

Antrag des Regierungsrates vom 3. Februar 2021

KR-Nr. 7/2019

5685

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 7/2019 betreffend
Umweltbericht: Reduktion der Ammoniakemissionen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. Februar 2021,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 7/2019 betreffend Umweltbericht: Reduktion der Ammoniakemissionen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 4. März 2019 folgendes von Kantonsrätin Edith Häusler, Kilchberg, und Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, am 14. Januar 2019 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Überhöhte Ammoniakemissionen sind gesundheitlich, für die Artenvielfalt und die Stabilität empfindlicher Ökosysteme sehr problematisch. Ende 2017 lief das Projekt Ammoniakreduktion für den Kanton Zürich aus. Es hat Bund und Kanton gut 26 Millionen Franken gekostet. Trotzdem sind die Ammoniakemissionen im Kanton Zürich nicht zurückgegangen und liegen nach wie vor ein Vielfaches über den gesetzlichen Zielwerten. Gemäss Art. 31 LRV ist der Kanton verpflichtet, einen Massnahmenplan zu erarbeiten und umzusetzen, der aufzeigt, wie die Schadstoffemissionen von Ammoniak in absehbarer Frist auf die gesetzlichen Vorgaben reduziert werden können. Der Regierungsrat wird deshalb gebeten darzulegen, bis wann er diesen Bericht vorlegen will und bis wann und mit welchen Massnahmen er im Kanton Zürich den gesetzeskonformen Zielzustand erreichen will.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Ausgangslage**

Hohe Stickstoffeinträge sind eine Hauptursache für den Rückgang der Biodiversität. Die kritischen Stickstoffeintragsraten bzw. kritischen Ammoniakkonzentrationen werden im Kanton vielerorts überschritten. Die negativen Auswirkungen können kaum oder höchstens sehr langfristig rückgängig gemacht werden. Um der Überdüngung entgegenzuwirken, reichen lokal in Schutzgebieten angewendete Pflegemassnahmen bzw. Nährstoffpufferzonen nicht aus.

Hauptemittent von Ammoniak ist die Landwirtschaft mit einem Beitrag von 94% (Bundesamt für Umwelt [Hrsg.], Switzerland's Informative Inventory Report 2020 [IIR], S. 48). Die Ammoniakemissionen machen rund zwei Drittel des gesamten Stickstoffeintrags aus. Die Umweltziele Landwirtschaft des Bundes (2008 herausgegeben von den Bundesämtern für Landwirtschaft und für Umwelt) sehen deshalb vor, dass die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft höchstens 25 000 t Stickstoff pro Jahr betragen sollen. Der Statusbericht des Bundesrates vom 9. Dezember 2016 zu den Umweltzielen stellt fest, dass sie 2014 jedoch rund 48 000 t betragen. Somit wurde das Umweltziel bei Weitem nicht erreicht. Ohne weitergehende Massnahmen bleibt eine erhebliche Ziellücke bestehen.

Auch im Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» (vgl. RRB Nr. 240/2017) wird auf die schädlichen Auswirkungen von Stickstoffeinträgen hingewiesen und die Notwendigkeit von Reduktionsmassnahmen betont.

Gemäss dem in Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) verankerten Vorsorgeprinzip sind Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Aufgrund von Art. 31 der Luftreinhalte-Verordnung (LRV, SR 814.318.142.1) ist der Kanton deshalb verpflichtet, einen Massnahmenplan zu erarbeiten und umzusetzen. Dieser soll aufzeigen, wie die Emissionen von Ammoniak in absehbarer Zeit auf die gesetzlichen Vorgaben vermindert werden können.

B. Vollzug im Kanton Zürich

Im Bereich der Güllelagerung werden für Neuanlagen seit 1. Januar 2018 eine Abdeckung und weitere technische Vorgaben im Rahmen der Baubewilligungsverfahren angeordnet. Für bestehende Anlagen

bestand bisher keine Abdeckungspflicht; diese Pflicht wird auf den 1. Januar 2022 eingeführt (Anhang 2 Ziff. 551 LRV; vgl. nachfolgend Erwägung D). Nach § 34 der Landwirtschaftsverordnung (LS 910.11) können Subventionen nach § 123 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes (LS 910.1) u. a. mit Auflagen zur Erreichung umweltpolitischer Ziele verbunden werden. Eine Subventionierung neuer gedeckter Anlagen und von Abdeckungen bestehender Anlagen ist deshalb möglich.

Im Bereich der Stallbauten besteht ein am Strickhof 2020 neu eingeführtes Beratungs- und Unterstützungsangebot. Es sind gemäss der vom Bundesamt für Umwelt herausgegebenen «Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft» (Modul Baulicher Umweltschutz in der Landwirtschaft) folgende Ammoniak vermindernde bauliche Massnahmen möglich, die finanziell unterstützt werden können: erhöhte Fressstände mit Trennbügeln, rascher Harnabfluss auf den Laufflächen durch geringes Gefälle bei planbefestigten Böden, Harnsammelrinne und Entmistung mit hoher Frequenz. Ab 2021 können laut dem vom Bundesrat am 11. November 2020 verabschiedeten landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2020 (https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/agrarpakete-aktuell/verordnungspaket_2020.html) Abluftreinigungsanlagen, Anlagen zur Ansäuerung von Gülle und die Abdeckung von bestehenden Güllegruben unterstützt werden. Weitere Verminderungsmassnahmen durch Smart Farming (z. B. Einsatz von Entmistungsrobotern) sind noch in der Entwicklungs- und Erprobungsphase. Diese Massnahmen führen zu Mehrkosten im Stallbau. Der Bund unterstützt die genannten Massnahmen, sofern sich der Kanton auch an den Kosten beteiligt.

Der Massnahmenplan Luftreinhaltung (Teilrevision 2016) umfasst vier Massnahmen im Bereich der Verminderung der Ammoniakemissionen. Die Massnahmen werden zurzeit umgesetzt:

- Bei öffentlichen Landwirtschaftsbetrieben werden emissionsreduzierende Gülleausbringtechniken (z. B. Schleppschlauch) eingesetzt. Auf allen Flächen der öffentlichen Betriebe (Schulgutsbetriebe Strickhof Lindau und Strickhof Wülflingen) ist diese Massnahme durch den Einsatz des Schleppschlauchverfahrens umgesetzt. Daselbe gilt auf verpachtetem Land im Eigentum des Kantons. Bei Neuverpachtungen von einzelnen Landwirtschaftsparzellen im Eigentum des Kantons wird der Einsatz des Schleppschlauchverfahrens oder vergleichbarer Techniken mit nachgewiesener Wirkung, wo dies möglich ist, vertraglich verlangt. Mit der Umsetzung der Revision 2018 der LRV (vgl. nachfolgend Erwägung D) wird diese Massnahme durch eine verbindliche Vorschrift über emissionsreduzierte Gülleausbringung auf allen geeigneten landwirtschaftlichen Ausbringflächen abgelöst.

- In der Verordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung (LS 713.11) sind Emissionsgrenzwerte je für bestehende und neue geschlossene Tierhaltungsanlagen für Schweine und Geflügel festgehalten. Diese Bestimmungen werden bei Neubauten vollumfänglich umgesetzt, teilweise auch für offen gestaltete Ställe. Zurzeit werden laufend auch bestehende Ställe hinsichtlich der Überschreitung der Emissionsfrachten und der Möglichkeit für eine Sanierung überprüft.
- Es werden Möglichkeiten zur lokalen Verminderung von Ammoniakemissionen bei Landwirtschaftsbetrieben im Umfeld von Naturschutzgebieten geprüft. Für eine Studie im Auftrag des Kantons wurden in zwei Pilotgebieten die Möglichkeiten zur Verminderung der Stickstoffeinträge aus der Landwirtschaft in einem Radius von 400m um diese Naturschutzgebiete analysiert. Es zeigte sich, dass durch die Kombination von emissionsmindernden Massnahmen eine deutliche Reduktion der Stickstoffeinträge erreicht werden kann. Massnahmen alleine im betrachteten 400-m-Radius reichen indessen bei Weitem nicht aus, um die kritischen Stickstoffeintragsraten für die betrachteten Naturschutzgebiete einzuhalten. Die Modellierung zeigt, dass auch deutlich weiter gehende, kantons- und schweizweite Massnahmen im Bereich Landwirtschaft erforderlich sind, damit die kritischen Stickstoffeintragsraten eingehalten werden können.
- Die vierte Massnahme besteht aus einem Antrag an den Bund im Bereich der Grundlagen zum ökologischen Leistungsnachweis, z. B. in Form der Anpassung des Stickstoffausnutzungsgrads in der «Suisse-Bilanz», einer Methode zum Nachweis einer ausgeglichenen Stickstoff- und Phosphorbilanz. Der Bund hat in seiner Antwort in Aussicht gestellt, diesen Vorschlag im Rahmen der kommenden Agrarpolitik zu prüfen. Dieses Anliegen steht nun im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik 22+ in der Form einer neuen Input-Output-Bilanz (Hoftorbilanz) zur Diskussion.

C. Agrarpolitik des Bundes

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) gesamtschweizerisch ein Reduktionsziel für die Ammoniakemissionen für das Jahr 2025 von 10% und für das Jahr 2030 von 20% der heutigen Emissionen festgelegt. Es sind 15 Massnahmen in verschiedenen Bereichen vorgeschlagen, um die Stickstoffverluste zu minimieren. Dazu gehören Produktionssystembeiträge, Massnahmen im Bereich des ökologischen Leistungsnachweises und der Strukturverbesserungsmassnahmen, aber auch eine Anpassung des Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20). Damit erfolgt eine Annäherung

an das Umweltziel des Bundes für die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft. Es verbleibt allerdings nach wie vor eine grosse Ziel-lücke, und die kritischen Stickstoffeintragsraten in empfindliche Öko-systeme werden weiterhin vielerorts überschritten sein.

Der Ständerat hat kürzlich ein Postulat der Kommission für Wirt-schaft und Abgaben des Ständerates (20.3931) angenommen, das den Bundesrat beauftragt, einen Bericht zur künftigen Ausrichtung der Agrarpolitik vorzulegen.

D. Revision der LRV 2018

Emissionsarme Ausbringverfahren und die Abdeckung von allen Güllelagern gelten als Stand der Technik. Die emissionsarmen Ausbring-verfahren wurden seit 2008 mittels Ressourcenprojekten im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes in verschiedenen Kantonen und seit 2014 über die Ressourceneffizienzbeiträge im Rahmen der Direktzahlungs-verordnung (DZV, SR 910.13) finanziell unterstützt. Die mit Beiträgen unterstützten Massnahmen müssen nach Ablauf der Förderung weiter-geführt werden.

Deshalb hat der Bundesrat die Integration von emissionsarmen Aus-bringverfahren und die Abdeckung aller Güllelager in die LRV als Massnahme beschlossen. Diese Massnahmen treten am 1. Januar 2022 in Kraft. Die Kontrolle der Umsetzung dieser Massnahmen wird durch eine Änderung der DZV sichergestellt. Die Sanierungsfrist für die Ab-deckung offener Güllelager beträgt sechs bis acht Jahre ab 2022. Diese lange Übergangsfrist können die Kantone grundsätzlich über die Mass-nahmenplanung, z. B. im Sinne einer optimalen Etappierung, verkürzen.

Im Ständerat wurde die Motion 20.3672 von Peter Hegglin ange-nommen, die vom Bundesrat verlangt, das Obligatorium für die emis-sionsarmen Ausbringverfahren aus der LRV zu streichen und diese weiterhin finanziell zu fördern.

E. Bestehende Verminderungsmassnahmen und Handlungsbedarf

Um die kritischen Stickstoffeintragsraten in der Schweiz flächen-deckend zu senken, braucht es weitergehende gesamtschweizerische und kantonale Massnahmen. Wichtig sind die übergeordneten Rahmenbe-dingungen und Vorgaben der Bundesagrarpolitik (AP22+). Es besteht, wie in der Ausgangslage dargelegt, ein grosser Handlungsbedarf. Der rechtliche Auftrag, einen Massnahmenplan zu erstellen, ist im USG und in der LRV vorhanden.

Zielkonflikte (Tierwohl, einzelbetriebliche Kosten, Arbeitsbelastung) müssen durch politische Priorisierung der Massnahmen und durch eine bessere Abstimmung der verschiedenen Interessen gelöst werden, und verschärfte Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft erfordern Begleitmassnahmen. Die erforderliche erhebliche Verminderung der Ammoniakemissionen betreffen nicht nur die Landwirtschaft, sondern die ganze Gesellschaft. Es ist ein gesellschaftlicher Konsens erforderlich, welche Massnahmen für die Erhaltung der Artenvielfalt vertretbar sind. Unbestritten ist jedoch, dass die Anstrengungen zur Verminderung der Ammoniakemissionen verstärkt werden müssen, bevor wertvolle Ressourcen in Form von Artenvielfalt und Biodiversität für die nächsten Generationen verloren gehen. Aus Sicht der Luftreinhaltung ist eine Verkleinerung des Viehbestandes erstrebenswert.

F. Massnahmenplan Ammoniak

Gestützt auf Art. 31 LRV wird bis spätestens 2023 ein Massnahmenplan Ammoniak erarbeitet. Es wird ein ambitioniertes Verminderungsziel angestrebt. Die konkreten Massnahmen werden erst noch erarbeitet.

Verschiedene Stossrichtungen sollen zu einer Senkung der Emissionen führen:

- Eine erste Stossrichtung stellt der emissionsarme Umgang mit flüssigem und festem Hofdünger dar. Neben den Vorgaben des Bundes in der LRV ist z. B. die finanzielle Förderung von besonders emissionsarmen Güllelagern und Ausbringverfahren denkbar.
- Eine zweite Stossrichtung zielt auf bauliche und betriebliche Massnahmen bei Tierhaltungsanlagen ab. Hier zeigen sich Synergien mit den Massnahmen im Programm AP22+ des Bundesrates.
- Eine dritte Stossrichtung liegt bei der Einflussnahme auf Bundesebene, konkret betrifft dies beispielsweise die Sicherstellung der dauerhaften Einführung von Massnahmen, die über die DZV oder die Verordnung des BLW vom 26. November 2003 über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (SR 913.211) eingeführt wurden, oder das Anstossen von Forschungsaufträgen für die Entwicklung und Untersuchung von emissionsarmen Tierhaltungssystemen.
- Eine letzte Stossrichtung liegt schliesslich in der Beratung und Ausbildung der Landwirtinnen und Landwirte in Richtung eines emissionsarmen Betriebes von Tierhaltungsanlagen und der Sensibilisierung der Landwirtinnen und Landwirte und der Konsumentinnen und Konsumenten auf die Auswirkungen der Fleisch- und Milchproduktion bzw. des Fleisch- und Milchkonsums.

Im Rahmen des Massnahmenplans Ammoniak soll geprüft werden, inwieweit auf kantonaler Ebene eine stärkere Senkung der Emissionen machbar ist. Aufgrund der knappen personellen Mittel ist eine Fertigstellung des Massnahmenplans nicht vor 2023 möglich.

Grundlage für eine erfolgreiche Massnahmenplanung ist das Wissen um die möglichen Massnahmen und entsprechende Praxisbeispiele. Um dies aufzubauen, haben sich das Bundesamt für Landwirtschaft, das Bundesamt für Umwelt und 22 Kantone zusammengetan und im Internet eine Informationsplattform aufgebaut (www.ammoniak.ch). Dort werden emissionsmindernde Massnahmen, nach Tiergattung gegliedert, detailliert beschrieben, und es werden auch Praxisbeispiele genannt.

G. Zusammenfassung

Mit der Erarbeitung des Massnahmenplans Ammoniak bis 2023 sind die Forderungen des Postulats erfüllt. Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 7/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli