

Oberaufsichtskommissionen rückblickend als kritisch beurteilt wird.

Ich komme zur Zusammenarbeit und zur Koordination der Oberaufsichtsgremien: In Bezug auf die Koordination zwischen den Oberaufsichtsorganen mussten Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen zur Kenntnis nehmen, dass weder die Finanzdelegation oder die Finanzkommissionen die Geschäftsprüfungskommissionen von sich aus über die bestehenden Geschäftsführungsprobleme bei Insieme informiert haben noch die Geschäftsprüfungskommissionen die Finanzdelegation oder die Finanzkommissionen jemals eingeladen haben, sie über Insieme zu informieren. Während eines Grossteils der Laufzeit von Insieme fand kein Austausch statt. Aufgrund der mit Insieme gemachten Erfahrungen sind die Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen klar der Ansicht, dass die Koordination zwischen den verschiedenen Organen der Oberaufsicht verbessert werden muss. Wir haben in diesem Bereich der Oberaufsichtskommissionen selbstverständlich keine Empfehlungen abgegeben, sondern Denkanstösse gegeben.

Ich komme zu den Schlussfolgerungen: Aus Sicht der Oberaufsichtskommissionen waren für das Scheitern von Insieme fünf übergeordnete Gründe entscheidend. Die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der betroffenen Stellen und damit die eigentlich wahrzunehmenden Rollen waren wiederholt unklar. Regeln wurden von verschiedenen Akteuren nicht eingehalten, Vorgaben – teils bewusst, teils aus Unkenntnis – oft nicht befolgt. Wenn überhaupt, erfolgten die Sanktionen sehr spät. Berichte und Informationen wurden ohne Bezugnahme auf die Rolle der Empfänger breit gestreut, ohne diese darauf hinzuweisen, zu welchen Zwecken sie dienten. Berichte und Informationen wurden in aller Regel entgegengenommen, ohne sie auch nur stichprobenmäßig auf ihre Plausibilität zu überprüfen. Auf vorhandene Fähigkeiten und Fachkenntnisse ausserhalb der eigenen Linien wurde nur ungenügend zugegriffen.

Den Handlungsbedarf haben die Oberaufsichtskommissionen in insgesamt 22 Empfehlungen, zwei Postulaten und einer Motion zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes, aber auch in einer Vielzahl von weiteren Feststellungen im Bericht aufgezeigt. Die Motion 14.4010 ist in der Zwischenzeit in beiden Räten eingereicht worden, die beiden Postulate 14.4011 und 14.4012 wurden im Ständerat eingereicht. Wir gehen davon aus, dass diese Motion und diese Postulate – wenn sie der Bundesrat zügig behandelt – bereits in der Frühjahrssession 2015 behandelt werden können.

Jetzt obliegt es den betroffenen Behörden, insbesondere dem Bundesrat und der Eidgenössischen Finanzkontrolle, und dann in einer zweiten Phase dem Gesetzgeber, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Die Oberaufsichtskommissionen erwarten bis Ende Februar 2015 deren Stellungnahme zu ihrer Untersuchung. Dann werden sich die Oberaufsichtsorgane mit den Feststellungen der Arbeitsgruppe befassen.

Le président (Hêche Claude, président): Il n'est pas dans les habitudes du président du conseil d'adresser des remerciements à un rapporteur, mais je souhaite le faire cette fois-ci. Je remercie vivement Monsieur Niederberger de la qualité du travail effectué et de celle du rapport qu'il vient de faire. Une présence plus nombreuse aurait été utile pour écouter ses propos. Merci, Monsieur Niederberger.

Niederberger Paul (CE, NW), für die Kommission: Vielen Dank, Herr Präsident, für die anerkennenden Worte. Ich möchte dieses Kompliment an die Sekretariate weitergeben, die eine ausgezeichnete Arbeit geleistet haben.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen
Il est pris acte du rapport*

11.4020

Motion Lustenberger Ruedi.

Für eine sachgerechte Verwendung von Biomasse-Reststoffen und gegen Technologieverbote

Motion Lustenberger Ruedi.

Pour une utilisation adéquate des résidus de la transformation de la biomasse et contre la prohibition de technologies

Nationalrat/Conseil national 17.09.13

Ständerat/Conseil des Etats 27.11.14

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Berberat, Bruderer Wyss, Cramer, Stadler Markus)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Berberat, Bruderer Wyss, Cramer, Stadler Markus)

Rejeter la motion

Le président (Hêche Claude, président): Un rapport écrit de la commission vous a été remis.

Bischofberger Ivo (CE, AI), für die Kommission: Die Kommission Ihres Rates hat die von Nationalrat Ruedi Lustenberger am 30. September 2011 eingereichte Motion an ihrer Sitzung vom 9. Oktober 2014 beraten. Ein entsprechender Bericht ist Ihnen zugestellt worden. Die Motion beauftragt den Bundesrat, dem Parlament die notwendigen Gesetzesänderungen zu unterbreiten bzw. Massnahmen zu treffen, damit bestehende Technologiebehinderungen und Verbote bei der sachgerechten Verwendung von Biomasse abgeschafft bzw. vermieden werden.

Der Nationalrat hat die Motion am 17. September 2013 mit 124 zu 52 Stimmen angenommen. Wie Sie aus dem Bericht ersehen, beantragt Ihnen die Kommission mit 7 zu 4 Stimmen, die Motion anzunehmen. Eine Kommissionsminderheit, angeführt von Kollege Didier Berberat, beantragt, die Motion abzulehnen.

Worum geht es? Die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes ist im Bereich der Biomasseverwertung darauf ausgerichtet, die Biomasse vollständig zu verwerten und darin enthaltene Nährstoffe und Strukturmaterialien in landwirtschaftlich oder gartenbaulich bewirtschaftete Böden zurückzuführen. Es ist am sachgerechtesten, Hofdünger direkt zu nutzen oder die biogenen Abfälle und den Hofdünger in umweltverträglich und effizient betriebenen industriellen oder landwirtschaftlichen Biogasanlagen zu vergären und anschliessend die im Hofdünger oder Gärgut verbliebenen Nährstoffe stofflich zu verwerten. Damit können die wertvollen Nährstoffe und Strukturmaterialien genutzt werden und gehen nicht verloren.

Die aktuelle Gesetzgebung verhindert aber, dass Hofdünger, Biomasse-Reststoffe oder Nahrungsmittelreste wie z. B. Kaffeesatz als Brennstoffe – vergleichbar mit Pellets – genutzt werden können. Zudem können beim Verbrennungsprozess biogener Abfälle problematische Emissionen entstehen, welche zu unangenehmen Geruchsbelästigungen führen oder in bestimmten Fällen gar ein Gesundheitsrisiko für die Bevölkerung darstellen können; dies, weil vor allem kleine Feuerungsanlagen nicht über entsprechende Abgasreinigungsanlagen verfügen. Weil die energetische Nutzung



von Biomasse nach heutigem Luftreinhalterecht in Feuerungsanlagen mit einer Leistung von mehr als 350 Kilowatt und entsprechender Ausstattung zur Abgasreinigung möglich ist, sieht der Bundesrat zurzeit keinen weiter gehenden Bedarf, die geltende Gesetzgebung im Bereich der Biomasseverwertung anzupassen. Er will aber die Entwicklung neuer Technologien, vorab bei geplanten Pilotprojekten, aufmerksam verfolgen. Dementsprechend beantragt der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 2011, die Motion abzulehnen.

Für die Mehrheit Ihrer vorberatenden Kommission erscheint es aber auch mit Blick auf die Revision des Umweltschutzgesetzes absolut sinnvoll, für innovative Ideen bei der Verwertung biogener Reststoffe die gesetzlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass – abweichend von oder in grosszügiger Interpretation der Biomassestrategie – die Verbrennung und damit in erster Linie energetische Nutzung möglich sei. Ebenso vertritt die Mehrheit der Kommissionsmitglieder die Meinung, dass die vorrangige stoffliche Verwertung bei Holz zwar durchaus sinnvoll ist, nicht aber bei Hofdünger oder Nahrungsmittelresten. Denn so besteht die reelle Chance, dass vor allem mit einer dezentralen Verbrennung neue Erwerbsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe geschaffen werden. Dies bedingt konsequenterweise sodann aber, wie vom Motionär, Herrn Lustenberger, gefordert, eine Gesetzgebung, welche keine der genannten Technologien benachteiligt.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen die Mehrheit Ihrer vorberatenden Kommission, die vorliegende Motion anzunehmen. Den Minderheitsantrag begründet Kollege Berberat.

Berberat Didier (S, NE): Je remercie le rapporteur d'avoir expliqué les tenants et aboutissants de la motion Lustenberger Ruedi. Au nom de la minorité de la commission, je vous demande de suivre le Conseil fédéral, qui s'exprimera tout à l'heure, et de rejeter cette motion.

En effet, à nos yeux, la réglementation fédérale actuelle est bonne. Elle respecte les principes suivants: la biomasse doit d'abord être utilisée sous forme matérielle avant d'être brûlée. Par exemple, le bois est utilisé prioritairement de manière noble avant d'être brûlé en dernier ressort.

Il a été prouvé scientifiquement qu'une partie de la biomasse est un jour ou l'autre transformée en déchet. Dans son traitement en tant que déchet, on essaie de l'utiliser d'abord sous forme d'engrais, de compost ou de biogaz et ensuite, si nécessaire, on la brûle. On ne la brûle d'ailleurs que si sa teneur en polluants empêche d'en faire une autre utilisation. De plus, l'autorisation de brûler les déchets biodégradables dépend de la taille de l'installation et du fait que cette dernière dispose d'un système de purification des effluents gazeux ou non. Brûler ce genre de composés est donc autorisé à des conditions garantissant la protection de l'environnement, notamment la qualité de l'air. A notre avis, cela doit se faire dans le respect des règles sanitaires correspondant au danger présent.

Je vous signale en outre que la minorité de la commission, de même que le Conseil fédéral, ne sont pas opposés au développement de nouvelles technologies. Celles-ci doivent toutefois respecter les principes généraux fixés par les lois que nous avons votées et par les ordonnances du Conseil fédéral prévoyant une valorisation de la matière, puis sa combustion, dans le respect des règles de sécurité.

Il est vrai que l'on peut se retrouver face à un conflit entre la protection de l'environnement, qui nous tient à cœur – et je crois que nous avons toujours voté sans problème des lois protégeant l'environnement –, et la valorisation maximale d'un certain nombre de matériaux pour produire de l'énergie. Parfois, même des offices fédéraux se trouvent confrontés à des réalités différentes. Par exemple, l'Office fédéral de l'environnement peut très bien demander des études complémentaires alors même que l'Office fédéral de l'énergie n'y voit pas de problème, parce qu'il ne s'occupe que de la composante énergétique.

Dans les deux cas qui ont été cités en commission et qui concernent une demande d'autorisation de brûler des pellets de crottin de cheval et des pellets de marc de café, l'Office fédéral de l'environnement a demandé la preuve qu'il s'agissait de la bonne solution de valorisation et qu'en cas de combustion, les règles sanitaires soient respectées.

Si cette motion a été déposée, c'est parce que deux cas ont été relevés, pour lesquels d'ailleurs l'Office fédéral de l'environnement, d'après ce que l'on nous a signalé en commission, attend toujours, de la part des deux entreprises, les preuves démontrant que la combustion – le fait de brûler les déchets – est sans danger pour l'environnement.

Or le droit en vigueur permet la combustion de résidus issus de la transformation de la biomasse dans les grandes installations. J'insiste beaucoup sur ce point parce qu'on a l'impression qu'on ne peut pas brûler ce genre de produits alors qu'en réalité on peut le faire, mais uniquement dans des installations respectueuses de la qualité de l'air.

Nous sommes bien entendu favorables à la valorisation de la biomasse conformément à la stratégie de la Suisse en matière de biomasse. Toutefois – je le répète une dernière fois –, cette utilisation ne doit pas avoir d'effets nuisibles sur l'environnement.

Au nom de la minorité de la commission, je vous demande de rejeter la motion Lustenberger, qui permettrait de recourir à de nouvelles technologies, mais à des technologies qui, à mon avis, vont à l'encontre des règles destinées à protéger la qualité de l'air.

Theiler Georges (RL, LU): Den Anstoss zu dieser Motion gab eine Firma im Kanton Luzern, die Firma Studer. Das ist eine kleine Firma. Sie hat ein Pelletiersystem entwickelt, welches am von uns installierten Regelwerk einfach scheitert. Mit diesem System lässt sich ein geschlossener Biomasse-Kreislauf erreichen, in welchem Reststoffe wie Hofdünger, Pferdemist, Biomasse-Reststoffe oder Nahrungsmittelreste – zum Beispiel Kaffeesatz – auf sinnvolle Weise verwertet werden können. Die dabei entstehende Asche lässt sich als Dünger wieder dem Boden zuführen. Es handelt sich also um ein integriertes System – genau das, was wir ja eigentlich wollen –, um ein System, bei dem die Luftreinhaltungsrichtlinien eingehalten werden können. Die Pellets sollen dann der Heizung zugeführt werden. Es ist also eine sinnvolle Energieverwertung. Etwas, was entweder auf den Mist käme oder weggeworfen würde, nochmals für die Energiegewinnung zu verwenden erscheint mir eigentlich sehr sinnvoll.

Die Firma hat das System zum Patent angemeldet. Um das Produkt in Verkehr zu bringen, wurde mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft, dem Bundesamt für Energie, der Regierung des Kantons Luzern, dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesamt für Umwelt das Gespräch gesucht. Alle Instanzen mit Ausnahme des Bafu befürworten das System. Beim Bafu wurde argumentiert, zunächst sei ein Forschungsprojekt vorzusehen. Ich meine, das ist für eine kleine Firma keine Möglichkeit, keine Variante. Sie hat die Mittel dafür nicht selber, und sie hat auch keinen Zugang zu Drittmitteln. Aber warum soll es ein Forschungsprojekt brauchen, wenn die schweizerische Gesetzgebung ein solches Konzept gemäss Bafu gar nicht zulässt? Da ist natürlich die Idee naheliegend, dass man das Gesetz entsprechend anpasst.

Dass das ganze Produkt auch noch verbessert werden kann, versteht sich von selbst. Ich meine aber, dass eine Reaktion, wie sie jetzt diese Firma erfahren hat, eigentlich einer Technologieverhinderung gleicht. Die Vorgaben betreffend Luftreinhaltung sind einzuhalten – da gibt es überhaupt nichts zu diskutieren –, selbstverständlich auch jene bezüglich Gewässerschutz und Abfall.

Mit solchen Pellets liesse sich Erdöl ersetzen, CO₂ reduzieren – also alles, was wir da gestern lange diskutiert haben, liegt in dieser Zielrichtung. Es wäre aber zusätzlich auch eine Erwerbsmöglichkeit für landwirtschaftliche Betriebe. Abfallmaterial liesse sich sinnvoll verwerten. Der Aufwand für eine anderweitige Verwertung fiele weg. Eine dezentrale



Lösung wäre vor allem in diesen ländlichen Gebieten sinnvoll. Deswegen bitte ich Sie um die Annahme der Motion Lustenberger.

Falls die Anlage die Anforderungen nicht erfüllen sollte, wie das von der Minderheit befürchtet wird, kann immer noch eingeschritten werden oder muss eingeschritten werden. Wir verfügen über die notwendigen Gesetze, wenn hier die Luftwerte nicht eingehalten werden. Von vornherein das Installieren einer Anlage zu untersagen geht aber meines Erachtens zu weit.

Berberat Didier (S, NE): Je prends très brièvement la parole pour répondre à Monsieur Theiler.

Il est vrai qu'un certain nombre d'offices fédéraux, tels que l'Office fédéral de l'énergie ou l'Office fédéral de l'agriculture, sont tout à fait favorables à ces projets. Mais, ce qu'il faut savoir, c'est que ces offices fédéraux ont des vocations différentes. L'Office fédéral de l'agriculture vise à favoriser les produits agricoles, l'Office fédéral de l'énergie défend la meilleure utilisation possible des différentes sources d'approvisionnement en énergie et l'Office fédéral de l'environnement a pour vocation de faire respecter les règles, des règles que nous avons décidées ici même, dans cette salle. Il n'y a pas d'interdiction à l'encontre des nouvelles technologies, mais on doit simplement faire en sorte de concilier à la fois la production d'énergies renouvelables et la protection de l'environnement.

Je rappelle que l'entreprise Studer, en tout cas jusqu'à preuve du contraire, n'a pas encore pu prouver qu'il n'y avait pas de problèmes. L'Office fédéral de l'environnement n'est pas fermé à ses innovations, mais il attend des preuves supplémentaires. Il appartient à l'entreprise de prouver qu'elle peut le faire et elle peut tout à fait brûler ses déchets dans des installations plus grandes.

Bischofberger Ivo (CE, AI), für die Kommission: Nur ganz kurz eine Intervention zur Frage, die jetzt natürlich auftaucht, wie das Ganze mit den Beschlüssen der aktuellen ersten Phase der grünen Wirtschaft kompatibel sei. Hier ist Folgendes auszuführen: Die Mehrheit der Kommission teilt klar den Standpunkt, dass die Biomasse möglichst vollständig verwertet und nach Möglichkeit dann in den natürlichen Stoffkreislauf zurückgeführt werden muss. Zudem sollten biogene Abfälle und Hofdünger grundsätzlich nur dann verbrannt werden, wenn ihre stoffliche Verwertung technisch nicht mehr möglich oder wirtschaftlich nicht tragbar ist. Die Mehrheit der Kommission hat sich dabei in ihrer Interpretation an der Biomassestrategie der Schweiz orientiert, die bekanntlich von den genannten Bundesämtern für Energie, Landwirtschaft, Raumentwicklung und Umwelt ausgearbeitet wurde. Es ist dann aber eine Interpretationsfrage, wie weit diese Strategie unterstützt werden soll. Die Position der Mehrheit ist, dass die Gesetze die anvisierten Ziele so ermöglichen sollen – und zwar im vorliegenden Fall sicher auch unter dem Titel Schutz der Umwelt und Schonung der Ressourcen –, dass sie Technologiemöglichkeiten bieten und nicht Technologieverboten gleichkommen.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Sie sind eigentlich schon wieder mitten in der Debatte vom Montag, in der Sie auch eine Revision des Umweltschutzgesetzes diskutiert haben. Hier verlangt der Motionär nichts anderes als eine Änderung des Umweltschutzgesetzes und des Gewässerschutzgesetzes mit den dazugehörigen Verordnungen. Sie haben am Montag bestätigt, dass der Kreislauf – zuerst das Vergären, dann die stoffliche Verwertung und am Schluss das Verbrennen – richtig ist, also nicht zuerst verbrennen und dann stofflich verwerten. Es gibt auch kein Wahlrecht, sondern nur diesen Kreislauf; darauf basiert gerade auch bei Biomasse die heutige Gesetzgebung.

Die heutige Gesetzgebung ermöglicht es selbstverständlich, Biomasse energetisch zu nutzen, aber eben gemäss folgendem Prozess: Zuerst die Vergärung und dann die stoffliche

Verwertung, und dann, wenn dies nicht möglich oder nicht sachgerecht ist, folgt die Verbrennung. Wir haben mit solchen neuen Ideen – z. B. Verbrennung von Kaffeesatz – nicht grundsätzlich ein Problem. Wir hatten eine Pilotanlage zur Kaffeesatzverbrennung im Kanton Freiburg, eine Pilotanlage, weil wir schlichtweg keine Kenntnisse haben, ob man Kaffeesatz verbrennen kann und was dies bezüglich Schadstoffen bedeutet. Man hat das unterstützt. Der Kanton Freiburg hat die Anlage dann gestoppt, weil herausgekommen ist – natürlich, Herr Ständerat Theiler, wurde auch gesagt, dass die Luftreinhalte-Verordnung selbstverständlich eingehalten wird, der Kanton ist ja dann im Vollzug verantwortlich –, dass die Verbrennung dieses Kaffeesatzes trotz Abluftreinigung zehnmal höhere Staubemissionen ergeben hat als eine Holzfeuerung. Deshalb musste man das Projekt einstellen. Solche Pilotanlagen sind sinnvoll, damit man schauen kann, was solche Technologien heute können.

Das Bafu hat deshalb – das war nicht ganz korrekt dargestellt – auch in diesem Luzerner Projekt zur Herstellung von Pellets aus Pferdemist für eine Pilotanlage Hand geboten, damit das einmal getestet werden kann. Wir wissen es noch nicht; wir wissen aber von anderen Anlagen, dass, weil Pferdemist viel Chlor enthält, die Gefahr besteht, dass beim Verbrennungsprozess Salzsäure und Dioxin freigesetzt werden. Das ist ein Risiko für die Umwelt und wäre völlig gegen die heutige Gesetzgebung und Verordnung. Wir können nicht einfach eine Freigabe machen, bevor wir wissen, dass für die Bevölkerung und die Umwelt keine Gefahr besteht. Wir haben aber nichts dagegen, dass man in Pilotanlagen einmal testet und schaut, ob es Technologien gibt, mit denen der Pferdemist besser verwertet werden kann.

Das Problem ist eben am Schluss die Kreislaufwirtschaft: Biomasse haben wir heute in der Landwirtschaft auch als Düngemittel, was sinnvoll ist. Die Biomasse enthält sehr viele Nährstoffe, die für den Boden wichtig sind. Wenn man diese Biomasse jetzt verbrennt, dann fehlen nachher bei den Böden die mineralischen Dünger. Man muss dann wieder Dünger zuführen, was eigentlich unsinnig ist. Deshalb hat man bisher diese verschiedenen Arten von Biomasse den Böden für die Humusbildung und für die Nährstoffqualität ohne Verbrennung wieder zugeführt. Sonst fehlen eben diese Nährstoffe und die Humusbildner.

Meiner Meinung nach ist es deshalb richtig und auch im Sinne Ihrer Beschlüsse vom Montag, an den Grundsätzen festzuhalten, wonach zuerst die stoffliche Verwertung und dann die Verbrennung kommt. Wir wollen aber Hand bieten für Ideen von innovativen Betrieben, die sagen, dass sie etwas entwickeln. Wir haben überhaupt nichts dagegen, dass man das testet. Deshalb sind für mich diese Pilotanlagen hier der richtige Ansatz. Wenn das funktioniert, dann ist es ja auch mit der heutigen Gesetzgebung völlig unproblematisch.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 24 Stimmen
Dagegen ... 17 Stimmen
(1 Enthaltung)