

Per Mail an:

POLG@BAfU.admin.ch

Kopie an:

marlene.dias@bafu.admin.ch

Bundesamt für Umwelt

Vernehmlassung zur LSV

Im Verordnungs-Paket

«Umwelt Frühjahr 2012»

Effretikon / Bern, 20. August 2020

Stellungnahme des Verbandes der Umweltfachleute (svu|asep) zur Lärmschutz-Verordnung (LSV)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der svu|asep, als Verband mit seinen rund 500 engagierten Fachleuten in den Bereichen Landschafts- und Stadtökologie, Umweltberatung, Umwelttechnik nimmt gerne die Gelegenheit wahr, zur Revisionsvorlage betr. Lärmschutz-Verordnung (LSV) Stellung zu nehmen:

Wir bedanken uns für diese Möglichkeit, beantragen Ergänzungen bei den Artikeln 14 und 24 und äussern uns primär zu den vorgesehenen Anpassungen der Artikel 21 bis 24 der LSV. Wir treten grundsätzlich wie folgt darauf ein:

Die vorgesehenen Änderungen sind teilweise geeignet, die bisherigen Anstrengungen zur Lärmbekämpfung weiterzuführen. Wir haben aber erhebliche Zweifel, ob die Massnahmen zur effektiven Lärmreduktion nach jahrzehntelangen Wartefristen und Verzögerungen künftig genügend energisch vorangetrieben werden. Das Bewusstsein für den Lärmschutz als Daueraufgabe muss deshalb bei vielen Stellen und dort meist stärker als bis anhin geschärft werden. Dies analog zur Aussage (gemäss ASTRA):

Lärmschutz als Daueraufgabe

Aufgrund des stetig wachsenden Verkehrsaufkommens auf vielen Nationalstrassenabschnitten und der Siedlungsentwicklung ist der Schutz von Anwohnenden vor übermässigem Lärm zur Daueraufgabe geworden. Das bedeutet, dass auch auf bereits sanierten Strecken zusätzliche Massnahmen nötig sind.

In diesem Sinne haben die Bundesbehörden und die Anstalten des Bundes weiterhin eine Vorbildfunktion wahrzunehmen und es ist vom Grundsatz her verständlich, dass eine absolute Gleichstellung aller Betroffenen an unterschiedlichen, lärmerezeugenden Anlagen nicht wird hergestellt werden können. Gerade deshalb sind aktuell die Kantone noch stärker in die Pflicht zu nehmen!

Bei Inkrafttreten der Lärmschutz-Verordnung (LSV) war vorgesehen, die Sanierungen innerhalb einer Frist von 15 Jahren und somit bis 2002 durchzuführen. Auch später verlängerte Fristen (bis 2015, resp. 2017) wurden von den Anlagenbetreibern verbreitet nicht eingehalten.

brunnigasse 60
postfach
3000 bern 8

t: 031 311 03 02
f: 031 312 38 01
info@svu-asep.ch
www.svu-asep.ch

Der erläuternde Bericht zur Änderung der LSV stellt in Aussicht, dass für die Verlängerung der Programmvereinbarung 3 bis Ende 2024 mit der Bereitstellung von weiteren Mitteln des Bundes in Abhängigkeit von der Budgetierung gerechnet werden kann. Für die Gewährleistung der Kontinuität in den laufenden Massnahmenplanungen und Ausführungsarbeiten sowie für die Aufrechterhaltung der Anstrengungen zum Abschluss der Erst-Sanierungen ist dies eine erfreuliche Absichtserklärung. Die entsprechenden Mittel müssten:

- **erstens** deutlich erhöht werden, damit die aufgestaunten Pendenzen rascher und effizienter abgearbeitet werden können. Dementsprechend sind auch die Bundesbeiträge klar zu erhöhen, was bei Lichte betrachtet auch den Zielen der Motion 19.3237 von (em.) Ständerat Claude Hêche (JU) entspricht. Diese Motion wurde am 9. Dez. 2019 mit 136 Ja- zu 50 Nein-Stimmen klar angenommen.

- **und zweitens** deutlich stärker, dem Verursacherprinzip entsprechend sowohl auf Bundesebene aber auch auf kantonaler und kommunaler Ebene noch klarer aus motorfahrzeugverkehrs-abhängigen Steuern und Abgaben finanziert werden. Dies soll künftig nicht nur für «Hauptstrassen, sondern künftig insbesondere auch für kürzere, besonders belastete Strecken innerorts auf kantonalen und kommunalen (Sammel-)Strassen gelten.

1. Stossrichtungen:

- Der Druck auf jene Kantone, welche bei den Lärmsanierungen grosse Pendenzen kennen, muss deutlich erhöht werden: Dies könnte evtl. über Leistungsabzüge bei den generellen Bundesbeiträgen an die Agglomerationsprogramme geschehen. Konkret schlagen wir vor, dass der Weg gezielter «Sanktionen» über die Agglomerationsprogramme gesucht wird [vgl. Abschnitt 3.1].
- Lärmschutz muss noch ausgeprägter fahrzeugseitig und somit direkt an der Quelle ansetzen: Dazu sind die Lärmemissions-Vorschriften in den entsprechenden Normen beim Fahrzeug-Import und den Reifen zu verschärfen. Nicht den Normen entsprechende, bereits im Verkehr befindliche Fahrzeuge sind auf Kosten der Halter [innert gebührender Übergangsfristen] nachzurüsten.
- Die Weiterführung der Bundesbeiträge ist ab 2023 so zu erhöhen, dass in kürzerer Zeit mehr Personen vor Lärm geschützt werden – Dies auch unabhängig davon, ob mit einer bestimmten, isolierten Massnahme bereits die Grenzwerte unterschritten werden können oder evtl. nur angenähert werden: Besser spürbare und hörbare Massnahmen rasch treffen, als auf diese gänzlich zu verzichten. Insbesondere sind die Unterstützungsleistungen für Lärmschutzmassnahmen an der Quelle, wie lärmarme Beläge und Temporeduktionen auch auf Hauptverkehrsstrassen innerorts zu steigern.
- Eine massnahmenspezifische «schrittweise» Absenkung der Bundesbeiträge sollte nur in Abhängigkeit der Ergebnisse von regelmässigen Zustandsanalysen (Evaluationen) beschlossen werden. Dies soll im Rahmen der Programmvereinbarungen mit den Kantonen festgehalten werden.
- Das Angebot von freiwilligen Beiträgen an Schallschutzfenster zwischen dem Immissionsgrenzwert und dem Alarmwert soll im Sinne der bereits heute geltenden Gesetzgebung nur noch dann möglich sein, wenn *nachweislich* weder Massnahmen an der Quelle noch auf dem Ausbreitungsweg möglich sind.
- Die höhere Gewichtung des Indikators "Personen mit Nutzen" als jenes der "geschützten Personen" ist im Rahmen der Programmvereinbarungen festzulegen.
- Um die Effektivität der öffentlichen Mittel zu verstärken, muss der Bund wirkungsvolle Anordnungen zur Realisierung einer nutzerseitigen Lärmreduktion treffen.

Die Möglichkeiten der Anlagehalter beschränkt sich vorwiegend auf Massnahmen an der Infrastruktur. Die entsprechende Wirkung auf die Lärmbelastung ist deshalb begrenzt. Für den bedeutenderen Teil der Immissionen sind jedoch die Nutzer zuständig. Dazu gehören die Art der Fahrzeuge (Gewicht, Motorleistung, Auspuffsystem), die Reifen (Profil, Breite) sowie das Fahr- und das Mobilitätsverhalten. Der svujasep erwartet vom Bund ebenfalls wirkungsvolle Massnahmen zur Realisierung einer nutzerseitigen Lärmreduktion. Damit kann die Wirkung der öffentlichen Investitionen für Massnahmen an der Infrastruktur verstärkt werden.

2. Generelle Hinweise zur Verordnung und ihrer Umsetzung:

Wir sind sehr froh, dass zusätzlich zum (unsäglichen) Indikator der "unter die Immissionsgrenzwerte (IGW) geschützten Personen" nun neu auch die "Personen mit Nutzen" als Indikator gelten soll. Eine bestimmte Massnahme wirkt in der Regel gleich viel, unabhängig vom Lärmbelastungspegel. Wenn die Immissionen in einer reinen Wohnzone am Tag hoch über dem Grenzwert von 60 dB(A) liegen, z.B. bei 69 dB(A) und die Kombination eines lärmarmen Belages und einer Temporeduktion in besagtem Fall eine Reduktion von 6 dB(A) bewirkt, so liegt der Pegel mit 63 dB(A) immer noch über dem IGW. Diese Massnahmen aber nicht zu treffen, mit einer Begründung: dass damit der Grenzwert (noch) nicht eingehalten werden könnte [während dieselben Massnahmen aber in einem anderen Abschnitt umgesetzt würden, weil der Pegel im Ausgangszustand bei 65 dB(A) liegt und die Bewohnerinnen und Bewohner mit den Massnahmen unter den IGW geschützt werden könnten] wäre kaum zielführend.

Die Wirksamkeit der Sanierungsmassnahmen muss künftig anhand der Anzahl geschützter Personen (Einhaltung des Immissionsgrenzwerts dank der Massnahme) sowie anhand der (relativen oder absoluten) Anzahl Personen mit Nutzen (d. h. der Personen, bei denen die Lärmbelastung wahrnehmbar gesenkt wurde) bestimmt werden. Diese Definition erlaubte eine fundierte Einschätzung der Wirksamkeit aller Massnahmen in ihrer Gesamtheit. Sie stützt sich einerseits auf die Einhaltung der massgebenden Werte und andererseits auf den Gesamtnutzen der durchgeführten Massnahmen ab. Wir unterstützen den Vorschlag: Mit der Angabe der "Personen mit Nutzen" alle wirksamen Massnahmen zu berücksichtigen. Dies entspricht zudem der Intention des Umweltschutz-Gesetzes: **Alle Massnahmen zu untersuchen**, die geeignet sind, die Lärmbelastung unter die Grenzwerte zu senken:

- 1. Priorität: Massnahmen an der Quelle (Fahrzeuge, Verkehrslenkung, Fahrverhalten, Geschwindigkeitsreduktionen, lärmarme Beläge, etc.)**
- 2. Priorität: Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg zwischen Quelle und Immissionsort (Lärmschutzwände / -wälle, Annexbauten)**

Ersatzmassnahmen wie Schallschutzfenster und Schalldämmlüfter, sollen künftig nur dann in Frage kommen, wenn zum Zeitpunkt der Beurteilung nachweislich keine anderen Sanierungsmassnahmen möglich sind: Gewährung von Sanierungserleichterungen und Finanzierung von Schallschutzfenstern. Dabei soll jedoch der Anlagehalter sanierungspflichtig bleiben; wenn sich nach erteilten Erleichterungen neue Möglichkeiten ergeben, muss er Massnahmen treffen, die den **Lärm im offenen Fenster reduzieren**.

3. Detailhinweise, Begründungen und Anträge:

3.1: Zu den Agglomerationsprogrammen, Wirkungskriterium 4.2 (Lärmreduktion):

Wirkungskriterium 4.2: Reduktion Lärmemissionen (Kernfragen und Präzisierungen):

- Inwieweit tragen die Teilstrategien Verkehr und Siedlung sowie die Massnahmen zur Verringerung der Lärmimmissionen bei?
- Sind im Bereich des Lärmschutzes ergänzende Massnahmen zu den Massnahmen der nationalen und kantonalen Planungen vorgesehen?
- Verbesserung des Modalsplits zugunsten des ÖV sowie des LV
- Verringerung der Verkehrsbelastung in den dicht besiedelten oder lärmempfindlichen Gebieten (z.B. publikumsintensive Zentrums- und Begegnungszonen oder Erholungsgebiete)
- Lärmreduzierende Verkehrsführungs- und Geschwindigkeitsregimes (z.B. Temporeduktionen, Betriebs- und Gestaltungskonzepte [BGK], Fahrverbote)
- Weitere Lärmschutzmassnahmen auf Stufe der Agglomeration (über die Vorgaben der Lärmschutzverordnung hinausgehend), z.B. akustische Optimierungen im Rahmen von BGK.

Dieses Wirkungskriterium sollte im Rahmen der Agglomerationsprogramme genügend «Handhabe» bieten, um säumige Kantone besser und dringlicher auf ihre Lärmschutz-Aufgaben zu verpflichten.

3.2: konkrete Änderungsanträge mit Begründungen:

Antrag 1: zu Art. 14 LSV

Dieser Artikel soll neu eine Befristung für die sogenannten «Erleichterungen» beinhalten:

¹ Die Vollzugsbehörde gewährt **befristete** Erleichterungen, soweit: [...]

² [wie bisher ...]

³ **[neu] Diese Befristungen sind periodisch zu überprüfen: Sollten die lärmschutzmässigen Wirkungsanalysen eine Verschlechterung der Lärm-Situation aufzeigen, ist die Erleichterung aufzuheben und der Anlageneigentümer zu einer definitiven Lärmsanierung anzuhalten.**

Mit dieser Ergänzung kann besser gewährleistet werden, dass vom Instrument der «Erleichterung» nur sparsam Gebrauch gemacht wird. Somit könnte auch einer schleichenden Verschlechterung der Lärmsituation eher Einhalt geboten werden.

Antrag 2: zu Art 24 Abs. 1 c (neu)

c. [neu] Die beitragsberechtigten Kosten pro geschützte Person oder pro Person mit Nutzen bemessen sich nach den für das Vorjahr ausgewiesenen durchschnittlichen Kosten, welche für Massnahmen an der Quelle (Emissionsbegrenzungen) aufgewendet wurden.

Es ist wichtig, dass bereits vor der Realisierung von Massnahmen die Höhe der Beiträge verlässlich abgeschätzt werden kann. Formulierungen der Art:

«Die Höhe der Beiträge wird zwischen Bund und Kanton ausgehandelt.»

...scheinen uns dagegen für eine Verordnung des Bundes zu wenig transparent.

In diesem Sinne könnte Abs. 3 von Art. 24 auch ersatzlos gestrichen werden.

3.3: Weitere Detailhinweise zu einzelnen Artikeln:

zu Art. 21 Abs. 3 LSV

Mit der Streichung dieses Absatzes sind wir prinzipiell einverstanden. Die Absicht einer schrittweisen Absenkung der budgetierten Mittel ist zwar nachvollziehbar - Sie kann für die Kantone und Gemeinden einen Anreiz darstellen, ihre Anstrengungen für eine dauerhafte Reduktion der Lärmbelastung durch Strassenverkehr weiterzuführen - Allerdings ist auch mit einem weiteren Zuwachs des Verkehrs zu rechnen. Gemäss vorliegenden Trendanalysen und Entwicklungen kann in den kommenden Jahren von massgebenden Veränderungen im Mobilitätsverhalten, in der Fahrzeug- und Materialtechnik sowie bei den rechtlichen Voraussetzungen ausgegangen werden. Und es kann sein, dass einzelne Massnahmen nicht mehr, andere aber neu zu fördern sind.

Eine allfällige Anpassung der Bundesbeiträge [nach unten oder nach oben] muss stets von regelmässigen Situationsanalysen (Evaluationen) abhängig sein. Wir erachten es nicht als sinnvoll, die Senkung der Beiträge in der Verordnung festzuschreiben. Vielmehr könnte dies als Zielvorgabe in die Programmvereinbarungen oder in einen neuen Leitfaden zur Sanierung einfliessen.

zu Art. 22 Abs. 2 LSV

Wir begrünnen, dass die Kantone neu Angaben zur zu erzielenden Wirksamkeit der Sanierungen aufarbeiten und dem Bund abliefern müssen. Dies soll eine wesentlich differenziertere Betrachtungsweise der Problematik fördern – vor allem in jenen Kantonen, welche gemäss Bericht des BAfU von 2019 [Sanierung Strassenlärm: Bilanz und Perspektiven. Stand 2018] noch deutliche Defizite im Vollzug des Lärmschutzes aufweisen. Erst dadurch wird dem Bund die Möglichkeit gegeben, beim Vollzug des Lärmschutzes koordinierend zu wirken und (gemäss Art. 38 des Umweltschutzgesetzes) entsprechende Kontrollen wahrzunehmen.

zu Art. 24 Abs. 1 LSV

Wir begrünnen die Berücksichtigung der "Personen mit Nutzen" neben der bisher verwendeten Zielgrösse der "geschützten Personen" als Grundlage zur Beitragsbemessung. Weil Lärmschutz in der Regel eine Kombination von mehreren Massnahmen ist, sollte die Anzahl der "Personen mit Nutzen" höher bewertet werden. Insbesondere bei hohen Belastungen kann die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte (IGW) selbst nach Umsetzung mehrerer Massnahmen meistens nicht erreicht werden. Wir ersuchen daher um eine entsprechende Präzisierung von Art. 24 gemäss unserem Antrag 2.

zu Art. 24 Abs. 2 LSV

Wir können die geplante Senkung der Fensterbeiträge auf Fr. 200.— NICHT unterstützen. Diese Senkung würde zwar evtl. den Druck verstärken, die Fenstereinbauten der "Erstsanierung" so schnell wie möglich abzuschliessen. Zukünftig sollte aber das Gewicht auf effektive Lärmschutzmassnahmen an der Quelle (Verkehrsanlagen und Fahrzeuge) gelegt werden. Für die Zukunft befürchten wir, dass mit den gekürzten Bundesbeiträgen letztlich auch die (freiwilligen) kantonalen Beiträge zurückgehen würden. Um zu vermeiden, dass geschädigte Anwohnende die gesamte Last bei IGW-Überschreitungen tragen müssten, ist von diesen Reduktionen einstweilen abzusehen. Es erscheint uns erstrebenswert, dass etwaige Ungleichbehandlungen zwischen Betroffenen von Strassenlärm und jenen von Eisenbahnlärm möglichst minimiert würden.

Geschätzte Damen und Herren: Der svu|asep, sowie die unterzeichnenden Vorstandsmitglieder danken Ihnen sehr für eine exakte Prüfung unserer Anträge und unserer Argumente. Für allfällige Rückfragen steht Ihnen der links Unterzeichnende gerne zur Verfügung!

Für den Vorstand des svu|asep:



Matthias Gfeller, Delegierter
für Vernehmlassungen und Rechtsfragen
Dr. sc. techn. ETH,
matthias.gfeller@bluewin.ch
Tel.: 052 / 202 86 70



Stefano Wagner,
Präsident svu|asep

Ing. Agr. Dipl. ETH/SIA
Raumplaner NDS-ETHZ