



24.11.2016

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

zur Änderung der Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV; SR 814.018);

Anpassungen von Anhang 3 VOCV und der Branchenspezifischen Richtlinien

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	2
2	Eingegangene Stellungnahmen und grundsätzliche Beurteilung	3
3	Stellungnahmen im Detail	4
3.1	Anhang 3 Ziffer 112 Absatz 8.....	4
3.2	Anhang 3 Ziffer 12.....	4
3.3	Branchenspezifische Richtlinien.....	5

1 Ausgangslage

Aus den Vorläuferstoffen VOC (flüchtige organische Verbindungen / Volatile Organic Compounds) und Stickoxiden (NO_x) bildet sich unter Einwirkung von Sonnenlicht Ozon. Ozon ist der dominierende Bestandteil des Sommersmogs und eines der stärksten Oxidationsmittel und Reizgase überhaupt. Die Verminderung der VOC-Emissionen trägt neben der Reduktion der Ozonbelastung massgeblich zur Reduktion der Feinstaubbelastung und der gesundheitsschädigenden, krebserregenden Wirkung der Luftverschmutzung bei und führt damit zur Entschärfung mehrerer lufthygienischer Probleme gleichzeitig. VOC werden als Lösungsmittel in zahlreichen Branchen eingesetzt und sind in verschiedenen Produkten enthalten, z.B. in Farben, Lacken und diversen Reinigungsmitteln.

Gestützt auf die Artikel 35a und 35c des *Bundesgesetzes über den Umweltschutz* (USG; SR 814.01) ist am 12. November 1997 die *Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen* (VOCV, SR 814.018) in Kraft getreten. Die Lenkungsabgabe auf VOC wird seit dem 1. Januar 2000 erhoben. Der Abgabesatz beträgt seit dem 1. Januar 2003 drei CHF pro Kilogramm VOC. Die VOC-Lenkungsabgabe wird bei der Einfuhr in die Schweiz bzw. bei der Herstellung im Inland erhoben; werden VOC-haltige Produkte ins Ausland exportiert, wird die Abgabe zurückerstattet.

Die Kombination von Abgas- und Emissionsvorschriften sowie der VOC-Lenkungsabgabe hat in der Schweiz zu einem deutlichen Rückgang der VOC- und NO_x-Emissionen geführt, der aber noch nicht ausreicht. Im Jahr 2005 betragen die anthropogenen VOC-Emissionen rund 100'000 t.¹ Zur Einhaltung der Schutzziele im Bereich Ozon sind bis 2020 Reduktionen der VOC-Emissionen von mindestens 30 Prozent gegenüber 2005 notwendig². Die VOC-Emissionen betragen im Jahr 2014 rund 80'000 t.¹ Die sich daraus ergebende Ziellücke von mindestens 10'000 t VOC-Emissionen pro Jahr muss geschlossen werden. Es ist jedoch absehbar, dass auch diese Reduktion nicht ausreichen wird, um die geltenden Immissionsgrenzwerte für Ozon einhalten zu können.

Gemäss Artikel 35a Absatz 4 USG kann der Bundesrat VOC, die so verwendet oder behandelt werden, dass ihre Emissionen erheblich über die gesetzlichen Anforderungen hinaus begrenzt werden, im Ausmass der dafür zusätzlich aufgewendeten Kosten von der VOC-Lenkungsabgabe befreien. Diese Befreiungsmöglichkeit ist in Artikel 9 der VOCV geregelt. Für eine Befreiung müssen Betriebe bzw. Anlagenbetreiber drei Voraussetzungen erfüllen: (1) die VOC-Emissionen der stationären Anlage müssen die Grenzwerte der LRV um mindestens 50 Prozent unterschreiten, (2) die dafür eingesetzte Abluftreinigungsanlage (ALURA) muss während 95 Prozent der Betriebszeit verfügbar sein und (3) die VOC-Emissionen, die nicht über die ALURA geführt werden (diffuse Emissionen), müssen nach Bester verfügbarer Technik (BvT) reduziert werden.

Rund 100 Betriebe sind heute von der VOC-Lenkungsabgabe nach Artikel 9 VOCV befreit. Davon sind 42 Betriebe in der Chemie- und Pharmabranche tätig, 22 Betriebe im Bereich Verpackungsdruck, 8 Betriebe in der Verarbeitung von expandierbarem Polystyrol (sogenannte EPS-Betriebe) und 5 Betriebe in der Farb- und Lackherstellung. Die 23 restlichen Betriebe können keiner dieser Branchen zugeordnet werden.

Die dritte Befreiungsvoraussetzung wurde mit der Revision der VOCV im Jahr 2013 eingeführt. Die ersten beiden Befreiungsvoraussetzungen fördern den Einsatz von Abluftreinigungsanlagen mit hohem Wirkungsgrad und hoher zeitlicher Verfügbarkeit. Das verbleibende Reduktionspotenzial liegt aber vor allem bei der Reduktion der diffusen VOC-Emissionen, weshalb die dritte Befreiungsvoraussetzung von grosser Bedeutung ist. Diffuse VOC-Emissionen sind Emissionen, welche die ALURA gar nicht erreichen, sondern entlang des Produktionsprozesses bei den stationären Anlagen aufgrund ungenügender Erfassung in den Betriebsraum emittiert werden und anschliessend über Türen, Fenster und Schächte in die Umwelt entweichen. Ziel des dritten Befreiungskriteriums ist es deshalb, die diffusen VOC-Emissionen nach Möglichkeit bereits an der Quelle zu vermindern bzw. so gut wie möglich zu erfassen (und auf die ALURA zu führen).

¹ Quelle: BAFU

² Emissionsreduktionsziele gemäss Konzept betreffend lufthygienischen Massnahmen des Bundes vom 11. September 2009 und gemäss revidiertem Göteborg-Protokoll

Zur Verminderung der diffusen VOC-Emissionen definiert Anhang 3 der VOCV branchenübergreifende Anforderungen an die beste verfügbare Technik. Ergänzend dazu konkretisiert die Vollzugsmittteilung „*Verminderung der diffusen VOC-Emissionen für eine Abgabebefreiung nach Artikel 9 VOCV – Branchenspezifische Richtlinien*“ diese Anforderungen gemäss Anhang 3 Ziffer 2 VOCV für die meistbetroffenen Branchen:

- Verpackungsdruck inkl. Lackieren, Kaschieren und Laminieren,
- Chemie, Pharma-, Aromen- und Riechstoff-Herstellung,
- Farben-, Lack- und Bindemittel-Herstellung und
- Verarbeitung von expandierbarem Polystyrol (EPS).

In Bezug auf die Erfüllung der dritten Befreiungsvoraussetzung sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- Die Anlage erfüllt bereits zu Beginn der Abgabebefreiung die Anforderungen nach Anhang 3. Über die Erfüllung der Anforderungen ist für jedes Folgejahr ein Nachweis zu erbringen.
- Erfüllt die Anlage die Anforderungen nach Anhang 3 noch nicht, dann ist vom Anlagenbetreiber ein Massnahmenplan zu erarbeiten, der die Erfüllung der Anforderungen sicherstellt.

Um technische Entwicklungen im Bereich der Verminderung der diffusen VOC-Emissionen laufend zu berücksichtigen, sieht die VOCV in Artikel 9c Absatz 2 und Anhang 3 Ziffer 2 vor, die Anforderungen an die Beste verfügbare Technik alle fünf Jahre (BvT-Laufzeit) zu überprüfen und gegebenenfalls in der VOCV und in den Branchenspezifischen Richtlinien anzupassen. Die vorliegende Revision erfüllt diesen Auftrag der VOCV für die kommende BvT-Laufzeit 2018 bis 2022. Gleichzeitig werden parallel dazu die Branchenspezifischen Richtlinien angepasst. Die Anpassungen der BvT wurden in Arbeitsgruppen zusammen mit Vertretern der Wirtschaft und der Kantone sowie externen VOC-Experten des Bundes erarbeitet.

Über den Verordnungsentwurf wurde vom 10. August bis 7. Oktober 2016 eine schriftliche Vernehmlassung durchgeführt.

2 Eingegangene Stellungnahmen und grundsätzliche Beurteilung

Insgesamt sind im Rahmen der Vernehmlassung 34 Stellungnahmen eingegangen.

11 Kantone stimmen der Vorlage vorbehaltlos zu. 10 Kantone und der Cercl'Air stimmen der Vorlage grundsätzlich zu und stellen gleichzeitig verschiedene Anträge.

Die Vorlage zur Revision von Anhang 3 der VOCV sowie der branchenspezifischen Richtlinien findet eine vorbehaltlose Zustimmung bei den Kantonen BE, FR, GE, GL, JU, LU, OW, SH, SZ, UR und ZH. Die Kantone AG, BL, BS, SG, TI, VS und ZG sowie der Cercl'Air stimmen der Vorlage mit Änderungsanträgen zu.

Greenpeace, Praktischer Umweltschutz (PUSCH) sowie der WWF sind zwar nicht explizit zur Vernehmlassung eingeladen worden, haben sich aber ebenfalls positiv geäussert und dabei auch Anpassungsanträge eingebracht. Ihre identischen Stellungnahmen fordern weitergehende Anpassungen zu den Artikeln 9 und 9d VOCV. Da diese Artikel jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung waren, wird darauf in diesem Bericht nicht eingegangen.

Explizit abgelehnt wird die Vorlage - hauptsächlich Ziffer 112 Absatz 8 Anhang 3 VOCV - von den Wirtschaftsorganisationen economiesuisse, ECO SWISS, Handel Schweiz, Schweizerischer Gewerbeverband (sgv), Schweizerischer Kosmetik- und Waschmittelverband (SKW), Schweizerische Organisation für Lösemittel-Verwertung (SOLV), scienceindustries, Swissmem, Verband der Schweizerischen Lack- und Farbenindustrie (VSLF) sowie von VSSlubes.

Die LONZA SA und die Solothurner Handelskammer sind zwar nicht explizit zur Vernehmlassung eingeladen worden, haben sich aber ebenfalls ablehnend geäussert.

3 Stellungnahmen im Detail

Die Kantone AG, BE, BL, BS, GE, GL, JU, LU, OW, SG, SH, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH sowie der Cerc'l'Air begrüssen die Anpassung von Anhang 3 VOCV und der branchenspezifischen Richtlinien an den aktuellen Stand der Technik. Sie weisen darauf hin, dass diese Anpassungen zur Verbesserung der Luftqualität beitragen. Im Weiteren argumentieren sie, dass mit der Aktualisierung der Prozesse und Tätigkeiten gemäss bester verfügbarer Technik das vorhandene Emissionsreduktionspotenzial unter wirtschaftlichen Bedingungen erreicht werden kann. Der Kanton LU weist darauf hin, dass die vorgesehene Änderungen zusätzlichen administrativen Aufwand für die Kantone zur Folge habe und behält sich vor, die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten den betreffenden Betrieben weiter zu verrechnen. Der Kanton VS bemängelt, dass der Termin für die Einreichung der Massnahmenpläne per 30. April 2017 zu kurz sei. Der Kanton SG schlägt vor, für die Bestimmung und Quantifizierung der diffusen VOC-Emissionen ein wissenschaftlich fundiertes Tool vorzugeben, um den einheitlichen Vollzug zu gewährleisten.

Die Wirtschaftsorganisationen economiesuisse, ECO SWISS, Handel Schweiz, sgv, SKW, SOLV, scienceindustries, Swissmem, VSLF, VSSlubes sowie die LONZA SA und die Solothurner Handelskammer lehnen die Vorlage oder die vorgelegte Formulierung der Vorlage – hauptsächlich Ziffer 112 Absatz 8 von Anhang 3 VOCV - ab. Sie kritisieren im Übrigen auch, dass keine Unterschiede zwischen den verschiedenen VOC-Stoffklassen bezüglich der Jahresfracht gemacht werden. Im Weiteren wird kritisiert, dass das Merkblatt 55.22 als Vollzugsbestimmung nicht gleichzeitig mit der Verordnung in die Vernehmlassung geschickt worden ist.

3.1 Anhang 3 Ziffer 112 Absatz 8

Die Kantone BE, BL, BS, TI, VS sowie der Cerc'l'Air schlagen vor, in Anhang 3 Ziffer 112 Absatz 8 zusätzlich zum Kriterium von 500 kg/a pro Betriebsraum bei mehreren Betriebsräumen pro Produktionsgebäude ein Kriterium von 1000 kg/a pro Produktionsgebäude aufzunehmen. Der Kanton TG weist darauf hin, dass die Bestimmung der Jahresfracht problematisch sein wird. Es sollten Vorgaben zu deren einheitlichen Ermittlung gemacht werden. Der Kanton ZG verlangt eine eindeutige Definition der Begriffe „Lüftung“ und „Emissionen“.

Die Formulierung von Ziffer 112 Absatz 8 in Anhang 3 VOCV wird von den Wirtschaftsorganisationen economiesuisse, ECO SWISS, Handel Schweiz, sgv, SKW, SOLV, scienceindustries, Swissmem, VSLF, VSSlubes sowie von LONZA SA und der Solothurner Handelskammer abgelehnt. Sie argumentieren, dass das Kriterium der Jahresfracht der diffusen VOC für die Pflicht der Unterdruckregelung gemäss Ziffer 112 Absatz 8 Anhang 3 VOCV als absolute Grösse ohne Bezug zur VOC-Gesamtfracht eines Betriebes zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen Unternehmen führen würde und dass das Kriterium von 500 kg/a zu tief sei. Zudem würden gemäss economiesuisse, ECO SWISS, scienceindustries, SKW, SOLV und Swissmem der Gesamtumweltnutzen und die Wirtschaftlichkeit der geforderten Massnahmen zu wenig berücksichtigt.

Die Umweltorganisationen PUSCH, Greenpeace und der WWF verlangen in Ziffer 112 Absatz 8 von Anhang 3 VOCV, dass der in den Produktionsräumen geforderte Unterdruck kontinuierlich messtechnisch überwacht wird.

3.2 Anhang 3 Ziffer 12

Die Vorgaben zur Verringerung der diffusen VOC-Emissionen gemäss Ziffer 12 Anhang 3 VOCV werden von den Kantonen AG, BL, BS und GE explizit begrüsst. Die Kantone AG, BL, BS sowie der Cerc'l'Air schlagen zur besseren Verständlichkeit vor, die Textpassage „Mehrmalige Reinigung pro Woche...“ durch eine Neuformulierung wie z.B. „Erfolgt die Reinigung mehrmals pro Woche...“ zu ersetzen.

Economiesuisse, scienceindustries und Swissmem begrüssen die Vorgaben zur Verringerung der diffusen VOC-Emissionen gemäss Ziffer 12 Anhang 3 VOCV. Scienceindustries begrüsst die technischen Vorgaben zur Verringerung der diffusen Emissionen an den Stand der Technik in Ziffer 12 Anhang 3 VOCV explizit.

3.3 Branchenspezifische Richtlinien

Die Kantone BE, BL, BS, sowie der Cercl'Air schlagen vor, die prozessspezifischen Anforderungen für Anlagen, die sich keiner branchenspezifischen Richtlinie zuordnen lassen, mit den in den prozessspezifischen Anforderungen für Chemie-, Pharma-, Aromen- und Riechstoff-Herstellung aufgeführten Vorgaben für Laboratorien zu ergänzen, da auch in solchen Betrieben Laboratorien nicht gänzlich ausgeschlossen werden können und oft nicht zwischen Labor- und Produktionsemissionen unterschieden werden kann.

Die Kantone AG, BL sowie der Cercl'Air beantragen, im Kapitel 3.5 aufgeführten Anforderungen an Reinigungsprozesse analog den Anträgen zur Änderung der identischen Vorgaben in Ziffer 12 Anhang 3 VOCV anzupassen.

Zu den Branchenspezifischen Richtlinien gingen von den Wirtschafts- und auch von den Umweltorganisationen PUSCH, Greenpeace und WWF keine Rückmeldungen bzw. Anträge ein.