei neuen Bestimmungen der Abfallverordnung (Art. 32 Abs. 2 Bst. a und Bst. g VVEA) weisen folgende Besonderheiten aus:

1. Schwer fassbares Schutzziel.
2. Keine Grundlage im Umweltschutzgesetz.
3. Fehlende Konkretisierung in die Ausführungsverordnung

Exkurs: Emissionsbegrenzungen als Normalfall (1)

Öffentliche Gesundheit als **konkretes Schutzziel**

Solide Grundlage im USG:

- Zweck des USG ist der Schutz gegen schädliche oder lästige Einwirkungen (Art. 1 Abs. 1 USG).
- Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen werden durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Art. 11 Abs. 1 USG).
- Emissionen werden eingeschränkt durch den Erlass von Emissionsgrenzwerten (Art. 12 Abs. 1 Bst. a USG)
- Begrenzungen werden durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf das USG abgestützte Verfügungen vorgeschrieben. (Art. 12 Abs. 1 Bst. a USG).

Emissionsbegrenzungen als Normalfall (2)

Konkretisierung in der Luftreinhalteverordnung (LRV)

- Welche Emissionsgrenzwerte gelten für welche Anlagen? → Anhängen 1–4 LRV
- Wie wird die Einhaltung dieser Grenzwerte kontrolliert? → Art. 12–16 LRV
- Was ist die Rechtsfolge bei einer Überschreitung der Grenzwerte? → Art. 8 LRV

- Art. 8 Sanierungspflicht

¹ Die Behörde sorgt dafür, dass bestehende stationäre Anlagen, die den Anforderungen dieser Verordnung nicht entsprechen, saniert werden.

² Sie erlässt die erforderlichen Verfügungen und legt darin die Sanierungsfrist nach Artikel 10 fest. Notfalls verfügt sie für die Dauer der Sanierung Betriebseinschränkungen oder die Stilllegung der Anlage.¹

³ Auf die Sanierung kann verzichtet werden, wenn sich der Inhaber verpflichtet, die Anlage innert der Sanierungsfrist stillzulegen.

...zurück zu Art. 32 der Abfallverordnung

Schwer fassbare Schutzziele

- 55% Nutzung der Energie zum Schutz des Klima?
- Rückgewinnung von Metallen zur Schonung der Ressourcen?

Feststellung:

Bei diesen zwei Bestimmungen (Art. 32 Abs. 1 Bst. a und g VVEA) geht es nicht unmittelbar darum, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen.

Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft: Keine handfeste Grundlage im USG

*«Obwohl die Mittel eines «Ressourcenmanagements» damit in umweltrechtlichen Erlassen des Bundes punktuell angelegt sind, muss betont werden, dass **das Umweltrecht nicht als Recht der natürlichen Ressourcen konzipiert ist. Insbesondere kommt dem Bund in dieser Hinsicht keine umfassende Regelungskompetenz zu.**»*

«Schutzintensität und Interessen im Umweltrecht, eine Auswertung von neun umweltrechtlichen Erlassen», Ursula Brunner und Martin Looser, (2012), Rz. 59, S. 25.

Die Schweiz hat kein Kreislaufwirtschaftsgesetz.

«Wir haben das USG so aufgebaut: In der Regel haben wir immer dann, wenn die Situation eben unerträglich wurde, gesagt, dass wir eine Regulierung brauchen – vom Lärm-, Luft- und Gewässerschutz bis hin zu Abfallbeseitigung, zu den Chemikalien usw. So ist das USG entstanden.

Der Schutzgedanke ist heute im USG noch elementar. Jetzt versuchen wir, und das hat einfach ein Teil der Wirtschaft immer noch nicht begriffen, einen Paradigmenwechsel zu machen. Der Schutz ist selbstverständlich immer noch wichtig, aber es ist jetzt viel wichtiger, von der Abfallwirtschaft, in der wir heute noch leben, wegzukommen und hin zu einer Kreislaufwirtschaft zu gelangen.»

Votum Doris Leuthard,
Debatte zur USG-Revision, 10.09.2015



USG-Revision: Der Paradigmenwechsel in Detail

Art. 10h, Entwurf des Bundesrates

¹ Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, die Kantone sorgen für die Schonung der natürlichen Ressourcen. **Sie streben eine auf Dauer angelegte Verbesserung der Ressourceneffizienz an**, um damit auch die Umweltbelastung massgeblich zu reduzieren; dabei wird die im Ausland verursachte Umweltbelastung mitberücksichtigt.

Art. 30d Verwertung, Entwurf des Bundesrates

¹ Abfälle müssen stofflich verwertet werden, wenn dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist sowie die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung und die Herstellung neuer Produkte.

² **Stofflich verwertet werden müssen insbesondere:**

a. verwertbare Metalle aus Rückständen der Abluft-, Abwasser- und Abfallbehandlung;

b. verwertbare Anteile aus unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial, das zur Ablagerung auf Deponien bestimmt ist;

c. Phosphor aus Klärschlamm sowie Tier- und Knochenmehl.

USG-Revision: Der (gescheiterte) Paradigmenwechsel in Detail

Art. 10h, Entwurf des Bundesrates

¹ Bund und, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, die Kantone sorgen für die Schonung der natürlichen Ressourcen. Sie streben eine auf Dauer angelegte Verbesserung der Ressourceneffizienz an, um damit auch die Umweltbelastung massgeblich zu reduzieren; dabei wird die im Ausland verursachte Umweltbelastung mitberücksichtigt.

ABGELEHNT

Art. 30d Verwertung, Entwurf des Bundesrates

¹ Abfälle müssen stofflich verwertet werden, wenn dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist sowie die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung und die Herstellung neuer Produkte.

² **Stofflich verwertet werden müssen insbesondere:**

**a.verwertbare Metalle aus Rückständen der Abluft-, Abwasser- und
Abfallbehandlung;**

b.verwertbare Anteile aus unverschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial, das zur Ablagerung auf Deponien bestimmt ist;

c.Phosphor aus Klärschlamm sowie Tier- und Knochenmehl.

ABGELEHNT

Zweiter Versuch: Volksinitiative «Grüne Wirtschaft»

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 94a (neu) Nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft

¹ Bund, Kantone und Gemeinden streben eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft an. Sie fördern geschlossene Stoffkreisläufe und sorgen dafür, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten das Potenzial natürlicher Ressourcen nicht beeinträchtigen und die Umwelt möglichst wenig gefährden und belasten.

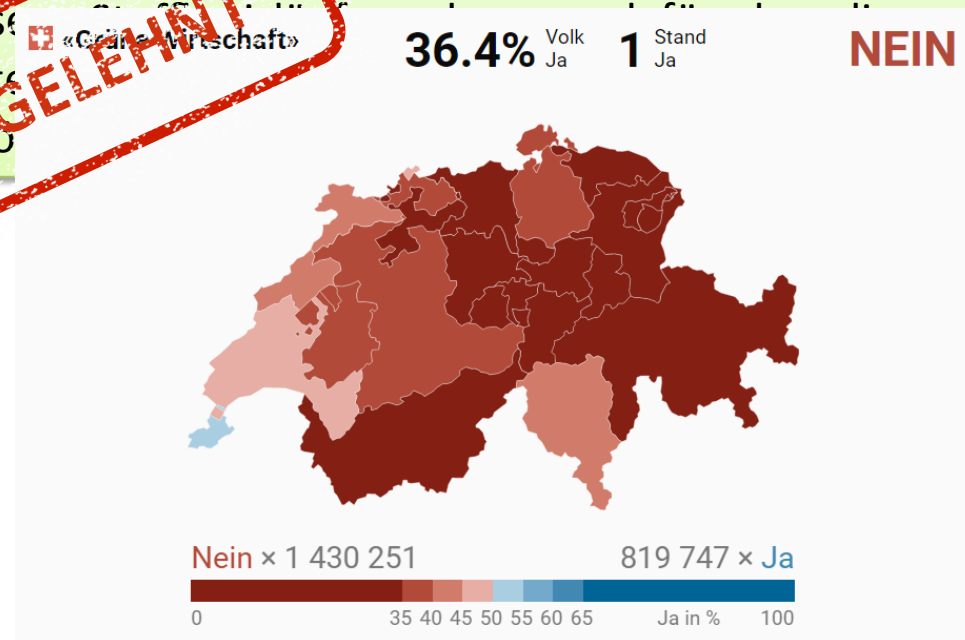
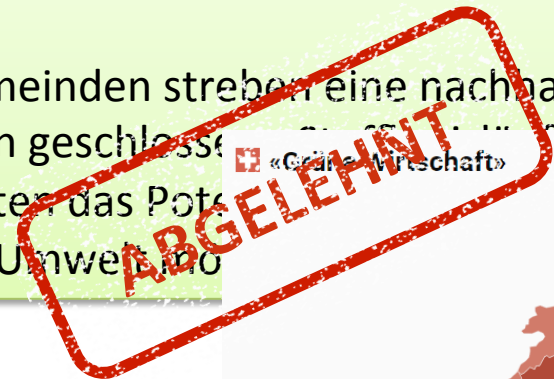


Zweiter Versuch: Volksinitiative «Grüne Wirtschaft»

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 94a (neu) Nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft

¹ Bund, Kantone und Gemeinden streben eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft an. Sie fördern geschlossene Wirtschaftskreisläufe und wirtschaftliche Tätigkeiten, die das Potenzial haben, die Umwelt zu beeinträchtigen und die Umwelt zu



Kein Paradigmenwechsel,
keine Grüne Wirtschaft,
kein Kreislaufwirtschaftsgesetz
...aber immerhin eine neue Abfallverordnung!

Fehlende Konkretisierung (1)

-  Art. 32 Betrieb

¹ In Anlagen zur thermischen Behandlung von Abfällen dürfen nur Abfälle behandelt werden, die sich für das angewendete thermische Verfahren eignen.

² Inhaberinnen und Inhaber von Anlagen müssen diese so betreiben, dass:

- a. von Siedlungsabfällen und Abfällen vergleichbarer Zusammensetzung mindestens 55 Prozent des Energiegehalts ausserhalb der Anlagen genutzt wird;

- Definitionen von «Energiegehalt» und «Nutzung ausserhalb der Anlage»?
- Was ist, wenn für die Abwärme aus KVA keine Nachfrage besteht (z.B. wegen milder Witterung)?

Fehlende Konkretisierung (2)

g. bei Anlagen, in denen Siedlungsabfälle oder Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung verbrannt werden, Metalle aus der Filterasche zurückgewonnen werden.

- Welche Metalle müssen zurückgewonnen werden?
- Im Wissen, dass eine 100%-Rückgewinnung nicht möglich ist, wieviel muss rückgewonnen werden?
- Wie ist die Rückgewinnung nachzuweisen?

Fehlende Konkretisierung (3)

- Was ist die Rechtsfolge, wenn die Rückgewinnung von Metallen ungenügend ist oder sogar nicht erfolgt?
- Was ist die Rechtsfolge, wenn weniger als 55% des Energiegehalts ausserhalb der Anlage genutzt wird?

-  **Art. 28 Überwachung und Behebung von Mängeln**

¹ Die Behörde kontrolliert regelmässig, ob eine Abfallanlage die Umweltvorschriften einhält.

² Stellt sie Mängel fest, fordert sie die Inhaberin oder den Inhaber der Anlage auf, diese innert angemessener Frist zu beheben.

Besonderheiten

Diese zwei neuen Bestimmungen der Abfallverordnung weisen folgende Besonderheiten aus:

1. Schwer fassbares Schutzziel.
2. Keine Grundlage im Gesetz.
3. Fehlende Konkretisierung in die Ausführungsverordnung

Eine weitere vollzugsrelevante Besonderheit: Interessenkonflikte des Staates.

Der Staat ist...

...zuständig für die Entsorgung der Siedlungsabfälle

-  **Art. 31b Entsorgung der Siedlungsabfälle**

¹ Siedlungsabfälle, Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung sowie Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist, werden von den Kantonen entsorgt. Für Abfälle, die nach besonderen Vorschriften des Bundes vom Inhaber verwertet oder von Dritten zurückgenommen werden müssen, richtet sich die Entsorgungspflicht nach Artikel 31c.

...sowie für den Vollzug des USG und seine Verordnungen

-  **Art. 36 Vollzugskompetenzen der Kantone**

Unter Vorbehalt von Artikel 41 obliegt der Vollzug dieses Gesetzes den Kantonen.

Im Falle der KVA ist der Staat aber auch...

...Adressat des Art. 32 Abs. 2

-  **Art. 32 Betrieb**

¹ In Anlagen zur thermischen Behandlung von Abfällen dürfen nur Abfälle behandelt werden, die sich für das angewendete thermische Verfahren eignen.

² Inhaberinnen und Inhaber von Anlagen müssen diese so betreiben, dass:

- a. von Siedlungsabfällen und Abfällen vergleichbarer Zusammensetzung mindestens 55 Prozent des Energiegehalts ausserhalb der Anlagen genutzt wird;

Die KVA im Kompetenz-Dreieck der Staatsaufgaben



Was heisst das für den Vollzug von Art. 32 VVEA?

Feststellung:

Der «normalen» Vollzugsansatz

Übergangsfrist → Sanierungsverfügung → Stilllegung als ultima ratio
erscheint im vorliegenden Fall als **ungeeignet**.

«Vollzug durch Überzeugung» als Alternative?

Der Bund

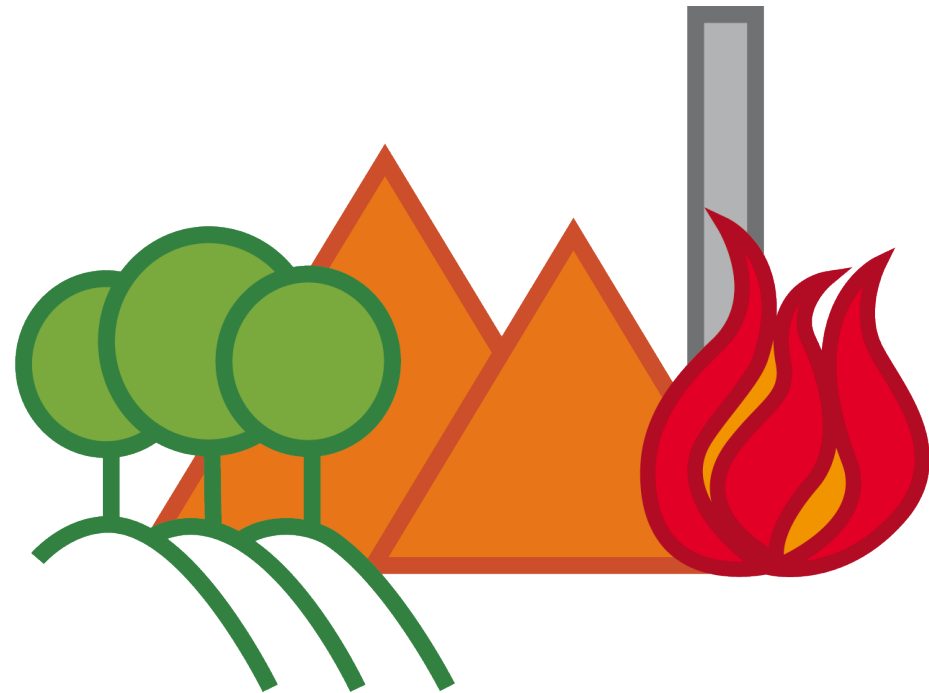
- soll unmissverständlich kommunizieren, dass die Bestimmungen von Art. 32 VVEA ernst gemeint sind und entsprechende Überzeugungsarbeit bei den Kantonen leisten.
- muss unbedingt und baldmöglichst die Anforderungen **präzisieren**.
- soll ausserdem klar stellen, dass die Investitionen und Mehrkosten, die bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen von Art. 32 VVEA anfallen, gemäss **Verursacherprinzip**, d.h. durch Erhöhung des Abfall-Annahmepreises, finanziert werden dürfen.

Die Kantone

- sollen «ihre» KVA klar mitteilen, dass die Vorgaben von Art. 32 VVEA als gesetzliche Pflichten zu erfüllen sind.
- Dabei sollten sie aber auf **Kooperation statt auf Konfrontation** setzen.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

VBSA
ASED
ASIR



Kontakt: quartier@vbsa.ch