Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Juni 2019

591. Verordnungspaket Umwelt Frühling 2020 (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 14. März 2019 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ein Verordnungspaket mit folgenden vier Verordnungen des Umweltrechts zur Vernehmlassung unterbreitet:
- Abfallverordnung (VVEA; SR 814.600),
- Altlasten-Verordnung (AltlV; SR 814.680),
- Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81),
- Luftreinhalte-Verordnung (LRV; SR 814.318.142.1).

Die Verordnungsänderungen sind inhaltlich voneinander unabhängig. Die Änderungen der VVEA, der AltlV und der LRV sollen auf den 1. April 2020 in Kraft gesetzt werden, die Änderung der ChemRRV auf den 1. Juni 2020.

Die Vorschläge zur Änderung der VVEA, der LRV und der ChemRRV sind sachgerecht und setzen die gesetzgeberischen Vorgaben zweckmässig um. Den Verordnungsänderungen kann im Wesentlichen zugestimmt werden. Die Änderungen betreffend AltlV gehen hingegen sehr weit. Ihre Umsetzung in der Praxis dürfte erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Zudem sind die Auswirkungen nicht abschätzbar. Die Vorlage zur Änderung der AltlV ist daher im Grundsatz abzulehnen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt, Sektion Politische Geschäfte, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an polg@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 14. März 2019 haben Sie uns eingeladen, zum Verordnungspaket Umwelt Frühling 2020 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

A. Zur Abfallverordnung (VVEA; SR 814.600)

Art. 3 Bst. a VVEA

Die Anpassung von Art. 3 Bst. a VVEA begrüssen wir ausdrücklich. Im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung ist jedoch auf folgende Problematik hinzuweisen: Die mit der VVEA eingeführte und seit dem 1. Januar 2019 geltende Umschreibung der Siedlungsabfälle stellt Unternehmen mit einem weit verzweigten Filialnetz in ländlichen Gebieten, beispielsweise die Volg Detailhandels AG, die Schweizerische Post sowie Banken, vor Herausforderungen im Rahmen der Entsorgung. Aufgrund der Gesamtgrösse der Unternehmen ist es den einzelnen Filialen heute nicht mehr erlaubt, haushaltsähnliche Abfälle als Siedlungsabfälle über die Gemeinden entsorgen zu lassen (Art. 3 Bst. a in Verbindung mit Art. 3 Bst. b VVEA). Eigene logistische Rückführkonzepte kommen bei einzelnen Filialen in der Regel nicht in Betracht. Die betroffenen Filialen müssen daher selber Transporte zu deutlich höheren Kosten organisieren.

Antrag: Die Entsorgungsproblematik betreffend die haushaltsähnlichen Abfälle ist zu prüfen. Es sind praxisorientierte Lösungsansätze auszuarbeiten, namentlich mittels Schaffung von Rahmenbedingungen, die es Unternehmen mit 250 und mehr Vollzeitstellen und einem weit verzweigten Filialnetz erlauben, bei Bedarf ihre Abfälle im Rahmen der kommunalen Siedlungsabfallentsorgung zu entsorgen. Dazu ist eine Rechtsgrundlage in der VVEA zu schaffen.

Art. 19 Abs. 2 Bst. d VVEA

Im Kanton Zürich wurden bereits ab 2010 Verwertungsvorgaben für schwach belastetes Aushubmaterial angestrebt. Die Richtlinie «Verwertungsregel für die Entsorgung von belasteten Bauabfällen» (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, 2014) sehen eine Verwertung nach dem Grundsatz «Gleiches zu Gleichem» («schwach verschmutzt zu schwach verschmutzt» und «unverschmutzt zu unverschmutzt») vor. Seit dem Inkrafttreten der VVEA war die Anwendung dieser Vorgaben betreffend Umgang mit schwach belastetem Aushub- und Ausbruchmaterial aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 19 Abs. 2 Bst. d VVEA leider nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt möglich.

Umso mehr begrüssen wir die vorgeschlagene Änderung, die weitgehend den damaligen Vorgaben des Kantons Zürich zur Verwertungsregel entspricht. Um sicherzustellen, dass der Grundsatz «Gleiches zu Gleichem» eingehalten werden kann, ist es wichtig, den Begriff «Standort» möglichst genau zu umschreiben. Derzeit ist unklar, ob mit «Standort» die vom auszuführenden Bauprojekt betroffene Fläche gemeint ist oder ob sich der Standort – in einem engeren Sinne – auf die vorliegende Verschmutzung auf einer solchen Fläche bezieht. Eine Konkretisierung des

Begriffes «Standort» im Sinne einer räumlichen Abgrenzung ist daher entscheidend. Es ist zu prüfen, ob diese Konkretisierung im Verordnungstext oder im erläuternden Bericht zu erfolgen hat.

Gemäss Entwurf wäre die Verwertung von schwach mit chlorierten Kohlenwasserstoffen (CKW) mit einem Gehalt bis zu 500 µg/kg verschmutztem Material möglich. Aus unserer Sicht ist dieser Grenzwert wegen der Gefährlichkeit von CKW und der Komplexität der Sanierung von mit CKW verschmutzten Standorten zu hoch. Bei CKW-Belastungen sollen daher die Anforderungen für unverschmutztes Material gelten. Gleiches soll auch für Standorte gelten, die in einer Grundwasserschutzzone oder in einem Grundwasserschutzareal liegen.

Antrag: Die Anpassung von Art. 19 Abs. 2 Bst. d VVEA ist zusätzlich um folgende Anforderungen zur Verwertung von schwach belastetem Aushub- und Ausbruchmaterial zu ergänzen:

1. Der schwach belastete Aushub ist nicht mit CKW belastet. Für die Verwertung von CKW-belastetem Aushub- und Ausbruchmaterial gelten die Anforderungen für unverschmutztes Material gemäss Anhang 3 Ziff. 1 VVEA.
2. Der Standort, auf dem das Material anfällt, liegt weder in einer Grundwasserschutzzone noch in einem Grundwasserschutzareal.
3. Der Begriff «Standort» ist zu konkretisieren.

B. Zur Altlasten-Verordnung (AltlV; SR 814.680)

Anhang 3 Ziff. 2 AltlV

Zwischen den bodenrelevanten Regelungen der AltlV und der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo; SR 814.12) bestehen seit jeher gewisse Differenzen. Die vorliegende Teilrevision erfolgt im Rahmen der «Harmonisierung AltlV–VBBo», wobei zunächst die Konzentrationswerte nach Anhang 3 Ziff. 2 AltlV erheblich gesenkt und anschliessend das Gesamtpaket «Harmonisierung AltlV–VBBo» mit der Anpassung des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) und der Verordnung vom 26. September 2008 über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA; SR 814.681) bis 2025 umgesetzt werden sollen.

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen soll der Schutz der Bevölkerung, insbesondere der Kinder, vor schädlichen Schadstoffeinwirkungen sichergestellt werden. Mit Blick auf das Vorsorgeprinzip begrüssen wir grundsätzlich jede Bestrebung zur Schadstoffreduktion. Der zur Vernehmlassung unterbreitete Entwurf geht jedoch zu weit und führt im Vollzug zu erheblichen Unsicherheiten. Mit Ausnahme der Weglassung des Konzentrationswertes für den Summenparameter der BTEX und der formalen Anpassung «Aliphatische Kohlenwasserstoffe C_{10}–C_{40}» lehnen wir die vorgeschlagene Verordnungsrevision aus folgenden Gründen ab:

1. Herleitung und Festlegung der Konzentrationswerte

Gemäss Ziff. 1 und 3 des erläuternden Berichts vom 14. März 2019 hat das Schweizerische Zentrum für angewandte Humantoxikologie (Swiss Centre for Applied Human Toxicology, SCAHT) die bestehenden Konzentrationswerte der AltlV toxikologisch überprüft. Wie die im Rahmen dieser Schadstoffüberprüfung erlangten Werte des SCAHT toxikologisch hergeleitet (beispielsweise von Blei [Pb]: 83 mg/kg Boden) und wie die AltlV-Konzentrationswerte in der Folge festgelegt wurden (300 mg Pb/kg), ist gestützt auf die Erläuterungen nicht nachvollziehbar. Entgegen der bisherigen Vorgehensweise – wie etwa im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Senkung des Konzentrationswertes für Quecksilber im Jahr 2014 – wurde die toxikologische Herleitung der Konzentrationswerte und die anschliessende Festlegung in der AltlV bei Eröffnung der Vernehmlassung nicht veröffentlicht. Anlässlich der Besprechung vom 18. Dezember 2018 legte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) die Grundsätze für die Herleitung der neuen Boden-Konzentrationswerte (Referenz/Aktenzeichen: R504-0140) der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) vor. Auf Fragen und Einwände der Kantone zum System und zur Umsetzbarkeit der vorgesehenen Änderungen wurde jedoch nicht eingegangen.

Erst im Nachgang zur Vernehmlassungseröffnung stellte das BAFU den Kantonen weitergehende Unterlagen mittels E-Mail vom 22. März 2019 zur Verfügung, so namentlich den Auszug der durch das SCAHT vorgenommenen Risikobeurteilung von Bodenschadstoffen in Haus- und Familiengärten gemäss Anhang 3 Ziff. 2 AltlV. Gegenwärtig sind entgegen der Ankündigung, dass das E-Mail auf dem Internet publiziert werde, weder dieses noch die Grundlagenberichte des SCAHT öffentlich zugänglich. Sind derart wichtige Informationen nicht öffentlich verfügbar, kann das Vernehmlassungsverfahren keinen Aufschluss über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz des Vorhabens geben.

Gemäss den ergänzenden Unterlagen wurden zur Herleitung der Konzentrationswerte die chronische Exposition bei Kindern durch direkte Bodenaufnahme unter folgenden Annahmen beurteilt: Kinder im Alter von einem bis zwei Jahren, etwa 12,5 kg Körpergewicht, Bodenaufnahmerate von 250 mg pro Tag während 365 Tagen im Jahr. Berücksichtigt wurde nur der bioverfügbare Schadstoffgehalt, wobei bei unbekannter Bioverfügbarkeit von einer vollständigen Resorption ausgegangen wurde. Die Annahmen für die toxikologische Bemessung des neuen Konzentrationswertes weichen erheblich von den bisher verwendeten Herleitungen ab (Hämann & Gupta, Umwelt-Materialien-Nr. 83, BUWAL 1997). Anstelle eines «Best-Case-Szenarios» wurde ein «Worst-Case-Szenario»

zugrunde gelegt. Der Konzentrationswert wurde als der Gehalt festgelegt, bei dem ein Gesundheitsrisiko gemäss Standardannahmen somit unwahrscheinlich erscheint.

Rechtsvergleichend nimmt der erläuternde Bericht insbesondere Bezug auf die Grenzwerte der deutschen Bundesbodenschutzverordnung. Die Vergleiche beziehen sich jedoch nicht auf Massnahmenwerte mit Konzentrationswertcharakter, sondern auf Prüfwerte, im Falle von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) auf Vorsorgewerte. Zudem bestehen gemäss deutscher Bundesbodenschutzverordnung Prüfwerte für unterschiedliche Nutzungen. Die Aussage, dass der Verordnungsentwurf den Regelungen im grenznahen Ausland entspreche, trifft daher nicht zu.

Gemäss Erläuterungen werden aus Gründen der Umsetzbarkeit, Praxistauglichkeit und Verhältnismässigkeit höhere als die durch SCAHT toxikologisch hergeleiteten Konzentrationswerte für Blei (300 mg/kg), PAK (10 mg/kg), Benzo(a)pyren (1 mg/kg) sowie für die Stoffgruppen der Dioxine, Furane und dioxinähnliche Polychlorierte Biphenyle (20 ng TEQ/kg) vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Konzentrationswerte entsprechen einem Niveau, das innerhalb des Siedlungsgebietes nicht selten durch diffuse Belastungen erreicht wird. Gegenwärtig wird die Sanierungsbedürftigkeit von Böden im altlastenrechtlichen Sinne jedoch nur mit Belastungen aufgrund von Abfällen mit einer beschränkten Ausdehnung begründet (Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 und 2 AltlV). Damit wären die vorgeschlagenen Konzentrationswerte bei rein diffusen Belastungen nach AltlV nicht anwendbar. Dazu müssten diffus belastete Orte vom Begriff «belastete Standorte» gemäss Art. 2 Abs. 1 AltlV miterfasst werden, um nach Art. 12 Abs. 1 AltlV saniert werden zu können. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit von Kleinkindern die Sanierungsbedürftigkeit von altlastenrechtlich belasteten Standorten und diffus belasteten Flächen ungleich beurteilt werden soll. Ungeachtet dieses Widerspruchs steht die Aufnahme diffuser Belastungen in die altlastenrechtliche Sanierungspflicht den im Erläuterungsbericht genannten Grundsätzen gerade entgegen.

2. Ausmass der betroffenen Flächen

Die Pflicht zur Dekontamination bei Überschreitung der Konzentrationswerte betrifft sämtliche «Standorte bei Haus- und Familiengärten, Kinderspielplätzen und Anlagen, auf denen Kinder regelmässig spielen». Das Ausmass der künftig betroffenen sanierungsbedürftigen Flächen lässt sich aufgrund des unklaren Wortlauts in der Überschrift des Anhangs nicht abschätzen. In den Erläuterungen fehlt die Umschreibung

des unbestimmten Begriffs «Anlagen, auf denen Kinder regelmässig spielen». Ferner bleibt unklar, ob sämtliche Standorte bei Haus- und Familiengärten oder nur diejenige, auf denen Kinder spielen, zu sanieren sind.

Gemäss Ziff. 1 des erläuternden Berichts sollen sämtliche Werteänderungen gemäss Anhang 3 Ziff. 2 AltlV nur Böden von belasteten Standorten nach AltlV betreffen, auf denen Kinder regelmässig spielen. Damit wären gemäss BAFU lediglich 200 Standorte von der Teilrevision betroffen. Zur Festlegung des Umfangs betroffener Flächen nach Anhang 3 Ziff. 2 AltlV hat das BAFU Begriffsdefinitionen und Grundsätze zur Flächenkategorisierung ausgearbeitet. Jedoch bleibt der Umfang der betroffenen Flächen auch unter Anwendung dieser Grundsätze und Begriffsumschreibungen infolge der erwähnten Abgrenzungsschwierigkeiten unklar.

Gegenüber der KVU stützte das BAFU seine Aussage bezüglich betroffener Standorte auf Daten der Datenbank SanDat sowie auf erfolgten VASA-Abrechnungen. Somit wurden ausschliesslich Standorte berücksichtigt, welche Altlasten im eigentlichen Sinne gemäss Art. 2 Abs. 3 AltlV sind. Im Rahmen des Projekts «Harmonisierung AltlV–VBBo» wurde dem BAFU jedoch seitens Arbeitsgruppe eine modellierte Hochrechnung der zu erwartenden Kubaturen, auf der Grundlage von tatsächlichen Werten, vorgelegt. Erste Hochrechnungen gemäss vorgelegtem Bericht zeigen, dass die Veränderung der Konzentrationswerte volkswirtschaftlich weitgehende Auswirkungen haben kann. Dieser Bericht wurde aber in keiner Weise gewürdigt, was neben weiteren Unstimmigkeiten zur Sistierung der Arbeitsgruppe führte.

Die Überschreitung eines Konzentrationswertes nach Anhang 3 Ziff. 2 AltlV führt zwingend zur Sanierungsbedürftigkeit eines Standortes. Durch die Senkung der Konzentrationswerte werden zum einen bereits untersuchte und allenfalls sanierte Standorte bei Überschreitung der revidierten Konzentrationswerte erneut zu überprüfen sein. Zum anderen werden aufgrund der gesenkten Konzentrationswerte neue Standorte im Kataster der belasteten Standorte (KbS-Standorte) zu erfassen sein. Betroffen sind sowohl bei bestehenden als auch bei neu zu erfassenden KbS-Standorten die unversiegelten Flächen in den Wohnzonen, den Mischzonen, den Zonen für öffentliche Bauten, den Erholungszonen sowie alle Flächen ausserhalb des Siedlungsgebietes, auf denen sich Kinder regelmässig aufhalten. Dabei kommen schätzungsweise jeweils rund 15–20% der genannten Flächen über die neuen Dekontaminationswerte zu liegen.

Mit dem Erlass der deutlich strengeren Konzentrationswerte steigt somit die Anzahl der sanierungsbedürftigen Standorte erheblich. Die im erläuternden Bericht aufgeführte Annahme, von dieser Verordnungsänderung seien lediglich 200 KbS-Standorte betroffen, erscheint somit verfehlt.

3. Auswirkungen auf die Vollzugspraxis

Durch die vorgeschlagene Änderung des Anhangs 3 Ziff. 2 AltlV nimmt der Vollzugsaufwand sowohl hinsichtlich der bestehenden als auch der neu zu erfassenden KbS-Standorte deutlich zu. Voraussichtlich wären Tausende (private) Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von dieser Verordnungsänderung betroffen. Im Zusammenhang mit der Realleistungs- und Kostentragungspflicht nach Art. 32c und 32d USG werden Private erwartungsgemäss zu Rechtsmitteln greifen, womit die Vollzugsbehörden auch vermehrt belastet werden. Durch die Senkung der Konzentrationswerte werden viele diffuse Belastungen im Hinblick auf die Sanierungsbedürftigkeit neu zu beurteilen sein. Da die Verhaltensverursacher solcher Belastungen im Sinne von Art. 32d Abs. 2 Satz 2 USG mit dem gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung erforderlichen Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit kaum festgestellt werden können, werden die Kantone einen Grossteil der Massnahmenkosten infolge Konzentrationswertsüberschreitungen als Ausfallkosten im Sinne von Art. 32d Abs. 3 USG tragen müssen. Die Kostenfolgen dieser Verordnungsänderung können aufgrund des unklaren Ausmasses der betroffenen Flächen erst recht nicht abgeschätzt werden.

Im Zusammenhang mit der Dekontamination besteht ferner Unklarheit über das benötigte Deponievolumen zur Entsorgung und über die Sicherstellung, dass ausreichend sauberer Boden im Hinblick auf die Rekultivierung vorhanden ist. Bis anhin wurde dieser Aspekt ungenügend beleuchtet.

Zur Wahrung des Schutzguts Boden und der betroffenen Polizeigüter wie etwa die Gesundheit müsste die Umsetzung der vorgesehenen Änderung unverzüglich nach deren Inkrafttreten am 1. April 2020 erfolgen. Jedoch haben die Vollzugsbehörden bereits alle verfügbaren Mittel voll ausgeschöpft. Ohne erhebliche Mittelaufstockung kann die Umsetzung nicht gewährleistet werden.

Entgegen den Ausführungen unter Ziff. 5 des erläuternden Berichts werden im Kanton Zürich die genannten Nutzungseinschränkungen seit Inkrafttreten der VBBo sehr wohl angeordnet und durchgesetzt. Das bewährte Vorgehen bei Bodenbelastungen über den Richt-, Prüf- und Sanierungswert würde mit dieser Verordnungsänderung entfallen. Durch den Wegfall des bodenschutzrechtlichen Risikoansatzes müsste auch die bisherige Vollzugspraxis im Bereich Boden gesamthaft überprüft werden. Im Hinblick auf die «Harmonisierung AltlV–VBBo» würde mit der vorgeschlagenen, einseitigen Teilrevision der AltlV ein nicht erwünschtes Präjudiz geschaffen.

4. Zusammenfassung und Antrag

Selbst eine Schadstoffreduktion im Sinne des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips muss verhältnismässig sein. Die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Dekontaminationsregelung ist fraglich, weil unklar ist, welche Flächen tatsächlich betroffen sind und weshalb Anordnungen nach dem heute geltenden Bodenrecht nicht genügend Schutz für Mensch und Tier gewährleisten sollten. Ferner sind die vollzugsmässigen und finanziellen Auswirkungen nicht oder schwer abschätzbar. In Bezug auf die Harmonisierungsbestrebungen wird ein nicht erwünschtes Präjudiz geschaffen.

Wichtige Anliegen der Kantone wurden nicht berücksichtigt oder verharmlost. Der bisherige Einbezug der Kantone war ungenügend. Nur eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen BAFU, Kantonen und weiteren Sachverständigen garantiert einen zielführenden und breit abgestützten Vollzug.

Wir begrüssen weiterhin die Bestrebungen zur Harmonisierung zwischen der AltlV und VBBo. Es wird daher erwartet, dass zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe, in der auch Fachpersonen aus dem kantonalem Vollzug vertreten sind, geschaffen wird, die diese Aufgabe aufgrund ihrer Sachkompetenz bewältigen kann.

Antrag: Mit Ausnahme der Aufhebung des Konzentrationswertes für den Summenparameter der BTEX und der formalen Anpassung von «Aliphatische Kohlenwasserstoffe C_{10}–C_{40}» ist von der Änderung des Anhangs 3 Ziff. 2 AltlV gemäss Entwurf vom 14. März 2019 abzusehen. Im Rahmen der eingeleiteten Gesamtharmonisierung ist auf eine vorgezogene, isolierte Senkung der Konzentrationswerte zu verzichten. Die Gesamtharmonisierung von AltlV, VBBo und VVEA mit den entsprechenden Änderungen im USG soll in einem Schritt erfolgen. Im Hinblick auf das Ziel einer Gesamtharmonisierung bis 2025 ist eine sachkompetente Arbeitsgruppe einzusetzen.

C. Zur Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; 814.81)

Anhang 2.5 Ziff. 4 ChemRRV

Bei den Pflanzenschutzmitteln Atrazin, Diafenthiuron, Methidathion, Paraquat und Profenofos handelt es sich um Wirkstoffe, die in der Schweiz nicht mehr verkehrsfähig sind. Zwecks Harmonisierung mit dem EU-Recht begrüssen wir die Anpassung des Anhangs 2.5 ChemRRV im Rahmen des autonomen Nachvollzugs.

Anhang 1 ChemPICV

Neben der entsprechenden Anpassung zur ChemRRV stimmen wir der Aufnahme von Carbendazim, Fluzilazol, Ioxynil, Isoproturon, Triasulfuron, Triflumuron sowie Perfluoroctansäure und ihrer Salze und ihrer Vorläuferverbindungen in die PIC-Verordnung vom 10. November 2004 (ChemPICV; SR 814.82) vorbehaltlos zu.

D. Zur Luftreinhalte-Verordnung (LRV; SR 814.318.142.1)

1. Allgemein

Die Anpassungen im Bereich gewerblicher Feuerungen sowie der Anforderungen an Brenn- und Treibstoffe sind zwar von untergeordneter Bedeutung, jedoch nachvollziehbar. Es ist ihnen vorbehaltlos zuzustimmen.

Ebenfalls begrüssen wir die vorgesehenen Änderungen der LRV betreffend die Minderung der Ammoniakemissionen in der Landwirtschaft. Gemäss Umweltbericht 2018 des Kantons Zürich (nachfolgend: Umweltbericht 2018) wurde das Umweltziel der Senkung von Ammoniakemissionen um 40% im Vergleich zum Jahr 2005 weder erreicht noch sind diesbezüglich positive Entwicklungen erkennbar. Die landwirtschaftlichen Ammoniakemissionen, deren Verringerung mit der vorliegenden Teilrevision unter anderem bezweckt wird, führen zu negativen Auswirkungen auf empfindliche Ökosysteme und die Biodiversität. So sind unter anderem hohe Stickstoffeinträge und die dadurch bewirkte Eutrophierung hauptursächlich für den Rückgang der Biodiversität. Selbst bei starker Verminderung der Einträge ist eine Erholung der Biotope nur über Jahrzehnte zu erwarten. Umso dringlicher sind Massnahmen zur Emissionsbekämpfung (Umweltbericht 2018, S. 47). Allein mit Anpassungsmassnahmen auf lokaler Ebene zur Erhaltung magerer Standortverhältnisse kann der Eutrophierung und folglich dem Biodiversitätsschwund nicht entgegengewirkt werden (Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich, Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung, S. 62 f.). Für die Erhaltung der genannten Schutzgüter besteht somit ein hoher Handlungsbedarf. Folglich sind die Ammoniakemissionen im Sinne des Nachhaltigkeits- und Vorsorgeprinzips zeitnah zu verringern.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen in der LRV, der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV; SR 910.13) und der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL; SR 910.15) kann ein Beitrag zur notwendigen Verminderung der Ammoniakemissionen geleistet werden. Insbesondere die Anpassung der Anforderungen an landwirtschaftliche Be-

triebe gemäss dem Stand der Technik erachten wir als wichtigen und dringend notwendigen Schritt in der Weiterentwicklung der Lufthygiene. Die vorgeschlagenen Massnahmen allein genügen für die Erhaltung der Biodiversität jedoch nicht; dazu sind weitere zielführende Massnahmen erforderlich. Wir stimmen der Verordnungsänderung im Grundsatz zu und haben folgende Bemerkungen bzw. Änderungsvorschläge:

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Anhang 2 Ziff. 551 LRV

Dauerhaft wirksame Abdeckungen von Hofdüngerlagern vermindern die NH_3-Emissionen aus der Landwirtschaft und entsprechen dem Stand der Technik. Dies wird auch in der Vollzugshilfe «Baulicher Umweltschutz in der Landwirtschaft» des BAFU und des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) aus dem Jahr 2012 bestätigt. Messungen belegen, dass natürliche Schwimmschichten auch bei Rindergülle nicht ausreichend emissionsmindernd wirken. Der Übergang von der Förderung zur Forderung der einzelnen Massnahmen wurde angekündigt und hiermit umgesetzt. Mit Blick auf die Emissionsbegrenzung ist dies zielführend und notwendig.

Gemäss Ziff. 4.1 des erläuternden Berichts kommen nur feste Konstruktionen oder Schwimmfolien als «dauerhaft wirksame Abdeckung[en]» zur Emissionsbegrenzung infrage. Aufgrund des vorgeschlagenen, offenen Wortlauts sind auch kostengünstige Alternativen zuzulassen, sofern sie den Anforderungen zur dauerhaften Wirksamkeit gleichermassen entsprechen. Ein Anliegen der Betriebsleitenden – und auch im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips – ist es, im Bereich Emissionsbegrenzung ebenfalls eine möglichst grosse unternehmerische Handlungsfreiheit zu erhalten und aufgrund ihrer betrieblichen Abläufe zwischen verschiedenen Systemen wählen zu können.

Anhang 2 Ziff. 552 Abs. 2 LRV

Ziel war es, dass nach jahrelanger finanzieller Unterstützung mittels Ressourcenprogrammen und Ressourceneffizienzbeiträgen die emissionsarme Ausbringung von flüssigem Hofdünger flächendeckend gefordert wird. Die breite Einsatztauglichkeit der emissionsarmen Ausbringtechnik zur Verminderung von Ammoniakemissionen wurde im Rahmen von Ressourcenprogrammen überzeugend belegt. Auch dies ist mit Blick auf die Emissionsbegrenzung zielführend und notwendig.

Um einer übermässigen Mechanisierung entgegenzuwirken, sollen landwirtschaftliche Betriebe nicht nur aus technischen oder betrieblichen Gründen, sondern auch mittels innovativen Alternativen wie beispielsweise Güllezusätze von der Pflicht gemäss Abs. 1 befreit werden, sofern

sie zur Verringerung von Emissionen gleichermassen beitragen können. Bei Vorliegen dieser Alternativen wird diese Bestimmung entsprechend zu revidieren sein.

Übergangs- und Schlussbestimmungen

Die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft sind seit langer Zeit zu hoch. Ein weiterer Aufschub der Emissionsminderung ist mit Blick auf das Nachhaltigkeits- und Vorsorgeprinzip zu vermeiden.

Antrag: Die Änderung der LRV ist in Abhängigkeit zur Umsetzung der AP22+ in Kraft zu setzen.

Im erläuternden Bericht (Ziff. 4.1) wird ausdrücklich auf die für bestehende Anlagen geltende fünfjährige Sanierungsfrist gemäss Art. 7 in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 LRV hingewiesen. Mit einer festen Sanierungsfrist kann vermieden werden, dass individuelle Sanierungsanordnungen erlassen werden müssen, welche wiederum in den einzelnen Kantonen unterschiedlich vollzogen werden und somit eine Gefahr für die flächendeckende Emissionsbegrenzung darstellen. Aus diesen Gründen ist eine feste Sanierungsfrist in den Übergangsbestimmungen festzulegen.

Antrag: Es ist folgende Übergangsbestimmung zu schaffen:
«Für bestehende Anlagen zur Lagerung von flüssigem Hofdünger gilt eine Sanierungsfrist bis 1. April 2025.»

Schliesslich wird für Betriebe, die bisher keine emissionsarme Ausbringverfahren einsetzen, eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2022 eingeräumt. Dazu halten wir ergänzend fest, dass die unter Anhang 2 Ziff. 551 vorgeschlagene Pflicht zur Abdeckung bestehender Hofdüngerlager ebenfalls einer angemessenen Übergangsfrist bedarf, zumal die Erfüllung dieser emissionsbegrenzenden Massnahme für einzelne Betriebe finanziell einschneidend sein kann. Wir gehen davon aus, dass Abs. 2 Bst. a der Übergangsbestimmungen als Übergangsfrist für die Umsetzung der emissionsmindernden Massnahmen nach Anhang 2 Ziff. 55 gesamthaft gilt.

In den meisten Kantonen werden bei Neuanlagen bereits Abdeckungen gemäss dem Stand der Technik verlangt. In diesem Zusammenhang nehmen wir an, dass die Umsetzung der kantonalen Abdeckungsvorschriften für Neuanlagen von der vorgeschlagenen Fristenregelung nicht sistiert oder anderweitig unterwandert wird. Bezüglich Neuanlagen wäre dies ein Rückschritt gegenüber dem heutigen Zustand.

Art. 13 Abs. 2bis DZV

Die Einbettung der LRV in Art. 13 Abs. 2bis DZV ist unseres Erachtens nicht geglückt. Die Marginalie von Art. 13 lautet «Ausgeglichene Düngerbilanz». Die Marginalien von Art. 11–18 im 2. Abschnitt der DZV «Ökologischer Leistungsnachweis» handeln von Tierschutz, Biodiversität und Bewirtschaftung von Naturschutzflächen, Bodenschutz, Fruchtfolge und Pflanzenschutz. Es wäre sinnvoll, die Pflicht zur Emissionsbegrenzung in einem neuen Artikel aufzunehmen. In Anlehnung an den Vorentwurf zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) im Rahmen der AP22+ könnte die Bestimmung zur «Begrenzung von Nährstoffverlusten» (Art. 70a Abs. 1 Bst. c E-LwG) beispielsweise als neuer Art. 13a DZV aufgenommen werden (vgl. erläuternder Bericht des BLW vom 14. November 2018 betreffend Vernehmlassung zur Agrarpolitik ab 2022, Ziff. 3.1.3.1 und Ziff. 3.1.3.2).

Antrag: Die Verweisung auf die Vorgaben der LRV ist in einem neuen Art. 13a in der DZV vorzunehmen.

Art. 1 Abs. 2 Bst. e VKKL

Im Hinblick auf die Umsetzung der AP22+ ist der Einbezug der LRV in die Koordination der Kontrollen gemäss VKKL ein wichtiger Schritt von grosser Tragweite, den wir sehr begrüssen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli