

Interpellation Bisig-Rapperswil-Jona / Bosshard-St.Gallen / Cavelti Häller-Jonschwil
vom 13. Juni 2022

Reduktion der Ammoniak-Belastung

Schriftliche Antwort der Regierung vom 13. September 2022

Andreas Bisig-Rapperswil-Jona, Daniel Bosshard-St.Gallen und Franziska Cavelti Häller-Jonschwil erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 13. Juni 2021, welche Massnahmen zur Verringerung der Emissionen von Ammoniak (NH_3) die Regierung bisher getroffen hat, ob diese bisherigen Anstrengungen ausreichend sind und was die Regierung zur Schliessung von Ziellücken vorsieht. Weiter möchten die Interpellantin und die Interpellanten wissen, warum die Regierung bisher keinen Massnahmenplan oder Ressourcenprojekt lancierte und ob sie bereit sei, rasch einen Massnahmenplan für die Landwirtschaft zu erarbeiten und umzusetzen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Bundesämter für Landwirtschaft (BLW) und für Umwelt (BAFU) definierten im Jahr 2008 im Rahmen der «Umweltziele Landwirtschaft (UZL)» ein Ziel für die NH_3 -Emissionen: Diese dürfen 25'000 t NH_3 -Stickstoff (N) jährlich nicht überschreiten, damit die gesamtschweizerischen N-Einträge in empfindliche Ökosysteme soweit reduziert werden, dass deren «Critical Loads» (kritische Eintragswerte) für N nicht überschritten werden. Die NH_3 -Verluste, die von Anfang der 1990er-Jahre bis etwa zum Jahr 2000 – unter anderem infolge der Einführung der gesamtbetrieblichen Nährstoffbilanzierung im Ökologischen Leistungsnachweis – abgenommen hatten, stagnieren seither auf einem zu hohen Niveau. Im Jahr 2020 emittierte die Schweizer Landwirtschaft gemäss Berechnungen der Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL) 41'300 t NH_3 -N. Somit müssen die heutigen NH_3 -Emissionen um 16'300 t NH_3 -N bzw. um 39 Prozent reduziert werden, um das UZL für die NH_3 -Verluste zu erreichen.

Für den Kanton St.Gallen sind keine aktuellen NH_3 -Emissionszahlen bekannt. Da er zu den Kantonen mit der grössten Viehdichte gehört, dürfte die prozentuale Ziellücke bei den NH_3 -Emissionen jedoch ähnlich gross wie jene auf nationaler Ebene sein. Deshalb besteht, wie die Interpellantin und die Interpellanten richtig erwähnen, noch ein erheblicher Handlungsbedarf bezüglich der NH_3 -Verluste der St.Galler Landwirtschaft.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Im Kanton St.Gallen gab es bisher folgende Aktivitäten zur Reduktion der landwirtschaftlichen NH_3 -Emissionen:
 - Das Amt für Umwelt (AFU) verfügt im Rahmen von Baubewilligungsverfahren bereits seit dem Jahr 2012, als mit dem neuen Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1; abgekürzt EG-USG) die Vollzugsverantwortung für die Luftreinhaltung bei Hofdüngeranlagen von den Gemeinden auf den Kanton überging, beim Bau von neuen Güllesilos eine NH_3 -emissionsmindernde Abdeckung.
 - Das AFU vollzieht seit 1. Januar 2022 die Vorschriften über die Abdeckung von älteren, noch offenen Güllesilos gemäss der revidierten eidgenössischen Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1; abgekürzt LRV).
 - Das AFU, das Landwirtschaftsamt (LWA) sowie das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) unterstützen die nach EG-USG zuständigen politischen Gemeinden

in der Umsetzung eines weiteren neuen LRV-Obligatoriums, der Ausbringung von Gülle mit emissionsmindernden Schleppschlauchsystemen (Einführung auf 1. Januar 2024).

