



Regierungsrat

Luzern, 5. März 2021

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 368

Nummer: A 368
Protokoll-Nr.: 282
Eröffnet: 07.09.2020 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Schmutz Judith und Mit. über die Aufsichtsbeschwerde der Umweltverbände gegen das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Zu Frage 1: Wie begründet die Verwaltung die Verzögerungen?

Der Kanton Luzern ist ein bedeutender Agrarkanton. Rund 13'000 Personen sind auf rund 4500 Landwirtschaftsbetrieben tätig. Diverse Faktoren wie die Topografie, der Boden und das Klima als Standorteigenschaften begünstigen eine futterbaubasierte Viehwirtschaft. Rund zehn Prozent des Rindvieh- und Geflügelbestandes sowie 30 Prozent des Schweinebestandes der Schweiz werden im Kanton Luzern gehalten. Diese vergleichsweise hohe Tierintensität führt zu entsprechenden Nährstoffemissionen, welche für die Umwelt eine grosse Herausforderung darstellen.

Unserem Rat sind eine intakte Umwelt und eine gute Wasserqualität unserer Seen sehr wichtig. Dies zeigen nicht zuletzt auch die Massnahmen, die wir im Rahmen des unlängst in die Vernehmlassung gegebenen Planungsberichts Klima- und Energiepolitik 2021 im Kanton Luzern vorschlugen. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) hat in den letzten Jahren Ziele für die Reduktion von Ammoniak- und Phosphor-Emissionen gesetzt, die für einen Agrarkanton realistisch sind und zu einer Verbesserung der Situation führen. Wir sind allerdings noch nicht dort, wo wir hinwollen. Es braucht noch weitere Anstrengungen, die aber teilweise schon beschlossen und in Kraft gesetzt sind. So hat unser Rat am 2. Juni 2020 den Massnahmenplan Luftreinhaltung, Teilplan Ammoniak in der Landwirtschaft (Fort-schreibung 2020) verabschiedet. Ziel dieses Plans ist eine Reduktion der Ammoniakemissionen bis im Jahr 2030 um 20 Prozent (Referenzjahr 2014). Per 1. Januar 2021 wurde sodann die Verordnung über die Verminderung der Phosphorbelastung der Mittellandseen durch die Landwirtschaft (SRL Nr. [703a](#)) angepasst. Zum selben Zeitpunkt wurde auch das Phosphorprojekt Phase III gestartet. Dass diesbezüglich der Kanton Luzern zeitlich etwas in Verzug ist, ist richtig. Die Verschiebung des Starts des Phosphorprojektes Phase III erfolgte allerdings in Absprache mit dem Bundesamt für Landwirtschaft.

Zu Frage 2: Welche rechtlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien) werden durch die Verzögerungen und generell in der Sache Ammoniak- sowie Phosphor-Emissionen tangiert? Liegen Verstösse gegen dieses geltende Recht vor? Wenn ja, welche und warum? Wenn nein, wie nehmen Verwaltung und Regierung Stellung zu den Vorwürfen in der Aufsichtsbeschwerde der Umweltverbände?

Betroffen sind auf Bundesebene insbesondere das Umweltschutzgesetz (USG), die Gewässerschutzverordnung (GSchV) und die Verordnung zur Luftreinhalteverordnung (LRV). Auf kantonaler Ebene ist die in Antwort 1 erwähnte Verordnung über die Verminderung der Phosphorbelastung der Mittellandseen durch die Landwirtschaft massgebend. Auf Vollzugsebene sind die Merkblätter «Phosphor-Projekt 2016-2020» und «Ammoniakreduktion bei Stallbauten» der Dienststelle Landwirtschaft und Wald massgebend.

Die Belastungen sind nach wie vor zu hoch, womit insbesondere die Vorgaben der LRV und der GSchV noch nicht erfüllt werden. Der Hauptgrund liegt in der hohen Tierintensität – wir verweisen dazu auf unsere Antwort zu Frage 1.

Die Immissionen von Ammoniak und Ammoniumverbindungen gelten als übermässig, wenn sie Menschen, Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften oder ihre Lebensräume gefährden oder wenn sie die Fruchtbarkeit des Bodens, die Vegetation oder die Gewässer beeinträchtigen (Art. 2 Abs. 5 lit. a und d LRV). Ammoniak wirkt zum einen direkt auf die Gesundheit von Mensch und Tier, nämlich als Schadgas in den Ställen. Es reizt die Augen und die Schleimhäute des oberen Atemtraktes, sodass Augen, Nase und Rachen brennen. Atembeschwerden, Tränenfluss, Husten und die Steigerung der Atemfrequenz sind möglich. An der Quelle, also im Stall, sollen daher im Durchschnitt 20 ppm Ammoniak (parts per million, ein Teil auf eine Million) nicht überschritten werden. Dieser Grenzwert dient dem Schutz der Tiere und der arbeitenden Menschen. Er gilt auch für industrielle Arbeitsplätze. Im Umfeld der Tierhaltungsanlage verdünnt die Luft die Konzentration, so dass keine Gesundheitsschäden direkt durch Ammoniak zu erwarten sind.¹

Zum anderen ist Ammoniak auch ein Bestandteil von Feinstaub. Aus den gasförmigen Stickoxiden und dem Ammoniak bildet sich Ammoniumnitrat, ein Bestandteil des sekundären Feinstaubes. Ammoniumnitrat gehört zusammen mit organischen Verbindungen zu den Hauptbestandteilen des Feinstaubes PM10. Eine chronisch erhöhte Feinstaubbelastung führt in der Bevölkerung zu mehr Herz-/Kreislauf- und Atemwegserkrankungen. Hauptverursacher der heute noch vorhandenen anthropogenen Luftbelastung sind in der Schweiz in erster Linie der motorisierte Verkehr (NO_x, Feinstaub), die Holzverbrennung (Feinstaub), die Landwirtschaft (NH₃, Feinstaub) und die Industrie (VOC, NO_x, Feinstaub). Feinstaub gelangt über die Atemluft in unseren Körper. Die PM10- resp. PM2.5-Partikel haben einen Durchmesser weniger als 10 resp. 2.5 Tausendstel-Millimeter. Deshalb können diese Partikel tief in die feinsten Verästelungen der Lunge eindringen und von dort zum Teil in die Lymph- und Blutbahnen. Ihre zerklüftete Struktur ermöglicht zudem eine Anlagerung von weiteren giftigen Substanzen. Dieses angelagerte Schadstoffgemisch besteht aus einer Vielzahl von chemischen Verbindungen mit teils krebserregender Wirkung (z.B. Russ). Es verursacht in den Atemwegen lokale Entzündungen und kann so zu schwerwiegenden Auswirkungen auf die Gesundheit führen, nämlich zu Husten, Atemnot, Bronchitis und Asthmaanfällen bei Kindern und Erwachsenen, Atemwegs- und Herzkreislauf-Erkrankungen und damit verbundenen Späteinweisungen sowie Lungenkrebs und vorzeitigen Todesfällen.

Zur Situation im Kanton Luzern gibt es keine Untersuchungen, aber das gesamte Mittelland weist ähnliche Feinstaubwerte auf². Darum können hierfür nationale Studien herbeigezogen werden. Da Ammoniak nur einer von vielen Bestandteilen von Feinstaub ist und der Feinstaub sich je nach Region und Jahreszeit unterschiedlich zusammensetzt, kann zu den direkten Gesundheitsschäden der Ammoniak-Immissionen isoliert keine Aussage gemacht werden. Da die Grenzwerte von Stickstoffdioxid, Feinstaub und Ozon in der Zentralschweiz regelmässig überschritten werden, trat mit dem Regierungsratsbeschluss Nr. 778 vom 1. Juli 2008 der Massnahmenplan Luftreinhaltung in Kraft. In diesem Massnahmenplan wurden un-

¹ Umweltwissen - Schadstoffe Ammoniak und Ammonium, S. 6. Bayerisches Landesamt für Umwelt (https://www.lfu.bayern.de/buerger/doc/luw_6_ammoniak_ammium.pdf).

² <https://feinstaub.ch/>

ter anderem die Herkunft der belastenden Stoffe analysiert und den Verursachergruppe zugeteilt. Auf der [Website](#) der Dienststelle Umwelt und Energie sind Informationen zu dieser Thematik sowie aktuelle Daten zur Luftbelastung verfügbar.

In Bezug auf die aufsichtsrechtliche Anzeige halten wir fest, dass wir die Vorbringen der Umweltverbände vertieft geprüft haben. Das BUWD hat verschiedene Massnahmen getroffen, um die Ammoniakemissionen und die Phosphoreinträge zu reduzieren. Diese Massnahmen werden im Rahmen der politischen Rahmenbedingungen und unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit für die Betroffenen laufend verstärkt, um die Reduktionsziele einhalten zu können (siehe auch Antwort zu Frage 4). Unser Rat hat deshalb die von den Umweltverbänden gegenüber dem BUWD erhobenen Vorwürfe als nicht gerechtfertigt erachtet.

Zu Frage 3: Welche Schäden entstanden durch die in der Aufsichtsbeschwerde beschriebenen Verzögerungen und Nichterreichung von Zielen finanziell, für den Kanton an sich (Reputationsschaden), für die Umwelt, für die Gesundheit? Gibt es weitere Bereiche, in denen Schäden entstehen oder entstanden sind? Wenn ja, welche?

Ammoniak (NH₃) ist ein stickstoffhaltiger Luftschadstoff, der hauptsächlich aus Gülle und Mist stammt. Die Freisetzung von Ammoniak in die Luft hat zur Folge, dass Stickstoff in Wälder, Moore und andere Ökosysteme eingetragen wird. Übermässiger Stickstoffeintrag führt zu Bodenversauerung, erhöht die Anfälligkeit der Bäume auf Windwurf und Schädlingsbefall und kann zu einer Auswaschung von Nitrat ins Grundwasser führen. Er führt zu einem Artenverlust in extensiven Ökosystemen wie Magerwiesen und Moore. Dabei sind die ökologischen Schäden schwer zu monetarisieren. Gemäss Schätzungen des Bundesamts für Umwelt BAFU entstehen dem Kanton Luzern jährliche Schäden an der Biodiversität im Umfang von 60 Millionen Franken.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Antwort zu Frage 2.

Zu Frage 4: Wer profitierte von den Verzögerungen und Verstössen gegen geltendes Recht? Was sagt die Regierung dazu?

Nicht nur unserem Kanton fällt es schwer, die negativen Auswirkungen der hohen Stickstofffrachten einzudämmen, welche zu einem grossen Teil in der Tierhaltung durch Ammoniak entstehen. Der fast unbegrenzt verfügbare Stickstoff, sei es aus Hofdünger oder mineralischem Dünger, ist die Grundlage der westlichen Gesellschaft. Erst damit wurde die Nahrungsgrundlage geschaffen, um eine stetig wachsende Bevölkerung zu ernähren.

Erst durch eine Veränderung der Ernährungsgewohnheiten und eine Reduktion von tierischem Protein in der Ernährung werden die ökologischen Immissionshöchstmengen nicht mehr überschritten werden. Unser Rat steht zu einer einheimischen Nahrungsmittelproduktion und dazu gehört auch die Tierproduktion. Der Abbau von Tierplätzen ist jedoch mittel- bis langfristig gesehen wohl unumgänglich, insbesondere im Einzugsgebiet der stark belasteten Gewässer. Dies bedingt eine Transformation unserer Landwirtschaft, eine Anpassung der landwirtschaftlichen Strukturen und Alternativen für die Einkommen der Bauernfamilien. Dieser Prozess ist anspruchsvoll und muss von der Bevölkerung mitgetragen werden. Geschieht dies nicht, verlagern sich die Produktion und somit die Emissionen nur ins Ausland. Das ist keine Lösung.

Das zuständige Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement verweist auf die folgenden Projekte und Massnahmen, die eine Verbesserung anstreben:

- Massnahmenplan Luftreinhaltung, Teilplan Ammoniak von 2020 (MaPla II)
- Ressourcenprojekt Ammoniak & Geruch Zentralschweiz

- Projekt «Reduktion der Ammoniakemissionen im Nahbereich von ökologisch sensiblen Gebieten»
- Schaffung der Fachstelle Ammoniak
- Strategie Agrarpolitik Kanton Luzern
- Totalrevision des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes
- Totalrevision der kantonalen Landwirtschaftsverordnung
- Agrarpolitik des Bundes (AP22+)
- Neue Versuchsstation der Agroscope in Sursee, Schwerpunkt Stickstoff & Phosphor
- Planungsbericht Klima- und Energiepolitik 2021 des Kantons Luzern

Wir sind zuversichtlich, dass die Reduktionsziele mit diesen Massnahmen erreicht werden können.