



22.12.2023

Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA, SR 814.600)

Verordnungspaket Umwelt Herbst 2024

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage..... 3

2 Grundzüge der Vorlage 4

3 Verhältnis zum internationalen Recht 6

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen..... 7

5 Änderung anderer Erlasse..... 10

6 Auswirkungen..... 11

1 Ausgangslage

In der Schweiz gibt es insgesamt 32 Deponiestandorte der Typen C, D und E. Jährlich werden in diesen Deponien rund 125 000 Tonnen (t) Abfälle auf Typ C, 795 000t auf Typ D sowie 480 000t auf Typ E abgelagert. Gemäss Abfallverordnung (VVEA, SR 814.600) erstellen die Kantone für ihr Gebiet eine Abfallplanung, welche auch den Bedarf an Deponievolumen und die Standorte von Deponien umfasst. Die Kantone sind angehalten, dabei zusammenzuarbeiten und dafür nötigenfalls kantonsübergreifende Planungsregionen festzulegen (Art. 4 Abs. 2 VVEA).

Das Auffinden und die anschliessende Sicherstellung geeigneter Standorte für neue erforderliche Deponien ist anspruchsvoll. Die dazu nötigen Planungs- und Bewilligungsverfahren erweisen sich als sehr zeitintensiv und sind zunehmend schwierig umzusetzen. Verschiedenste Nutzungs- und Schutzansprüche stehen in der kleinräumigen Schweiz in Konkurrenz mit solchen Vorhaben.

Eine schweizweite Erfassung der Entsorgungskapazitäten für Verbrennungsrückstände¹ (Deponie-Typen C und D) aus dem Jahr 2020 hatte bereits aufgezeigt, dass sich regionaler Mangel an ausreichendem Deponieraum für behandelte und nicht weiter verwertbare Abfälle abzeichnet. In diesem Kontext gewann – neben der beschränkt möglichen überregionalen Unterstützung mit Ablagerungskapazitäten – auch die umfassende Erweiterung bestehender Deponien, welche an altrechtlich bewilligten Standorten errichtet wurden, an Bedeutung.

Mit der Änderung der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA²) per 1. Juli 2007 waren die Anforderungen für neue Deponien an die Gewässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.201) angepasst worden. Gemäss Übergangsbestimmung konnten Betriebsbewilligungen für bestehende Deponien weiterhin erteilt werden, ohne dass für deren neue Etappen die angepassten Standortanforderungen galten. Rund zehn Jahre später, mit Inkrafttreten der VVEA vom 4. Dezember 2015, wurde diese Übergangsbestimmung aufgehoben.

In mehreren Regionen der Schweiz manifestiert sich eine Verknappung der Deponiekapazitäten für Verbrennungsrückstände. Die Abfallverordnung kann derart angepasst werden, dass Erweiterungen bestehender Deponien, welche nur die Anforderungen an den Standort gemäss Anhang 2 Ziffer 1.1.3 VVEA nicht erfüllen würden, ermöglicht werden. Mit der Weiterführung und dem Ausbau bereits existierender Entsorgungsbetriebe und dazugehöriger, bestehender Infrastruktur könne rascher dringend benötigte, zusätzliche Deponiekapazität geschaffen werden.

Der Anspruch, die Kapazitätsplanung und -realisierung frühzeitig und intensiv anzugehen, ist weiterhin zwingend. Die Regel ist und bleibt, Deponien und Kompartimente der Typen C, D und E ausserhalb von gefährdeten Bereichen zu erstellen.

¹ Entsorgungskapazitäten für Verbrennungsrückstände. Faktenblatt, BAFU 2021.

² <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2007/389/de>

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Einordnung der neuen Ausnahmebestimmung

Anhang 2 VVEA regelt die Anforderungen an Standort und Bauwerk von Deponien. Demnach dürfen Deponien nicht in Grundwasserschutzzonen und -arealen errichtet werden. Im Weiteren dürfen Deponien und Kompartimente der Typen B, C, D und E nicht über nutzbaren unterirdischen Gewässern und in den zu ihrem Schutz notwendigen Randgebieten liegen (Gewässerschutzbereich A_u)³. Vorbehalten bleibt die Errichtung einer Deponie oder eines Kompartiments des Typs B im Randgebiet von nutzbaren unterirdischen Gewässern (Anhang 2 Ziffer 1.1.3 zweiter Satz VVEA in der derzeitigen Fassung).

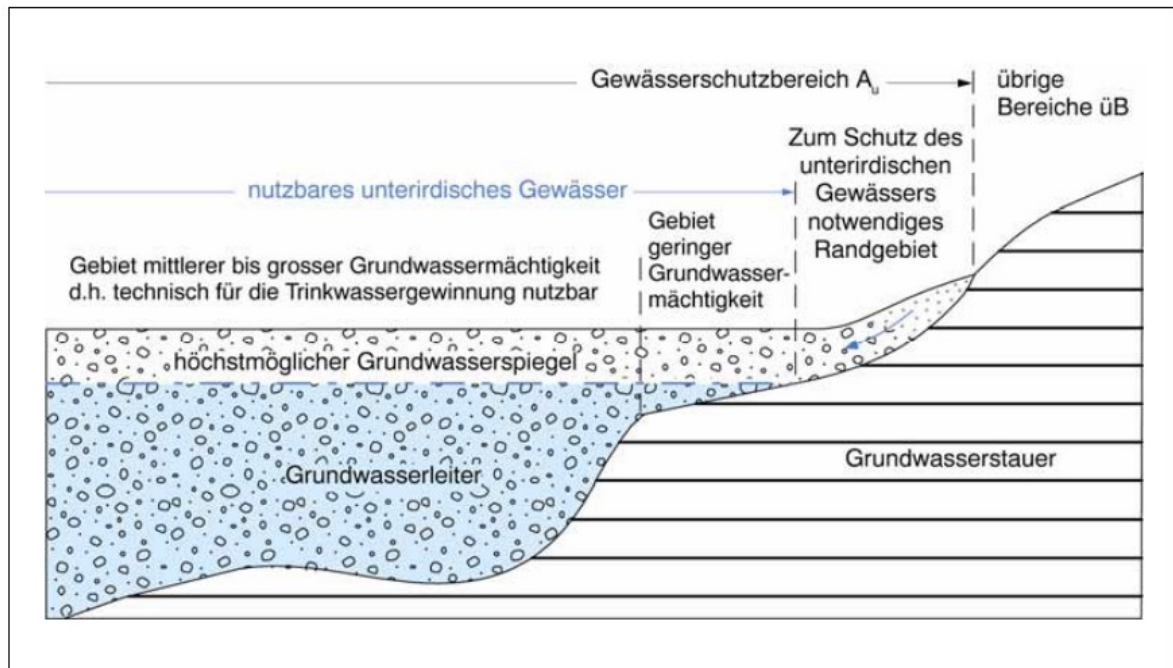


Abb. 1: Der Gewässerschutzbereich A_u umfasst die nutzbaren unterirdischen Gewässer und die zu ihrem Schutz notwendigen Randgebiete (BUWAL, 2004: Wegleitung Grundwasserschutz. Vollzug Umwelt).

Die bauliche Erweiterung (vertikal oder horizontal) einer bestehenden Deponie der Typen C, D oder E in einem Gewässerschutzbereich A_u ist somit nach Artikel 36 und Anhang 2 Ziff. 1.1.3 VVEA nicht zulässig.

Demgegenüber enthält Anhang 4 Ziffer 211 Absatz 1 GSchV die Möglichkeit, die Erstellung von Anlagen, die eine besondere Gefahr für ein Gewässer darstellen, im Gewässerschutzbereich A_u aus wichtigen Gründen ausnahmsweise zu gestatten (vgl. Kapitel 4.1).

