

Thesen zu einem neuen Bundesgesetz über den Umweltschutz = Thèses relatives à la nouvelle loi fédérale sur la protection de l'environnement

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria**

Band (Jahr): **69 (1977)**

Heft 3

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-941479>

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.

Thesen zu einem neuen Bundesgesetz über den Umweltschutz

Das Eidgenössische Departement des Innern hat Ende 1976 die Vertreter der Kantonsregierungen und Mitte Januar 1977 diejenigen von Wirtschafts- und Umweltschutzorganisationen zu je einer Besprechung über das neue Umweltschutzgesetz eingeladen. Dabei hat Bundesrat Dr. H. Hürlimann die «Thesen zu einem neuen Bundesgesetz über den Umweltschutz» vorgelegt, die wir nachfolgend deutsch und französisch veröffentlichen. Diese Thesen lassen einen neuen Gesetzesentwurf erwarten, der weniger weit gehen wird als der erste Entwurf. Insbesondere wird der veränderten Konjunkturlage Rechnung getragen. Das neue Gesetz wird weniger umfassend sein und sich auf einige Schwerpunkte konzentrieren. Vieles, das geregelt werden soll, wird in den Thesen noch offen gelassen, so dass eine abschliessende Beurteilung heute noch nicht möglich ist. GW

1. Die Notwendigkeit eines Umweltschutzgesetzes

Die Bundesverfassung (Art. 24septies) verpflichtet den Bund zum Erlass wirksamer Bestimmungen zum Schutz der Umwelt.

Trotz der Kritik am Vorentwurf vom 18. Dezember 1973 wurde in fast allen Vernehmlassungen der Erlass eines oder mehrerer, wenn auch beschränkter Umweltschutzgesetze gefordert.

Der Bund bedarf für seine internationale Zusammenarbeit der notwendigen innerstaatlichen gesetzlichen Grundlagen.

2. Konzeption eines neuen Umweltschutzgesetzes

Das neue Umweltschutzgesetz soll den im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Einwänden Rechnung tragen: Bessere Aufgabenteilung von Bund und Kantonen, Beschränkung auf die wesentlichen Materien, Berücksichtigung der wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten, klareres Verhältnis zur bestehenden Gesetzgebung, Berücksichtigung bestehender Verwaltungsstrukturen.

2.1 Zu behandelnde Bereiche

Beschränkung auf folgende Teilbereiche: Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Abfallbewirtschaftung und Stoffe, die sich auf die gesamte Umwelt schädlich auswirken.

Verzicht auf die im Vorentwurf vom 18. Dezember 1973 enthaltenen Vorschriften über den Schutz des Bodens und weiterer Lebensgrundlagen, den baulichen Umweltschutz, Energiesparmassnahmen, Abgaben, Haft- und Versicherungspflicht.

Diese Beschränkung ermöglicht die Regelung der vier sehr eng zusammenhängenden Teilbereiche in einem Gesetz.

2.2 Zweck

Gefährliche Umwelteinwirkungen sind zu verhindern. Die Zunahme weiterer Belastungen muss im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen begrenzt werden. Wenn möglich sollen bestehende Belastungen vermindert werden. Können die Belastungen nicht beseitigt werden, sind weitere Schutzmassnahmen zu treffen.

2.3 Verhältnis zur bestehenden Gesetzgebung

Das Umweltschutzgesetz wird kein Supergesetz, das über den andern Gesetzen steht. Bereits bestehende Gesetze sollen berücksichtigt, allenfalls durch besondere umweltbestimmte Vorschriften ergänzt werden (z. B. Gewässerschutz-

gesetz, Landwirtschaftsgesetz, Giftgesetz, Strassenverkehrsgesetz usw.).

Das Gesetz enthält Vorschriften und Richtlinien, die von den Behörden bei bestehenden Bewilligungs- und Entscheidungsverfahren zu beachten sind.

Im Umweltschutzgesetz sollen lediglich Probleme behandelt werden, die mit den geltenden Gesetzen nicht geregelt werden können.

2.4 Aufgabenteilung von Bund und Kantonen

Der Bund beschränkt sich auf den Erlass von Rahmenvorschriften, Grenzwerten, Bestimmungen über Stoffe und verbreitete Anlagen und Apparate sowie von Richtlinien und Empfehlungen.

Typenprüfungen und Bewilligungen sind der Vollzugskompetenz des Bundes zu übertragen, wenn das Gesamtinteresse dies erfordert (z. B. Bewilligungen über die gewerbmässige Beseitigung von Abfällen, Qualitätskontrolle von Brenn- und Treibstoffen).

Die Kantone sind zuständig für den Erlass eigener Vorschriften im Rahmen des Bundesgesetzes (z. B. Verschärfung der Minimalanforderungen des Bundes), den Vollzug des Gesetzes, soweit er nicht aus Gründen des Gesamtinteresses dem Bund übertragen werden muss, und für die Planungen im Rahmen des kantonalen Rechts.

2.5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit den bestehenden finanziellen und personellen Mitteln soll ein Optimum erreicht werden. Das Gesetz hält sich an den in der langfristigen Finanzplanung vorgesehenen Rahmen für Umwelt- und Gewässerschutz.

Das Gesetz soll die Bewältigung der Aufgaben ohne wesentlichen zusätzlichen Personalaufwand ermöglichen.

Das Gesetz sieht keine neuen, erheblichen Subventionen des Bundes vor.

2.6 Belastung der öffentlichen Hand und der Wirtschaft

Das Gesetz hält sich unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und der Wettbewerbsneutralität an das Verursacherprinzip.

Der öffentlichen Hand und der Wirtschaft sollen keine Lasten auferlegt werden, die über das finanziell und wirtschaftlich Tragbare hinausgehen, soweit es sich nicht um gefährliche Umwelteinwirkungen handelt.

2.7 Organisation und Verfahren

Die Kantone und die interessierten Kreise sind vor Erlass von Anwendungsvorschriften anzuhören.

Soweit möglich sollen die Vorschriften des Umweltschutzgesetzes in bereits bestehenden Bewilligungs- und Entscheidungsverfahren der Kantone berücksichtigt werden.

Nur ausnahmsweise sind auf Bundesebene neue Verfahren, z. B. Typenprüfungen und Bewilligungen, vorzusehen.

Die Pflicht zur Selbstkontrolle, die Erstellung von Umweltbelastungsprognosen, die Auskunfts-, Melde- und Kennzeichnungspflicht sollen die Kontrollen der Behörden weitgehend erleichtern.

2.8 Klare Regelung der Verpflichtungen und Zuständigkeiten

Die Bestimmungen sollen die Verpflichtungen für den Einzelnen klar umschreiben. Delegationen an den Bundesrat müssen Kriterien für den Erlass von Verordnungen enthalten, wenn nötig müssen dem Parlament politische Entscheidungsbefugnisse übertragen werden (nicht referendumspflichtige Bundesbeschlüsse).

3. Der Inhalt des neuen Gesetzes

3.1 Geltungsbereich

Das Gesetz beschränkt sich auf wesentliche oder verbreitete Ursachen der Umweltbelastung. Im Vordergrund stehen für

- die Luftverunreinigungen: der Verkehr, die Feuerungsanlagen, industrielle und gewerbliche sowie einzelne landwirtschaftliche Anlagen,
- die Lärmbekämpfung: der Verkehr, die industriellen und gewerblichen Anlagen, Waffen- und Schiessplätze sowie der Baulärm,
- die Stoffe: die Stoffe, die wegen Art, Menge oder Anwendungsweise zu Umweltbelastungen führen und von keiner bestehenden gesetzlichen Regelung ausreichend erfasst werden, wie z. B. Brenn- und Treibstoffe, Schädlingsbekämpfungsmittel, Schwermetalle usw.,
- den Abfall: die Abfälle aus Haushalten, Industrie und Gewerbe.

3.2 Schwergewicht der Massnahmen

Wenn immer möglich, sollen Umweltbelastungen an der Quelle bekämpft werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen folgende Vorkehren getroffen werden: Festlegung von Emissionsgrenzwerten, technische Vorschriften, Qualitätsanforderungen und Verbote.

3.3 Grenz- und Richtwerte

Für die Bekämpfung von Luftverunreinigungen und Lärm sind vorzusehen: Richt- und Grenzwerte für Emissionen und Immissionen.

Grenzwerte: Die Grenzwerte sind Minimalanforderungen und verpflichten Behörden und Private.

— Luftreinhaltung: Anlagen und Apparate müssen sich an Emissionsgrenzwerte halten.

— Lärmbekämpfung: Nicht standortgebundene Anlagen und Apparate müssen sich an Emissions-, standortgebundene Anlagen an Immissionsgrenzwerte halten.

Richtwerte: Die Richtwerte sind für die Behörden verbindliche Richtlinien für die Erteilung von Bewilligungen, für die Sanierungsmassnahmen sowie für weitere umweltrelevante Entscheidungen. Die Einhaltung der Richtwerte kann den Betroffenen nur im Rahmen des wirtschaftlich Tragbaren zugemutet werden.

3.4 Technische Vorschriften und Qualitätsanforderungen für:

- die Ausrüstung von Bauten und Anlagen (z. B. Einbau von Filteranlagen, Hochkaminen usw.),
- den Betrieb und das Produktionsverfahren (z. B. zeitliche Betriebsbeschränkungen, Verwendung schwefelarmer Brennstoffe usw.),
- Schutzmassnahmen (Schallschutzwände),
- die Zusammensetzung bestimmter Stoffe (z. B. Schwefelgehalt von Treib- und Brennstoffen, Klärschlamm, mineralische Handelsdünger).

3.5 Verhaltensvorschriften für:

- die Anwendung bestimmter Stoffe zur Verhinderung der missbräuchlichen Verwendung sowie von Nebenwirkungen,
- die Mitwirkung von Herstellern und des Zwischenhan-

dels bestimmter Produkte bei der Sammlung und Beseitigung von Abfällen.

3.6 Empfehlungen für:

- Nutzungsbeschränkungen an Verkehrsträgern (z. B. keine Wohnzonen in der Nähe von Autobahnen),
- die Zusammensetzung und Anwendung bestimmter Stoffe und Erzeugnisse.

3.7 Verbote für:

- die Herstellung, den Import und die Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe und Erzeugnisse (Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen für eine allfällige Ergänzung der Verordnung über verbotene giftige Stoffe),
- bestimmte Anwendungsarten von Erzeugnissen, die die Beseitigung der Abfälle wesentlich erschweren (z. B. Zyanide in Galvanisierbädern, Quecksilber in gewissen Thermometern usw.),
- materialaufwendige Verpackungen.

3.8 Bewilligungspflicht für:

- neue Anlagen, Apparate und Produktionsverfahren, die Umweltbelastungen bewirken können,
- die Errichtung von Deponien und die gewerbsmässige Beseitigung gefährlicher Abfälle, z. B. chlorierter Lösungsmittel,
- die Zulassung bestimmter Stoffgruppen, z. B. Schädlingsbekämpfungsmittel.

3.9 Massnahmen für bestehende Bauten und Anlagen

Das Gesetz enthält Grundsätze über Massnahmen der Behörden, Fristen und Verfahren für die Anpassung bestehender Bauten und Anlagen an die gesetzlichen Mindestvorschriften und Richtwerte.

3.10 Vollzug und Kontrolle

Neben den ordentlichen Vollzugsmitteln der Verwaltung sind folgende Kontrollmittel vorzusehen:

- die Durchführung der Selbstkontrolle bei der Herstellung und Verwendung umweltbelastender Stoffe (Einhalten von Sicherheitsvorschriften, sparsame Verwendung usw.),
- Kennzeichnungspflicht gewisser Stoffe und Erzeugnisse (z. B. Schwefelgehalt bei Heizöl, Lärmangaben auf Apparaten),
- Meldepflicht über Zwischenfälle und Ereignisse, die zu Umweltkatastrophen führen können, und über die Beseitigung gefährlicher Abfälle,
- Abgabe von Prognosen über Umweltbelastungen in Bewilligungsgesuchen,
- Abgabe von Gutachten der eidgenössischen und kantonalen Umweltschutzfachstellen gegenüber den zuständigen Entscheidungsinstanzen,
- Mitspracherecht der eidgenössischen und kantonalen Umweltschutzfachstellen bei wesentlichen umweltrelevanten Entscheidungen,
- Befugnis der Behörden, Auskünfte einzuholen, Stichproben und Messungen durchzuführen (Inspektionen, Einsicht in einschlägige Unterlagen),
- Erarbeitung von Luftreinhalteplänen.

1. Nécessité d'une loi sur la protection de l'environnement

La constitution fédérale (art. 24septies) oblige la Confédération à édicter des dispositions efficaces sur la protection de l'environnement.

Malgré les critiques adressées à l'avant-projet du 18 décembre 1973, presque tous les organes consultés ont demandé que la protection de l'environnement soit réglée par une loi unique ou plusieurs lois partielles.

La Confédération doit disposer de bases légales internes pour être en mesure de participer sur le plan international aux efforts entrepris dans le domaine de la protection de l'environnement.

2. Conception d'une nouvelle loi sur la protection de l'environnement

La nouvelle loi sur la protection de l'environnement doit tenir compte des objections exprimées dans le cadre de la procédure de consultation: mieux répartir les tâches de la Confédération et des cantons, se limiter aux sujets essentiels, prendre en considération les possibilités économiques, techniques et financières, définir une relation plus claire par rapport à la législation existante, tenir compte des structures administratives existantes.

2.1 Secteurs à traiter

On se limitera aux secteurs suivants: protection de l'air, lutte contre le bruit, économie des déchets et substances exerçant une action polluante sur l'ensemble de l'environnement.

On renoncera aux prescriptions contenues dans l'avant-projet du 18 décembre 1973, concernant la protection du sol et d'autres éléments vitaux, la construction en relation avec la protection de l'environnement, les mesures visant à économiser l'énergie, les taxes, la responsabilité civile et l'assurance obligatoire.

Cette limitation permet de régler ces quatre secteurs très étroitement liés en une seule loi.

2.2 Objectif

Il s'agit d'empêcher que l'environnement ne subisse des atteintes dangereuses. L'augmentation des autres charges polluantes doit être limitée dans le cadre des possibilités techniques et économiques. Si possible, les charges polluantes existantes doivent être diminuées. Si elles ne peuvent être éliminées, il y a lieu de prendre d'autres mesures de protection.

2.3 Relation par rapport à la législation existante

La loi sur la protection de l'environnement ne sera pas une loi supérieure aux autres. Celles qui existent déjà doivent être prises en considération, éventuellement complétées par des prescriptions spéciales allant dans le sens de la protection de l'environnement (par ex. loi sur la protection des eaux, loi sur l'agriculture, loi sur les toxiques, loi sur la circulation routière, etc.).

La loi contient des prescriptions et des directives que les autorités compétentes sont tenues d'observer dans le cadre des procédures existantes d'autorisation et de décision.

La loi sur la protection de l'environnement ne traitera que des problèmes qui ne peuvent pas être réglés par les lois en vigueur.

2.4 Répartition des tâches de la Confédération et des cantons

La Confédération se borne à établir des prescriptions-cadre, des valeurs limites, des dispositions sur des substances, des installations et des appareils courants ainsi que des directives et des recommandations.

La compétence d'exécution en matière d'expertises-types et d'autorisations doit être déléguée à la Confédération lorsque l'intérêt général l'exige (par ex. autorisations pour l'élimination professionnelle des déchets, contrôle de la qualité des carburants et combustibles).

Il incombe aux cantons d'établir leurs propres prescriptions dans le cadre de la loi fédérale (par ex. renforcement des exigences minimales de la Confédération), de veiller à l'exécution de la loi pour autant que cette compétence ne doive pas être déléguée à la Confédération pour des raisons d'intérêt général, et d'élaborer leur planification dans le cadre du droit cantonal.

2.5 Conséquences sur le plan des finances et du personnel

On visera à atteindre une solution optimum avec les moyens financiers et les effectifs de personnel existants. La loi s'en tient au cadre prévu dans la planification financière à long terme de la protection de l'environnement et des eaux.

La loi doit permettre de remplir les nouvelles tâches sans augmentation essentielle des effectifs de personnel.

La loi ne prévoit pas de nouvelles subventions considérables de la Confédération.

2.6 Charges des pouvoirs publics et de l'économie

La loi s'en tient au principe de la responsabilité causale, compte tenu du principe de la proportionnalité et de l'égalité des conditions de concurrence.

Pour autant qu'il ne s'agisse pas d'atteintes dangereuses à l'environnement, les pouvoirs publics et l'économie ne seront pas frappés de charges excédant leur capacité financière et économique.

2.7 Organisation et procédure

Les cantons et les milieux intéressés doivent être entendus avant la promulgation de prescriptions d'application.

Les prescriptions de la loi sur la protection de l'environnement doivent, autant que possible, être prises en considération dans les procédures déjà existantes d'autorisation et de décision des cantons.

De nouvelles procédures au niveau fédéral, par exemple pour les expertises-types et les autorisations, ne doivent être prévues qu'à titre exceptionnel.

L'obligation d'autocontrôle, l'établissement de pronostics de charge polluante, l'obligation de renseigner, d'annoncer et d'établir des signes distinctifs doivent contribuer dans une large mesure à faciliter les contrôles des autorités.

2.8 Réglementation claire des obligations et des compétences

Les dispositions doivent définir clairement quelles sont les obligations de chacun.

Les délégations de compétences au Conseil fédéral doivent contenir des critères pour l'établissement d'ordonnances; au besoin, des pouvoirs politiques de décision doivent être délégués au Parlement (arrêtés fédéraux non sujets au référendum).

3. Contenu de la nouvelle loi

3.1 Champ d'application

La loi se limite aux sources essentielles ou courantes de pollution de l'environnement. Elle traite au premier plan:

— la pollution atmosphérique: circulation routière, installations de chauffage, installations industrielles et artisanales, certaines installations agricoles;

— la lutte contre le bruit: circulation routière, installations industrielles et artisanales, places d'armes et places de tir, bruit des machines de chantier;

— les substances: substances qui, en raison de leur nature, leur quantité ou leur type d'utilisation, sont polluantes pour l'environnement et ne sont pas suffisamment réglées par des dispositions légales existantes, par exemple les combustibles et carburants, les insecticides, les métaux lourds, etc.;

— les déchets: déchets provenant des ménages, de l'industrie et de l'artisanat.

3.2 Contenu essentiel des mesures

Partout où il est possible de le faire, la pollution de l'environnement doit être combattue à la source. Afin d'atteindre cet objectif, les mesures suivantes doivent être prises:

établissement de valeurs limites d'émissions, prescriptions techniques, exigences de qualité et interdictions.

3.3 Valeurs limites et valeurs indicatives

Pour la lutte contre la pollution atmosphérique et contre le bruit, il faudra prévoir:

des valeurs limites et des valeurs indicatives pour les émissions et les atteintes.

Valeurs limites: Les valeurs limites sont des exigences minimales. Elles doivent être observées par les autorités et les particuliers.

— protection de l'air: les installations et appareils doivent satisfaire aux valeurs limites d'émission.

— lutte contre le bruit: les installations et appareils mobiles doivent satisfaire aux valeurs limites d'émission, les installations fixes aux valeurs limites d'atteinte.

— valeurs indicatives: Les valeurs indicatives sont des directives obligatoires pour les autorités lorsqu'il s'agit d'accorder des autorisations, de prendre des mesures d'assainissement ou d'autres décisions relatives à la protection de l'environnement. Le respect des valeurs indicatives ne peut être exigé que dans la mesure où il n'en résulte pas pour les intéressés des charges excédant leurs capacités économiques.

3.4 Prescriptions techniques et exigences de qualité pour:

— l'équipement des bâtiments et des installations (par ex. mise en place d'installations de filtrage, grandes cheminées, etc.);

— l'exploitation et le procédé de production (par ex. restrictions temporaires d'exploitation, utilisation de combustibles à faible teneur en soufre, etc.);

— les mesures de protection (parois de protection contre le bruit);

— la composition de certaines substances (par ex. teneur en soufre des combustibles et carburants, boues d'épuration, engrais minéraux commercialisés).

3.5 Prescriptions de comportement pour:

— l'application de certaines substances en vue d'en empêcher l'emploi abusif et d'en prévenir les effets secondaires;

— la collaboration entre les fabricants de certains produits et les commerçants en demi-gros pour le ramassage et l'élimination des déchets.

3.6 Recommandations pour:

— des limitations d'utilisation le long des voies de circulation (par ex. pas de zones d'habitation à proximité des autoroutes);

— la composition et l'application de certains produits et substances.

3.7 Interdiction pour:

— la fabrication, l'importation et l'utilisation de certains produits et substances dangereux (éventuellement, élargissement des bases légales en vue de compléter l'ordonnance sur l'interdiction de substances toxiques);

— certains types d'utilisation de produits qui causent des difficultés notables pour l'élimination des déchets (cyanures dans les bains de trempage, mercure dans certains thermomètres, etc.);

— les emballages entraînant un gaspillage de matériaux.

3.8 Obligation de présenter une demande d'autorisation pour:

— les nouveaux procédés de production, appareils et installations qui peuvent exercer une action polluante sur l'environnement;

— la construction de dépôts et l'élimination professionnelle des déchets dangereux, par ex. solvants chlorés;

— l'utilisation de certains groupes de substances, par ex. les insecticides.

3.9 Mesures pour les constructions et installations existantes

La loi contient des principes sur les mesures à prendre par les autorités, les délais et la procédure d'adaptation des constructions et installations existantes aux prescriptions minimales de la loi et aux valeurs indicatives.

3.10 Exécution et contrôle

Outre les moyens ordinaires d'exécution de l'administration, il faudra prévoir les moyens de contrôle suivants:

— obligation d'exercer un autocontrôle lors de la production et de l'utilisation de substances polluantes, respect des prescriptions de sécurité, utilisation économique, etc.;

— obligation d'établir des signes distinctifs pour certains produits et substances (par ex. teneur en soufre pour les huiles de chauffage, nombre de décibels pour les appareils);

— obligation d'annoncer les incidents et accidents qui peuvent provoquer des catastrophes pour l'environnement et de fournir des renseignements sur l'élimination des déchets dangereux;

— présenter des pronostics de charge polluante dans les demandes d'autorisation;

— présenter les expertises établies par les services fédéraux et cantonaux de la protection de l'environnement aux instances de décision compétentes;

— droit de regard des services fédéraux et cantonaux de la protection de l'environnement lors de la prise de décisions importantes pour l'environnement;

— droit des autorités d'exiger des renseignements, d'effectuer des mesures et des contrôles par sondage (inspection, examen de documents);

— élaboration de plans pour la protection de l'air.