



Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement Graubünden
Departament d'educaziun, cultura e protecziun da l'ambient dal Grischun
Dipartimento dell'educazione, cultura e protezione dell'ambiente dei Grigioni

Erläuternder Bericht

zur

Teilrevision des Kantonalen Umweltschutz-
gesetzes (KUSG)

(Vernehmlassungsvorlage)

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Ausgangslage und Anlass für die Teilrevision..... | 3 |
| 2. | Anpassungen des KUSG aufgrund der Vorgaben aus dem übergeordneten Recht..... | 3 |
| 2.1. | Übergeordnetes Recht..... | 3 |
| 2.2. | Stand im Kanton Graubünden | 4 |
| 2.3. | Teilrevision des KUSG..... | 5 |
| 2.4. | Anpassungen der KUSV | 6 |
| 3. | Anpassungen des KUSG aufgrund der Erfahrungen mit dem geltenden Recht | 7 |
| 4. | Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln..... | 8 |
| 5. | Auswirkungen der Revision | 9 |
| 5.1. | Personelle Auswirkungen | 9 |
| 5.2. | Finanzielle Auswirkungen | 9 |
| 6. | Terminplan..... | 10 |

1. Ausgangslage und Anlass für die Teilrevision

Der Bund leistet namhafte Beiträge an die allastenrechtliche Sanierung von Schiessanlagen, bei der die Belastungen mit den giftigen Schwermetallen Blei und Antimon saniert werden.

Die Bundesbeiträge belaufen sich auf 40 % der Sanierungskosten bzw. bei 300-Meter-Schiessanlagen auf 8000 Franken pro Scheibe. Um diese Beiträge zu erhalten, müssen die Schiessanlagen mit emissionsfreien, künstlichen Kugelfängen (KKF) ausgerüstet werden. Dies muss gemäss den Vorgaben des Bundesrechts bis Ende 2020 erfolgen. Wird diese Frist nicht eingehalten, so entgehen dem Kanton Graubünden mehrere Millionen Franken. Daher soll im kantonalen Recht eine explizite gesetzliche Grundlage zur Sicherstellung der Ausrüstung der Schiessanlagen mit KKF geschaffen werden.

Im Kanton Graubünden sind rund die Hälfte der Schiessanlagen noch nicht mit KKF ausgerüstet. Dabei handelt es sich um Schiessanlagen aus den Bereichen Militär, Jagd und Sport. Da die Bundesbeiträge verfallen, wenn die allastenrechtlich zu sanierenden Schiessanlagen nicht innert Frist mit KKF ausgerüstet werden, besteht ein grosser und zeitlich dringlicher Handlungsbedarf.

Die Notwendigkeit der Ausrüstung mit KKF ist weitum bekannt. Alle Gemeinden wurden bereits zweimal (2009 und 2016) durch das Amt für Natur und Umwelt (ANU) angeschrieben und die Notwendigkeit der Installation der künstlichen Kugelfangsysteme erklärt. Bei verschiedenen Anlässen (z. B. Schiesskonferenz) sowie an mehreren Begehungen von Schiessanlagen zusammen mit Gemeinden und Betreibern wurde das Thema ebenfalls behandelt. Die Betreiber der Schiessanlagen werden auch durch den eidgenössischen Schiessoffizier bei jeder sich bietenden Gelegenheit über die Notwendigkeit der Ausrüstung mit KKF informiert. Viele Gemeinden und Vereine haben bereits zugesichert, ihre Schiessanlagen bis Ende 2020 auf künstliche Kugelfangsysteme umzustellen.

Ferner soll ein Artikel des Kantonalen Umweltschutzgesetzes (KUSG; BR 820.100) aufgrund der Erfahrungen mit dem geltenden Recht redaktionell angepasst werden.

2. Anpassungen des KUSG aufgrund der Vorgaben aus dem übergeordneten Recht

2.1. Übergeordnetes Recht

Die Allastensanierung der Schiessanlagen wird vom Bund mit Abgeltungen aus dem Fonds der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Allasten (VASA-Fonds) unterstützt. Die VASA-Abgeltungen betragen für 300-Meter-Schiessanlagen 8000 Franken pro Scheibe, für Kurzdistanz- und Jagdanlagen 40 % der anrechenbaren Sanierungskosten (Art. 32e Abs. 4

lit. c des Umweltschutzgesetzes [USG; SR 814.01], vgl. auch die Altlasten-Verordnung [AltIV; SR 814.680]).

Bedingung für den Erhalt von VASA-Abgeltungen ist jedoch, dass nach dem 31. Dezember 2020 nicht mehr ins Erdreich geschossen wird (Art. 32e Abs. 3 lit. c Ziff. 2 USG; bei Anlagen in Grundwasserschutzzonen ist diese Frist am 31. Dezember 2012 abgelaufen). Bei den weiter in Betrieb stehenden Schiessanlagen müssen daher bis Ende 2020 emissionsfreie KKF installiert werden. Bei den Wurftaubenanlagen ist die Bedingung für den Erhalt der VASA-Abgeltungen, dass nach dem 31. Dezember 2020 nur noch mit bleifreier Munition und auf schadstofffreie Scheiben geschossen wird.¹

Wenn Schiessanlagen nach 2020 nicht mit einem KKF ausgerüstet sind, aber weiterhin in Betrieb bleiben, entfallen bei den Altlastensanierungen die Beiträge des Bundes, was deutlich höhere Ausfallkosten zulasten des Kantons und der Standortgemeinde zur Folge haben wird. Diese werden gemäss geltendem Art. 49 Abs. 2 KUSG nach Abzug der Abgeltung des Bundes je zur Hälfte vom Kanton und von der Standortgemeinde getragen.

Inhaltlich gibt Art. 30 Abs. 3 USG bereits vor, dass Abfälle, wozu auch Munitionsabfälle gehören, umweltverträglich entsorgt werden müssen. Gemäss der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81) dürfen nur teer- resp. PAK-freie Wurftauben als Zielobjekte verwendet werden (Art. 3 i.V.m. Anhang 1.15 Ziff. 2 lit. d ChemRRV). Schiessanlagen für das ausserdienstliche Schiessen müssen schon aufgrund der Vorgaben des Militär- gesetzes (MG; SR 510.10) und der Schiessanlagen-Verordnung (SR 510.512) den Vorschriften über den Umweltschutz entsprechen (Art. 125 und 133 MG, Art. 1 und 5 Schiessanlagen- Verordnung). Diese materiellen Vorgaben werden mit der vorliegenden Teilrevision konkretisiert.

2.2. Stand im Kanton Graubünden

Im Kanton Graubünden gibt es aktuell etwa 140 in Betrieb stehende Schiessanlagen mit rund 240 Kugelfängen. Etwa die Hälfte der in Betrieb stehenden Schiessanlagen wurden noch nicht mit KKF ausgerüstet; die meisten davon sind altlastenrechtlich sanierungsbedürftig.

Bisher wurden im Kanton Graubünden 62 Schiessanlagen altlastenrechtlich saniert, wobei eine Anlage auch aus mehreren Kugelfängen bestehen kann. Die Kosten für die Sanierungen betrugen insgesamt rund 14,5 Mio. Franken. Ohne Berücksichtigung der Schiessanlage

¹ Vgl. zum Ganzen VASA-Abgeltungen bei Schiessanlagen, Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde, 2018 (www.bafu.admin.ch/uv-0634-d).

in Chur (2,6 Mio. Franken) und der Wurftaubenanlage in St. Moritz (ca. 4,8 Mio. Franken) betrugen die bisherigen Sanierungskosten für die restlichen 60 Anlagen durchschnittlich ca. 120 000 Franken pro Anlage.

Weitere Sanierungen sind zurzeit im Gang oder in Planung. Bei mehreren davon sind die geschätzten Sanierungskosten deutlich höher als der bisherige Durchschnittswert. Rechnet man deshalb mit durchschnittlichen Kosten von 150 000 Franken pro Anlage, ist von künftigen Sanierungskosten von ca. 22 Mio. Franken auszugehen. Davon werden ca. 14 Mio. Franken für Schiessanlagen anfallen, die in Betrieb sind, aber noch nicht mit einem KKF ausgerüstet wurden. Für die künftige Sanierung der altlastenrechtlich sanierungsbedürftigen Schiessanlagen, die bisher keine KKF haben, bedeutet das VASA-Abgeltungen von geschätzt **5,6 Mio. Franken**. Werden die in Betrieb stehenden Schiessanlagen nicht mit KKF ausgerüstet, entgeht dieser Betrag dem Kanton Graubünden.

In diesem Betrag ist die allfällige Sanierung weiterer Wurftaubenanlagen noch nicht enthalten, da die Sanierungskosten der Wurftaubenanlagen schwer abschätzbar sind. Im Kataster der belasteten Standorte des Kantons Graubünden sind 18 Wurftaubenanlagen eingetragen. Bei neun Anlagen besteht voraussichtlich kein Handlungsbedarf; weitere acht Anlagen sind vorerst als untersuchungsbedürftig klassiert. Die Anlage in St. Moritz wurde bereits saniert.

2.3. Teilrevision des KUSG

Einerseits soll eine klare gesetzliche Verpflichtung zur Ausrüstung der Schiessanlagen mit KKF geschaffen werden, andererseits eine gesetzliche Grundlage für die vorübergehende Sperrung der nicht nachgerüsteten Anlagen nach Fristablauf. Um hohe Ausfallkosten für Kanton und Gemeinden sowie weitere Schadstoffimmissionen in den Boden zu vermeiden, sollen diejenigen Anlagen, die die Voraussetzungen für die Auszahlung der VASA-Beiträge nicht erfüllen und deshalb dem Stand der Technik nicht entsprechen, ab Ende 2020 von Gesetzes wegen gesperrt werden. Die Sperrung wird wieder aufgehoben, sobald die KKF nachträglich installiert worden sind.

Die vorliegende Gesetzesrevision dient somit in erster Linie der Entlastung der Kantonsfinanzen. Daneben entspricht sie auch den Anliegen des Umweltschutzes, da die Ausrüstung der Schiessanlagen mit KKF dazu führt, dass weniger Schadstoffe, insbesondere Blei und Antimon, in die Umwelt gelangen.

Anlässlich einer Besprechung zwischen dem ANU, dem Amt für Militär und Zivilschutz sowie dem Amt für Jagd und Fischerei im August 2018 waren sich die Ämter einig, dass eine klare gesetzliche Grundlage für die Ausrüstung der Schiessanlagen mit KKF zu schaffen ist.

Der Kanton Bern, der ebenfalls über zahlreiche Schiessanlagen verfügt, hat im Berner Abfallgesetz eine analoge Regelung geschaffen.

Da die Vorgaben für die Ausrüstung der verschiedenen Schiessanlagentypen mit KKF in der Kantonalen Umweltschutzverordnung (KUSV; BR 820.110) detailliert geregelt werden sollen, ist davon auszugehen, dass – ausser bei Kipphasenanlagen (vgl. Kapitel 2.4) – keine Konkretisierung durch eine Verfügung erforderlich sein wird (unmittelbarer Gesetzesvollzug).

2.4. Anpassungen der KUSV

Das KUSG beinhaltet keine Details zum Stand der Technik bei den Kugelfängen. Der Stand der Technik soll in der KUSV wie folgt definiert werden:

- Schiessanlagen müssen mit standardisierten, d. h. durch die Schweizer Armee homologierten KKF betrieben werden. Dies gilt insbesondere für 25-, 50-, 100-, 150- und 300-Meter-Anlagen. Die Zwischenräume zwischen den einzelnen Kugelfangkästen müssen geschlossen werden. Die Ausfüllung muss mit Hardox Platten und PE-Verkleidung erfolgen. Dies entspricht den Vorgaben des eidgenössischen Schiessanlagenexperten (vgl. dessen Verfügung vom 20. März 2014).

Bei bereits mit KKF ausgerüsteten Schiessanlagen wird auch Holz in den Zwischenräumen bis zu den nächsten Unterhaltsarbeiten geduldet. Sobald grössere Unterhaltsarbeiten am Kugelfang durchgeführt werden, muss das Holz durch Hardox Platten ersetzt werden.

- Keileranlagen müssen grundsätzlich mit homologierten KKF betrieben werden. Alternative emissionsfreie, geschlossene Kugelfangsysteme sind nach Rücksprache mit dem ANU möglich, wenn sie gleichwertig sind.
- Für Rollhasenanlagen wurden noch keine geeigneten KKF entwickelt. Ohne geeignete KKF darf nur mit bleifreier Munition geschossen werden. Die verwendeten Zielscheiben müssen frei von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) sowie anderen Schadstoffen sein und nach den Schiessübungen periodisch gesammelt und gesetzeskonform entsorgt werden.
- Bei Wurftaubenanlagen sowie weiteren Anlagen ohne feste Ziele darf nur mit bleifreier Munition geschossen werden. Die verwendeten Zielscheiben müssen frei von PAK sowie anderen Schadstoffen sein und müssen nach den Schiessübungen periodisch gesammelt und gesetzeskonform entsorgt werden.
- Kipphasenanlagen müssen mit speziellen KKF betrieben werden. Vor der Prallplatte muss eine mindestens zwei Meter breite Fläche befestigt werden, damit der Schrot zusammengewischt und entsorgt werden kann und nicht in den Boden gelangt. Das ANU

kann zudem je nach Lage zusätzliche Massnahmen verlangen (z. B. Hochblende, Rückwand, Überdachung). Alternative emissionsfreie, geschlossene Kugelfangsysteme sind nach Rücksprache mit dem ANU und dem eidgenössischen Schiessoffizier möglich, wenn sie gleichwertig sind. Bei den Kipphasenanlagen ist eine Konkretisierung der Ausrüstungspflicht durch eine Verfügung erforderlich.

Bei der Ausrüstung mit KKF muss zudem Art. 3 AltIV eingehalten werden. Dieser gibt vor, dass belastete Standorte durch die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen nur verändert werden können, wenn sie nicht sanierungsbedürftig sind oder werden, ihre spätere Sanierung nicht wesentlich erschwert wird oder sie gleichzeitig saniert werden. In Fällen, bei denen eine spätere altlastenrechtliche Sanierung durch die Ausrüstung mit KKF erschwert wird, müssen die Arbeiten koordiniert werden. Dies ist insbesondere bei engen räumlichen Verhältnissen sowie bei Kipphasenanlagen der Fall. Diese Koordinationspflicht mit der altlastenrechtlichen Sanierung gemäss Art. 3 AltIV soll in der KUSV konkretisiert werden.

3. Anpassungen des KUSG aufgrund der Erfahrungen mit dem geltenden Recht

Im Rahmen der Reform des Finanzausgleichs wurde Art. 49 Abs. 2 KUSG per 1. Januar 2016 wie folgt angepasst: Können zahlungspflichtige Verursacherinnen oder Verursacher eines belasteten Standorts nicht ermittelt werden oder sind sie zahlungsunfähig, werden die von ihnen zu tragenden Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte (Ausfallkosten) nach Abzug der Abgeltungen des Bundes vom Kanton und den Standortgemeinden je zur Hälfte getragen.

In der Praxis wurde jedoch festgestellt, dass trotz dieser Anpassung immer noch verschiedene Meinungen bezüglich der Interpretation von Art. 49 Abs. 2 KUSG vertreten werden und teilweise weiterhin argumentiert wird, die Abgeltungen des Bundes müssten von den gesamten Kosten und nicht von den Ausfallkosten abgezogen werden. Dies hätte eine deutlich höhere finanzielle Belastung des Kantons zur Folge.

Um Interpretationsspielraum zu vermeiden und Klarheit zu schaffen, soll Art. 49 Abs. 2 KUSG sprachlich vereinfacht und somit verständlicher formuliert werden. Dabei handelt es sich um eine rein redaktionelle Änderung. Der Inhalt der Norm bleibt gleich, d. h. die Bundesbeiträge werden weiterhin von den Ausfallkosten und nicht von den gesamten Kosten der Altlastensanierung abgezogen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 34a KUSG Schiessanlagen

Der neue Art. 34a KUSG wird im Kapitel 4.1 (Abfallplanung und Entsorgungspflicht) eingeführt. Neue Schiessanlagen dürfen nur mit dem Stand der Technik entsprechenden KKF gebaut werden. Alte Erd- oder Holzkugelfänge bestehender Schiessanlagen sind durch KKF zu ersetzen. Bei der Nachrüstung der bestehenden Schiessanlagen mit KKF handelt es sich aus rechtlicher Sicht um eine abfallrechtliche Sanierung (vgl. Art. 30 Abs. 3 USG). Diese ist jedoch nicht mit der altlastenrechtlichen Sanierung zu verwechseln, bei der insbesondere Blei und Antimon aus dem Boden entfernt werden. Verantwortlich für die Ausrüstung mit KKF sind die Inhaber der Schiessanlagen. Die Frist und die Folgen bei Nichtbeachtung von Art. 34a KUSG sind in Art. 59b KUSG formuliert.

Bei gewissen Schiessanlagen ist es allerdings aus technischen Gründen nicht möglich, KKF zu installieren (so in Wurftaubenschiessanlagen und Rollhasenanlagen). Bei diesen Anlagentypen sind die Anforderungen des Art. 32e Abs. 3 USG, wonach an sich keine Abfälle mehr in den Boden gelangen dürfen, erfüllt, wenn schadstofffreie Geschosse und Zielobjekte verwendet werden. Dies bedeutet, dass bleifreie Munition eingesetzt wird und die Wurftauben frei von PAK sowie anderen Schadstoffen sein müssen. Die Bestimmungen zum Stand der Technik sollen auf Verordnungsstufe (KUSV) festgelegt bzw. konkretisiert werden (vgl. Kapitel 2.4).

Art. 49 KUSG Kostentragung

Die neue Formulierung des Art. 49 Abs. 2 KUSG ist eine rein redaktionelle Anpassung. Durch die sprachliche Vereinfachung soll noch klarer zum Ausdruck gebracht werden, wie die Abgeltungen des Bundes für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von Altlas-ten verwendet werden. Diese werden gemäss langjähriger Praxis im Kanton Graubünden in erster Linie zur Deckung der Ausfallkosten verwendet und sind von diesen abzuziehen.

