

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 24. April 2018

GRG Nr.	16	EA 49	175
---------	----	-------	-----

385

Einfache Anfrage von Andreas Guhl vom 6. Dezember 2017 „Auflagen ohne gesetzliche Grundlage“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Einfachen Anfrage „Auflagen ohne gesetzliche Grundlage“ werden verschiedene Fragen rund um den Themenkreis „Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft“ und zu entsprechenden Auflagen gestellt. Zum besseren Verständnis dieser komplexen Thematik muss einleitend etwas weiter ausgeholt werden:

Ammoniak ist eine chemische Verbindung von Stickstoff und Wasserstoff (NH₃). Es führt bei der Einwirkung oder Deposition in empfindliche Ökosysteme wie Wälder, Moore oder Trockenwiesen und -weiden zur Überdüngung. In der Folge wird auch die Biodiversität stark beeinträchtigt. Ammoniak trägt zudem zur Versauerung der Böden bei und fördert die Bildung von Feinstaub in der Luft.

Im Jahr 2010 belief sich in der Schweiz die gesamte Stickstoff-Deposition auf 67'000 Tonnen pro Jahr.¹ Davon entfallen rund zwei Drittel auf reduzierte Stickstoffverbindungen (Ammoniak) und rund ein Drittel auf oxidierte Stickstoffverbindungen (Stickoxide). Die Emissionen von Stickoxiden wurden seit 1985 laufend massiv reduziert. Beim Ammoniak, welches zu über 90 % aus der Landwirtschaft stammt, ist das nicht der Fall. Aus den Zielen des Bundes kann abgeleitet werden, dass die ökologisch verträgliche Emission bei ca. 25'000 Tonnen Stickstoff pro Jahr liegt.² Diese Reduktion muss zu 90 % von der Landwirtschaft erbracht werden, wo somit eine Reduktion um ca. 22'000 bis 23'000 Tonnen pro Jahr anzupeilen ist. Das bedeutet, dass die derzeitigen Emissionen der Landwirtschaft beinahe halbiert werden müssten, damit sie ökologisch verträglich wären.

¹ Bundesamt für Umwelt (BAFU), Critical Loads of Nitrogen and their Exceedances, 2016, S. 9

² Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates vom 9. Dezember 2016 in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy, S. 23

Im Kanton Thurgau betragen die Ammoniak-Emissionen derzeit schätzungsweise 3'000 bis 3'600 Tonnen pro Jahr. Die für die ökologische Verträglichkeit notwendige Reduktion der Ammoniak-Emissionen lässt sich somit für den Kanton Thurgau auf schätzungsweise 1'480 bis 1'620 Tonnen pro Jahr beziffern. Obwohl mit dem Ressourcenprojekt Ammoniak die Ammoniak-Emissionen reduziert werden konnten, ist das Ziel noch nicht erreicht. Der Kanton Thurgau belegt im schweizweiten Vergleich mit einer Stickstoff-Deposition von rund 51 kg pro Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche (Schweiz: 38 kg) die vordersten Ränge und ist somit besonders gefordert. Mit den heutigen Emissionen verlieren die Landwirtschaftsbetriebe zudem wertvollen Stickstoff. Der Regierungsrat hat deshalb in den Regierungsrichtlinien 2016 bis 2020 als Ziel für das Departement für Bau und Umwelt die Erstellung eines Aktionsplans zur Reduktion der Ammoniakemission aus der Landwirtschaft aufgenommen.

Der Fragesteller geht gemäss Titel der Einfachen Anfrage davon aus, dass für Massnahmen zur Reduktion von Ammoniakemissionen, welche im Rahmen von Baubewilligungsverfahren angeordnet werden, keine gesetzliche Grundlage bestehe. Dazu ist Folgendes festzuhalten:

- Nach dem allgemeinen umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzip sind Emissionen an der Quelle so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes (USG); SR 814.01). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen (Immissionen) unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig (übermässig) werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Emissionsbegrenzungen können direkt gestützt auf das USG verfügt werden (Art. 12 Abs. 2 USG).
- Artikel 5 der Luftreinhalte-Verordnung (LRV; SR 814.318.142.1) präzisiert, dass die Behörde ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen verfügen muss, wenn zu erwarten ist, dass eine einzelne geplante Anlage übermässige Immissionen verursachen wird, obwohl die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen eingehalten sind. Dabei sind die Emissionsbegrenzungen so weit zu ergänzen oder zu verschärfen, dass keine übermässige Immissionen verursacht werden (Art. 5 Abs. 2 LRV).
- Übermässig sind Immissionen, die einen oder mehrere Immissionsgrenzwerte (IGW) nach Anhang 7 der LRV überschreiten (Art. 2 Abs. 5 LRV). Bestehen für einen Schadstoff keine IGW, gelten die Immissionen als übermässig, wenn sie eines der Kriterien von Art. 2 Abs. 5 lit. a - d LRV erfüllen.
- Für den Schadstoff Ammoniak (NH_3) legt die LRV keine IGW fest. Gleichwohl können NH_3 -Verfrachtungen aus Tierhaltungsanlagen übermässig i.S.v. Art. 2 Abs. 5 lit. a und d LRV sein, weil Ammoniak und Stickstoff insbesondere zur Versauerung der Böden führen und daher empfindliche Ökosysteme wie Wälder, Moore oder Trockenwiesen und -weiden gefährden können. Abzustellen ist dabei auf international festgelegte Grenzwerte, die sog. „Critical Levels“ für Ammoniak (kritische NH_3 -Konzentration in der Atmosphäre) und „Critical Loads“ für Stickstoff (kritische Ein-

tragswerte pro Flächeneinheit).

- Ob die Emissionen eines einzelnen Betriebs alleine übermässige Immissionen bezüglich sensibler Ökosysteme in der Umgebung verursachen, kann aufgrund verschiedener Faktoren (Emissionsstärke und -geschwindigkeit, Windrichtung, Abstand zum Ökosystem, ökosystemspezifische Critical Levels und Critical Loads) ermittelt werden. Sind übermässige Immissionen zu erwarten, sind ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen anzuordnen (vgl. oben).

Es besteht demnach entgegen der Ansicht des Fragestellers eine genügende gesetzliche Grundlage, um emissionsbeschränkende Anordnungen betreffend Ammoniakverlusten aus Tierhaltungsanlagen zu verfügen. Gemäss § 1 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates zur Umweltschutzgesetzgebung (USGV; RB 814.03) vollzieht das Amt für Umwelt das eidgenössische und kantonale Umweltschutzrecht, soweit keine abweichende Vorschriften bestehen. Wo immer rechtlich möglich werden dabei die vom Fragesteller angesprochenen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der wirtschaftlichen Tragbarkeit beachtet.

Das Amt für Umwelt beurteilt seit 2009 bei jeder Tierhaltung im Rahmen von Baugesuchen die Mindestabstände (Anhang 2 Ziffer 51 LRV) und die Ammoniakemissionen mit dem Simulationsmodell Agrammon. Geprüft wird, wie weit Massnahmen zur Ammoniakreduktion gestützt auf die Vollzugshilfe des BAFU (Baulicher Umweltschutz in der Landwirtschaft, BAFU 2011) erfüllt sind. Die Emissionen werden für den Zustand vor und nach dem Bau oder Umbau der Anlage bewertet. Der Bauherr oder die Bauherrin erhält eine Information über die Veränderung der Ammoniakemission durch das Projekt sowie eine Matrix, welche Massnahmen erfüllt sind und welche nicht. Regelmässig werden Massnahmen, die im Projekt nicht vorgesehen sind, lediglich zur Realisierung empfohlen. Für diese Beurteilung wird das in der Einfachen Anfrage erwähnte und vom Amt für Umwelt erstellte Formular benötigt. Es hat den Stellenwert einer Emissionserklärung im Sinne von Art. 12 LRV (wer eine Anlage betreibt oder errichten will, die Luftverunreinigungen verursacht, muss der Behörde gemäss Art. 12 LRV Auskunft erteilen über die Emissionen).

Bei Tierhaltungsanlagen für Schweine und Geflügel mit Ammoniakemissionen von mehr als 650 kg NH₃/Jahr bei neuen bzw. 1'300 kg NH₃/Jahr bei bestehenden Anlagen wird zusätzlich die Ammoniak-Emissions-Immissionsbeziehung mit einem Tool des BAFU genauer ermittelt. Dazu wird, ausgehend von den spezifischen Emissionsstärken gemäss Agrammon, die Ausbreitung von Ammoniak berechnet. Das Ziel ist festzustellen, bis zu welchen Abständen zu den sensiblen Ökosystemen die resultierenden Immissionen allein aufgrund der Emissionen der einzelnen Anlage kritisch werden könnten. Wird festgestellt, dass sich innerhalb der errechneten Abstände empfindliche Ökosysteme wie Wälder, Moore, Trockenwiesen etc. befinden, ist davon auszugehen, dass die Anlage übermässige Emissionen im Sinne von Art. 2 Abs. 5 LRV verursacht. Es sind in diesen Fällen verschärfte Massnahmen nach Art. 5 LRV anzuordnen. Diese zusätzliche Prüfung und Bewertung erfolgt seit 2017.

Zur Kritik des Fragestellers am vom Amt für Umwelt verwendeten Formular ist Folgendes festzuhalten: Das Formular bildet lediglich die für Agrammon benötigten Eingabedaten ab und ist sowohl für das Amt als auch für die Bauherrschaft eine grosse Erleichterung. Die vom Gesuchsteller kritisierten Überschneidungen mit dem Gesuchsformular zur Beurteilung landwirtschaftlicher Bauvorhaben sind aufgrund der verschiedenen Ausrichtung der Formulare minim (z.B. einzelne Angaben beim Tierbestand). Auszufüllen sind zudem nicht acht, sondern sechs Seiten. Auf vier Seiten sind sämtliche Tiergattungen anzugeben (Milchkühe, übriges Rindvieh, Zucht- und Mastschweine, Geflügel, Pferde und andere Equiden sowie Kleinwiederkäuer). Die restlichen Seiten befassen sich mit der Hofdüngerlagerung sowie der Ausbringung. Auf einem Betrieb sind in der Regel nie alle aufgeführten Tiergattungen vorhanden. Erfahrungsgemäss werden für das Ausfüllen des Formulars lediglich ca. 15 bis 30 Minuten benötigt. Alternativ ist auch das Berechnen der Ammoniakemissionen durch den Betreiber und Einreichung der Ergebnisse mit den Baugesuchsunterlagen möglich.

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Regierungsrat die gestellten Fragen wie folgt:

Frage 1

Basierend auf der Beurteilung der Critical Levels und Critical Loads wurden bisher total vier Biowäscher und eine Kotbandentmistung mit Trocknung angeordnet. Bei einem Bio-Wäscher wurde im Sinne einer Wiedererwägung zugesagt, dass bei schriftlicher Bestätigung anderer emissionsmindernder Massnahmen, die Auflage eines Bio-Wäschers in eine Auflage für Kotbandentmistung mit Trocknung umgewandelt werde. Abluftreinigungsanlagen (Biofilter, Biowäscher) beschränken sich vorab auf Schweineställe und neuerdings auch auf Geflügelställe. Ein betroffener Geflügelstall wird voraussichtlich gar nicht gebaut werden. Weit häufiger sind Biofilter und Biowäscher in Betrieb, welche zur Einhaltung der Mindestabstände notwendig wurden.

Frage 2

Die Emissionen von Ställen mit Auslauf teilen sich auf in Emissionen des geschlossenen Stallteils sowie der Ausläufe. Auch bei solchen Ställen hat der geschlossene Teil einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an der Gesamtemission. Bei geschickter Abluftführung (Zuluftführung/Erfassung über optimiert gestalteten Ausläufen) können die Emissionen bei solchen Ställen durch Abluftreinigungsanlagen insgesamt deutlich reduziert werden.

Die in der Antwort zur Frage 1 genannten, auf die Critical Levels und Critical Loads abgestützten Massnahmen, betreffen drei Geflügelställe mit Aussenklimabereich, einen geschlossenen Schweinemaststall sowie einen Schweinestall mit Auslauf.

Frage 3

Gemäss § 106 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) wird eine Baubewilligung erteilt, wenn das Bauvorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht. Zu den öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die für die Beurteilung eines Bauvor-

habens massgebend sind, gehören auch die Bestimmungen des USG sowie die Bestimmungen der gestützt darauf erlassenen Verordnungen.

In diversen Fällen bedarf die Realisierung einer Baute oder einer Anlage neben der Baubewilligung der Gemeindebehörde weitere Bewilligungen oder Stellungnahmen kantonalen Behörden. Auch im Rahmen solcher kantonalen Bewilligungen oder Stellungnahmen können Auflagen formuliert werden. Die kantonalen Bewilligungen und Stellungnahmen sind dem Gesuchsteller zusammen mit dem Entscheid der Gemeindebehörde zu eröffnen. Sie bilden, wie die darin formulierten Auflagen, Teil des Baubewilligungsentscheides.

Der Entscheid über die Baubewilligung und die weiteren erforderlichen Entscheide und Stellungnahmen sowie die darin enthaltenen Auflagen können mittels Rekurs im Sinne von § 35 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) beim Departement für Bau und Umwelt angefochten werden. Entscheide des Departementes für Bau und Umwelt wiederum können mittels Beschwerde im Sinne von § 54 ff. VRG an das Verwaltungsgericht weiter gezogen werden.

Frage 4

Wie bereits in den einleitenden Bemerkungen festgehalten worden ist, berücksichtigt das Amt für Umwelt wo immer rechtlich möglich das Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit. Ist ein Bauherr im konkreten Einzelfall mit den angeordneten Massnahmen nicht einverstanden bzw. ist aus seiner Sicht die wirtschaftliche Tragbarkeit nicht gegeben, steht ihm ein Rechtsmittel zur Verfügung.

Frage 5

In anderen Kantonen wie Luzern, Zug, Aargau und Zürich bestehen bereits konkrete Massnahmenpläne, die eine Obergrenze für Ammoniakemissionen vorsehen und wo entsprechende Massnahmen angeordnet werden. Nachdem mit den angeordneten Massnahmen bundesrechtliche Vorgaben umgesetzt und in anderen Kantonen teils klar höhere Anforderungen aufgestellt werden, kann nicht von schlechteren Wettbewerbsbedingungen für die Thurgauer Landwirtschaft gesprochen werden. Wie bereits in den einleitenden Bemerkungen festgehalten worden ist, trägt das Amt für Umwelt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung. Ist ein Bauherr im konkreten Einzelfall der Auffassung, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt wird, steht ihm ein Rechtsmittel zur Verfügung.

Frage 6

Der Regierungsrat hat in den Regierungsrichtlinien 2016 bis 2020 als Ziel für das Departement für Bau und Umwelt die Erstellung eines Aktionsplans zur Reduktion der Ammoniakemission aus der Landwirtschaft aufgenommen. Dabei ist es wichtig, den tatsächlichen Stand der Emissionen im Kanton Thurgau und ein Reduktionsziel z.B. bis in das Jahr 2030 zu ermitteln. Im Weiteren soll eine Auswahl von wirksamen Massnahmen für das ermittelte Reduktionsziel getroffen und deren Umsetzung für den Vollzug und

die Vollzugszuständigkeit geregelt werden. Auch die Positionierung zwischen Fordern und Fördern und die Kosten sollen ermittelt werden. Dabei ist eine enge Zusammenarbeit des Amtes für Umwelt mit dem Landwirtschaftsamt und auch der Einbezug von Vertretern der Landwirtschaft angedacht.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach