

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation

Per E-Mail: polg@bafu.admin.ch

Liestal, 9. April 2024
BUD

Verordnungspaket Umwelt Herbst 2024, Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Röstli

Mit Brief vom 22. Dezember 2023 haben Sie uns freundlicherweise eingeladen, zu den Änderungen der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung; VVEA, SR 814.600) Stellung zu nehmen. Ausserdem haben Sie uns zur Stellungnahme zu den Änderungen der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO, SR 814.076) eingeladen. Wir bedanken uns dafür und lassen Ihnen folgende Rückmeldung zukommen:

Stellungnahme zu den vorgesehenen Änderungen der VVEA

In der Schweiz ist Deponieraum knapp. Dies gilt speziell für Deponien vom Typ D und E. In vielen Fällen sind Standorte aus unterschiedlichen Kriterien nicht umsetzbar, obwohl sie aufgrund der hydrogeologischen Verhältnisse (Gewässerschutzbereich) geeignet wären. Ausserdem stossen Deponien in der Bevölkerung häufig auf Ablehnung. Trotz einer zunehmenden Etablierung der Kreislaufwirtschaft sind aber nach wie vor nicht alle Abfälle stofflich verwertbar. Nicht verwertbare Abfallfraktionen sowie Schad- und Störstoffe müssen in sicheren Senken zwischengelagert oder definitiv deponiert werden. In diesem Sinn gehören auch Deponien zu einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft. Die Gewährleistung der Entsorgungssicherheit durch ausreichend Deponieraum ist dabei von grosser Bedeutung für die Bevölkerung und die Wirtschaft.

In einigen Regionen der Schweiz manifestiert sich zunehmend eine ausgeprägte Verknappung der Deponiekapazitäten vom Typ D für die Entsorgung von Rückständen aus Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA). Unter anderem aufgrund dieses Umstands soll es durch die Änderung der VVEA unter bestimmten Bedingungen möglich werden, bestehende Deponien des Typs C, D und E zu erweitern, auch wenn die Erweiterungen im Gewässerschutzbereich A_u zu liegen kommen würden. Gemäss geltendem Recht sind Deponien vom Typ C, D und E im Gewässerschutzbereich A_u nicht bewilligungsfähig.

Gemäss den Erläuterungen zur vorgesehenen Verordnungsänderung wären entsprechende Deponieerweiterungen im Gewässerschutzbereich A_u vereinbar mit Anhang 4 Ziffer 211 Absatz 1 der Gewässerschutz-Verordnung (GSchV, SR 814.201). Demnach besteht die Möglichkeit, im Gewässerschutzbereich A_u aus wichtigen Gründen Anlagen zu gestatten, die eine besondere Gefahr für ein Gewässer darstellen.

Wir möchten Ihnen im Folgenden unsere Argumente vorbringen, warum wir die Änderungen der VVEA mit einer gewissen Skepsis gegenüberstehen und diese nicht vollumfänglich bzw. nicht ohne ergänzende Anpassungen der VVEA unterstützen können.

1. Deponien des Typs C, D und E beinhalten wegen der eingelagerten Abfälle ein problematisches Schadstoffspektrum und ein erhöhtes Gefährdungspotenzial für die Umwelt. Dies auch im Vergleich mit den Deponien vom Typ A und B. Es muss sichergestellt sein, dass Deponiestandorte aller Typen kurz-, mittel- und langfristig nicht zu lästigen und / oder schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt und speziell auf das Grundwasser führen. Es gilt dabei zu bedenken, dass in Zeiten des Klimawandels und dem sich verändernden Niederschlagsregime in der Schweiz der Umgang mit der Ressource Wasser angepasst werden muss. Es ist davon auszugehen, dass Gebiete, die aktuell nicht zur Gewinnung von Trinkwasser im Fokus stehen, in Zukunft dazu verwendet werden müssen, die Bevölkerung ausreichend mit Trinkwasser zu versorgen.
2. Seit einiger Zeit beschäftigen neue Schadstoffe die Umweltbehörden. So geraten aktuell beispielsweise per- und polyfluorierte Alkylsubstanzen (PFAS) in den Fokus. Dies nicht nur, aber auch im Kontext von Deponiestandorten. Nach verschiedenen Messungen wurde bekannt, dass die Sickerwässer von Deponien schweizweit teilweise hohe Konzentrationen an PFAS aufweisen, die aus den eingelagerten Abfällen stammen. Die Konzentrationen dieser Substanzen werden vermutlich über die Betriebsphase hinaus und bis weit in die Nachsorgephase hinein bestehen bleiben. Es kann gegenwärtig nicht abgeschätzt werden, ob sich die Konzentrationen innerhalb der maximalen Nachsorgedauer von 50 Jahren soweit reduzieren lassen, dass die Deponien ohne lästige oder schädliche Einwirkungen der Umwelt überlassen werden können. Diese Problematik verschärft sich, wenn Deponieerweiterungen vom Typ C, D und E im Gewässerschutzbereich A_u vorgenommen werden. Es gilt zu bedenken, dass die Umweltrisiken, die von Deponien des Typs C, D und E ausgehen, mehrere Generationen betreffen und dass sich die heutigen Erlasse bis weit in die Zukunft auswirken werden. Analog zu den PFAS werden möglicherweise in den nächsten Jahrzehnten weitere Verbindungen oder Substanzklassen in den Fokus gelangen.
3. Die vorgesehenen Regelungen in der VVEA sehen vor, dass für die Erweiterungen von Deponien des Typs C, D und E in Gewässerschutzbereichen A_u detaillierte Nachweise zu erbringen und Gefahrenüberlegungen durchzuführen sind. Die Erkenntnisse aus diesen Abklärungen müssen in die Planung miteinfließen. Die Erfahrung zeigt, dass derartige Abklärungen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind. Es ist deshalb fraglich, ob eine Prüfung zu einem positiven Ergebnis für die Erweiterung eines Deponiestandorts im Gewässerschutzbereich A_u kommen wird. Von grosser Bedeutung wird sein, dass eine regionale Deponieknappeheit bzw. ein Entsorgungseingpass keinen Einfluss auf die neutrale und sachliche Beurteilung haben wird.

Aufgrund dieser Ausführungen hält der Regierungsrat fest, dass mit der Erweiterung von bestehenden Deponien vom Typ C, D und E im Gewässerschutzbereich A_u gewisse, schwer kalkulierbare Umweltrisiken einhergehen. Die Fehler, die in der Schweiz in der Vergangenheit im Zusammenhang mit Deponien gemacht worden sind, dürfen sich in keiner Art und Weise wiederholen. Unter anderem diese Erfahrungen haben den Gesetzgeber in der Vergangenheit dazu bewogen, die Hürde für die Realisierung von Deponien des Typs C, D und E zu verschärfen. Deshalb sind aus Sicht des Regierungsrats im Zusammenhang mit den vorgesehenen Änderungen auch weitergehende Anpassungen der VVEA erforderlich, so dass die Risiken besser kontrolliert werden können. Dieser Anpassungsbedarf wird in den folgenden Anträgen zusammengefasst.

Der Regierungsrat beantragt im Zusammenhang mit den vorgesehenen Änderungen der VVEA folgende zusätzliche Regelungen bzw. Änderungen:

1. Bei der Erweiterung einer bestehenden Deponie vom Typ C, D und E im Gewässerschutzbereich A_u ist eine Gefährdungsabschätzung erforderlich. Diese Abschätzung ist massgebend für den Erweiterungsentscheid. Aufgrund dieser Bedeutung und der möglichen Auswirkungen ist eine unabhängige Überprüfung der Gefährdungsabschätzung angezeigt. Es gilt dabei zu bedenken, dass eine unzureichende Gefährdungsabschätzung oder ein falscher Schluss langfristig zu Umweltschäden und massiven Kosten führen könnte, ähnlich wie das heute bei Altlasten der Fall ist. Diese Überprüfung soll durch die Experten des Bundes beim Bundesamt für Umwelt erfolgen. Der Regierungsrat fordert die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die VVEA.
2. In der Verordnungsanpassung wurde der Zuströmbereich von Grundwasserfassungen nicht aufgeführt. Dieser ist ein wesentliches Element im Gewässerschutz. Im Zuströmbereich von Trinkwasserfassungen darf keine bestehende Deponie erweitert werden. Ist der Zuströmbereich einer Fassung noch nicht ausgeschieden und kann dieser den Perimeter der geplanten Deponieerweiterung betreffen, ist zuerst der Zuströmbereich auszuscheiden.
3. Im Vergleich zu den übrigen Bereichen (Gewässerschutzbereich üB) sind Auswirkungen im Gewässerschutzbereich A_u aus Umweltsicht als gravierender einzustufen. Diesem Umstand müssen auch die bautechnischen Anforderungen an eine Erweiterung einer Deponie vom Typ C, D und E Rechnung tragen. Aus Sicht des Regierungsrats gehen die rechtsgültigen bautechnischen Vorgaben gemäss Anhang 2 Ziffer 1.2.2 und Ziffer 2.2.1 VVEA für den Gewässerschutzbereich A_u zu wenig weit. Einerseits müssen die Anforderungen an die Abdichtung erweitert werden und andererseits müssen allfällige Emissionen via Wasserpfad erkannt und abgefangen werden können, bevor sie das Grundwasser erreichen und dieses verunreinigen. Bautechnisch sind derartige Abdichtungssysteme verfügbar (z. B. durch doppelte technische Abdichtung inkl. Entwässerungsschicht und geologischer Barriere). Der Regierungsrat fordert die zielgerichtete Überarbeitung der bautechnischen Vorgaben in der VVEA für die Erweiterung von Deponie vom Typ C, D und E im Gewässerschutzbereich A_u.
4. Die neue Ziffer 1.1.5 ist sehr offen formuliert. Es fehlen Kriterien, für eine vertikale resp. horizontale Deponieerweiterung. Die Kriterien, wonach eine horizontale Deponieerweiterung zulässig ist, sind zu nennen.
5. Eine neue Ziffer ist aufzunehmen, die die Durchführung einer Interessenabwägung unter Einbezug alternativer Deponiestandorte vorsieht. In dieser Interessenabwägung werden die verschiedenen Standorte untereinander verglichen und die erheblichen (rechtlich, sachlich und zeitlich)

Interessen abgewogen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a RPV; 700.1). Der Bund soll die Möglichkeit erhalten, die Interessenabwägung zu beurteilen und dieser zuzustimmen.

Abschliessend erlaubt sich der Regierungsrat zwei Anmerkungen bzw. Anregungen betreffend Deponien in der Schweiz:

- Neue Erkenntnisse der letzten beiden Jahre zeigen, dass schweizweit im Sickerwasser oder im sickerwasserähnlichen Wasser von vielen Deponien vom Typ B PFAS-Belastungen gemessen werden können. Dies teilweise in hohen Konzentrationen. Zudem ist das Annahmespektrum von Deponien vom Typ B relativ breit. Verschiedene Abfallfraktionen, die auf Deponien vom Typ B entsorgt werden dürfen, können zumindest teilweise mit PFAS belastet sein. Eine flächendeckende Analyse mit Inertstoffen auf PFAS ohne konkrete Verdachtsmomente ist weder praxistauglich noch verhältnismässig. Vor diesem Hintergrund ist für den Regierungsrat fraglich, ob Deponien vom Typ B ohne Basisabdichtung und kontrollierte Sickerwasserfassung künftig noch bewilligungsfähig sein sollen. Durch eine Basisabdichtung kann das Sickerwasser quantitativ gefasst werden und im Fall einer kontrollierten Sickerwasserableitung wäre eine dezentrale Sickerwasserbehandlung problemlos realisierbar. Im Gegenzug können bei Deponien ohne Basisabdichtung Schadstoffeinträge in den Untergrund kaum oder nicht vermieden werden. Deshalb regt der Regierungsrat dringend eine Überprüfung der Anforderung an die Deponietechnik bei Deponien vom Typ B an.
- Die aktuelle Verknappung der Deponiekapazitäten in der Schweiz betrifft in erheblichem Ausmass Deponien vom Typ D. Auf diesen Deponien werden in erster Linie die Verbrennungsrückstände aus KVA entsorgt (KVA-Schlacke). Die KVA in der Schweiz sind überwiegend im Besitz der öffentlichen Hand. Hingegen werden die Deponien vom Typ D mehrheitlich durch privatwirtschaftliche Akteure betrieben. Die fehlende Verbindung zwischen KVA und Deponien führt nicht selten zu Abfalltourismus. Dies kann im Extremfall regional die Entsorgungssicherheit gefährden. Engpässe bei der Entsorgung von KVA-Schlacke können erhebliche Auswirkungen auf die regionale Entsorgungssituation haben. Dies mit negativen Auswirkungen für Bevölkerung, Gewerbe und Industrie. Im Zuge der KVA-Planung muss aus Sicht des Regierungsrats zwingend auch die Entsorgung von KVA-Schlacke mitbehandelt werden. Im Idealfall erfolgt die Entsorgung von brennbaren Abfällen von der KVA bis zur Deponie aus einer Hand bzw. durch entsprechend abgesicherte und übergreifende Betriebsmodelle. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft setzen diesbezüglich im Rahmen eines Staatsvertrags seit Jahrzehnten ein erfolgreiches Modell um. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Kanton Basel-Stadt die Siedlungsabfälle beider Basel verbrennt und der Kanton Basel-Landschaft die dabei anfallende KVA-Schlacke auf der kantonalen Deponieanlage Elbisgraben im Baselbiet umweltgerecht deponiert. Der Regierungsrat würde es sehr begrüßen, wenn das Bundesamt für Umwelt sowohl im Bereich der KVA-Planung wie auch im Bereich der Koordination von Verbrennungs- und Deponiekapazitäten (Typ D) eine starke Koordinationsfunktion übernehmen würde.

Stellungnahme zu den vorgesehenen Änderungen der VBO

Das Verbandsbeschwerderecht ist ein wichtiges gesetzliches Instrument zum korrekten Vollzug der Natur- und Umweltgesetzgebung. Das Beschwerderecht ermöglicht es Umweltorganisationen, Naturschutzanliegen gegenüber privaten und wirtschaftlichen Interessen zu vertreten, weil sie damit eine unabhängige Überprüfung behördlicher Entscheide durch die zuständigen Rechtsmittelinstanzen einfordern können. Dies führt in der Praxis dazu, dass die Verbände frühzeitig bei der Ausgestaltung von Projekten mitwirken, um negative Natur- und Umwelteinflüsse zu minimieren.

Die Statuten von Freie Landschaft Schweiz erfüllen aus formeller Sicht die Kriterien, um das Beschwerderecht auf Bundesebene zu erhalten. Die Statuten legen als Verbandsziele fest:

- den Erhalt der biologischen Vielfalt
- den Erhalt der Lebensgrundlagen für Mensch und Tier
- den Erhalt der Lebensqualität der Menschen in ihrer unmittelbaren Umgebung und
- die Förderung einer sicheren und umweltfreundlichen Energieversorgung.

In der tatsächlichen Verbandsarbeit werden diese Ziele jedoch nicht gemäss ihrer breiten Definition in den Statuten gelebt. Nach Einschätzung des Regierungsrats hat sich der Verband stattdessen auf das Verhindern neuer Windkraftanlagen fokussiert. Dies belegen sowohl das publizierte Manifest [Manifest_FLCH_dt.pdf \(paysage-libre.ch\)](#) als auch die im erläuternden Bericht erwähnten insgesamt 40 Faktenblätter, die sich alle ausschliesslich mit Windenergie befassen. Auf andere Tätigkeiten mit weitaus negativerem Einfluss auf einheimische Lebewesen und ihren Lebensraum geht der Verband nicht ein, obwohl dies gemäss der in den Statuten formulierten Ziele zu erwarten wäre.

In Bezug auf Windkraft ist grundsätzlich festzuhalten, dass der Zubau der Windkraft in der Schweiz von Bundesrat und Bundesversammlung als nationales Interesse erklärt wurde. Generell werden Umweltverbände in die Planung solcher Anlagen einbezogen, um mit einer sorgfältigen Interessenabwägung die Umweltauswirkungen bei Bau und Betrieb insgesamt zu reduzieren. Die Faktenblätter von Freie Landschaft Schweiz liefern jedoch keine Argumente, wie die biologische Vielfalt gestärkt oder wie generell die Lebensräume für verschiedene Lebewesen verbessert werden könnten. Die Faktenblätter zielen einzig darauf ab, neue Windkraftanlagen zu verhindern.

Der Verband spricht sich grundsätzlich gegen jegliche Windkraftanlagen aus. Er lehnt Instrumente wie die Standortevaluation oder die Interessenabwägung ab. Selbst demokratische Entscheide aus kommunalen Abstimmungen für die Windkraft missachtet er: «Dem Verband Freie Landschaft Schweiz ist kein Standort in unserem Land bekannt, wo der Nutzen von grossen, industriellen Windkraftanlagen gegenüber dem Schaden überwiegt.» Solche pauschalisierenden Aussagen verhindern den politischen Dialog und widersprechen den rechtlichen Rahmenbedingungen und politischen Gepflogenheiten in der Schweiz und im Kanton Basel-Landschaft.

Dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ist es ein wichtiges Anliegen, die Qualitäten der Natur- und Kulturlandschaft des Kantons zu erhalten. Das kantonale Amt für Raumplanung hat unter Einbezug der betroffenen Fachstellen kürzlich eine Landschaftskonzeption erarbeitet, die in die Überarbeitung des kantonalen Richtplans Eingang findet und als Grundlage bei Interessenabwägungen beigezogen werden kann. Der Regierungsrat berücksichtigt stets sämtliche Interessen. Neben Umwelt- und Schutzaspekten sind dies die erklärten Klimaziele und der für die Versorgungssicherheit angestrebte Ausbau erneuerbarer Energien und die mit dem Ausbau einhergehenden Transportleitungen und Speicher.

Der Verband Freie Landschaft Schweiz hat sich bis anhin in erster Linie als nicht kompromissbereiter Verband der Windkraftgegner formiert. Dem Regierungsrat wäre nicht bekannt, dass er je andere Bauprojekte ausserhalb der Bauzone bemängelt hätte, obwohl dies aufgrund der Statuten grundsätzlich zu erwarten wäre. Aus Sicht des Regierungsrats vertritt der Verband die in den Statuten formulierten Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele nicht glaubwürdig. Das Ziel des Verbands Freie Landschaft Schweiz ist es, den Bau von Windkraftanlagen zu verhindern.

Der Regierungsrat Basel-Landschaft beantragt deshalb, den Verband Freie Landschaft Schweiz nicht in die Liste der Organisationen mit Verbandsbeschwerderecht aufzunehmen.

Wir bitten Sie höflich, unsere Anliegen und Forderungen im weiteren Prozess gebührend zu berücksichtigen.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin