

Luzern, 4. Juni 2020 (Versanddatum)

BESCHLUSS

Protokoll-Nr.: 615
Sitzung vom: 2. Juni 2020

Kantonaler Massnahmenplan Luftreinhaltung, Teilplan Ammoniak in der Landwirtschaft, Fortschreibung 2020

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement berichtet:

1. Ausgangslage

Im Massnahmenplan Luftreinhaltung, Teilplan Ammoniak aus dem Jahr 2007 (RRE Nr. 295 vom 13. März 2007) wurde als Ziel festgelegt, die Ammoniak-Emissionen aus der Landwirtschaft im Kanton Luzern bis 2020 um 20 Prozent und bis 2030 um 30 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 2000 zu reduzieren.

Die Rechtsgrundlagen für den Massnahmenplan finden sich im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) und in der Luftreinhalteverordnung (LRV). Artikel 31 LRV besagt, dass die Behörde einen Massnahmenplan nach Artikel 44a USG erstellen muss, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass trotz vorsorglicher Emissionsbegrenzungen durch mehrere stationäre Anlagen übermässige Immissionen verursacht werden.

Ende 2016 erteilte das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) der Dienststelle Umwelt und Energie (uwe) den Auftrag, die Zielwerte des Teilplans Ammoniak aus dem Jahr 2007 und die bestehenden Massnahmen zu überprüfen sowie diese allenfalls anzupassen, weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Die uwe nahm im Jahr 2017 die Arbeiten für die Weiterentwicklung des Massnahmenplans auf. Die Ergebnisse sind im Teilplan Ammoniak in der Landwirtschaft, Schlussbericht Massnahmenplan II vom 25. Mai 2020 festgehalten. Der Bericht zeigt den Stand der Umsetzung und die Wirkung der Massnahmen. Die 2007 gesetzten Ziele konnten nicht vollständig erreicht werden. Messdaten und Modellierungen der Immissionen zeigen auf, dass die Belastung durch Ammoniak – und damit der Eintrag von Stickstoff in die verschiedenen Ökosysteme des Kantons – nach wie vor sehr hoch ist. Die Emissionen sind als übermässig im Sinn des USG einzustufen. Die hohen Stickstoffeinträge gefährden die Biodiversität, die Nachhaltigkeit im Waldbau sowie die Qualität des Grundwassers.

Mit dem vorliegenden Beschluss verfolgt der Regierungsrat die im Massnahmenplan von 2007 beschlossenen Ziele mit neuen und angepassten Massnahmen weiter. Werden die im Schlussbericht Massnahmenplan II vom 25. Mai 2020 beantragten Massnahmen vollumfänglich umgesetzt, können die Ammoniakemissionen aus der Luzerner Landwirtschaft bis 2030 gegenüber dem Basisjahr 2014 um rund 20 Prozent reduziert werden. Diese Reduktion verursacht Kosten in der Grössenordnung von gut 100 Millionen Franken, die zur Hauptsache von der Landwirtschaft selbst zu tragen sind.

2. Massnahmen

Die folgenden neun Massnahmen werden umgesetzt:

- M1 Abdeckung offener Güllelager
- M2 Ammoniakreduktion bei Stallbauten
- M3 Information und Beratung (Fachstelle Ammoniak)
- M4 Fütterung der Schweine mit eiweissreduziertem Futter
- M5 Emissionsmindernde Gülleausbringung
- M6 Ammoniakreduktion durch gesteigerten Weideanteil
- M7 Kommunikation Politik und Gesellschaft
- M8 Anträge an den Bund zur Ammoniakreduktion
- M9 Erfolgskontrolle und Überprüfung des Teilplans Ammoniak

M1 Abdeckung offener Güllelager: Alle noch offenen ca. 1'200 Güllelager werden mittels gängiger Systeme bis zum Jahr 2030 abgedeckt.

Offene Güllelager emittieren Ammoniak. Sie sollen deshalb abgedeckt werden. Als Abdeckung kommen feste Konstruktionen oder Schwimmfolien in Frage. Wenn während der Lagerung weniger Ammoniak entweicht, enthält die Gülle in der Folge mehr Stickstoff, was entsprechend bei der Ausbringung zu berücksichtigen ist. Eine emissionsarme Ausbringung ist für die Wirkung dieser Massnahme Voraussetzung. Die Änderung der LRV sieht ab 2022 eine Frist von sechs bis acht Jahren vor. Da die Emissionen im Kanton Luzern sehr hoch sind, soll die Umsetzung gestaffelt so erfolgen, dass die stärker emittierenden Anlagen nach Möglichkeit zuerst saniert werden. Daher soll die Sanierung der grossen, mehrheitlich Schweinegülle enthaltenden Anlagen bis 2025 prioritär angegangen werden.

M2 Ammoniakreduktion bei Stallbauten: Das «Merkblatt NH₃ bei Stallbauten» wird im Vollzug umgesetzt und periodisch überprüft und angepasst.

Bei Neubauten und Umbauten können bauliche Minderungsmaßnahmen mit einer Langzeitwirkung gut implementiert werden. Im Baubewilligungsverfahren können diese Massnahmen verbindlich festgesetzt werden.

M3 Information und Beratung (Fachstelle Ammoniak): Der Kanton Luzern hat eine Fachstelle Ammoniak geschaffen, die als Drehscheibe zwischen Vollzug, Beratung, Branche und Forschung agiert.

Information und Beratung dienen dazu, dass die betroffenen Kreise sensibilisiert werden und die Massnahmen somit zielgerichtet umgesetzt werden. Sie schafft auch Verständnis für die Notwendigkeit von Massnahmen, zumal in der Öffentlichkeit der Zusammenhang zwischen hohen Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung und ökologischen Schäden durch hohe Stickstoffeinträge wenig bekannt ist. Dies schmälert die Bereitschaft, Massnahmen umzusetzen. Die Kenntnis über die Problematik und über mögliche bauliche und betriebliche Massnahmen zur Minderung der Ammoniakemissionen bei Tierhaltern wird gefördert. Die ökologischen Kosten der intensiven Tierproduktion und des hohen Fleischkonsums sollen aber auch bei Konsumenten thematisiert werden.

M4 Fütterung der Schweine mit eiweissreduziertem Futter: Nach Ablauf der freiwilligen Ressourceneffizienzbeiträge des Bundes (ab 2022) werden in der Schweinehaltung die Tiere entsprechend ihrer Wachstumsphase hinsichtlich Eiweiss optimiert gefüttert.

Eine entsprechende Anforderung ist für alle Betriebe verbindlich. Durch eine abgestufte, bedarfsgerechtere Fütterung mit Eiweiss kann der Stickstoffinput bei der Schweinehaltung reduziert werden.

M5 Emissionsmindernde Gülleausbringung: Gülle und flüssige Vergärungsprodukte sind durch geeignete Verfahren, wie die bandförmige Ausbringung oder das Schlitzdrillverfahren, emissionsarm auszubringen. Im Weiteren soll der Verdünnungsgrad der Gülle erhöht werden.

Mit einer stärkeren Verdünnung der Gülle mit Wasser können die Ammoniakemissionen bei der Ausbringung verringert werden. Diese Massnahmen werden durch Beratung gefördert und durch Auflagen umgesetzt. Eine Ausbringung von Gülle ohne emissionsmindernde Techniken soll nur noch bei Hanglagen über 18% zulässig sein. Ab 2022 gilt dies gemäss LRV als Stand der Technik.

M6 Ammoniakreduktion durch gesteigerten Weideanteil: Für Milchkühe gilt ein steigender Weideanteil.

Ein höherer Weideanteil führt zu reduzierten Ammoniakemissionen, da auf der Weide der Harn direkt in den Boden gelangt und dort in Ammonium umgewandelt wird und nicht als Ammoniak in die Luft entweicht. Die Verschmutzung befestigter Flächen wird geringer. Die Rindviehhalter werden in der Umsetzung dieser Massnahme beraten und unterstützt.

M7 Kommunikation Politik und Gesellschaft: Zwischen Politik, Verwaltung, Verbänden, Landwirten und Bevölkerung wird eine aktive politische Diskussion zu anstehenden Landwirtschafts- und Umweltthemen geführt.

Mit dieser Massnahme soll - neben der Wertschätzung für die Landwirtschaft als wichtiger Nahrungsmittel- und Wirtschaftszweig - das Verständnis für die Zusammenhänge und die Akzeptanz für Massnahmen gefördert werden. Da die Massnahmen einschneidende Konsequenzen haben können, braucht es eine breite politische Abstützung dieser Entscheide. Andererseits sollen Wege zur Abgeltung ökologischer Leistungen gefunden werden, die der Wertschätzung von Biodiversität und intakter Landschaft gerecht werden.

M8 Anträge an den Bund zur Ammoniakreduktion: Zwischen der kantonalen Verwaltung (Iawa/uwe) und den zuständigen Bundesstellen (BLW/BAFU) wird eine aktive fachliche Diskussion zum Thema Ammoniak geführt und es werden Vorschläge und Anträge zur schweizerweiten Ammoniakreduktion formuliert.

Gewisse Massnahmen sind nicht oder nur schwer auf kantonaler Ebene umzusetzen. Massnahmen können auch zu einer Verzerrung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber Betrieben in anderen Kantonen führen. In diesen Fällen ist es wünschenswert, dass sie auf Bundesebene angegangen werden. Wirkungsvoll und sinnvoll wäre es beispielsweise, eine Lenkungsabgabe auf mineralischen Stickstoffdünger zu erheben.

M9 Erfolgskontrolle und Überprüfung des Teilplans Ammoniak: Im Jahr 2025 soll ein Bericht zum Umsetzungsstand erstellt werden.

Verlässliche statistische Zahlen sind für die Planung von Massnahmen unentbehrlich. So soll systematisch überprüft werden, ob die im Massnahmenplan beschlossenen Massnahmen die erwünschte Wirkung zeigen. Es ist auch denkbar, dass Massnahmen angepasst werden müssen, weil sich die Rahmenbedingungen geändert haben. Im Sinne einer rollenden Planung sollen, wenn nötig, die Massnahmen angepasst werden, wenn sie sich als nicht umsetzbar oder als nicht genügend wirkungsvoll erweisen.

3. Ergänzender Auftrag

Die Flachmoorverordnung des Bundes schreibt vor, dass die Kantone ökologisch ausreichende Pufferzonen um Moorflächen des Inventars ausscheiden sollen. Diese Verordnung

über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung wurde im Jahr 1994 in Kraft gesetzt. Für die Ausscheidung von Schutzzonen wurde eine Frist von sechs Jahren vorgegeben.

Für den Nahbereich von ökologisch sensiblen Gebieten (Naturschutzgebiete, Moore, Trockenwiesen) soll ein separates Projekt ausgearbeitet werden. Dieses soll Ammoniakemissionen durch erweiterte Massnahmen reduzieren. Diese sind notwendig, da ein grosser Teil des Stickstoffs aus Ammoniakemissionen von Tierhaltungsanlagen in einer Distanz von wenigen hundert Metern deponiert wird. Deshalb soll rund um ökologisch sensible Gebiete eine zusätzliche Schutzzone von rund 500 Meter angestrebt werden, in der für bestehende und neue Anlagen erhöhte Anforderungen gelten. Es muss insbesondere vermieden werden, dass neue tierintensive und stark ammoniakemittierende Anlagen in der Nähe von empfindlichen Gebieten gebaut werden können. Geeignete Vorgaben für die Bewirtschaftung in der unmittelbaren Umgebung werden noch zu erarbeiten und umzusetzen sein. Die Umsetzung erfolgt gestützt auf einen separaten Beschluss des Regierungsrates.

4. Fazit

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind eine Weiterentwicklung des Teilplans Ammoniak aus dem Jahr 2007. Zur Einhaltung der ökologischen Ziele (*Critical Loads*) nach dem Göteborger Protokoll müsste im Kanton Luzern die Ammoniak-Emissionen gegenüber dem Jahr 2000 um rund 70 Prozent gesenkt werden. Eine solche Emissionsminderung ist in kurzer Zeit nicht möglich; sie würde die Luzerner Landwirtschaft überfordern. Die vorgeschlagenen Punkte stehen im Einklang mit der «Strategie Agrarpolitik Kanton Luzern». Umwelt – Tierwohl – Energie: Die Umweltbelastungen durch die Luzerner Landwirtschaft müssen weiter reduziert werden. Der Massnahmenplan Ammoniak, Fortschreibung 2020 legt die zukünftigen Schwerpunkte fest.

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Der Teilplan Ammoniak in der Landwirtschaft, Schlussbericht Massnahmeplan II vom 25. Mai 2020 (Teilplan 2 Ammoniak des Massnahmenplans Luftreinhaltung) wird auf den 1. Juli 2020 in Kraft gesetzt. Er ersetzt den Teilplan Ammoniak aus dem Jahr 2007.
2. Der Teilplan 2 Ammoniak des Massnahmenplans Luftreinhaltung vom 20. Mai 2020 enthält die folgenden Massnahmen:
 - M1 Abdeckung offener Güllelager
 - M2 Ammoniakreduktion bei Stallbauten
 - M3 Information und Beratung (Fachstelle Ammoniak)
 - M4 Fütterung der Schweine mit eiweissreduziertem Futter
 - M5 Emissionsmindernde Gülleausbringung
 - M6 Ammoniakreduktion durch gesteigerten Weideanteil
 - M7 Kommunikation Politik und Gesellschaft
 - M8 Anträge an den Bund zur Ammoniakreduktion
 - M9 Erfolgskontrolle und Überprüfung des Teilplans Ammoniak

Die im Schlussbericht umschriebenen Massnahmen sind in Bezug auf Beschreibung, Zuständigkeiten, Realisierung, Termine und Finanzierung behördenverbindlich.

3. Zuständig für die Konkretisierung und Umsetzung der Massnahmen sind folgende Dienststellen:
 - Dienststelle Umwelt und Energie für die Massnahmen M1 und M9
 - Dienststelle Landwirtschaft und Wald für die Massnahmen M2, M4 und – in Zusammenarbeit mit dem BBZN – M5

- BBZN für die Massnahmen M3 und M6
- Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement für die Massnahmen M7 und M8.
- Dienststelle Umwelt und Energie für die Ausarbeitung und die Umsetzung des Zusatzprojekts «Reduktion der Ammoniakemissionen im Nahbereich von ökologisch sensiblen Gebieten»

Zustellung an:

- Dienststelle Landwirtschaft und Wald
- Dienststelle Umwelt und Energie
- Dienststelle Raum und Wirtschaft
- Berufsbildungszentrum Natur und Ernährung, Sennweidstrasse 35, 6276 Hohenrain
- Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Im Auftrag des Regierungsrates

Die stv. Staatsschreiberin:

