

Memorandum

An: Bruno Götz, Beat Gloor, AWEL Lufthygiene
Von: Lorenz Lehmann, Ecosens
Projekt: AWE.706
Datum: 16. Dezember 2008
In Sachen: Änderung LRV betr. Emissionen von Baumaschinen
Betreff: Vollzug im Kanton Zürich

1. Ausgangslage:

Am 19. September 2008 hat der Bundesrat eine Änderung der LRV betr. Luftreinhaltevorschriften für Baumaschinen verabschiedet (AS 2008 S. 4639ff.).

Nachfolgend ist zu prüfen, welche Auswirkungen diese LRV-Änderung auf den Vollzug der entsprechenden Vorschriften im Kanton Zürich hat. In einem ersten Schritt wird die neue Regelung der alten inhaltlich gegenübergestellt. Nachfolgend ist auf verschiedene einzelne juristische Aspekte wie Bindungswirkung, Abgrenzung, Zuständigkeit und Kontrolle/Sanktionen einzugehen:

2. Vergleich altes und neues Recht

Thema	Bisher	Neu
Rechtsgrundlage	Richtlinie Luftreinhaltung auf Baustellen BUWAL 2001 (BRLL)	Art. 19a und 19b sowie Anhang 4 Ziff. 3 LRV
Adressat	Richtlinie richtet sich an Vollzugsbehörden	Konkrete Rechtspflicht für Betreiber bzw. Importeure und Händler von Baumaschinen
Inhalt	Obligatorium für PFS für Maschinen und Geräte > 18kW auf B-Baustellen	Anzahlwert für Feststoffpartikel für Baumaschinen > 18kW für den Einsatz auf allen Baustellen verbunden mit Konformitätsnachweis für neue Maschinen
Übergangsfristen	Für Maschinen > 37kW: ab 1.9.2003 Für Maschinen > 18kW: ab 1.9.2005	Abhängig nach Baujahr, Leistung und Einsatzort (Details vgl. Tabelle BAFU v. 19.9.2008)

3. Adressatenkreis/Bindungswirkung:

Nach altem Recht (BRLL) waren die Emissionsvorschriften für Baumaschinen Gegenstand einer Richtlinie, welche sich auf Anhang 2 Ziff. 88 LRV abstützte. Entsprechend ihrer Rechtsnatur als Vollzugshilfe richtete sich die BauRLL primär an die Vollzugsbehörden und entfaltete keine direkte Rechtswirkung bei den „eigentlichen Adressaten“ (Bauunternehmer, Bauherren etc.). Dies war erst dann der Fall, wenn die Massnahmen gemäss Richtlinie im Rahmen als Auflagen Gegenstand einer Verfügung (i.d.R. Baubewilligung) bildeten.

Dies ändert sich mit der Änderung der LRV grundlegend. Mit dem neuen Art. 19a LRV existiert nunmehr eine direkt anwendbare verbindliche Emissionsbegrenzung bzw. eine Ausrüstungsvorschrift gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. a und b USG. Die Bestimmung ist direkt anwendbar und muss nicht mit einer separaten Verfügung speziell angeordnet werden.

Damit ändert sich auch der Adressat der Vorschrift: Während es die alte Regelung notwendig machte, (mit einem Umweg) den Bauherrn zu verpflichten (da nur dieser Adressat der Baubewilligung ist), richtet sich Art. 19a LRV direkt an den Betreiber bzw. an den Importeur/Händler der Baumaschinen. Dies bringt u.a. eine Vereinfachung bei der Durchsetzung der Vorschriften mit sich (siehe unten Ziff. 7).

4. Geltungsbereich/Abgrenzung:

Definition Baustelle:

Art. 19a LRV gilt nur für Maschinen und Geräte für den Einsatz auf Baustellen. Entgegen dem Anhörungsentwurf sind die **baustellenähnlichen Anlagen** (Kieswerke, Steinbrüche, Deponien etc.) vom Geltungsbereich ausgenommen. In diesem Bereich gilt (vorerst) nach wie vor die Mitteilung Nr. 14 zur LRV des BUWAL aus dem Jahr 2003.

Weder in der LRV noch andernorts im Bundesverwaltungsrecht findet sich eine Definition für den Begriff „**Baustelle**“. In der Praxis ergeben sich wohl kaum Abgrenzungsprobleme, solange es um die Herstellung, die Instandstellung, die Änderung, den Rückbau oder den Abbruch von Bauwerken sowie das Erstellen von Gräben, Schächten, Baugruben geht (als Vergleich kann die Definition von Bauarbeiten in der BauAV dienen¹) und in diesem Zusammenhang Baumaschinen zum Einsatz gelangen. Grundsätzlich nicht relevant ist, ob der Baustelle ein Baubewilligungsverfahren vorangegangen ist. So sind auch der Bau und der Unterhalt von Strassen und Werkleitungen regelmässig als Baustellen zu qualifizieren.

¹ In dieser Verordnung (SR 832.311.141) bedeuten *Bauarbeiten*: die Herstellung, die Instandstellung, die Änderung, der Unterhalt, die Kontrolle, der Rückbau oder der Abbruch von Bauwerken, einschliesslich der vorbereitenden und abschliessenden Arbeiten; weiter gelten als Bauarbeiten Arbeiten in Gräben, Schächten, Baugruben, Steinbrüchen und Kiesgruben, Arbeiten an und in Rohrleitungen, Untertagarbeiten sowie die Steinbearbeitung

Neu gilt die Vorschrift für **sämtliche** Baustellen, unabhängig ihrer Grösse und Lage (die Unterscheidung in städtisches/ländliches Gebiet bzw. in A- und B-Baustellen ist also nicht mehr relevant; allerdings erst nach Ablauf der Übergangsfristen).

Fraglich kann der Anwendungsbereich im Zusammenhang mit **Gartenbauarbeiten** werden. In der LRV finden sich keine entsprechenden Abgrenzungskriterien. M.E. fallen solche aber unter den Begriff Baustelle, solange sie Teil eines ganzen Bauprojektes sind (z.B. Umgebungsgestaltung) oder für sich baubewilligungspflichtig sind (z.B. Geländeänderungen gemäss § 1 lit. d BVV ZH). Nicht anwendbar ist Art. 19a LRV hingegen bei reinen nicht bewilligungspflichtigen Gartenunterhaltsarbeiten.

Zeitlicher Geltungsbereich:

Was den zeitlichen Geltungsbereich betrifft, so ist auf die entsprechenden Übergangsfristen zu verweisen. Massgebend für ab 1. Januar 2009 neu bewilligte Baustellen sind das Baujahr, die Leistung sowie der Einsatzort der Baumaschinen.

Für Maschinen mit einer Leistung von 18kW bis 37kW gibt es keine Nachrüstspflicht. Es müssen nur diejenigen mit Baujahr ab 2010 die Emissionsbegrenzung einhalten bzw. mit PFS ausgerüstet sein.

Für die grossen Maschinen ab 37kW sind diejenigen mit Baujahr 2000 – 2008 bis 1. Mai 2010 umzurüsten. Diejenigen die auf B-Baustellen zum Einsatz kommen müssen ab 1.1.2009 nachgerüstet sein. Maschinen mit Baujahr vor 2000 müssen per 1.5.2015 umgerüstet sein. Für neue Maschinen ab Baujahr 2009 sind die Emissionsvorschriften ab dem 1.1.2009 einzuhalten.

Es stellt sich noch die Frage, wie mit Maschinen zwischen 18 und 37kW umzugehen ist, für welche eine **bereits erlassene Verfügung** die Ausrüstung mit PFS verlangt: Entsprechende Übergangsfristen sind in der LRV-Revision nicht vorgesehen. Folglich ist auf allgemeine Regeln des Verwaltungsrechts zurück zu greifen: Wo die Partikelfilterpflicht gestützt auf altes Recht ausdrücklich angeordnet wurde (und nach neuem Recht nicht vorgesehen wäre; z.B. Partikelfilter für Maschinen zwischen 18 und 37kW auf B-Baustellen), gilt diese grundsätzlich solange weiter, als die entsprechende Verfügung nicht in einem neuen Verfahren geändert wird (z.B. durch Wiedererwägung).

5. Zuständigkeit für den Vollzug:

Ob für den Vollzug der lufthygienischen Vorschriften im Kanton Zürich die Gemeinden oder der Kanton zuständig ist, ist nirgends in grundsätzlicher Form geregelt. Im Zusammenhang mit verschiedenen Anlagentypen (z.B. Feuerungen) wurde im Rahmen der Bauverfahrensverordnung eine Aufteilung vorgenommen (Ziff. 4.2 Anhang BVV). Weder Baumaschinen noch Baustellen sind hier als Anlagen aufgelistet, welche in die Zuständigkeit des Kantons fallen würden. Zudem besagt § 327 Abs. 2 PBG, dass die örtliche Baubehörde in den Gemeinden zu prüfen hat, ob die Bauarbeiten den

Vorschriften entsprechen. Da zu diesen Vorschriften auch die Umweltvorschriften gehören, ist man im Rahmen des Projektes Baustellen-Umwelt-Controlling (BUC) davon ausgegangen, dass auch der Vollzug der Luftreinhaltevorschriften auf Baustellen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt.

An dieser Ausgangslage ändert sich mit der Revision der LRV-Vorschriften nichts, weshalb diese Zuständigkeit bei den Gemeinden verbleiben kann.

6. Ablauf der Kontrolle:

Da die Zuständigkeit nach wie vor bei den Gemeinden liegt kann auch nach der LRV-Revision mit den Kontrollen grundsätzlich gleich wie gemäss BUC verfahren werden (Kontrolle je nach Gemeinde durch Bauämter, Gemeindeingenieure oder regionalen Kontrollorganisationen; Details vgl. Unterlagen zu BUC).

Zwar sieht Art. 19a bzw. Anhang 4 Ziff. 3 LRV nicht eine Partikelfilterpflicht sondern einen Anzahlgrenzwert für Baumaschinen vor. Nach heutigem Stand der Technik lässt sich dieser aber offensichtlich nur mit Partikelfiltern (PFS) erreichen. Somit kann sich die Kontrolle (mindestens vorläufig) nach wie vor an der Existenz der PFS bei den Baumaschinen orientieren. Massgebend sind visuelle Kontrolle, Abgaswartungsdokument, Abgasmarke und Partikelfilterkleber. Auch hier können die im Rahmen von BUC erarbeiteten Hilfsmittel unverändert weiter verwendet werden (vgl.

http://www.baustellen.zh.ch/internet/bd/awel/gsbuc/de/kontrolle.SubContainerList.SubContainer1.ContentContainerList.0029.DownloadFile.pdf?CFC_ck=1225792618575).

Ev. ist in einem späteren Zeitpunkt zu diskutieren, ob auch Abgas-Messungen durchzuführen sind.

7. Sanktionen:

Auch bezüglich des Ablaufes bei Verstössen und Anordnung von Sanktionen kann man sich am „Bisherigen“ orientieren. Allerdings bringen die Änderungen der LRV wie oben erwähnt eine Erleichterung im Zusammenhang mit der Anordnung der lufthygienischen Massnahmen mit sich. Da sich die Emissionsbegrenzung bereits direkt aus der LRV ergibt, ist eine entsprechende Anordnung in der Baubewilligung nicht mehr notwendig.

Werden bei der Kontrolle auf den Baustellen Verstösse gegen Art. 19a LRV festgestellt, sind diese wiederum vom Kontrollorgan den zuständigen Gemeindebehörden zu melden. Diese muss dann eine schriftliche Mahnung und Androhung der Zwangsmassnahme nach bisherigem Muster erlassen. Neu ist hier, dass als Adressat nicht der Bauherr sondern die ausführende Bauunternehmung aufzuführen ist. Zudem stützt sich die Verfügung nicht mehr auf die Baubewilligung sondern direkt auf Art. 19a LRV (vgl. neues Muster in der Beilage).

Rechtsmittelinstanz für den Rekurs gegen diese Verfügung der Gemeindebehörden ist neu der Bezirksrat (und nicht mehr die Baurekurskommission; dies ergibt sich aus § 10 des Bezirksverwaltungsgesetzes BVwG, wonach der Bezirksrat als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden überall dort entscheiden muss, wo das Gesetz keine andere Regelung vorsieht).

Auch bezüglich der „Sanierungsfristen“ ergeben sich im Vergleich zum bisherigen Recht keine Änderungen: Die „ordentlichen“ Sanierungsfristen gemäss Art. 10 LRV kommen auch nach revidierter LRV nicht zum Zug. Nach Ablauf der Übergangsfristen geht es bei Verstössen nämlich allein um die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes, und nicht um eine Sanierung im herkömmlichen Sinn. Folglich kann auch nach neuem Recht die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes innerhalb von Tagen verlangt werden (dies ebenfalls unter Aufhebung der aufschiebenden Wirkung).

Das Verfahren bleibt sich auch punkto Strafandrohung gleich wie nach bisherigem Recht. Neu kann es jedoch nur noch um einen Verstoss gegen Art. 61 Abs. 1 lit. a USG (Verletzung von Emissionsbegrenzungen) und nicht mehr um ein Verstoss gegen Vorschriften PBG (§ 340 PBG) gehen. Somit bedarf es für strafrechtliche Sanktionen immer einer Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden. Eine solche Anzeige muss durch die zuständigen Gemeindeorgane erfolgen und ist im Normalfall an den Umweltschutzdienst der Kantonspolizei zu richten. Da es sich beim Straftatbestand von Art. 61 Abs. 1 lit. a USG um eine Übertretung handelt, sind für das Aussprechen von Strafen (in der Regel Busse) stets die Statthalter bzw. der Polizeirichter (in den Städten Zürich und Winterthur) zuständig.

Für die übrigen sanktionsrelevanten Punkte (Zwangsmassnahmen etc.) kann auf das entsprechende Memo Ecosens vom 16. Dezember 2004 verwiesen werden.

8. Kanton oder Gemeinden als Bauherren

Bei Bauprojekten, in denen der Kanton oder die Gemeinden als Bauherren auftreten, steht es diesen nach wie vor frei, weitergehende Emissionsbegrenzungen für Baumaschinen zu verlangen, als dies die LRV inskünftig verlangt (für den Kanton Zürich vgl. dazu Weisung BD 8.2004). Innerhalb der Kantonsverwaltung kann dies (wie bisher) mit einer internen Weisung sichergestellt werden. Die Gemeinden können zu einem analogen Verhalten nicht gezwungen sondern lediglich „eingeladen“ werden.

Bei der Kontrolle relevant sind in solchen Fällen einzig die im entsprechenden Werkvertrag definierten Massnahmen, sowie das dort für den Widerhandlungsfall vorgesehene Verfahren (z.B. Konventionalstrafen etc.).