Art. 59b KUSG Übergangsbestimmung zur Änderung vom xxx, 1. Frist und Sperrung

Die Ausrüstung der Schiessanlagen mit KKF gemäss Art. 34a KUSG muss bis zum 31. Dezember 2020 abgeschlossen sein. Die Frist ist durch Art. 32e Abs. 3 lit. c Ziff. 2 USG vorgegeben. Wird diese Frist nicht eingehalten, entfallen die Abgeltungen des Bundes für die Sanierung der Schiessanlagen.

Die bis zum 31. Dezember 2020 nicht nachgerüsteten Schiessanlagen sind automatisch von Gesetzes wegen gesperrt und dürfen nicht weiterbetrieben werden. In Anlehnung an die

Schiessanlagen-Verordnung handelt es sich um eine Sperrung und nicht um eine Schliessung oder Aufhebung der Schiessanlagen. Die Sperrung kann aufgehoben werden, sobald die Ausrüstung mit einem KKF erfolgt ist.

Art. 59c KUSG 2. Kostentragung

Die Gemeinden haben einen viel engeren Kontakt zu den ortsansässigen Schiessvereinen als der Kanton. Zudem sind sie z. T. (beim Schiesswesen ausser Dienst) gesetzlich verpflichtet, einen Schiessstand zur Verfügung zu stellen (Art. 133 MG). Gemäss Art. 5 der Schiessanlagen-Verordnung müssen Schiessanlagen den Vorschriften über den Umweltschutz entsprechen. Die Gemeinden wurden bereits mehrmals über die notwendige Ausrüstung der Schiessanlagen mit KKF informiert. Es ist deshalb auch eine Aufgabe der Gemeinden zu prüfen, dass die Schiessanlagen auf ihrem Gebiet dem Stand der Technik entsprechen, und dem Kanton allfällige Unregelmässigkeiten zu melden. Wenn die Standortgemeinde nichts unternimmt, um die Schiessanlagen gemäss Art. 34a KUSG mit KKF nachzurüsten bzw. durch den Schiessverein nachrüsten zu lassen oder die Einhaltung der Sperrung nicht gewährleistet, soll der Kanton von seiner Pflicht zur Zahlung der Hälfte der Ausfallkosten gemäss Art. 49 Abs. 2 KUSG befreit werden. In diesem Fall soll die Gemeinde die Ausfallkosten alleine tragen.

5. Auswirkungen der Revision

5.1. Personelle Auswirkungen

Die Teilrevision des KUSG hat keine personellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden.

5.2. Finanzielle Auswirkungen

Falls Schiessanlagen nach dem 31. Dezember 2020 ohne KKF betrieben werden, entgehen dem Kanton Graubünden gemäss aktueller Schätzung Bundesbeiträge von rund 5,6 Mio. Franken für die allastenrechtliche Sanierung von Schiessanlagen. Da der Kanton nach geltendem Recht die Hälfte der Ausfallkosten für die Allastensanierung von Schiessanlagen übernehmen muss, hat der Kanton ein hohes finanzielles Interesse an der Teilrevision des KUSG.

Da die Gemeinden nach geltendem Recht zusätzlich zum Anteil als Verhaltensstörer und/oder Zustandsstörer die Hälfte der Ausfallkosten für die Allastensanierung von Schiessanlagen übernehmen, ist vorliegende Teilrevision auch für die Gemeinden aus finanzieller Sicht

positiv zu betrachten. Gemäss aktueller Schätzung sind es Einsparungen von ca. 2,8 Mio. Franken.

Falls die Vorschriften von Art. 59b KUSG nicht eingehalten werden und insbesondere trotz Sperrung der Schiessanlage weiter geschossen wird, so soll die Gemeinde gemäss dem geplanten Art. 59c KUSG die Ausfallkosten volumnfänglich tragen. Dies kann in Einzelfällen zu einer höheren finanziellen Belastung der Gemeinde führen. Die Kantonsfinanzen würden hingegen entlastet.

Die rein redaktionelle Änderung von Art. 49 Abs. 2 KUSG hat keine finanziellen Auswirkungen.

6. Terminplan

Die Beratung der Vorlage im Grossen Rat ist für die Oktobersession 2019 vorgesehen. Es ist geplant, die Teilrevision des KUSG per 1. März 2020 in Kraft zu setzen. Die Teilrevision der KUSV soll gleichzeitig wie diejenige des KUSG in Kraft treten.