



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Umwelt
Sektion Politische Geschäfte
3003 Bern

Verordnungspaket Umwelt Herbst 2018; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eröffnete am 17. Oktober 2017 die Vernehmlassung zum Verordnungspaket Umwelt Herbst 2018.

Mit dem vorliegenden Verordnungspaket sollen folgende drei Verordnungen des Umweltrechts revidiert werden:

- die Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung [StFV]; SR 814.012),
- die Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung; SR 641.711) und
- die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung [VVEA]; SR 814.600).

Der Kanton Uri nimmt zu den einzelnen Revisionen wie folgt Stellung:

1. Störfallverordnung

1.1 Ausgangslage

Bereits heute besteht die Pflicht, dass eine Koordination der Störfallvorsorge bei der Richt- und Nutzungsplanung erfolgt. Mit der vorgesehenen Änderung soll die Störfallvorsorge neu durch die Kantone auch bei ihren übrigen raumwirksamen Tätigkeiten berücksichtigt werden. Die beabsichtigten

Ergänzungen zielen darauf ab, eine möglichst frühzeitige Koordination in den Raumplanungsprozessen zu fördern (Ergänzung des Abs. 1 von Art. 11a StFV) und das Informationsdefizit der Bauherrschaft mit Beratungen durch die kantonale Vollzugsbehörde zu beheben (neuer Abs. 4 von Art. 11a StFV). Dabei ist eine Anhörung und Beratung des Bauherrn durch die kantonale Vollzugsbehörde vorgesehen bei der Planung von Bauten und Anlagen, die das Risiko erheblich erhöhen können. Die kantonale Vollzugsbehörde äussert sich zur Risikoerhöhung und weist den Bauherrn auf die verschiedenen Objektschutz- oder Raumplanungsmassnahmen hin, die ergriffen werden könnten, um gegebenenfalls die mit dem Projekt verbundene Erhöhung des Risikos zu begrenzen oder zu vermeiden. Im Falle einer geltenden Bauzone und eines darin geplanten zonenkonformen Bauprojekts sind die Baubewilligungsbehörden beziehungsweise die Bauherren von Gesetzes wegen allerdings nicht verpflichtet, Empfehlungen der kantonalen Vollzugsbehörde der StFV umzusetzen. Die Anpassung der StFV erfolgt unter der Voraussetzung, dass damit das Verursacherprinzip nicht abgeschwächt wird.

Die Kantone müssen zudem ein Verfahren festlegen, mit dem die Bauherren bei der Planung eines Neubaus in einer bestehenden Bauzone im Konsultationsbereich einer StFV-Anlage auf einfache Art bestimmen können, ob sie sich an die kantonale Vollzugsbehörde der StFV wenden müssen oder nicht. Der Bauherr muss dabei eigenverantwortlich bei der kantonalen Vollzugsbehörde der StFV ein Beratungsbegehren stellen, wenn sein Projekt zu einer erheblichen Erhöhung des Risikos führt.

1.2 Beurteilung

Aus raumplanerischer Sicht lehnen wir die Änderung der StFV ab. Bereits heute kann bei problematischen Entwicklungen im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung eine frühzeitige Koordination mit Störfallrisiken erfolgen. Dies beinhaltet auch Arealentwicklungen mit Sondernutzungsplanungen (Quartierpläne, Quartiergestaltungspläne gemäss Urner Planungs- und Baugesetz [PBG]; RB 40.1111). Mit der Erweiterung der Bestimmung wird eine zusätzliche Beratungs- und Konsultationspflicht eingeführt, die zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führt, ohne dass der Nutzen klar ersichtlich ist. Die Berücksichtigungspflicht der Störfallvorsorge wird auch auf das Baubewilligungsverfahren und alles, was unter Artikel 1 Absatz 2 Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) subsumiert wird, ausgedehnt. Dies bedeutet, dass die kantonale Vollzugsbehörde nicht nur bei Baugesuchen, sondern auch bei Konzessionen, Rodungen usw. konsequent einbezogen werden muss. Das Baubewilligungsverfahren ist zudem kein raumplanerisches Verfahren, sondern dient lediglich der Verwirklichung der Raumplanung. Der in den Erläuterungen vorgesehene Zweck (Ziff. 4.1.1) wird mit der Verfahrensvorschrift daher verfehlt.

Zudem sind die Rechtsfolgen für die Grundeigentümer nicht klar. 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 Entscheids zu berücksichtigen ist, so kann dies zu einer Ablehnung des Gesuchs 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 muss 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. Sie sollen gemeinsam eine Lösung finden, die beiden Interessen dient. Es ist unbestritten, dass dies sinnvoll ist. 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. Spätere Projektanpassungen 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. 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 unbekanntem Zeitpunkt. In der Realität erfährt die Vollzugsbehörde meist erst dann von einem Bauprojekt, wenn das Baugesuch eintrifft. Zu diesem Zeitpunkt ist es, wie bereits erwähnt, zu spät, um richtungsweisende Entscheidungen zu treffen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die vorgesehene Änderung der StFV unnötig ist. Sie ist nicht zielführend, wenn die Koordination mit den Betroffenen erst im Baubewilligungsverfahren erfolgen soll. Die heutige Praxis sieht anders aus. Im Sinne einer Störfallvorsorge wird die notwendige Koordination nicht erst im Baubewilligungsverfahren, sondern schon viel früher, nämlich bereits auf Stufe kantonaler Richtplanung und anschliessend auf kommunaler Nutzungsplanung (inklusive QGP/Sondernutzungsplan) wahrgenommen. Die vorgeschlagene Änderung birgt auch die Gefahr, dass das Baubewilligungsverfahren mit Unsicherheiten behaftet ist (Einsprachen, Beschwerden, Gutachten) und führt damit zu einem Mehraufwand sowohl beim Investor als auch bei den Vollzugsbehörden.

Die geplante Änderung kann schliesslich auch dazu führen, dass ausgerechnet in raumplanerisch zweckmässigen Verdichtungsgebieten eine anzustrebende Entwicklung nach innen verzögert oder gar verhindert wird. So gesehen steht die Änderung im Widerspruch zum gesetzlichen Gebot der inneren Verdichtung.

1.3 Anträge

Antrag 1

Auf die vorgesehene Änderung bzw. Ausweitung von Artikel 11a StFV ist zu verzichten. Die bisherige Formulierung ist beizubehalten.

Antrag 2

Sollte die Revision dennoch in Kraft treten und es trotz Unterstützung des BAFU zu erheblichen Mehraufwendungen für die Kantone kommen, muss sich der Bund am Vollzugsaufwand beteiligen.

2. CO₂-Verordnung

Die Revision der CO₂-Verordnung ist zweckmässig und wird vom Kanton Uri vollumfänglich unterstützt.

3. Abfallverordnung

3.1 Ausgangslage

Die Verordnungsänderung schlägt einerseits 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. Andererseits sollen sämtliche Holzaschen künftig 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 Anh. 5 Ziff. 4.1 und 4.4 VVEA).

3.2 Beurteilung

Mit dem neuen Artikel 52a VVEA soll eine Übergangszeit von fünf Jahren geschaffen werden, damit die Holzbranche ausreichend Zeit für den Aufbau der notwendigen Behandlungskapazitäten für eine Chrom^{VI}-Reduktion hat. Der Kanton Uri lehnt diese 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 unerkant auf Deponien des Typs B abgelagert werden.

- Holzaschen aus der Verbrennung von naturbelassenem Holz beinhalten Chrom^{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 fünf 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 Übergangszeit auf die Annahme von Holzaschen ohnehin verzichten werden.

Die Änderung der Ziffern 4.1 und 4.4 im Anhang 5 VVEA ermöglichen die unbefristete Ablagerung von sämtlichen Holzaschen auf einer Deponie Typ D. Der Kanton Uri begrüsst die Einführung dieses Entsorgungswegs aus folgenden Gründen:

- Die Anforderungen an den Standort und das Deponiebauwerk sind für 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.
- Der Hauptschadstoff in Holzaschen, das problematische Chrom^{VI}, kann bei einer ausreichenden Vermischung mit der eisenhaltigen Kehrtrichtschlacke zum unproblematischen Chrom^{III} reduziert werden. Das Gefährdungspotenzial wird dadurch deutlich verringert. Voraussetzung dafür ist, dass beim Einbau auf eine optimale Durchmischung geachtet wird. Das BAFU soll durch Praxisversuche die bestmögliche Einbauart ermitteln und in der Vollzugshilfe zur VVEA definieren.

3.3 Anträge

Antrag 3

Die mit dem neuen Artikel 52a VVEA zur Einführung vorgeschlagene Übergangsfrist von fünf Jahren, während der die Ablagerung von Rost- und Bettasche von Feuerungen mit unbehandeltem Holzbrennstoff auf Deponietypen B zugelassen würden, lehnen wir ab.

Antrag 4

Die Änderung von Ziffer 4.1 und 4.4 im Anhang 5 VVEA, die eine unbefristete Ablagerung von sämtlichen Holzaschen auf einer Deponie Typ D ermöglichen, begrüssen wir hingegen.

Wir beantragen die Berücksichtigung unserer Anträge und Bemerkungen und bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Altdorf, 30. Januar 2018



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Beat Jörg

Roman Balli