

Sitzung vom 30. September 2015

928. Anfrage (Umweltgerechte Entsorgung von Asbestabfällen)

Kantonsrätin Mattea Meyer, Winterthur, sowie die Kantonsräte Markus Bischoff und Kaspar Bütikofer, Zürich, haben am 22. Juni 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Asbest wurde bis zum Verbot 1990 in sehr grossen Mengen in zahlreichen Gebäuden in irgendeiner Form verbaut. Die Anwendungen reichen von Asbest in Fensterkitt, im Fliesenkleber, unter Kunststoffböden, in Elektrotableaus über Dach- und Fassadenverkleidungen bis hin zu Asbest in Backöfen und Kochherden usw. Ein verlässliches Register, wo und in welcher Form Asbest verbaut wurde, gibt es nicht.

Asbest ist bis zum Verbot 1990 in schätzungsweise 85% der Gebäude in der Schweiz in irgendeiner Form verbaut worden. Bei Umbau-, Renovations- und Rückbauarbeiten können in grossen Mengen asbesthaltige Abfälle anfallen. Bei unsachgemässer Entsorgung kann eine erhebliche Umweltbelastung entstehen. Es ist davon auszugehen, dass solche asbesthaltige Abfälle aus den genannten Bauarbeiten noch sehr lange anfallen werden.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie ist im Kanton die Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen geregelt?
2. Entspricht die Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen dem heutigen Wissensstand, oder bräuchte es eine spezifische gesetzliche Regelung?
3. Entsprechen die gesetzlichen Vorgaben den kantonalen «best practices» bezüglich Umweltbelastung durch Asbest? Wie ist die Entsorgung in anderen Kantonen geregelt?
4. Ist eine korrekte Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen in allen Deponien des Kantons gewährleistet?
5. Wie kann verhindert werden, dass Asbestabfälle unsachgemäss ausserhalb des Kantons entsorgt werden?
6. Bestehen interne Richtlinien zum Umgang mit Asbest bei Renovationen, Umbau, Abbruch etc. von Liegenschaften im Eigentum des Kantons (Finanz- und Verwaltungsvermögen)? Wenn ja, wie ist deren Inhalt? Wenn nein, weshalb nicht?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Mattea Meyer, Winterthur, und Markus Bischoff sowie Kaspar Bütikofer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zwischen 1904 und 1991 wurden in der Schweiz 300 000 t bis 500 000 t Asbest verwendet. Dieses kam zu ungefähr 90% im Hochbau, insbesondere im Zeitraum von 1950 bis 1980, in vielen Anwendungsformen zum Einsatz.

Die krebserregenden Asbestfasern können bereits bei sehr geringen Konzentrationen zu Lungenkrebs und zu weiteren schwerwiegenden Krankheiten führen. Wegen des grossen Gefahrenpotenzials erliess der Bundesrat 1986 ein breites Abgabe- und Anwendungsverbot für Asbest und asbesthaltige Produkte mit Fristen je nach Einsatzbereich bis Ende 1994. Bei Um- und Rückbauten ist oftmals nicht bekannt, ob in den Gebäuden asbesthaltige Materialien vorhanden sind. Infolge des verzögerten Feststellens von asbestbedingten Krankheiten steigt die Zahl der Erkrankten nach wie vor an. Da für krebserzeugende Stoffe keine unschädliche Konzentration angegeben werden kann, ist die Exposition gegenüber Asbeststaub so gering wie möglich zu halten. Asbesthaltige Materialien müssen so zurückgebaut, gesammelt, gelagert, transportiert und entsorgt werden, dass möglichst keine Asbestfasern freigesetzt und, falls nötig, die erforderlichen Personenschutzmassnahmen ergriffen werden.

Bereits zu einem frühen Zeitpunkt wurde man auf Bauten mit Spritzasbest besonders aufmerksam. Dieser wurde für Brandschutz, Schallschutz oder zur Wärmedämmung eingesetzt und gilt als eine der gefährlichsten Anwendungen von Asbest. Gebäude mit Spritzasbest wurden in den 80er-Jahren im Kanton Zürich ermittelt und in das Inventar der spritzasbestbehandelten öffentlichen und privaten Gebäude der Schweiz aufgenommen. Mit einer Ausnahme wurden sämtliche der 1200 im Kanton Zürich entdeckten Bauten mit Spritzasbest saniert.

Zu Frage 1:

Die Entsorgung von Abfällen, auch der asbesthaltigen, ist gesamtschweizerisch im Umweltrecht verankert. So gelten Abfälle mit schwachgebundenem Asbest gemäss der Verordnung vom 22. Juni 2005 über den Verkehr mit Abfällen (VeVA; SR 814.610) als Sonderabfälle und müssen nach einem Begleitscheinverfahren entsorgt werden. Die Entsorgungsbetriebe im Kanton Zürich werden aufgrund des kantonalen Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (AbfG; LS 712.1) durch das Amt für Ab-

fall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) bewilligt und kontrolliert. Zur näheren Bestimmung der fachgerechten Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen hat das AWEL in diesem Jahr in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) ein Merkblatt erarbeitet und veröffentlicht. Nach diesem sollen vor Beginn von Um- und Rückbauten asbesthaltige Materialien ermittelt und fachgerecht ausgebaut werden. Für den Transport und die Ablagerung von Abfällen mit schwachgebundenem Asbest werden seit den 90er-Jahren staubdicht verschliessbare und reissfeste Kunststoffsäcke mit besonderer Kennzeichnung verwendet. Je nach Zusammensetzung und Bindung des Asbests gelten verschiedene Entsorgungswege. So können Abfälle mit festgebundenem Asbest ohne organische Bestandteile (z. B. Asbestzement und Fensterglas mit Kittresten) auf einer Inertstoffdeponie abgelagert werden, während alle anderen asbesthaltigen Abfälle (festgebundener Asbest mit organischen Bestandteilen, Abfälle mit schwachgebundenem Asbest sowie reiner Asbest) auf einer Reaktordeponie zu entsorgen sind.

Zu Frage 2:

Das Einhalten der rechtlichen Anforderungen bei der Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen wird hauptsächlich im Rahmen der abfallrechtlichen Betriebs- und Entsorgungsbewilligungen durch das AWEL überwacht. Abklärungen der SUVA haben ergeben, dass ein erheblicher Handlungsbedarf bei Rück- und Umbauten besteht, weshalb sie entsprechende Massnahmen eingeleitet hat. So wurden die auf dem Bau tätigen Branchen über die nötigen Arbeits- und Personenschutzmassnahmen aufgeklärt und angeleitet. Die Bundesbehörden nehmen auch die Bauherrschaft vermehrt in die Pflicht. Diese trägt die Verantwortung für die umweltgerechte Entsorgung bei Um- und Rückbauten und damit auch die entsprechenden Kosten. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat in der gegenwärtigen Revision der Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA; SR 814.600) vorgeschlagen, dass vor Um- und Rückbauten Schadstoffe zu ermitteln sind und über ein Entsorgungskonzept die umweltgerechte Entsorgung sicherzustellen ist. Der Regierungsrat und auch zahlreiche weitere Betroffene, z. B. die Entsorgungsbranche, haben diesen Vorschlag unterstützt (vgl. RRB Nr. 1218/2014). Somit ist demnächst mit einer spezifischen und bundesweiten Regelung zu rechnen.

Zu Frage 3:

Die geltenden gesetzlichen Vorgaben entsprechen nicht den heutigen «best practices» bezüglich Umweltbelastung durch Asbest. Es fehlt heute für Um- und Rückbauten eine Pflicht zur Ermittlung von Gebäudeschadstoffen (vgl. Beantwortung der Frage 2). Mit der Änderung der TVA lässt sich diese Lücke schliessen.

Verschiedene Kantone haben in den vergangenen Jahren zur Ermittlungspflicht und zum Entsorgungskonzept für Um- und Rückbauten rechtliche Grundlagen geschaffen und diese auch umgesetzt. Sie sind allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet. Ein gesamtschweizerisches Vorgehen ist deshalb angezeigt. Der Kanton Zürich hat zugunsten einer einheitlichen Lösung auf eine entsprechende Rechtsetzung verzichtet. Im Hinblick auf die Inkraftsetzung der in der TVA vorgeschlagenen Regelungen hat das AWEL, zusammen mit anderen kantonalen Umweltfachstellen und der Entsorgungsbranche, bereits technische Grundlagen erarbeitet und dem BAFU vorgelegt.

Im Kanton Zürich soll die Pflicht zur Ermittlung von Gebäudeschadstoffen bei Rück- und Umbauten in das Baubewilligungsverfahren aufgenommen werden. Es ist vorgesehen, die Erteilung der Baufreigabe an vorgängige Schadstoffabklärungen und das Entsorgungskonzept zu knüpfen. Gemäss § 309 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (LS 700.1) ist der Rückbau von Gebäuden jedoch nur in der Kernzone bewilligungspflichtig. Damit auch Rückbauten ausserhalb der Kernzone zielgerichtet auf Gebäudeschadstoffe untersucht werden, sind entsprechende Anpassungen im kantonalen Recht vorzunehmen.

Zu Frage 4:

Jede in Betrieb stehende Deponie im Kanton Zürich erhält gestützt auf die TVA eine alle fünf Jahre zu erneuernde Betriebsbewilligung, die auch eine Bewilligung als Empfängerbetrieb für Abfälle gemäss VeVA einschliesst. Deren Erneuerung setzt einen gesetzeskonformen Deponiebetrieb voraus. So müssen beispielsweise Asbestabfälle zur Ablagerung vorangemeldet werden, damit der Betreiber im Deponiekörper eine Grube ausheben kann, in die asbesthaltige Abfälle sorgfältig gekippt und sofort zugedeckt werden können. Dieses Vorgehen verhindert eine ungewollte Freisetzung von Asbestfasern auf der Deponie. Das Deponiepersonal lernt in Fachkursen des Verbandes der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen diese Vorgehensweise. Derart ausgebildetes Deponiepersonal ist für die Erneuerung der Betriebsbewilligung Voraussetzung. Sämtliche Asbestablagerungen werden in einer bundesweiten Statistik erfasst. Zudem weist der Deponiebetreiber seine Asbestannahmen im Deponiejahresbericht aus. Die Deponiestatistik des Kantons Zürich zeigt für 2014 Asbestablagerungen auf Reaktorkompartimenten von 660t, was einem halben Prozent der gesamten Reaktorabfälle von 130000t entspricht. Die einwandfreie Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen und deren statistische Erfassung sind im Kanton Zürich gewährleistet.

Zu Frage 5:

Die Entsorgung von Abfällen orientiert sich nicht nach Kantonsgrenzen, sondern am jeweiligen Marktgeschehen. Wegen der anfallenden Transportkosten wird die regionale Entsorgung bevorzugt. In der Schweiz bestehen bei der Ablagerung von asbesthaltigen Abfällen keine wesentlichen Unterschiede, weshalb kein Anlass besteht, ein Verbot für die Ausfuhr in andere Kantone in Betracht zu ziehen.

Die Ausbildung von Deponiepersonal hat sich seit 20 Jahren bewährt. Die Abfallfachstellen der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein haben im «Vollzugsordner Abfall & Ressourcen» die Anforderungen zum Umgang mit asbesthaltigen Abfällen harmonisiert. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass die Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen auf Deponien landesweit sachgemäss erfolgt.

Zu Frage 6:

Das Hochbauamt des Kantons Zürich (HBA) nimmt die Gesamtverantwortung für die Projektierung kantonaler Bauvorhaben wahr und stellt den Unterhalt der kantonalen Gebäude sicher. Gemäss HBA-Wegleitung «Schadstoffe bei Umbauten» vom 7. Januar 2015 muss vor Ausführung von Umbauten zwingend eine Schadstoffabklärung durchgeführt werden. Dabei ist nach der Eco-bau-Empfehlungen «Gesundheitsgefährdende Stoffe in bestehenden Gebäuden und bei Gebäudesanierungen» vom 27. März 2013 vorzugehen. In diesen Empfehlungen sind die Anforderungen an Schadstoff-Fachpersonen, die systematische Ermittlung von Schadstoffen in der Planungsphase sowie die Inhalte des Untersuchungsberichts und der Schlussdokumentation von Schadstoffsanierungen festgelegt. Das MINERGIE-ECO-Label zeichnet unter anderem die fehlerfreie Anwendung der Richtlinien aus.

Die sensiblen kantonalen Gebäude wurden vor Jahren vorbeugend auf Vorkommen von Gebäudeschadstoffen untersucht und wo angezeigt die nötigen Sanierungsmassnahmen durch externe Fachleute umgesetzt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi