



10.08.2020

Klimaverträglichkeit in der UVP

Bericht zuhanden der UREK-S

17.071 n Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020

1 Ausgangslage

Nach Artikel 7a E-CO₂-Gesetz müssen bei der Errichtung oder der wesentlichen Änderung von Anlagen, die eine vom Bundesrat noch zu bestimmende Menge an Treibhausgasen verursachen, die technisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Verminderungsmassnahmen ergriffen werden. Diese Pflicht richtet sich an die Betreiber von Anlagen nach dem Umweltschutzgesetz (USG), wozu insbesondere Bauten, Verkehrswege und Terrainveränderungen zählen. Bei Anlagen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterstellt sind, wird im Rahmen dieser Prüfung festgestellt, ob das konkrete Projekt den Anforderungen von Artikel 7a E-CO₂-G entspricht. Bei nicht UVP-pflichtigen Anlagen ist die Einhaltung der Anforderungen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen.

Ein Antrag der UREK-S will die Kantone zu einer regelmässigen Berichterstattung über die überprüften Anlagen und die bewilligten Treibhausgasemissionen verpflichten. Zudem sollen die ins Emissionshandelssystem (EHS) eingebundenen Anlagenbetreiber nicht ausgenommen werden. An ihrer Sitzung vom 22. Juni 2020 hat die UREK-S diesen Antrag sistiert und die Verwaltung beauftragt, die Kantone zu konsultieren.

2 Grundsätzliches zur UVP

Der UVP unterstehen gemäss Artikel 10a Absatz 2 USG Anlagen mit einer potenziell hohen Umweltbelastung, bei denen die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen eingedämmt werden können. Anlagen, die zur Einhaltung des Umweltrechts nur gängige, hinlänglich bekannte Standardmassnahmen benötigen, sind nicht UVP-pflichtig. Aber auch diese Anlagen müssen die Vorschriften über den Schutz der Umwelt einhalten.

An der UVP sind verschiedene Akteure beteiligt: der Gesuchsteller, der eine Anlage bauen oder betreiben will, die für die Bewilligung zuständige Behörde und die kantonalen Umweltfachstellen sowie bei Vorhaben, die von einer Bundesbehörde bewilligt werden wie z.B. Nationalstrassen oder Flughäfen, das BAFU. Bei fossil-thermischen Kraftwerken muss das BAFU angehört werden. Die Erstellung des Umweltverträglichkeitsberichts (UVB) obliegt dem Gesuchsteller. Zur Vorbereitung des UVB wird eine Voruntersuchung durchgeführt. Sie soll aufzeigen, welche Auswirkungen der Anlage die Umwelt erheblich belasten können. Zusätzlich ist ein Pflichtenheft zu erarbeiten. Dieses muss aufzeigen, welche Umweltauswirkungen der Anlage im UVB untersucht werden müssen. Dabei sind die dazu vorgesehenen Untersuchungsmethoden sowie den örtlichen und zeitlichen Rahmen für die Untersuchung anzugeben. Die Voruntersuchung und das Pflichtenheft werden je nach Zuständigkeit entweder von der kantonalen Umweltschutzfachstelle oder vom BAFU geprüft. Der UVB muss alle Angaben enthalten, welche die zuständige Behörde benötigt, um das Vorhaben zu prüfen. Der UVB muss öffentlich zugänglich gemacht werden. Er wird von der zuständigen Behörde der kantonalen Umweltfachstelle bzw. dem BAFU zur

Prüfung weitergeleitet. Die zuständige Behörde entscheidet gestützt auf deren Stellungnahme. Direkt betroffene Dritte oder beschwerdeberechtigte Organisationen können vor dem Entscheid bei der zuständigen Behörde Einsprache erheben. Nach dem Entscheid steht ihnen das Beschwerdeverfahren offen; die erste Instanz bei Bundesverfahren ist das Bundesverwaltungsgericht.

3 Beurteilung der kantonalen Berichterstattungspflicht

Für die Umsetzung von Artikel 7a E-CO₂-Gesetz müssten die kantonalen Umweltfachstellen bzw. das BAFU die Richtlinien für Voruntersuchungen, Pflichtenheft und UVB um die Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen und Massnahmen zur Verminderung erweitern. Bei ungenügender Berücksichtigung muss die zuständige Behörde gestützt auf die Stellungnahme der kantonalen Umweltfachstelle bzw. des BAFU Nachbesserungen verlangen oder das Gesuch ablehnen.

Um der im Antrag geforderten Berichterstattungspflicht nachzukommen, müssten die Kantone die Angaben der Gesuchsteller über die erwarteten Treibhausgasemissionen aus dem UVB oder – bei nicht UVP-pflichtigen Anlagen aus dem Bewilligungsverfahren – in einen eigenen Bericht an den Bund übertragen.

Die Berichterstattungspflicht ist angesichts des damit verbundenen relativ geringen Aufwands für die Kantone vertretbar. Allerdings dürfte eine Auflistung der bewilligten Anlagen und der verbleibenden Treibhausgasemissionen allein wenig aussagekräftig sein. Der Bund könnte aber Anhaltspunkte dazu erhalten, bei welchen Anlagentypen in welchen Kantonen das Verminderungspotenzial ausgeschöpft wird. Dafür wären allerdings vertiefende Analysen und vergleichende Evaluationen nötig.

Die Konsultation beschränkte sich aufgrund ferienbedingter Abwesenheiten auf Gespräche mit Vertretern der Kantone Zürich (ebenfalls Präsident der Fachgruppe UVP), Bern, Genf (Vizepräsident der Fachgruppe EIE), Waadt (Präsidentin der Fachgruppe EIE) und St. Gallen.

4 Ausnahme der EHS-Unternehmen

Die dem EHS unterstellten Anlagen erhalten gemäss EU-weiten Benchmarks, die auch in der Schweiz angewendet werden, kostenlos Emissionsrechte zugeteilt. Für jedes Emissionsrecht darf eine Tonne CO₂ ausgestossen werden. Bestimmten Produkten sind in Anhang 9 der CO₂-Verordnung konkrete Benchmarks zugewiesen (z.B. Anzahl Emissionsrechte pro Tonne Produkt). Wer weniger treibhausgas-effizient produziert, muss die fehlenden Emissionsrechte erwerben. Aufgrund dieser Regelung ist der Anlagenbetreiber daher nicht verpflichtet, betriebseigene Massnahmen zu ergreifen. Solange die Kosten höher sind als die CO₂-Preise, lohnt sich in der Regel eine Investition nicht. Langfristig ist das EHS darauf ausgelegt, dass die teilnehmenden Anlagen in ihrer Gesamtheit klimaneutral betrieben werden müssen. EHS-Unternehmen müssen dem BAFU jährlich einen Monitoringbericht einreichen und Emissionsrechte im Umfang der ausgewiesenen Emissionen abgeben. Weil bedeutende Änderungen in der Regel eine Anpassung der zugeteilten Emissionsrechte nach sich ziehen, verfügt das BAFU auch angesichts der Vergleichswerte in der EU über ein umfassendes Bild, wo die EHS-Unternehmen in Bezug auf die Treibhausgasemissionen stehen. Eine weitere Berichterstattung der Kantone über die UVP, die für alle industriellen Betriebe durch kantonales Recht bestimmt ist, brächte daher kaum einen Mehrwert.

Würden den EHS-Unternehmen mit Artikel 7a E-CO₂-Gesetz alle technisch möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen abverlangt ohne die Möglichkeit, anstelle betriebseigener Massnahmen zusätzliche Emissionsrechte zu erwerben, hätten sie kaum einen Anreiz, Änderungen an der Anlage vorzunehmen, die eine UVP auslösen oder bewilligungspflichtig sind. In der Konsequenz könnte ein Unternehmen zum Beispiel davon absehen, eine fossile Wärmeerzeugungsanlage teilweise durch ein Holzheizkraftwerk zu ersetzen. Weil EHS-Unternehmen in der Regel UVP-pflichtig sind, könnten die beschwerdeberechtigten Umweltverbände Rechtsmittel ergreifen und aus Klimasicht eigentlich erwünschte Projekte verzögern.