- Das AFU prüft im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung bei Neubauten von grossen Ställen, ob das Bauvorhaben zu übermässigen NH_3 -Emissionen und -Immissionen in sensiblen natürlichen Ökosystemen führt. Wenn das der Fall ist, werden die notwendigen emissionsmindernden Massnahmen verlangt.
- Die Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft des Kantons St.Gallen (LKG) vergibt auf Antrag Investitionshilfen für bauliche Massnahmen und Einrichtungen zur Verwirklichung ökologischer Ziele (Bundesmittel mit kantonaler Teilfinanzierung), unter anderem für die Abdeckung noch offener Güllesilos und weitere baulicher Massnahmen im Stallbereich zur Minderung der NH_3 -Emissionen.
- Das AFU beteiligt sich finanziell an der «Nationalen Drehscheibe Ammoniak», einem von Bund und Kantonen finanzierten neuen Beratungsprojekt, das zum Ziel hat, Wissen im Bereich der Reduktion der landwirtschaftlichen NH_3 -Emissionen zu sammeln und zu vermitteln sowie weitere konkrete Umsetzungsunterstützung, insbesondere im Bereich der Bauberatung, zu leisten.
- Das Landwirtschaftliche Zentrum SG (LZSG) thematisiert in Ausbildung und Beratung die Reduktion der NH_3 -Emissionen.
- Das AFU überwacht zusammen mit den anderen Ostschweizer Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein im Rahmen des OSTLUFT-Messnetzes die Luftqualität. Die Messergebnisse zur NH_3 -Konzentration in der Luft und zu den N-Einträgen aus der Luft in sensible Ökosysteme sind eine wichtige Datengrundlage für die Beurteilung des Ausmasses der NH_3 -Problematik, die Ableitung von Minderungsmaßnahmen und die Erfolgskontrolle für getroffene Massnahmen.

Eine Bewertung der bisherigen Massnahmen erfolgt in der Antwort auf Frage 2.

2. Wie anhand von Berechnungen der gesamten NH_3 -Emissionen der Schweizer Landwirtschaft (vgl. HAFL-Bericht vom 31. März 2022) und von Immissionsmessungen an zahlreichen Standorten in der Schweiz (vgl. z.B. OSTLUFT-Jahresbericht 2021) festgestellt wurde, nahmen die NH_3 -Verluste in der Schweizer Landwirtschaft und die Belastung empfindlicher natürlicher Ökosysteme im Zeitraum etwa ab dem Jahr 2000 bis heute kaum mehr ab. Somit sind im Kanton St.Gallen und in den anderen Kantonen die bisher umgesetzten Minderungsmaßnahmen nicht ausreichend, um das anspruchsvolle UZL für NH_3 -Emissionen zu erreichen.

Die grosse Ziellücke bei den NH_3 -Verlusten hat mehrere Ursachen:

- Der gesamte Nutztierbestand der Schweizer Landwirtschaft, der die wichtigste Bestimmungsgrösse des Hofdüngeranfalls und damit der NH_3 -Emissionen ist, hat trotz zahlenmässigen Veränderungen bei einzelnen Tierkategorien etwa seit dem Jahr 2000 kaum mehr abgenommen.
- Im gleichen Zeitraum hoben sich Massnahmen, die zu einer Abnahme bzw. Zunahme der NH_3 -Verluste führen, mehrheitlich gegenseitig auf, z.B. der vermehrte Einsatz von Schleppschlauchverteilern bei der Gülleausbringung (positiv) und der Bau von offenen Rindviehlaufställen (negativ).
- Es gibt bezüglich der NH_3 -Emissionen ein Spannungsfeld zwischen dem Umweltschutz und dem teilweise durch Direktzahlungen geförderten Tierwohl, insbesondere bei den tierfreundlichen Laufställen und Ausläufen.
- NH_3 -Minderungsmaßnahmen, die mittels Ressourcenprojekten oder Ressourceneffizienzbeiträgen zeitlich befristet gefördert worden waren, wurden nach Auslauf der Förderung von vielen Betrieben entgegen den Annahmen des Bundes nicht mehr weitergeführt.

Die Regierung sieht folgende Möglichkeiten zu einer Weiterentwicklung im Bereich der NH₃-Minderungsaktivitäten im Kanton St.Gallen:

- Mit einer LRV-Revision wurden kürzlich zwei Obligatorien eingeführt: emissionsarme Ausbringung von Gülle mittels Schleppschlauch und Abdeckung von offenen Güllelagern. Wichtig ist, dass diese neuen Obligatorien nun konsequent vollzogen werden. Das wird insbesondere die Gemeinden im Bereich des Schleppschlauchobligatoriums stark fordern. Für die Abdeckung der verhältnismässig wenigen noch verbleibenden offenen Güllelager ist das AFU verantwortlich.
- Zusätzlich zu den beiden LRV-Obligatorien sind auf Kantonsebene nur wenige wirksame Massnahmen denkbar, die über die beiden Obligatorien hinausgehen. Dies zeigt die aktuelle Situation anderer Kantone mit Massnahmenplänen und Ressourcenprojekten, die in einem neuen NH₃-Bericht von Umweltverbänden, der in der Interpellation angeführt wird, zusammengefasst ist.
- Im Bereich der Anwendung von Massnahmen gemäss dem Stand der Technik im Stallbau besteht im Kanton St.Gallen und in der ganzen Schweiz noch Nachholbedarf. Eine noch zu wenig angewendete technische Massnahme ist die Abluftreinigung bei neuen grösseren Schweine- und Geflügelstallbauten mit kontrollierter Luftführung. Auch hier sollten für weitere Fortschritte verschärfte Vorschriften durch die nationale Gesetzgebung geregelt werden.
- Weil sich die N-Effizienz mit technisch-organisatorischen Massnahmen nur begrenzt steigern lässt, wäre die effektivste und effizienteste Massnahme zur raschen und deutlichen Reduktion der NH₃-Emissionen die Einschränkung der Produktionsintensität, insbesondere ein Abbau von lokal hohen Tierzahlen. Diese wirksame, jedoch ökonomisch einschneidende Massnahme liegt nicht in der Kompetenz der Kantone.

Obwohl zurzeit noch nicht bekannt ist, ob der Bund nach den kürzlich erlassenen neuen LRV-Obligatorien weitere Verschärfungen im Bereich der landwirtschaftlichen NH₃-Emissionen beschliessen wird, werden andere kürzlich ergangene Entscheide zu einer Reduktion der NH₃-Verluste führen, deren Ausmass jedoch schwer zu prognostizieren ist. Der Bundesrat fällt am 13. April 2022 im Rahmen des Verordnungspakets zur parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» zwei für die Nährstoffverluste und damit auch für die NH₃-Emissionen wichtige Entscheide: Erstens müssen die landwirtschaftlichen Verluste von N und Phosphor (P) bis zum Jahr 2030 um 20 Prozent reduziert werden, und zweitens wird im Rahmen der gesamtbetrieblichen Nährstoffbilanz («Suisse-Bilanz») der bisherige Fehlerbereich (Toleranzbereich) von 10 Prozent bei N und P abgeschafft. Beide Massnahmen sind für Betriebe, die bisher auf einem hohen Nährstoffumsatzniveau produzieren, sehr einschränkend. Die beiden wirksamsten Anpassungsmassnahmen von intensiven tierhaltenden Betrieben sind die vermehrte Abgabe von überschüssigen Hofdüngern, was jedoch auf Abnehmerseite zunehmend schwieriger wird, sowie eine partielle Reduktion der Tierbestände. Die zweite Massnahme führt zusätzlich zu den bereits laufenden Minderungsaktivitäten zu einer weiteren Reduktion der NH₃-Emissionen.

3./4. Im Kanton St.Gallen wurde aus folgenden Gründen bisher kein Massnahmenplan und kein Ressourcenprojekt erarbeitet:

- Die Regierung stellt sich auf den Standpunkt, dass lufthygienische Vorschriften, insbesondere mit Blick auf die Gleichbehandlung der Adressaten, grundsätzlich durch die nationale Gesetzgebung geregelt werden sollen. So hat sich der Kanton St.Gallen in diesem Bereich immer für schweizweit einheitliche Regelungen eingesetzt.
- Der Kantonsrat lehnte es im Rahmen des Erlasses des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes (sGS 610.1; abgekürzt LaG) ab, eine gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an Ressourcenprojekte zu schaffen (der Bund richtet Beiträge nur aus, wenn der Kanton mitfinanziert).

- Nachdem der Bund ab dem 1. Januar 2008 die Möglichkeit von Ressourcenprojekten geschaffen hatte, wurde in den Jahren 2009 bis 2012 an der Erstellung eines St.Galler Ressourcenprojekts gearbeitet. Ein Projektteam unter der Leitung des LWA erarbeitete im Jahr 2010 eine Projektskizze für ein Ressourcenprojekt zu den Problemkreisen NH₃ und Boden. Im Jahr 2011 konnte mit dem BAFU ein Finanzhilfevertrag zur Ausarbeitung eines Ressourcenprojektantrags abgeschlossen werden. Im Rahmen des (Haushalts-)Entlastungsprogramms 2013 wurde jedoch vom Kantonsrat auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage im Nachtrag zum LaG im Jahr 2014 und auf das Einstellen finanzieller Mittel im Voranschlag verzichtet. Ohne kantonale Mitfinanzierung ist ein Ressourcenprojekt nicht durchführbar; deshalb wurden in der Folge die Arbeiten für einen Projektantrag eingestellt.
- Ressourcenprogramme müssen einen Innovationscharakter aufweisen, damit sie der Bund finanziell unterstützt. Entsprechende Massnahmen im Bereich der Reduktion der NH₃-Verluste sind kaum mehr vorhanden.
- Ausserdem würde ein Massnahmenplan oder ein Ressourcenprojekt ein ungünstiges Verhältnis von Aufwand zu Ertrag aufweisen. Wie erwähnt sind die wirksamsten Minderungsmethoden bereits obligatorisch und der zusätzliche Nutzen eines Massnahmenplans oder Ressourcenprojekts wäre gering. Demgegenüber stünde der erhebliche personelle und finanzielle Aufwand für die Erarbeitung und Umsetzung eines solchen Vorhabens.
- Der erwähnte NH₃-Bericht von Umweltverbänden zeigt auf, dass Kantone mit ähnlich hoher Nutztierdichte wie der Kanton St.Gallen, die Massnahmenpläne und Ressourcenprojekte erarbeitet haben, bezüglich NH₃-Emissionen und -immissionen in empfindlichen Ökosystemen nicht besser abschneiden als der Kanton St.Gallen.

Zusammenfassend bringt aus Sicht der Regierung zum jetzigen Zeitpunkt die Lancierung eines Massnahmenplans oder eines Ressourcenprojekts zur NH₃-Problematik keinen wesentlichen Mehrwert. Zwei wichtige Minderungsmassnahmen sind bereits mit einer kürzlichen LRV-Revision obligatorisch geworden (siehe die Antworten auf die Fragen 1 und 2). Weitere noch nicht verbindliche Reduktionsmassnahmen sind deutlich weniger wirksam; sie werden aus Effizienzgründen und hinsichtlich eines einheitlichen Vollzugs besser ebenfalls vom Bund zur Pflicht erklärt.

Auf Bundesebene wurde die Einführung einer ganzen Reihe von Massnahmen zur Reduktion von Nährstoffverlusten einschliesslich NH₃-Emissionen bereits beschlossen. Deren Umsetzung wird die ganze Branche, das heisst die landwirtschaftliche Praxis, vor- und nachgelagerte Firmen wie auch die Beratungs- und Vollzugsstellen sehr stark fordern. Die involvierten kantonalen Ämter beobachten die diesbezüglichen Entwicklungen laufend und sind in engem Austausch mit dem Bund. Es ist wichtig, dass die begrenzten Ressourcen von Kanton und Gemeinden für die Umsetzungsberatung und den Vollzug der bereits eingeführten Massnahmen effizient und effektiv eingesetzt werden.