BAFU-interne Vorabklärungen ergaben, dass aufgrund dieser Ausgangslage und in Anbetracht der angespannten Situation regional mangelnder Deponiekapazitäten, neue Etappen bestehender Deponien im Gewässerschutzbereich A_u als bedingte Ausnahme ermöglicht werden sollen:

- Die entsprechende Anpassung soll aufgrund des sachlich-thematischen Zusammenhangs (Ausnahmetatbestände für Deponien) in der VVEA vorgenommen werden.
- Die Regelung soll übereinstimmend mit derjenigen in der GSchV Ausnahmecharakter haben.

³ Der Gewässerschutzbereich A_u umfasst die nutzbaren unterirdischen Gewässer sowie die zu ihrem Schutz notwendigen Randgebiete (Anh. 4 Ziff. 111 GSchV).

- Eine solche Deponierweiterung darf keine zusätzliche zur ohnehin schon bestehenden Gefährdung darstellen.

2.2 Inhalt des neuen Verordnungstexts

Anhang 2 Ziffer 1.1.3 VVEA wird mit einer Ausnahmeregelung für Deponien der Typen C, D und E ergänzt, welche bestimmten Anforderungen nachweislich erfüllt sein müssen.

Der neue Buchstabe a legt die erste Voraussetzung fest und betont nochmals den subsidiären Charakter der Bestimmung: Demnach ist eine (vertikale oder horizontale) Erweiterung überhaupt nur dann zulässig, wenn trotz umfassender Standortevaluation in der kantonsübergreifenden Planungsregion (Art. 4 Abs. 2 VVEA) kein zusätzliches Deponievolumen ausserhalb Gewässerschutzbereichs A_u realisiert werden kann.

Mit neuem Buchstabe b sind die aus Sicht Gewässerschutz erforderlichen Ausschlussfälle für eine solche Ausnahme bezeichnet.

Mit neuem Buchstaben c ist die Nachweisführung der Erfüllung der Anforderungen zum Schutz der Gewässer festgehalten.

Anhang 2 Ziffer 1.1.4 VVEA erster Satz wird ergänzt, um ebenfalls bei Standorten basierend auf der neuen Ausnahmeregelung einen Mindestabstand zum natürlichen, zehnjährigen Grundwasserhöchstspiegel sicherzustellen.

In Anhang 2 wird mit der neuen Ziffer 1.1.5 VVEA die vertikale Erweiterung gegenüber der horizontalen Erweiterung priorisiert, abgestützt auf Gefahrenüberlegungen. Das heisst, in erster Linie soll das dringend erforderliche Zusatzvolumen ohne Ausdehnung der Grundfläche der Deponie über dem Gewässerschutzbereich A_u geschaffen werden. Erst wenn der Nachweis erbracht wird, dass der zusätzliche Bedarf an Deponievolumen nicht mit einer Erhöhung gedeckt werden kann, darf die Behörde eine horizontale Erweiterung genehmigen.

3 Verhältnis zum internationalen Recht

Auf internationaler Ebene sind die einschlägigen Technical Guidelines⁴ des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (SR 0.814.05) zu nennen. Diese bezwecken, die Staaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, soweit wie möglich sicherzustellen, die umweltverträgliche Bewirtschaftung von Abfällen, die unter die Basler Konvention fallen, innerhalb des nationalen Hoheitsgebiets zu gewährleisten. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien Vorschriften zu erlassen, welche die Bereitstellung angemessener Einrichtungen für die Abfallbeseitigung sicherstellen (Art. 4 Abs. 2 Bst. b). Die vorgeschlagene Verordnungsänderung ist daher vereinbar mit den in den Guidelines formulierten, grundsätzlichen Anforderungen an einen Deponiestandort.

Im Weiteren ist die vorgeschlagene Verordnungsänderung vereinbar mit dem EU-Recht. Die Richtlinie 1999/31/EG des Rates über Abfalldeponien führt allgemeine Anforderungen an den Standort von Deponien auf. Nach EU-Recht müssen bei der Standortwahl von Deponien Anforderungen hinsichtlich Faktoren wie das Vorhandensein von Grundwasser, die geologischen und hydrogeologischen Bedingungen im Gebiet und die Gefahr von Überflutungen, Bodensenkungen oder Erdbeben berücksichtigt werden. Deponien sind nur zugelassen, wenn angesichts der Merkmale des Standorts hinsichtlich solcher Anforderungen oder angesichts treffender Abhilfemassnahmen zu erwarten ist, dass die Deponie keine ernste Gefahr für die Umwelt darstellt. Die genannte EU-Richtlinie ist für die Schweiz nicht verbindlich. Es ergeben sich durch diese also keine direkten Verpflichtungen der Schweiz.

⁴ Technical guidelines on the environmentally sound disposal of hazardous wastes and other wastes in specially engineered landfill (D5). UNEP/CHW.15/6/Add.5/Rev.1.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Neue Ausnahmemöglichkeiten bei bestehenden Deponien der Typen C, D und E (Anhang 2 Ziffer 1.1.3 Buchstabe a VVEA)

Spätestens seit Juli 2007 waren mit den damals in Kraft gesetzten Bestimmungen der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA-Änderung) keine neuen Deponien mehr an Standorten über nutzbaren unterirdischen Gewässern und in den zu ihrem Schutz notwendigen Randgebieten (Gewässerschutzbereich A_u) zulässig – es sei denn es handelte sich um Deponien des Typs A oder des Typs B in genannten Randbereichen. Daraus lässt sich folgern, dass die neue Ausnahme nur für Deponien der Typen C, D und E anwendbar ist, welche vor Juli 2007 im Gewässerschutzbereich A_u errichtet worden sind und immer noch im Betrieb stehen. Für neue Deponien an neuen Standorten gilt die neue Ausnahmebestimmung nicht.

Die vorliegende Ausnahmeregelung verweist auf Anhang 4 Ziffer 211 Absatz 1 GSchV. Gemäss dieser Bestimmung können Ausnahmen aus wichtigen Gründen beantragt werden, analog zur Anwendung bei Grundwasserschutzzonen. D.h. es muss ein öffentliches Interesse am Bau der Anlage nachgewiesen werden, welches mindestens gleich gross wie jenes am Schutz des Grundwassers ist und die Anlage muss standortgebunden sein (BUWAL, 2004: Wegleitung Grundwasserschutz. Vollzug Umwelt. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern. S. 59)⁵. Die Standortgebundenheit und ein mindestens gleich grosses Interesse gegenüber dem Interesse am Schutz des Grundwassers können nur dann nachgewiesen werden, wenn nach sorgfältig regionaler, d.h. einschliesslich der Nachbarkantone, erfolgter Evaluation von geeigneten Deponiestandorten nachweislich innert nützlicher Frist innerhalb der kantonsübergreifenden Planungsregion kein solcher gefunden werden kann und sich daraus nachweislich ein regionaler Engpass an Deponiekapazität ergibt.

Der neue Buchstabe a legt die erste Voraussetzung fest und betont nochmals den Ausnahmecharakter der Bestimmung: Demnach ist eine (vertikale oder horizontale) Erweiterung überhaupt nur dann zulässig, wenn trotz umfassender Standortevaluation in der kantonsübergreifenden Planungsregion (Art. 4 Abs. 2 VVEA) kein zusätzliches Deponievolumen ausserhalb Gewässerschutzbereichs A_u realisiert werden kann.

Für die Sicherstellung des langfristigen Bedarfs an Deponieraum sind weiterhin Standorte zu suchen, die nicht über nutzbaren unterirdischen Gewässern oder den zu ihrem Schutz notwendigen Randgebieten liegen.

4.2 Grundwasserschutz und Nachweis (Anhang 2 Ziffer 1.1.3 Buchstaben b und c VVEA)

Beim Nachweis, dass die Anforderungen zum Schutz des Grundwassers erfüllt sind, damit keine weitere Gefährdung des Grundwassers erfolgt, sind im Rahmen eines hydrogeologischen Gutachtens folgende Punkte zu beachten:

- Bei einer Erhöhung der Deponie muss die Stabilität der Deponie infolge des Zusatzvolumens bzw. des Mehrgewichts gewährleistet sein.
- Die Erhöhung oder die laterale Erweiterung einer Deponie darf nicht an einem Standort bewilligt werden, der im Einzugsgebiet einer im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage oder eines Grundwasserschutzareals liegt (vgl. Ziff. 1.1.3 Bst. b). Der Nachweis dazu ist unter Berücksichtigung der aktuellen bzw. zukünftigen Wasserversorgungsplanung der betroffenen Region zu erbringen. Ebenso ist bei einer Erweiterung zu belegen, dass die Deponiebasis im Erweiterungsbereich hinreichend dicht ist und die Entwässerung dauerhaft garantiert, dass keine Stoffe aus der Deponie in das nutzbare Grundwasser gelangen können (vgl. Ziff. 1.1.3 Bst. c VVEA).

⁵ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wasser/uv-umwelt-vollzug/wegleitung_grundwasserschutz.pdf.download.pdf/wegleitung_grundwasserschutz.pdf.

- Die regelmässige Überwachung von Sicker- wie auch von Grundwasser ist zu überprüfen und ggf. an die neue Situation anzupassen (vgl. Art. 41 Abs. 1 und 2 VVEA).
- Die bestehende Gefährdungsabschätzung (Artikel 53 Absatz 2 VVEA) kann, vorteilhafterweise aktualisiert, als Grundlage dienen.
- Qualitative Anforderung an den Untergrund: Die Charakteristik des Untergrunds und der Umgebung müssen allenfalls, unter Einbezug technischer Massnahmen zu deren Verbesserung, Gewähr dafür bieten, dass das Grundwasser langfristig nicht beeinträchtigt wird (vgl. z.B. Anh. 2 Ziff. 1.2.2 VVEA).

Es sind die nach den Umständen gebotenen Massnahmen zum Schutz der Gewässer zu treffen (vgl. Art 31 GSchV). Im Weiteren ist eine kantonale Gewässerschutzbewilligung nach Artikel 19 Absatz 2 des Gewässerschutzgesetzes (GSchG, SR 814.20) i.V.m. Artikel 32 GSchV erforderlich.

4.3 Anhang 2 Ziffer 1.1.4

Es sind die nach den Umständen gebotenen Massnahmen zum Schutz der Gewässer zu treffen (vgl. Art 31 GSchV). Im Weiteren ist eine kantonale Gewässerschutzbewilligung nach Artikel 19 Absatz 2 GSchG i.V.m. Artikel 32 GSchV erforderlich.

4.4 Erhöhung, laterale Erweiterung (Anhang 2 Ziffer 1.1.5 VVEA)

Die neue Bestimmung in Anhang 2 Ziffer 1.1.5 VVEA gibt klare Vorgaben, wie die Erweiterung zu erfolgen hat, wenn die Voraussetzungen für die Ausnahme nach Anhang 2 Ziffer 1.1.3 VVEA erfüllt sind: Soll im Gewässerschutzbereich A_u eine bestehende Deponie erweitert werden, dann muss dies durch eine Erhöhung (vertikale Erweiterung) erfolgen. Das heisst, in erster Linie soll das dringend erforderliche Zusatzvolumen ohne Ausdehnung der Grundfläche der Deponie über dem Gewässerschutzbereich A_u geschaffen werden. Erst wenn der Nachweis erbracht wird, dass der zusätzliche Bedarf an Deponievolumen nicht mit einer Erhöhung gedeckt werden kann, darf die kantonale Behörde eine horizontale Erweiterung genehmigen.

Der Grund für die Priorisierung der Erhöhung einer Deponie gegenüber ihrer horizontalen Erweiterung sind Gefahrenüberlegungen und damit verbundene Kriterien:

- Schadstoffpotenzial (Abfallinventar, Schadstoffe in den Abfällen und Mengen)
- Freisetzungspotenzial (Wie schnell, wie weit und wie viel Schadstoffe können freigesetzt und transportiert werden?)
- Exposition und Bedeutung des Schutzgutes (Können Schadstoffe überhaupt Schutzgüter wie Wasser, Boden, Luft erreichen?)

Bei der alleinigen Erhöhung einer Deponie, ohne Ausdehnung derer Grundfläche, ist die Gefahr grundsätzlich geringer einzustufen als bei einer lateralen Erweiterung und damit der Ausdehnung der Grundfläche, die sich über nutzbarem unterirdischem Gewässer befindet.

Eine Erweiterung der bestehenden Deponie ist deshalb primär durch die Erhöhung der Deponie zu realisieren.

4.5 Mitteilungspflicht der Kantone (Anhang 2 Ziffer 1.1.6 VVEA)

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat am 28. Juni 2022 den Bericht «Grundwasserschutz in der Schweiz» publiziert. Die diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen sollen die Aufsichtsinstrumente und Interventionsmöglichkeiten des Bundes betreffend den Vollzug der Massnahmen des planerischen Grundwasserschutzes durch die Kantone klären und stärken. Der Bundesrat hat am 30. September 2022 die Umsetzung dieser Empfehlungen beschlossen. In Hinblick auf die vom Parlament geforderte Stärkung der Aufsicht im planerischen Grundwasserschutz sieht Anhang 2 Ziffer 1.1.6 vor, dass die Kantone, welche

eine Ausnahmegewilligung nach Anhang 2 Ziffer 1.1.3 für die Erweiterung einer bestehenden Deponie erteilen, dem BAFU diese zur Kenntnis zustellen.

5 Änderung anderer Erlasse

Es sind keine Änderungen weiterer Erlasse notwendig.

6 Auswirkungen

Aufgrund des einschränkenden Ausnahmecharakters der vorgesehenen Ergänzung in Anhang 2 Ziffer 1.1.3 VVEA wird davon ausgegangen, dass nur wenige Deponien diese beanspruchen.

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Bewilligungskompetenz für Deponien liegt bei den Kantonen. Insofern sind keine Auswirkungen auf den Bund zu erwarten.

6.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Mit der Änderung werden Kantone, die erforderliche Deponiekapazitäten trotz umfassender Bemühungen weder im eigenen Kanton noch innerhalb der kantonsübergreifenden Planungsregion ausserhalb des Gewässerschutzbereichs A_u realisieren können, bei der Sicherstellung der Ablagerung nicht verwertbarer Abfälle entlastet. Eine Inanspruchnahme der vorgesehenen VVEA-Ausnahmebestimmung kommt im Rahmen der Baubewilligung gleichzeitig der Inanspruchnahme einer Ausnahme nach Anhang 4 Ziffer 211 Absatz 1 GSchV und einer kantonalen Gewässerschutzbewilligung nach Artikel 19 Absatz 2 GSchG i. V. m. Artikel 32 Absatz 3 und 4 GSchV gleich. Der Aufwand für Bewilligungsverfahren und -kontrollen von Deponieerweiterungen kann mit bestehenden Ressourcen durchgeführt werden.

6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Umwelt

Die Änderung wird es in Regionen mit Engpässen von Ablagerungskapazitäten erleichtern, die notwendigen Überbrückungsmöglichkeiten bis zu einer langfristigen Lösung zu schaffen. Damit können auch weiträumige Verwerfungen bei kantonalen Abfallplanungen, wie durch Beanspruchung von in anderen Kantonen und Regionen bereits gesicherten oder geplanten Kapazitäten, verhindert werden.

Bei der Erhöhung der Deponiekapazität muss vorgängig der Nachweis der Einhaltung der Anforderungen zum Schutz des Grundwassers erbracht werden, damit keine weitere Gefährdung des Grundwassers erfolgt. Deshalb sind keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten.