



Sitzung vom: 21. Januar 2020
Beschluss Nr.: 254

Motion:
Separate Plastiksammlung in Obwalden ermöglichen;
Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion „Separate Plastiksammlung in Obwalden ermöglichen“ (52.19.09), welche von Kantonsrätin Monika Rüegger, Engelberg, sowie 29 Mitunterzeichnenden am 20. Oktober 2019 eingereicht worden ist, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

1.1 Auftrag

Die Motionäre fordern, dass der Regierungsrat zusammen mit den Einwohnergemeinden die Reglemente so anpasst, dass die separate Plastiksammlung in den Gemeinden möglich wird und das Plastikgut Dritten zur Verarbeitung angeboten werden kann.

1.2 Begründung

Die Motionäre begründen dies im Wesentlichen damit, dass durch die Entwicklung von neuen Technologien Fortschritte im Recycling von Abfällen erzielt worden seien. Aus dem Plastikrecycling liessen sich Plastikgranulate gewinnen, welche der Herstellung von einheimischen, neuen Produkten dienten. Damit könne ein Rohstoffkreislauf geschlossen, Energie eingespart, die Wertschöpfung gesteigert und der Produktionsstandort Schweiz gestärkt werden.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Rechtliche Grundlagen

Gestützt auf Art. 74 der Bundesverfassung (BV; SR 101), das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz; [USG; SR 814.01]) und die Verordnung über die Vermeidung von Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung; [VVEA; SR 814.600]) soll die Erzeugung von Abfällen nach Möglichkeit vermieden werden und erzeugte Abfälle müssen möglichst verwertet werden. Abfälle müssen schliesslich umweltverträglich und, soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden. Siedlungsabfälle werden gemäss Art. 31b Abs. 1 USG von den Kantonen entsorgt. Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, soweit sie ihnen übertragen ist, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden (Art. 32a Abs. 1 USG).

Gemäss Art. 12 VVEA sind Abfälle stofflich oder energetisch zu verwerten, wenn eine Verwertung die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung und als die Herstellung neuer Produkte oder die Beschaffung anderer Brennstoffe. Die Verwertung muss nach dem Stand der Technik erfolgen. Nach Art. 13 Abs. 1 VVEA sorgen die Kantone dafür, dass verwertbare Anteile von Siedlungsabfällen wie Glas, Papier, Karton, Metalle, Grünabfälle und Textilien so weit wie möglich getrennt gesammelt und stofflich verwertet werden. Die Kantone haben auch für

die Bereitstellung der dazu notwendigen Infrastruktur zu sorgen, insbesondere für die Einrichtung von Sammelstellen. Wenn nötig sorgen sie ausserdem für die Durchführung regelmässiger Sammlungen (Art. 13 Abs. 3 VVEA).

Gemäss Art. 22 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (kantonale Umweltschutzverordnung [VV USG; GDB 780.11]) haben die Einwohnergemeinden bei der Abfallbewirtschaftung unter anderem die folgenden Aufgaben wahrzunehmen:

- Entsorgung der Siedlungsabfälle sowie der Abfälle aus Industrie und Gewerbe, die mit Abfällen aus Haushaltungen vergleichbar sind;
- Erlassen eines Reglements zur Entsorgung der Siedlungsabfälle mit kostendeckenden und verursachergerechten Abgaben;
- Getrennte Sammlung der Siedlungsabfälle.

Die Einwohnergemeinden können zur Aufgabenerfüllung mit anderen Gemeinden Vereinbarungen abschliessen, Zweckverbände oder andere Organisationen gründen oder Private beiziehen (Art. 5 Abs. 3 VV USG). Dem Regierungsrat kommt gemäss Art. 20 VV USG unter anderem die Aufgabe zu, die Reglemente der Einwohnergemeinden zur Entsorgung der Siedlungsabfälle zu genehmigen.

Die Einwohnergemeinden haben unter dem Namen „Entsorgungszweckverband Obwalden“ (EZV OW) einen Zweckverband gemäss Art. 84 der Kantonsverfassung (KV; GDB 101.0) gebildet. Der EZV OW verfügt über Statuten und ein Reglement über die Verfolgung des Verbandszwecks, welche letztmals 2011 überarbeitet und deren entsprechenden Nachträge vom Regierungsrat am 13. Dezember 2011 genehmigt worden sind. Der EZV OW hat weiter ein für alle Einwohnergemeinden geltendes Abfallreglement erlassen, welches der Regierungsrat am 26. September 2017 genehmigt hat.

In Art. 1 des Reglements über die Verfolgung des Verbandszwecks finden sich die Mittel und Grundsätze des EZV OW. In Art. 1 Abs. 1 dieses Reglements ist unter anderem festgehalten, dass der Verband Massnahmen trifft, die einer sinnvollen Wiederverwertung dienen. In Art. 10 Abs. 1 des Abfallreglements wird präzisiert, dass durch den EZV OW oder von diesem beauftragte Dritte insbesondere Altpapier, Karton, Altglas, Altmetalle, Altöl, Leuchtstoffröhren, Grünabfall etc. getrennt gesammelt und abgeführt werden.

2.2 Gegenstand der Motion

Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, mit den Einwohnergemeinden die Reglemente so anzupassen, dass eine separate Sammlung von Kunststoffabfällen in den Gemeinden möglich wird und das Sammelgut Dritten zur Verarbeitung übergeben werden kann. Aus den rechtlichen Grundlagen geht hervor, dass die Entsorgung sowie die getrennte Sammlung der Siedlungsabfälle Aufgaben der Gemeinden bzw. des EZV OW sind. Die geltenden Reglemente des EZV OW (Reglement über die Verfolgung des Verbandszwecks, Abfallreglement) lassen bereits heute die separate Sammlung und Verwertung der Kunststoffabfälle sowie die Übergabe des Sammelguts an Dritte zur Verarbeitung zu (Art. 1 Abs. 1 des Reglements über die Verfolgung des Verbandszwecks und Art. 10 des Abfallreglements). Die mit der Motion geforderte Anpassung der Reglemente ist somit nicht notwendig.

Der Erlass der Reglemente obliegt gemäss Art. 3 Abs. 5 der Statuten dem EZV OW. Die Reglemente werden vom Vorstand des EZV OW ausgearbeitet (Art. 19 Abs. 1 Bst. g der Statuten) und müssen von der Delegiertenversammlung genehmigt werden (Art. 13 Bst. d der Statuten). Die Einwohnergemeinden sind als Verbandsmitglieder sowohl im Vorstand als auch in der Delegiertenversammlung vertreten (Art. 6 und 11 der Statuten). Damit ist die Mitwirkung der Einwohnergemeinden bei allen Tätigkeiten des EZV OW gewährleistet.

Gemäss der geltenden kantonalen Umweltschutzverordnung hat der Regierungsrat lediglich die Aufgabe, die Reglemente der Einwohnergemeinden zur Entsorgung der Siedlungsabfälle zu genehmigen. Bei dieser Genehmigung hat der Regierungsrat zu prüfen, ob die Reglemente mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind. Sollte die Zuständigkeit für die separate Sammlung von Kunststoffabfällen einer kantonalen Behörde übertragen werden, müsste die kantonale Umweltschutzverordnung entsprechend angepasst werden.

2.3 Kunststoffe

Als Kunststoffe, umgangssprachlich auch Plastik genannt, werden Werkstoffe bezeichnet, die hauptsächlich aus Makromolekülen (Polymeren) bestehen. Die wichtigsten Kunststoffe sind Polyethylen (PE), Polypropylen (PP), Polyvinylchlorid (PVC), Polystyrol (PS), Polyurethan (PU) und Polyethylenterephthalat (PET). Gemäss Bundesamt für Umwelt (BAFU) werden in der Schweiz jährlich etwa 1 000 000 Tonnen oder 125 kg Kunststoffe pro Kopf verbraucht (Referenzjahr 2010). Rund 250 000 Tonnen davon gehen in dauerhafte Produkte (z.B. Kunststofffensterrahmen), rund 780 000 Tonnen werden als Abfall entsorgt. Davon werden über 80 Prozent (rund 650 000 Tonnen) in Kehrrichtverbrennungsanlagen und gut 6 Prozent in Zementwerken energetisch verwertet. Etwa 80 000 Tonnen werden stofflich verwertet (Recycling). Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern, werden in der Schweiz bereits seit 2000 keine brennbaren Abfälle mehr deponiert, d.h. die Kunststoffabfälle in der Schweiz werden alle umweltverträglich stofflich oder energetisch verwertet.

Bei der stofflichen Verwertung ist zu unterscheiden zwischen der PET-Sammlung, der Sammlung von Plastikflaschen und der Sammlung von gemischten Kunststoffabfällen. Mit der schweizweit gut etablierten PET-Sammlung werden ausschliesslich PET-Getränkeflaschen gesammelt. Das Sammelgut kann zur Herstellung von neuen PET-Getränkeflaschen aber auch von Folien, Verpackungen oder Textilien verwendet werden. Die Sammlung von Plastikflaschen erfolgt im Wesentlichen durch die grossen Detailhändler wie Migros, Coop, ALDI, LIDL und Denner. Die Plastikflaschen bestehen grösstenteils aus Polyethylen PE. Das Sammelgut wird sortiert und ein Teil davon kann zur Herstellung von Rohren, Kabel-Isolationen usw. verwendet werden. Gemischte Kunststoffabfälle werden im Kanton Obwalden bisher nicht separat gesammelt und nicht dem Recycling zugeführt.

Im Kanton Obwalden sammelten die Gemeinden Alpnach, Engelberg, Kerns, Sachseln und Sarnen während einigen Jahren Kunststoffhohlkörper (Plastikflaschen). Diese Sammlung wurde vom EZV OW im Februar 2016 eingestellt. Grund dafür war, dass neben den Plastikflaschen auch andere, nicht zur Verwertung geeignete Kunststoffabfälle und sogar übriger Kehrricht über diese Sammlung entsorgt wurden. Die Sortierung und Entsorgung des Sammelguts verursachte entsprechend hohe Kosten und ein grosser Teil musste der Kehrrichtverbrennungsanlage zugeführt werden. Zudem war nie ganz klar, was mit den gesammelten Kunststoffabfällen geschah. Es ist bekannt, dass diese vielfach nicht stofflich, sondern nur energetisch verwertet wurden.

2.4 Bisheriger Stand des Kunststoff-Recyclings

Die stoffliche Verwertung (Recycling) von Kunststoffen ist der energetischen Verwertung grundsätzlich vorzuziehen. Damit die Separatsammlung von Kunststoffen sinnvoll ist, gilt es jedoch folgende Voraussetzungen zu beachten:

- Ökologischer Nutzen im Verhältnis zum ökonomischen Aufwand;
- Gesicherte Nachfrage für die Sekundärrohstoffe (diese unterliegt dem volatilen Rohstoffmarkt);
- Verursachergerechte Finanzierung für Sammlung, Transport und Verwertung muss gesichert sein, weil der Verkauf von zurückgewonnen Materialien die Kosten für den Aufbereitungsaufwand oft nicht deckt;
- Gewährleistung von Sauberkeit und Hygiene;
- Reinheit und Homogenität des Sammelguts;

- Lohnenswerte Menge und Ergiebigkeit;
- Klare Information an die Bevölkerung, welche Kunststoffe, bzw. Kunststoffabfälle separat gesammelt werden sollen;
- Gut ausgebaute Sammelstellen, Sammelinfrastruktur und Sammellogistik.

Für die gut verwertbaren Kunststoffe aus Haushalten wie PET-Getränkeflaschen und Plastikflaschen bestehen wie bereits erwähnt etablierte Separatsammlungen. Ein grosser Teil der verbleibenden Kunststoffabfälle aus Haushalten war bis heute entweder nicht stofflich verwertbar oder es bestand kein Sekundärmarkt für die Rezyklate. Aus diesen Gründen wurde bis heute ein grosser Teil dieser Abfälle geschreddert und als Brennstoff für industrielle Feuerungen eingesetzt, z.B. in den Zementwerken.

Die bisherigen wissenschaftlichen Studien des BAFU haben aufgezeigt, dass durch das Recycling von nicht sortenreinen Kunststoffen gegenüber der thermischen Verwertung keine nennenswerten Umweltvorteile erlangt werden konnten. Auf der politischen Ebene wurden im Nationalrat verschiedene Vorstösse zu diesem Thema eingereicht: das Postulat Thorens Goumaz (Nr. 18.3196), „Wie kann künftig ein ökologischer, effizienter und wirtschaftlich rentabler Umgang mit Kunststoffen garantiert werden?“ und das Postulat Munz (Nr. 18.3496) „Aktionsplan zur Reduzierung von Plastikeinträgen in die Umwelt“, welche vom Parlament beide angenommen wurden, sowie das Postulat der CVP-Fraktion (Müller-Altermatt, Nr. 19.4355), welches der Bundesrat am 27. November 2019 dem Parlament zur Annahme empfohlen hat. Der Bundesrat hat dabei in Aussicht gestellt, die Berichterstattung zu den drei Postulaten in einem gemeinsamen Bericht zusammenfassen. Der Bericht werde bereits erfolgte und laufende Massnahmen sowie Verbesserungspotenziale aufzeigen. Dabei würden Kosten und Nutzen sowie die bewährten Grundsätze der Eigenverantwortung und der verursachergerechten Finanzierung berücksichtigt.

2.5 Zukünftiges Kunststoff-Recycling

In der jüngsten Vergangenheit hat sich das Recycling von gemischten Kunststoffabfällen stark entwickelt. Immer mehr verschiedene Kunststofffraktionen können sortenrein getrennt und stofflich wiederverwertet werden. Die dazu notwendigen Anlagen sind jedoch noch sehr teuer. Für einen wirtschaftlichen Betrieb müssen daher sehr grosse Mengen von Kunststoffabfällen angenommen und verarbeitet werden können. Gemischte Kunststoffabfälle aus der Schweiz werden heute auch ins benachbarte Ausland geliefert. Das dort produzierte Kunststoffgranulat und die nicht verwertbaren Anteile werden teilweise wieder in die Schweiz geliefert, wobei die nicht verwertbaren Anteile in Kehrrichtverbrennungsanlagen thermisch verwertet werden. Schliesslich ist in der Bevölkerung das Bewusstsein für die separate Sammlung von Wertstoffen gestiegen, so dass künftig eine gute Qualität des Sammelguts erwartet werden darf.

Der Verein Schweizer Plastic Recycler (VSPR, www.plasticrecycler.ch) hat 2019 ein neues „Plastik Label“ für gemischte Kunststoffsammlungen lanciert. Dieses soll eine hohe Qualität der Sammlung und Verwertung bezüglich Umwelt, Qualität, Sicherheit und Gesundheit garantieren. Dazu wurden von der Empa überprüfbare Anforderungen für den Betrieb von gemischten Kunststoffsammlungen entwickelt, denen sich Sammelsysteme durch Teilnahme an einem Lizenzsystem unterstellen können. Mit dem Lizenzsystem soll eine unabhängige Kontrollstelle geschaffen werden, welche die Systembetreiber bezüglich der Einhaltung der Anforderungen auditiert und deren Konformität beurteilt. Die Anforderungen sowie das darauf aufgebaute Lizenzsystem werden 2020 als Pilotversuch mit ausgewählten Systembetreibern getestet. Ab 2021 soll die Auditierung allen Sammelsystemen offenstehen.

Die getrennte Sammlung von Kunststoffabfällen ist im Kanton Obwalden wie bereits erwähnt Aufgabe der Gemeinden bzw. des EZV OW. Der EZV OW steht der getrennten Sammlung von gemischten Kunststoffabfällen aufgrund der neusten technischen Entwicklungen grundsätzlich

positiv gegenüber, sofern sie einen ökologischen Mehrwert bringt und verursachergerecht finanziert wird. Dies wird der Fall sein, sobald die mit der von der Empa entwickelten Methode auditierten Sammelsysteme zur Verfügung stehen, voraussichtlich also ab 2021. Somit dürfte die Einführung der Kunststoffsammlung ab 2021 möglich sein.

3. Fazit des Regierungsrats

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Motionärin, gemischte Kunststoffabfälle aus Haushalten separat zu sammeln und stofflich zu verwerten, sofern dies ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist.

Der Regierungsrat stellt fest, dass die Entsorgung sowie die getrennte Sammlung der Siedlungsabfälle Aufgaben der Gemeinden bzw. des EZV OW sind, und dass die geltenden Reglemente bereits heute die separate Sammlung und Verwertung der Kunststoffabfälle zulassen.

Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass eine separate Sammlung von Kunststoffabfällen aus Haushalten durch den EZV OW eingeführt werden soll, sobald der Nachweis einer nachhaltig betriebenen und dem Stand der Technik entsprechenden stofflichen Verwertung vorliegt, voraussichtlich 2021. Die Verantwortlichen des EZV OW stehen einer getrennten Sammlung von gemischten Kunststoffabfällen mit Wiederverwertung durch lizenzierte Betriebe positiv gegenüber und beabsichtigen, diese ab 2021 einzuführen.


4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion „Separate Plastiksammlung in Obwalden ermöglichen“ aufgrund der oben aufgeführten Ausführungen abzulehnen.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Volkswirtschaftsdepartement
- Amt für Landwirtschaft und Umwelt
- Entsorgungszweckverband Obwalden
- Staatskanzlei
- Ratssekretariat

Im Namen des Regierungsrats


Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 29. Januar 2020