

Pfeiler unserer Luftreinhaltungs-Politik : Strategie und Instrumente

Autor(en): **Schrade, André**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **82 (1987)**

Heft 1

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175290>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Pfeiler unserer Luftreinhalte-Politik

Wieso sieht die Luftreinhalte-Verordnung (LRV) keine Lenkungsabgaben, keine Treibstoff-Rationierung, keine individuelle Heizkostenabrechnung vor? Fehlte der politische Mut? Warum – aus anderer Perspektive betrachtet – sind die Immissionsgrenzwerte «strenger» als in einigen Nachbarstaaten? Diesen Fragen wird im folgenden Beitrag nachgegangen.

Es geht hier nicht darum, die LRV dort zu verteidigen, wo sie Ermessensentscheide fällt. Anzuzeigen ist indes, wo die LRV aufgrund der rechtlichen Vorgaben «nicht anders kann». *Rechtsetzung* – die Feststellung ist nicht besonders originell – ist auf drei verschiedenen Ebenen möglich, nämlich:

- in der Verfassung
- im Gesetz
- durch Verordnung

Die drei Ebenen stehen in einem klaren hierarchischen Verhältnis zueinander: Die Verfassung geht dem Gesetz, das Gesetz der Verordnung vor. Eine Verordnung, und damit auch die LRV, muss mit-

hin gesetzeskonform sein; ihr Inhalt muss sich in jedem Punkt innerhalb des vom Gesetz abgesteckten Rahmens bewegen. Sie darf nichts enthalten, was nicht – zumindest im Grundsatz – bereits im Gesetz steht. Was aber verlangt das Gesetz?

Gesetzliche Vorgaben

Die zentrale Bestimmung des Umweltschutzgesetzes (USG) für die gesamte Luftreinhaltepolitik ist *Artikel 11*; sie gibt sowohl das Ziel als auch die Strategie und die verfügbaren Instrumente vor. *Ziel* der Luftreinhaltepolitik sind die Verhinderung künftiger und der Abbau bereits bestehender Belastungen der Luft mit schädlichen oder lästigen Immissionen. Die *Strategie* beruht auf zwei Pfeilern:

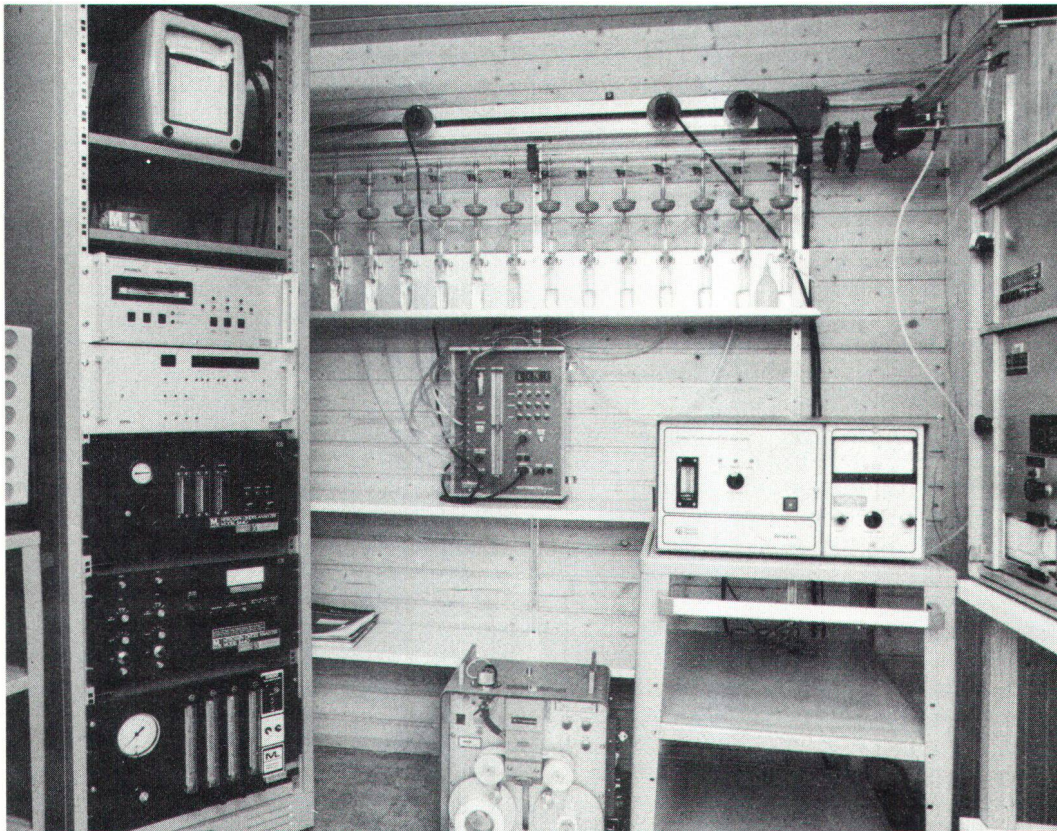
– In einer *ersten Stufe* sind alle Emissionen soweit zu reduzieren, als dies technisch und betrieblich möglich sowie

Stratégie et moyens

Pourquoi, se demande-t-on parfois, l'ordonnance sur la pollution de l'air ne prévoit-elle rien sur le rationnement du carburant, par exemple, ou sur les comptes individuels de chauffage? Réponse: parce qu'une ordonnance ne peut que mettre en application ce que contient une loi.

Il s'agit en l'espèce de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, laquelle, en ce qui concerne la pollution de l'air, vise à supprimer les atteintes existantes et à en empêcher de nouvelles. Sa stratégie repose sur deux piliers: dans un premier stade, les émissions nocives doivent être réduites dans toute la mesure où c'est techniquement et économiquement possible, que l'ensemble des nuisances dépasse ou non le seuil critique; si les dispositions ainsi prises ne suffisent pas à empêcher un total excessif de nuisances ou à diminuer une charge excessive déjà existante, les dispositions doivent être plus rigoureuses (second stade).

La loi prévoit deux moyens: d'abord, une limite est fixée entre ce qui est tolérable et excessif, et d'elle dépend que les mesures soient prises selon le premier ou le second stade; le Conseil fédéral fixe concrètement un seuil d'émissions (à noter que la nocivité de l'ensemble des atteintes est établie quand les immissions endommagent des édifices). Ensuite, la lutte contre la pollution de l'air doit s'opérer «à la source», soit par des mesures fixant une limite aux émissions.



Seit 1979 an acht Standorten in der Schweiz in Betrieb: das «Nationale Beobachtungsnetz für Luftfremdstoffe NABEL» (Archivbild).

Depuis 1979, la Suisse compte huit stations du «réseau national d'observation des polluants atmosphériques».

Le premier objectif de l'ordonnance est de préciser par des chiffres les limites d'émissions et d'immissions indiquées dans la loi. Le Conseil fédéral ne peut le faire que pour les limitations du premier stade, car au second la charge totale des atteintes peut varier d'une région à l'autre: aussi sont-ce d'abord les autorités cantonales qui doivent prendre les mesures plus rigoureuses du second stade.

Le second objectif est de préciser l'ampleur du besoin d'assainissement et les délais à respecter. Les exigences matérielles sont les mêmes pour les installations nouvelles et pour celles qui existent déjà, mais les délais diffèrent: pour les premières, les limitations des émissions sont immédiates; les secondes ont un certain temps pour se conformer aux prescriptions. Ceci vaut pour le premier comme pour le second stade.

Le troisième objectif de l'ordonnance est de préciser quelles mesures sont immédiates (que l'installation soit nouvelle ou déjà existante), et lesquelles ne sont obligatoires que si une mesure concrète a été ordonnées. Là, au premier stade on fait une différence: pour les nouvelles installations, la limite des émissions est directement applicable sur la base de l'ordonnance; pour les installations existantes qui ne répondent pas aux exigences, une mesure d'assainissement doit être prise pour chaque cas particulier. Au second stade, les mesures ne commencent à être effectives (pour les installations nouvelles et existantes) que lorsque l'autorité a communiqué au détenteur de l'installation, par une disposition spéciale et concrète, ce qui est exigé de lui.

wirtschaftlich tragbar ist. Diese erste Massnahmenstufe ist unabhängig davon zu realisieren, ob die Gesamtbelastung bereits übermässig ist oder nicht. Ist die Gesamtbelastung noch nicht kritisch, so wirkt die erste Massnahmenstufe bereits vorsorglich; sie ist aber auch dort zu verwirklichen, wo die kritische Grenze bereits erreicht oder überschritten ist. – Reichen die Massnahmen der ersten Stufe nicht aus, um die Entstehung einer übermässigen Gesamtbelastung zu verhindern oder eine bereits bestehende übermässige Belastung genügend abzubauen, so kommt die zweite Stufe zum Zug: Die Massnahmen müssen so weit verschärft werden, bis das vorgegebene Ziel erreicht wird.

Das Gesetz stellt folgende *Instrumente* zur Verfügung: Die gewählte Strategie beruht auf einer scharfen Grenzziehung zwischen tolerierbarer und übermässiger Gesamtbelastung; von ihr hängt ab, ob Massnahmen nach der ersten Stufe ausreichen oder ob sie durch solche der zweiten Stufe ergänzt werden müssen. Um den Vollzugsbehörden die Aufgabe zu erleichtern, soll der Bundesrat die kritische Grenze durch sogenannte *Immissionsgrenzwerte* konkret festlegen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass laut Gesetz die Schädlichkeit und Lästigkeit der Gesamtbelastung unter anderem immer dann erstellt ist, wenn die Immissionen *Bauwerke* schädigen. Das zweite Instrument wird in Absatz 1 von Artikel 11 eingeführt: Der eigentliche Kampf gegen die Luftverschmutzung soll durch Massnahmen geführt werden, die unmittelbar bei der Quelle einsetzen, also durch die sogenannten *Emissionsbegrenzungen*. Die Botschaft zum USG hatte die grosse Bedeutung dieses Instrumentes klar herausgestrichen:

«Absatz 1 macht deutlich, dass der Umweltschutz, wenn immer möglich, mit der Bekämpfung der Einwirkungen am Ort ihres Ent-

stehens beginnen muss. Gegen Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen sind somit in erster Linie Massnahmen zur Begrenzung der Emissionen zu treffen.»

Allerdings hält das USG diesen Grundsatz bei der Luftreinhaltung voll durch, wogegen bei der Lärmbekämpfung einige Abstriche gemacht werden, indem dort teilweise auf Massnahmen ausgewichen wird, die lediglich die weitere Ausbreitung eindämmen (zum Beispiel Schallschutzwälle) oder sogar erst direkt am Ort der Einwirkung des Lärms auf den Menschen wirken (Schallschutzfenster).

Funktion & Aufgaben

Mit der blossen Wiederholung der gesetzlichen Vorgaben in der Verordnung wäre den Vollzugsbehörden und den betroffenen Anlageninhabern nicht geholfen. Die LRV muss einiges mehr leisten. Die *erste Hauptaufgabe* der Verordnung liegt darin, die im USG nur mit unbestimmten Rechtsbegriffen qualifizierten Instrumente (also die Emissions- und Immissionsbegrenzungen) durch *präzise Zahlenwerte* zu quantifizieren und sie damit für den Vollzug operabel zu machen. Einschränkend ist festzuhalten, dass der Bundesrat lediglich die Emissionsbegrenzungen der ersten Stufe selber festlegt. Das wäre kaum anders möglich, hängen doch die nötigen Anforderungen an Emissionsbegrenzungen im Sinn der zweiten Stufe stets vom konkreten Ausmass der *Gesamtbelastung* innerhalb eines bestimmten Gebietes ab, können mithin von Region zu Region variieren. Damit ist zugleich gesagt, dass vorab die Vollzugsbehörden in den Kantonen dazu aufgerufen sind, die Massnahmen der (verschärften) zweiten Stufe sachgerecht zu dimensionieren. Die zweite Hauptaufgabe der Verordnung besteht darin, die *Sanierungsproblematik* zu klären. Hier ist der Bundesrat vom Gesetzgeber ausdrücklich verpflichtet worden, das Mass der Sanierungspflicht und die Fristen durch Verordnung prä-

zise zu bestimmen. In der Luftreinhalte-Verordnung entschied sich der Bundesrat für den Grundsatz «aus alt mach neu». Danach sollen für die neuen und alten Anlagen wenn immer möglich dieselben materiellen Anforderungen an die Emissionsbegrenzung gelten und nur die Fristen differieren: *Neuanlagen* müssen bereits bei der Inbetriebnahme, *Altanlagen* dagegen immer erst innert einer bestimmten Frist den Anforderungen an die Emissionsbegrenzung entsprechen. Das gilt übrigens sowohl für die erste als auch für die zweite Massnahmenstufe.

Die dritte Hauptaufgabe der LRV liegt darin zu bestimmen, welche Bestimmungen für die Inhaber luftverunreinigender Anlagen (ob alt oder neu) *unmittelbar* gelten und welche für die Anlagebetreiber erst dann verbindlich werden, wenn sie von der Vollzugsbehörde durch eine *konkrete Verfügung* angeordnet werden. Die LRV folgt hier folgendem System: Bei den Massnahmen der *ersten Stufe* wird zwischen neuen und bestehenden Anlagen wie folgt unterschieden:

- Für Neuanlagen gelten die Anforderungen an die Emissionsbegrenzung direkt aufgrund der Verordnung, sie müssen also nicht noch durch eine *Verfügung* besonders angeordnet werden.
- Für Altanlagen, welche diesen Anforderungen nicht bereits entsprechen, müssen die erforderlichen Anpassungen in jedem Einzelfall durch eine entsprechende *Sanierungsverfügung* angeordnet werden: erst diese Verfügung löst also die Sanierungspflicht für den Betroffenen konkret aus.

Die Massnahmen der *zweiten Stufe* beginnen dagegen für neue und alte Anlagen in aller Regel erst dann zu wirken, wenn die Behörde dem Anlageninhaber (bei Neuanlagen: dem Geschwister) durch eine besondere Verfügung konkret mitgeteilt hat, was von ihm genau verlangt wird.

André Schrader, Fürsprecher,
Bundesamt für Umweltschutz