

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2020/536 von Simon Oberbeck: «Schliessung Deponie Höli für Nichtaktionäre» 2020/536

vom 16. März 2021

1. Text der Interpellation

Am 22. Oktober 2020 reichte Simon Oberbeck die Interpellation [2020/536](#) «Schliessung Deponie Höli für Nichtaktionäre» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Die Deponie Höli Liestal AG hat per Montag, 7. September 2020, den Zugang zum Abladen von Inertstoffmaterial (Typ B) in der Deponie Höli beschränkt. Diese Information erfolgte am Donnerstag, den 3. September 2020 durch die Deponie-Aktionäre. Ein offizielles Schreiben wurde erst per 24. September 2020 auf der Webseite der Deponie Höli publiziert.

Neue Entsorgungsgesuche (EGI) mit entsprechendem Entsorgungsort «Höli» werden seitdem nicht mehr bewilligt und bereits durch den Kanton (BUD/AUE) bewilligte Kontingente, also laufende EGI's, haben seit dem 07. September 2020 keine Gültigkeit mehr in der Deponie Höli.

Die Entsorgung von Inertstoffmaterial musste vom einen auf den anderen Tag umorganisiert werden. Die anderen Deponien im Kanton Basel-Landschaft für Typ B wurden somit kurzfristig für Deponievolumen angefragt und angefahren. Eine Sicherheit für die Annahme des Inertstoffmaterials gab es dabei nicht.

Fragen:

- 1. Wie steht der Regierungsrat zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit auf den kantonalen Baustellen? Ist diese Aufgabe einzig den Bau-Unternehmern überlassen? Ist dies sinnvoll/anzustreben? Haben alle Bau-Unternehmer gleich lange Spiesse? Die anderen Deponien für Inertstoffmaterial (Typ B) könnten mit dem Entscheid der Deponie Höli gleichziehen und sich ebenfalls restriktiv verhalten bzw. den Zugang ebenfalls beschränken.*
- 2. Der Interpellant ist der Meinung, dass die „Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017“, welche als partnerschaftliches Geschäft Ende 2017 durch die beiden Regierungen Basel-Landschaft und Basel-Stadt genehmigt wurde, nicht ausser Acht bleiben darf. Die Abfallplanung umfasst eben auch ein gemeinsames Verständnis zur Entsorgungssicherheit im Bereich der Deponien. Wie sieht der Regierungsrat diese partnerschaftliche Abfallplanung und wie beurteilt der Kanton Basel-Stadt die Deponieknappheit in der Region?*
- 3. Die Bau- und Logistikdienstleister, die nicht direkt Aktionäre der Deponie Höli sind, müssen ihre Kunden über einen künftigen Preisaufschlag informieren. Da die Deponie Höli keinen Zugang mehr gewährt, werden nun grössere Lastwagen-Distanzen zurückgelegt. Wie stellt*

sich der Regierungsrat zur Mehrbelastung der Umwelt durch deutlich höhere Transportdistanzen (Fahrten zu Deponien im Mittelland oder nach Zürich)?

4. *Die Erweiterung der «Höli» ist in Planung und dem Kanton obliegt die Aufsicht über die Abfälle auf kantonalem Gebiet. Kann sich der Regierungsrat für die Zukunft ein neues Betreibermodell vorstellen, in dem der Kanton zum einen direkt beteiligt ist, zum anderen hoheitlich direkt eingreifen könnte? Können alternative Entsorgungen wie Bodenwaschanlagen gefördert werden? Gäbe es noch weitere Möglichkeiten, ohne Verbote aber mit Anreizen eine zeitgemässe Baustoffverwertung zu fördern?*

2. Einleitende Bemerkungen

Die Fragen des Interpellanten beziehen sich auf die Bedeutung der Deponie Höli im Kanton sowie auf das Verhalten der Deponie Höli Liestal AG generell und speziell im Verlauf des zweiten Semesters 2020. Es geht dabei um Fragen zur Entsorgungssicherheit und zum Betreibermodell der Deponie Höli. Im Weiteren stellt der Interpellant einen Bezug zur bikantonalen «Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017» her.

Es ist dem Regierungsrat ein grosses Anliegen klar festzuhalten, dass die Deponien im Kanton Basel-Landschaft dem Wirtschaftsraum Basel zur Verfügung stehen müssen. Die Deponien vom Typ B (früher «Inertstoffdeponien») dienen der umweltgerechten Entsorgung von mineralischen Bauabfällen, welche gemäss dem Stand der Technik nicht verwertet werden können. Diese Deponien sind somit zentral für die Entsorgungssicherheit der Region und auch relevant für die wirtschaftliche Entwicklung im Kanton.

Die Betreibermodelle und die Ablagerungsgebühren von Deponien dürfen nicht dazu führen, dass verwertbare Abfälle aus wirtschaftlichen Gründen deponiert werden und nicht sorgsam mit knappem Deponieraum umgegangen wird. Im Weiteren ist dem Regierungsrat wichtig, dass lokale Akteure einen diskriminierungsfreien Zugang zu Deponien im Kanton haben und die Betreiber- und Gebührenmodelle von Deponien nicht zu Markt- und Wettbewerbsverzerrungen führen.

In diesem Zusammenhang steht der Regierungsrat dem aktuellen Betreibermodell der Deponie Höli kritisch gegenüber. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund der marktbeherrschenden Stellung der Deponie Höli im Kanton. Der Interpellant erwähnt auch die Zugangsbeschränkung per 7. September 2020 zur Deponie Höli und den durch die Deponie Höli Liestal AG beschlossenen Ausschluss von Nicht-Aktionären. Diese Situation hat beim Kanton zu Dutzenden Anfragen und Rückmeldungen geführt (an das Amt für Umweltschutz und Energie (AUE), an das Amt für Industrielle Betriebe (AIB) und auch direkt an Regierungsrat Isaac Reber als Vorsteher der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD)). Dies wohl auch deshalb, weil die Deponie Höli Liestal AG unverständlicherweise erst nach drei Wochen formell kommuniziert hat (24. September 2020).

Der Interpellant bezieht sich in seiner Einleitung auf die «Bewilligung» von Entsorgungsgesuchen (EGI). In diesem Zusammenhang ist folgende Präzisierung wichtig. Die Abfallverordnung, VVEA definiert die auf den Deponietypen zugelassenen Abfälle und legt qualitative Anforderungen (u. a. Grenzwerte) fest. Der Kanton Basel-Landschaft kennt für den Grossteil der Abfälle, welche deponiert werden sollen, eine Deklarationspflicht. Die Abfallabgeberin muss Anlieferungen auf Deponien via die Web-Plattform „EGI“ (Entsorgungsgenehmigung via Internet) voranmelden. Die Deponierung ist erst nach einer positiven Stellungnahme durch den Herkunftskanton der Abfälle (sofern nicht Basel-Landschaft), die Deponiebetreiberin und den Kanton Basel-Landschaft (AUE als zuständige Vollzugsbehörde) zulässig. Der Kanton Basel-Landschaft nutzt somit EGI als Vollzugsinstrument zur Sicherstellung, dass keine Abfälle auf Deponien gelangen, welche die massgebenden Anforderungen nicht erfüllen. Es handelt sich aber bei einer EGI-Zulassung nicht um eine Bewilligung im eigentlichen Sinne und es kann demzufolge auch keine Annahmepflicht für eine Deponiebetreiberin daraus abgeleitet werden.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Wie steht der Regierungsrat zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit auf den kantonalen Baustellen? Ist diese Aufgabe einzig den Bau-Unternehmern überlassen? Ist dies sinnvoll/anzustreben? Haben alle Bau-Unternehmer gleich lange Spiesse? Die anderen Deponien für Inertstoffmaterial (Typ B) könnten mit dem Entscheid der Deponie Höli gleichziehen und sich ebenfalls restriktiv verhalten bzw. den Zugang ebenfalls beschränken.*

Die Fragestellungen sind komplex und umfassend. Der Regierungsrat erlaubt sich deshalb eine umfassende Beantwortung in einem etwas breiteren Kontext. Die Antworten beziehen sich dabei generell auf die Entsorgungssicherheit. Es wird diesbezüglich nicht zwischen eigenen kantonalen Baustellen, und Baustellen weiterer Akteure (private Bauherren, Gemeinden) unterschieden.

Die Gewährleistung der Entsorgungssicherheit ist unbestrittenermassen von grosser Bedeutung. Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; 814.01) müssen die Kantone eine Abfallplanung erstellen und unter anderem den Bedarf an Abfallanlagen (dazu zählen auch Deponien) ausweisen. Diese Pflicht wird in Art. 4 und Art. 5 der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; 814.600) konkretisiert und zudem wird die Koordination mit der Raumplanung geregelt. Kantone müssen in der Deponieplanung vorgesehene Standorte von Deponien in ihren Richtplänen ausweisen und für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen sorgen.

Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt pflegen seit langer Zeit eine intensive und gute Zusammenarbeit im Umweltbereich. Dies gilt insbesondere auch für den Abfallbereich. Die Abfallwirtschaft in der Region Basel ist eng verzahnt und es bestehen vielseitige gegenseitige Abhängigkeiten. In Konsequenz haben die beiden Umweltämter eine gemeinsame Abfallplanung – im Übrigen die einzige bikantonale der Schweiz – verfasst. Die Regierungen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben im Dezember 2017 das partnerschaftliche Geschäft «Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017» genehmigt. Schwerpunktthemen dieser bikantonalen Abfallplanung bilden die verstärkte Verwertung von Bauabfällen und dabei auch die Vorbildfunktion der Kantone sowie die Sicherstellung der Entsorgungssicherheit u. a. auch im Bereich der Deponien.

Die raumplanerische Sicherung von neuen Deponiestandorten ist Teil der Vorlage zur 12. Anpassung des kantonalen Richtplans (KRIP), welche der Landrat am 25. Juni 2020 (LRV 2019/444) beschlossen hat. Nach der Festlegung von neuen Deponiestandorten im KRIP laufen nun die Vorbereitungsarbeiten zur Ausscheidung der erforderlichen kommunalen Nutzungszonen unter Federführung der betroffenen Gemeinden. Mit dem Beschluss vom 25. Juni 2020 zur KRIP-Anpassung hat der Landrat auch ein Bekenntnis zur Stärkung des Baustoffkreislaufs abgegeben (Planungsgrundsätze und Planungsanweisungen gemäss Objektblatt VE 3.1 Deponien).

Parallel zur Ausarbeitung der KRIP-Vorlage und zur Umsetzung der Ziele im Baubereich gemäss der bikantonalen Abfallplanung wurde im Juli 2018 die Taskforce «Baustoffkreislauf Regio Basel» initiiert. Die Taskforce hat in der Folge eine Strategie ausgearbeitet und ein Massnahmenpaket zur Etablierung eines Baustoffkreislaufs in der Region verfasst. Darauf abgestützt hat der Regierungsrat in seiner Sitzung vom 3. November 2020 die Landratsvorlage «Massnahmenpaket zur Förderung des Baustoffkreislaufs Regio Basel» zur Kenntnis genommen und als Vernehmlassungsvorlage genehmigt. Gegenwärtig läuft die Vernehmlassung bzw. es erfolgt die Auswertung der Stellungnahmen der Akteure.

Abgestützt auf die obenstehenden Ausführungen kann festgehalten werden, dass der Kanton durch die Festsetzung von Deponiestandorten im kantonalen Richtplan einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit leistet. Im Weiteren sorgt der Kanton für die Ausscheidung der erforderlichen kommunalen Nutzungszonen durch die Gemeinden. Allerdings verfügt der Kanton gegenwärtig über keine rechtlichen Grundlagen zur direkten Einflussnahme auf Betreibermodelle von Deponien oder auch auf die Deponiegebühren. Demzufolge beschränken sich die Möglichkeiten des Kantons betreffend die Gewährleistung der Entsorgungssicherheit auf die raumplanerische Sicherung von Deponiestandorten. Der Kanton könnte aufgrund der Regelungen der Abfallverordnung, VVEA lediglich Einzugsgebiete für Deponien (Art. 4 Abs. 1 lit. e und Art. 40 Abs.

3 lit. b) erlassen. Einzugsgebiete sind allerdings kein geeignetes Instrument zur Steuerung der Bewirtschaftung des Deponieraums. Zudem wäre der Vollzug beziehungsweise die Kontrolle der Einhaltung von Einzugsgebieten in der Praxis kaum möglich.

Die Erfahrung – insbesondere betreffend die Deponie Höli – hat klar gezeigt, dass Unternehmen, welche an einer Deponie beteiligt sind, Wettbewerbsvorteile haben. Inwieweit sich diese Vorteile marktverzerrend auswirken, hängt stark von den jeweiligen Betreibermodellen und dem Verhalten der involvierten Firmen ab. Der Regierungsrat hält fest, dass diesbezüglich Handlungsbedarf besteht. Die Betreibermodelle von marktbeherrschenden Deponien dürfen nicht zu Markt- und Wettbewerbsverzerrungen führen. Siehe dazu auch die Beantwortung von Frage 4.

2. *Der Interpellant ist der Meinung, dass die „Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017“, welche als partnerschaftliches Geschäft Ende 2017 durch die beiden Regierungen Basel-Landschaft und Basel-Stadt genehmigt wurde, nicht ausser Acht bleiben darf. Die Abfallplanung umfasst eben auch ein gemeinsames Verständnis zur Entsorgungssicherheit im Bereich der Deponien. Wie sieht der Regierungsrat diese partnerschaftliche Abfallplanung und wie beurteilt der Kanton Basel-Stadt die Deponieknappheit in der Region?*

Betreffend die Abfallplanung Basel-Landschaft und Basel-Stadt 2017 wird auch auf die Beantwortung der Frage 1 verwiesen. Richtigerweise hält der Interpellant fest, dass zwischen den beiden Basel ein gemeinsames Verständnis betreffend Entsorgungssicherheit generell und auch im Bereich der Deponien besteht. Dieses gemeinsame Verständnis liegt auch der Vernehmlassungsvorlage «Massnahmenpaket zur Förderung des Baustoffkreislaufs Regio Basel» zu Grunde. Für beide Kantone sind die Entsorgungssicherheit und der sorgsame Umgang mit dem knappen Deponieraum von zentraler Bedeutung. Es gilt dabei auch zu bedenken, dass der Kanton Basel-Stadt als Stadtkanton über keinen eigenen Deponieraum verfügt. Es ist unbestritten, dass es auch in einem gut funktionierenden Baustoffkreislauf Deponien braucht. Dies deshalb, weil bei weitem nicht alle anfallenden Bauabfälle gemäss dem Stand der Technik zu hochwertigen Recycling-Baustoffen aufbereitet werden können. Es braucht deshalb zwingend regionale Deponien zur umweltgerechten Ablagerung von nicht verwertbaren oder schadstoffbelasteten mineralischen Bauabfällen. Wie bereits ausgeführt, verfügt der Kanton Basel-Landschaft aber nicht über die rechtlichen Grundlagen zur direkten Einflussnahme auf die Betreiber- und Preismodelle von Deponien. Dies hat über die letzten rund zehn Jahre zu den erkannten Markt- und Wettbewerbsverzerrungen geführt.

Aus Sicht des Regierungsrats müssen im Kanton Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche zur Etablierung eines nachhaltigen Baustoffkreislaufs führen. Diesbezüglich sind nicht nur, aber auch Deponien relevant. Mit der Vernehmlassungsvorlage «Massnahmenpaket zur Förderung des Baustoffkreislaufs Regio Basel» sollen diese Rahmenbedingungen geschaffen werden und die vorgesehene Lenkungsabgabe auf deponierte Abfälle zu einer Verschiebung der Materialströme in Richtung Verwertung statt Deponierung führen. Siehe dazu auch die Beantwortung der Frage 4.

3. *Die Bau- und Logistikdienstleister, die nicht direkt Aktionäre der Deponie Höli sind, müssen ihre Kunden über einen künftigen Preisaufschlag informieren. Da die Deponie Höli keinen Zugang mehr gewährt, werden nun grössere Lastwagen-Distanzen zurückgelegt. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Mehrbelastung der Umwelt durch deutlich höhere Transportdistanzen (Fahrten zu Deponien im Mittelland oder nach Zürich)?*

Die Abfallwirtschaft ist generell sehr preissensitiv. Dies führt leider in gewissen Fällen dazu, dass Abfälle über grosse Distanzen zu Verwertungs- oder Entsorgungsanlagen transportiert werden. Dies gilt nicht nur für Bauabfälle, sondern beispielsweise auch für verwertbare Fraktionen aus dem Siedlungsabfallbereich oder für brennbare Abfälle, welche nicht unter das Entsorgungsmonopol fallen.

Der Regierungsrat vertritt klar die Meinung, dass die Deponien im Kanton Basel-Landschaft dem Wirtschaftsraum Basel zur Verfügung stehen müssen. Zudem sollen die Deponien der Entsorgung von nicht verwertbaren Bauabfällen dienen. Bauabfälle, welche gemäss dem Stand der Technik als verwertbar klassiert werden können, sollen einer Verwertungsanlage zugeführt und zu hochwertigen Recycling-Baustoffen aufbereitet werden. Die Betreibermodelle und die Ablagerungsgebühren von Deponien dürfen nicht dazu führen, dass verwertbare Abfälle aus wirtschaftlichen Gründen deponiert werden.

Sofern die obenstehenden Rahmenbedingungen eingehalten werden, können «Abfalltourismus» (Umweltbelastungen durch Transportdistanzen) vermieden, Deponieraum geschont und mineralische Ressourcen im Kreislauf gehalten werden. Betreffend die spezielle Situation der Deponie Höli wird auf die Beantwortung der Frage 4 verwiesen.

4. *Die Erweiterung der «Höli» ist in Planung und dem Kanton obliegt die Aufsicht über die Abfälle auf kantonalem Gebiet. Kann sich der Regierungsrat für die Zukunft ein neues Betreibermodell vorstellen, in dem der Kanton zum einen direkt beteiligt ist, zum anderen hoheitlich direkt eingreifen könnte? Können alternative Entsorgungen wie Bodenwaschanlagen gefördert werden? Gäbe es noch weitere Möglichkeiten, ohne Verbote aber mit Anreizen eine zeitgemässe Baustoffverwertung zu fördern?*

Die erste sowie die zweite und dritte Teilfrage werden im Folgenden separat beantwortet.

Kann sich der Regierungsrat für die Zukunft ein neues Betreibermodell vorstellen, in dem der Kanton zum einen direkt beteiligt ist, zum anderen hoheitlich direkt eingreifen könnte?

Die Deponie Höli wird gemäss Einschätzung des Kantons das bewilligte Deponievolumen von 3.2 Mio. Kubikmeter (m³) im ersten Quartal 2021 erreichen (inkl. den 0.2 Mio. m³ bewilligtem Mergelabbau innerhalb des Deponieperimeters). Für die Erweiterung der Deponie innerhalb der bestehenden kommunalen Spezialzone muss das ordentliche Bewilligungsverfahren (Baubewilligung mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)) durchlaufen werden.

Der Regierungsrat stellt fest, dass das bisherige Betreibermodell der Deponie Höli zu Wettbewerbsverzerrungen geführt hat. Somit ist der Regierungsrat klar der Meinung, dass das aktuelle Betreibermodell beziehungsweise insbesondere das intransparente Gebührenmodell mit Spezialkonditionen für Aktionäre nicht zukunftsfähig ist.

Die zuständigen kantonalen Fachstellen haben im Hinblick auf die Erweiterung der Deponie Höli vertiefte Abklärungen getroffen. Aufgrund dieser Abklärungen hat die BUD die Bürgergemeinde Liestal als Mehrheitsaktionärin der Deponie Höli Liestal AG schriftlich aufgefordert dafür zu sorgen, dass per sofort respektive spätestens anlässlich der nächsten ordentlichen Generalversammlung der Deponie Höli Liestal AG, jegliche ungerechtfertigte und intransparente Bevorzugung der Aktionäre durch Preis und Zugang beendet werden muss. Die Bürgergemeinde Liestal hält in ihrem Antwortschreiben vom 2. März 2021 an die BUD fest, dass künftig auch Dritte diskriminierungsfreien Zugang zur Deponie Höli haben werden und zudem ein transparentes, und für alle Akteure nachvollziehbares Gebührenmodell eingeführt wird. Aufgrund der Tatsache, dass die Deponie Höli

in wenigen Wochen das zur Zeit bewilligte Deponievolumen erreicht haben wird, werden diese Anpassungen voraussichtlich erst bei einer allfälligen Erweiterung der Deponie voll zum Tragen kommen.

Eine umfassende Kontrolle seitens des Kantons wäre aber wohl nur dann möglich, wenn der Kanton den Betrieb der Deponien im Kanton vollständig übernehmen würde. Aus fachlicher Sicht wäre dies problemlos möglich. Das AIB betreibt die kantonale Deponieanlage Elbisgraben (Deponie vom Typ D und E). Zudem ist das AIB im Auftrag der Deponie Höli Liestal AG bereits seit 10 Jahren für den operativen Betrieb (Eingangskontrolle, Materialeinbau etc.) sowie die Mengenerfassung (Erstellen der Waagscheine) der Deponie Höli zuständig. Auch die neutrale Verrechnung einheitlicher Preise an alle Kunden wäre direkt durch das AIB auf Knopfdruck über das vorhandene IT-System möglich (analog zur Deponieanlage Elbisgraben). Diese Tätigkeit (Verrechnung der Entsorgungskosten aufgrund der Waagscheine) wurde jedoch von der Deponie Höli Liestal AG an die Treuhandgesellschaft Tretor AG ausgelagert.

Wie bereits ausgeführt, verfügt der Kanton jedoch über keine Rechtsgrundlagen für direkte, hoheitliche Eingriffe. Jedoch umfasst die Vernehmlassungsvorlage «Massnahmenpaket zur Förderung des Baustoffkreislaufs Regio Basel» mit der Lenkungsabgabe auf Deponien vom Typ A und B über ein wirksames Instrument zur Sicherstellung, dass die Aufbereitung von Bauabfällen zu Recycling-Baustoffen im Vergleich zur Deponierung wirtschaftlich attraktiv wird.

Können alternative Entsorgungen wie Bodenwaschanlagen gefördert werden? Gäbe es noch weitere Möglichkeiten, ohne Verbote aber mit Anreizen eine zeitgemässe Baustoffverwertung zu fördern?

Im Rahmen der Taskforce Baustoffkreislauf Regio Basel wurden verschiedenste Möglichkeiten zur Etablierung eines Baustoffkreislaufs geprüft. In der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage «Massnahmenpaket zur Förderung des Baustoffkreislaufs Regio Basel» wird dies auch behandelt. Die Vorlage verzichtet bewusst auf die Festlegung von Quoten oder Förderansätzen. Derartige Modelle sind erfahrungsgemäss schwierig umzusetzen und generieren einen hohen Verwaltungs- und Vollzugsaufwand. Die Vorlage setzt vielmehr darauf, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche zu einer erheblich gesteigerten Verwertung von Bauabfällen aus wirtschaftliche Gründen führen (u. a. Einführung einer Lenkungsabgabe auf Deponien vom Typ A und B).

Liestal, 16. März 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich