

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement für Umwelt, Verkehr, Energie
und Kommunikation (UVEK)
Frau Simonetta Sommaruga
3003 Bern

Frauenfeld, 21. Dezember 2021

804

Teilrevision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz)

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 8. September 2021 haben Sie uns in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Vernehmlassung eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und haben folgende Bemerkungen anzubringen:

1. Allgemeine Bemerkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen werden grundsätzlich begrüsst. Grundlegende Vorbehalte bestehen allerdings bei den Vorschlägen in den Bereichen Lärm und Altlasten. Aufgrund der Komplexität der Materie wird nachfolgend unter Ziff. 2 und 3 auf diese Bereiche im Besonderen eingegangen.

2. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen im Bereich Lärm

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 22 bis Art. 24 soll die raumplanerisch notwendige Siedlungsverdichtung erleichtern, indem der Lärmschutz so weit gelockert wird, dass lärmempfindliche Nutzungen auch an lärmexponierten zentralen Lagen mit weniger baulichen Einschränkungen möglich werden.

Wir begrüssen eine ausgewogene Abstimmung zwischen raumplanerischen Zielsetzungen und dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm. Dabei soll der Lärmschutz indessen nur so weit gelockert werden, wie es zur inneren Verdichtung und einer städtebaulich ansprechenden Gestaltung zwingend notwendig ist. Insbesondere soll der Lärmschutz in der Planung frühzeitig berücksichtigt werden, so dass die Grenzwerte durch eine zweckmässige Raumanordnung und andere gestalterische Massnahmen weitest möglich eingehalten werden.

Die Vorlage enthält aber zahlreiche (Kompensations-)Vorschriften, die den Vollzug verkomplizieren, anstatt ihn zu vereinfachen, und die planerische Freiheit unnötig einschränken. Ziel der Revision sollte sein, städtebaulich sinnvolle Arealentwicklungen in Kerngebieten von Siedlungen zu ermöglichen, ohne den Vollzug zu verkomplizieren und damit zu verteuern und ohne den Lärmschutz generell zu verwässern, insbesondere nicht an peripheren Lagen und in ländlichen Gebieten.

Jede Lockerung der geltenden Lärmschutzvorschriften bringt mit sich, dass die Anzahl der über dem Immissionsgrenzwert belasteten lärmempfindlichen Räume und Fenster erhöht wird. Die Vorlage dürfte daher für Inhaber von lärmintensiven Anlagen wie z.B. Strassen in Zukunft zu einer deutlichen Steigerung der Sanierungskosten führen, was zu verhindern ist. Die Sanierungspflicht von Strasseneigentümern gegenüber Freiräumen ist zudem ausdrücklich auszuschliessen, falls Art. 24 Abs. 2 lit. a des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) wie vorgesehen erlassen würde. Angrenzend an solche Freiräume, müssen Verkehrsoptimierungen und Neuerschliessungen weiterhin möglich bleiben.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind im Sinne obiger Überlegungen zu überarbeiten.

3. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen im Bereich Altlasten

Zu den Aspekten „Fristen“ und „Abgeltungen“ erlauben wir uns folgende grundsätzlichen Bemerkungen:

- Die Umsetzung der Motion Salzmann wird begrüsst. Die Neuregelung führt zu einer gerechteren Lastenverteilung. Zu rügen ist, dass die Umsetzung erst rund fünf Jahre nach dem Beschluss der Eidgenössischen Räte in Kraft treten wird. Dies hat viele Sanierungsprojekte ausgebremst und viel Blei unnötig lange im Boden zurückgelassen.
- Die Unterstützung der Altlastenbearbeitung durch die Kantone mittels Abgeltungen für einzelne abgeschlossene Schritte der Altlastenbearbeitung wird im Grundsatz begrüsst. Ebenso begrüssen wir die Anhebung des Beitrags bei den Ausfallkosten. Wir sind der Ansicht, dass dies insgesamt zur schnelleren Bewältigung der Altlastenproblematik beitragen wird. Die Fristen jedoch sind zu kurz bemessen. Dies wird insbesondere Kantone mit grossem Rückstand in der Altlastenbearbeitung oder hoher Fallzahl vor Probleme stellen.
- Art. 32e^{ter} ist extrem schwer lesbar und erscheint uns im Zusammenspiel mit Art. 32e^{bis} auch nicht so zu funktionieren, wie dies gemäss Erläuterungsbericht vorgesehen ist. Gemäss Erläuterungsbericht sollen nur Ausfallkosten bei Betriebsstandorten (vgl. Kap. 1.2.2.2 und 4.1.2.2) von den erhöhten Abgeltungen an

Ausfallkosten profitieren. Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 32e^{bis} ist nach unserem Verständnis auf alle Standorttypen mit Ausnahme derjenigen nach den Abs. 4 und 5 (also Schiessanlagen und historische Schiessen) anwendbar. Dies wird von uns auch befürwortet.

- Unklar bleibt im vorgeschlagenen Art. 32e^{bis} zudem, weshalb bei den Ausnahmen die Kinderspielflächen nach Abs. 6 nicht aufgeführt werden. Die Ausnahme wird umständlich in Abs. 6 selbst hinzugefügt, indem Standorte, die nach den Abs. 1 bis 5 abgeltungsberechtigt sind, von Abgeltungen nach Abs. 6 ausgenommen werden. In der Praxis sind somit Konflikte zwischen den Bestimmungen nach Abs. 3 lit. a und Abs. 6 zu erwarten.
- Nicht einverstanden sind wir, dass die administrative Bearbeitung des neu geschaffenen Standorttyps „Kinderspielfläche“ von Abgeltungen ausgenommen sein soll. Dies wird mit der erhöhten anteilmässigen Beteiligung des VASA-Fonds begründet. Die Begründung ist jedoch nicht nachvollziehbar, da die VASA-Gelder nicht für den Aufwand der kantonalen Vollzugsbehörde, sondern für die Sanierungskosten aufgewendet werden müssen. Wir verlangen hier eine Gleichbehandlung mit anderen Standorten.
- Im Weiteren führt die Befristung der Abgeltungen zu einem Grundsatzproblem: In der Praxis werden immer wieder neue, zuvor nicht bekannte belastete Standorte erkannt. Auch führen Belastungen mit neuartigen Schadstoffen oder solchen, für die neue oder abgesenkte Konzentrationswerte festgesetzt werden, immer wieder zu Neubeurteilungen von Standorten. Als Beispiele sind die Entwicklungen rund um die Beurteilung per- und polyfluorierter Alkylsubstanzen (PFAS), die mit der vorgesehenen Teilrevision angestrebte Herabsetzung der Konzentrationswerte für Blei und PAK sowie die Einführung von Konzentrationswerten für Dioxine/Furane und dl-PCBs in Anhang 3 Altlastenverordnung (AltIV; SR 814.680) zu nennen. Wird ein Standort nach Ablauf der avisierten Fristen erst erkannt oder fallen Ausfallkosten aufgrund einer Neubeurteilung erst dann an, sind keine Abgeltungen und insbesondere auch keine Ausfallkosten mehr vorgesehen. Dies ist inakzeptabel und wird von uns abgelehnt. Für derartige Fälle ist eine Ausnahmeregelung zu definieren. Eine solche Regelung sollte auch berücksichtigen, dass einige Stoffe, die heute oder künftig als problematisch eingestuft werden, bis vor kurzem noch in Anwendungen zugelassen waren, wie etwa PFOS und PFOA in Feuerlöschschäumen.

Zum Aspekt „sanierungsbedürftige belastete Böden, auf denen Kinder regelmässig spielen“ erlauben wir uns zudem folgende grundsätzlichen Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass Bodenbelastungen ungeachtet ihrer Herkunft gleichbehandelt werden. In der Gesamtheit der belasteten Böden handelt es sich bei den nun angegangenen Standorten jedoch nur um einen kleinen Teilbereich. Bestehende Ungleichbehandlungen zwischen Altlasten- und Bodenschutzrecht (z.B. unterschiedliche Messmethoden und Grenzwerte) bleiben bestehen. Die vorgesehene Teilrevision stellt somit nicht die von den Kantonen seit Jahren verlangte vollumfängliche Gesamtharmonisierung der Rechtsbereiche Bodenschutz und Altlasten dar (vgl. Schreiben der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz [KVU] an das Bundesamt für Umwelt [BAFU] vom 9. März 2018). Dies bedauern wir ausserordentlich, weil wir eine solche Gesamtharmonisierung als dringend erforderlich erachten. Wir begrüßen die ersten vom BAFU gemachten Anstrengungen in diese Richtung, erwarten aber zeitnahe Ergebnisse.
- Die vorgesehene Teilrevision stellt einen grossen Eingriff in das bisherige Zusammenspiel von Altlasten- und Bodenschutzrecht dar. Dabei besteht die Gefahr, dass bislang funktionierende Vollzugsabläufe beschädigt und unerwartete neue Probleme geschaffen werden. Sanierungsbedürftige belastete Böden, auf denen Kinder regelmässig spielen, können bis zur Sanierung keiner Gefahrenabwehr mehr unterstellt werden, weil die zugehörigen Instrumente in der dann nicht mehr anwendbaren Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo; SR 814.12) festgeschrieben sind. Dies gilt auch für andere Nutzungsarten, die auf diesen Böden stattfinden, wie dem Anbau von Gemüse. Wir fordern daher, einen Mechanismus zu implementieren, der sicherstellt, dass die Gefahrenabwehr nach VBBo bis zur Sanierung dieser Standorte möglich ist. Wir schlagen vor, den umfassenden Vollzug bei Bodenbelastungen in der VBBo zu belassen.
- Dem Erläuterungsbericht ist an verschiedenen Stellen zu entnehmen, die vorgeschlagene Neuregelung sei das Produkt einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von KVU und BAFU. Allerdings erfolgten die Kosten- und die Flächenermittlung durch das BAFU alleine und wurden von den Vertretungen der KVU und des Cercle sol nicht geteilt. Im Gegenteil machten die KVU-Vertreter gestützt auf der eigens erstellten GIS-Auswertung des Kompetenzzentrums Boden (KOBO) der Berner Fachhochschule geltend, es sei wahrscheinlich nicht mit 900 bis 2'500, sondern mit rund 1'100 bis 3'400 Hektaren zu sanierenden Flächen und entsprechend höheren Kosten zu rechnen. Auch die angesetzten Untersuchungskosten schätzten die Kantonsvertretungen in Kenntnis der Bodenuntersuchungen in der Gemeinde Dornach deutlich höher ein.

5/7

- Den Vernehmlassungsunterlagen ist nur indirekt zu entnehmen, dass die vorgesehene Teilrevision automatisch zur Inkraftsetzung der mit dem Frühjahrspaket 2020 vernehmlasseten Konzentrationswerten nach Anhang 3 AltIV für Blei, PAK, Dioxine/Furane und dl-PCBs führt. Diese Konzentrationswerte waren in der Vernehmlassung von 14 Kantonen abgelehnt worden, waren jedoch im Rahmen der Arbeiten der gemeinsamen Arbeitsgruppe von KVU und BAFU nicht verhandelbar, obwohl die seinerzeitigen Vernehmlassungsunterlagen erhebliche Fehler beinhalten. So war beispielsweise ausgeführt worden, die bisherigen Werte seien im europäischen Vergleich sehr hoch. Der Ländervergleich im damaligen Erläuterungsbericht bezog sich aber offenbar mit Ausnahme von Italien nicht auf Sanierungs-, sondern auf Prüfwertwerte und teilweise, wie etwa bei Deutschland, sogar auf andere Nutzungsarten. Bei der Beurteilung der nun vorliegenden Teilrevision des USG ist also zu beachten, dass die angestrebten Neuregelungen fehlerhaft begründete Konzentrationswerte implementieren werden.
- Die vorgeschlagene Unterscheidung zwischen Kinderspielflächen, die im öffentlichen Verantwortungsbereich liegen, und Flächen Privater erachten wir als zweckmässig. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die jeweiligen Flächen ja nur potenziell und während eines vergleichsweise kurzen Zeitraums von Kindern bespielt werden, und fördert die Eigenverantwortung der Betroffenen. Gleichzeitig wird die Unterstützung der Sanierung durch kantonale Regelungen ermöglicht. Der Kanton Thurgau verfügt über eine entsprechende Regelung und wird prüfen, ob sie für derartige Flächen zur Anwendung kommen soll.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind im Sinne obiger Überlegungen zu überarbeiten.

4. Weitere Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 22

Antrag:

Art. 22 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. a sind im Sinne untenstehender Überlegungen anzupassen.

Begründung:

Die gewählte Formulierung in Art. 22 Abs. 2 lit. a, dass die Immissionsgrenzwerte *mindestens teilweise* eingehalten sein müssen, ist missverständlich. Es ist im Gesetz und nicht erst auf Verordnungsstufe zu präzisieren, was damit gemeint ist.

6/7

In Art. 22 Abs. 3 lit. a. wird die Definition der Anforderungen an den Bundesrat delegiert. Diese Anforderungen sind aus unserer Sicht zentral und deshalb bereits im Gesetz zu definieren.

Art. 49 Abs. 1^{bis}

Antrag:

Art. 49 Abs. 1^{bis} ist dahingehend anzupassen, dass auch öffentliche Organisationen mit Beiträgen finanziell unterstützt werden können. Sollte dies aus rechtlichen Gründen nicht möglich sein, sind alternative Finanzierungsmodelle zur Unterstützung der Kantone auszuarbeiten und vorzuschlagen.

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen neuen Bestimmung von Art. 49 Abs. 1^{bis} wird dem Bund ermöglicht, nebst der inhaltlichen Koordination auch die Finanzierung der Aus- und Weiterbildung im Bereich der Pflanzenschutzmittel (PSM)-Fachbewilligung zu regulieren und private Organisationen für die Durchführung von Aus- und Weiterbildungskurse zu entschädigen. Diese Möglichkeit wird von uns im Grundsatz begrüsst.

Aktuell ist die Ausbildung für die Fachbewilligung im Bereich Landwirtschaft in der Grundausbildung integriert. Wie in den Erläuterungen auf Seite 23 ausgeführt wird, entsteht aus diesem Grund keine unmittelbare finanzielle Belastung für die Kandidatinnen und Kandidaten und für die Kantone. Ab dem Jahr 2026 ist jedoch geplant, dass die Fachbewilligung nicht mehr im Rahmen der Grundausbildung erlangt werden kann. Ab diesem Zeitpunkt müssen deshalb Alternativen angeboten werden. Es sollen neu Weiterbildungskurse eingeführt werden. Dabei ist vorgesehen, dass die Weiterbildungskurse auf Bundesebene koordiniert werden und von privaten (mit Rahmenvorgaben des BAFU) wie von öffentlichen Organisationen (kantonale Ausbildungskurse) angeboten werden sollen. Geplant ist, dass alle 5 bis 8 Jahre 10 Lektionen besucht werden sollen (Stand 6. Oktober 2021). Zusätzlich möchte das BAFU die Teilnehmerzahl auf 30 Personen pro Kurs beschränken. Das heisst, dass sowohl die Aus- als auch die Weiterbildungskurse in Zukunft neu organisiert werden müssen. Dabei können private Organisationen eine subsidiäre Rolle übernehmen und die Kantone in gewissen Bereichen entlasten. Die Durchführung von im Sinne des Aktionsplans PSM zielführenden Aus- und Weiterbildungen wird aber primär Aufgabe der Kantone sein.

Werden nun nur private Kursanbieterinnen und -anbieter finanziell unterstützt, besteht ein erheblicher Nachteil für die Kantone. Allein im Kanton Thurgau ist mit mindestens 20 Weiterbildungskursen pro Jahr zu rechnen. Um sicherzustellen, dass die Weiterbildungskurse zielgruppengerecht sind und ihre Wirkung entfalten, wird man diese in Teilen zielgruppengerecht gestalten müssen. Damit steigen die fachlichen Anforderungen

7/7

an die durchführende Organisation und wirtschaftlich notwendige Skaleneffekte reduzieren sich. In der Folge werden die wirtschaftlich uninteressanten Weiterbildungsbereiche in den Kantonen liegen, welche nach Art. 150 Landwirtschaftsgesetz (LwG; SR 910.1) für die richtige Bekämpfung der Schadorganismen zuständig sind und entsprechend sicherstellen müssen, dass die Weiterbildungen zielgruppengerecht angeboten werden, damit unter anderem die Sorgfaltspflicht gemäss Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81) eingehalten wird.

Weiter ist zu bedenken, dass mit der alleinigen Unterstützung privater Organisationen die Durchführung dieser Weiterbildungen durch Pflanzenschutzfirmen in Betracht gezogen werden könnte. Als Pflanzenschutzmittelfirma kann es aus strategischer Sicht sinnvoll sein, solche Kurse für die Kunden gratis anzubieten und durch einen Teilfinanzierungsantrag beim Bund einen Kundenbindungsanlass vom Staat zumindest teilfinanzieren lassen. Es besteht daher die Gefahr, dass solche Kurse im wirtschaftlichen Interesse der Herstellerinnen und Hersteller von PSM gratis angeboten werden und damit bei den Inhaberinnen und Inhabern von Fachbewilligungen falsche Anreize gesetzt werden. Ob mit diesem Ansatz die Ziele des Aktionsplans PSM erfüllt werden, ist zu bezweifeln.

Art. 60 Abs. 4

Leichte Fälle von Delikten nach Art. 60 sind neu nur noch Übertretungen anstatt wie bisher Vergehen. Strafen für das Begehen von Delikten im Umweltbereich fallen bereits heute regelmässig sehr tief aus. Damit droht eine Bagatellisierung von Umweltdelikten.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



