

10.470

**Parlamentarische Initiative
Raumplanerische Rahmenbedingungen für die Lagerung
einheimischer erneuerbarer Rohstoffe**

**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie des Nationalrates**

vom 14. November 2011

Übersicht

Gemäss dem geltenden Waldgesetz können im Wald forstliche Bauten und Anlagen unter bestimmten Bedingungen bewilligt werden und bedürfen keiner Rodungsbewilligung.

Unter forstlichen Bauten und Anlagen werden zum Beispiel der Waldbewirtschaftung dienende Waldstrassen oder einfache Werkhöfe verstanden. Diese Bauten und Anlagen hängen mit der Bewirtschaftung des Waldes zusammen und dienen seiner Erhaltung. Im Zuge der in den letzten beiden Jahrzehnten stark zunehmenden Nachfrage nach Holzenergie und der grösseren Zahl von Holzschnitzelheizungen sind im Wald auch gedeckte Energieholzlager als forstliche Bauten bewilligt worden, um die Versorgungssicherheit im Winter zu gewährleisten, wenn Waldstrassen infolge von Schnee oder Eis längere Zeit nicht befahren werden können.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates hat festgestellt, dass die entsprechende Bewilligungspraxis in den Kantonen aus verschiedenen Gründen unterschiedlich ausgestaltet ist. Zudem hat sie festgehalten, dass ihr die Bedingungen, die gemäss der Praxis des Bundesgerichts für den Bau von forstlichen Bauten erfüllt sein müssen, etwas zu restriktiv sind. In der Folge hat die Kommission im Rahmen der parlamentarischen Initiative eine Änderung des Waldgesetzes ausgearbeitet, um den Bau von gedeckten Energieholzlager im Wald gesetzlich zu regeln. Demnach sind diese bewilligungsfähig, wenn sie der lokalen Bewirtschaftung des Waldes dienen, für die Baute ein Bedarf ausgewiesen, der Standort im Wald zweckmässig und die Dimensionierung den örtlichen Verhältnissen angepasst ist. Schliesslich dürfen keine überwiegenden öffentlichen Interessen gegen die Einrichtung sprechen.

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarische Initiative und Vorprüfung

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (hiernach: die Kommission) hat am 5. April 2011 mit 22 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschieden, der parlamentarischen Initiative „Raumplanerische Rahmenbedingungen für die Lagerung einheimischer erneuerbarer Rohstoffe“, die am 18. Juni 2010 von Nationalrat Erich von Siebenthal eingereicht wurde, Folge zu geben. Diese sieht gemäss ihrem Wortlaut vor, die Bestimmungen, welche den Bau von gedeckten Holzschnitzellagern im Wald zu stark einschränken oder verhindern, zu lockern oder gar aufzuheben. Betroffen davon sind hauptsächlich das Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (WaG)¹ sowie die Waldverordnung vom 30. November 1992 (WaV)².

Am 19. Mai 2011 hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats dem Beschluss der nationalrätlichen Kommission, eine Vorlage auszuarbeiten, mit 8 zu 3 Stimmen zugestimmt.

Die Kommission wurde gemäss Artikel 111 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG)³ beauftragt, innerhalb einer Frist von zwei Jahren einen Erlassentwurf auszuarbeiten.

1.2 Entstehungsgeschichte

Auslöser der parlamentarischen Initiative war die Gutheissung einer Beschwerde durch die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 14. September 2007 gegen den Bau eines Holzschnitzellagers mit einem Volumen von knapp 3'500 Kubikmetern auf Territorium der Gemeinde Belp. Der geplante Standort befand sich gleichzeitig innerhalb eines kantonalen Naturschutzgebiets sowie des Perimeters von Objekten des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (gemäss der gleichnamigen Verordnung VBLN⁴), des Bundesinventars der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (gemäss der Moorlandschaftsverordnung⁵) und des Bundesinventars der Auengebiete von nationaler Bedeutung (gemäss der Auenverordnung⁶).

Im Zuge der Vorprüfung der parlamentarischen Initiative wurde zum Ausdruck gebracht, dass die weitere Verbreitung der Holzschnitzelheizungen davon abhängt, dass genügend grosse Lagervolumen für Holzschnitzel zur Verfügung stehen, insbesondere um die Versorgung sicherstellen zu können, falls Waldstrassen wegen

1 SR 921.0
2 SR 921.01
3 SR 171.10
4 SR 451.11
5 SR 451.35
6 SR 451.31

grösseren Schneemengen längere Zeit nicht befahren werden können. Abklärungen zeigten, dass in den Kantonen eine Bandbreite von bewilligten gedeckten Holzschnitzellagern im Wald mit einem Volumen von 100 bis ca. 1'000 Kubikmeter besteht. In einzelnen Fällen sind nach spezifischen Anforderungen auch grössere Bauten durch die Kantone bewilligt worden. Die Kommission stellt fest, dass die Praxis in den verschiedenen Kantonen also sehr unterschiedlich ist. Zudem stellt sie fest, dass ihr die aktuelle Bewilligungspraxis zu restriktiv ist (vgl. Kapitel 2.2).

Die Kommission verfolgt mit dieser Vorlage die Absicht, einerseits den Brennstoff Holz zu fördern und andererseits die kantonalen Praktiken zu vereinheitlichen.

1.3 Arbeiten der Kommission

Am 21. Juni 2011 hat die Kommission mit der Umsetzung der Initiative begonnen. Am 14. November 2011 hat sie den beiliegenden Vorentwurf einstimmig angenommen und danach in die Vernehmlassung geschickt.

Die Kommission wurde in ihren Arbeiten vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ausgangslage

Heizen mit Holz schützt das Klima und nutzt regional verfügbare und nachwachsende Ressourcen. Holz soll energetisch sinnvoll genutzt werden: zum Heizen oder zur Stromerzeugung mit Abwärmenutzung. Die Holzenergie hat seit 1990 trotz zeitweise schwierigen konjunkturellen Rahmenbedingungen und einem hart umkämpften Energiemarkt laufend Marktanteile gewonnen.

Während von Hand mit Stückholz oder mit Holzpellets betriebene Holzfeuerungen primär in privaten und kleinen Anlagen zum Einsatz kommen, sind automatische Holzschnitzelfeuerungen für Schulanlagen, Mehrzweckgebäude, Gewerbe- und Industriebauten ausgerichtet. Auch die Erschliessung von ganzen Wohnquartieren im Nahwärmeverbund ist ökologisch sinnvoll und wirtschaftlich konkurrenzfähig. Holzschnitzel werden vor allem aus dem Wald von Baumsortimenten mit niedriger Qualität oder geringer Dimension gewonnen. Daneben fallen Holzschnitzel auch als Restholz von Sägereien sowie aus Holz von der Landschaftspflege an.

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Bereitstellung von Holzschnitzeln aus Waldholz stark zugenommen (vgl. Abb. 1).

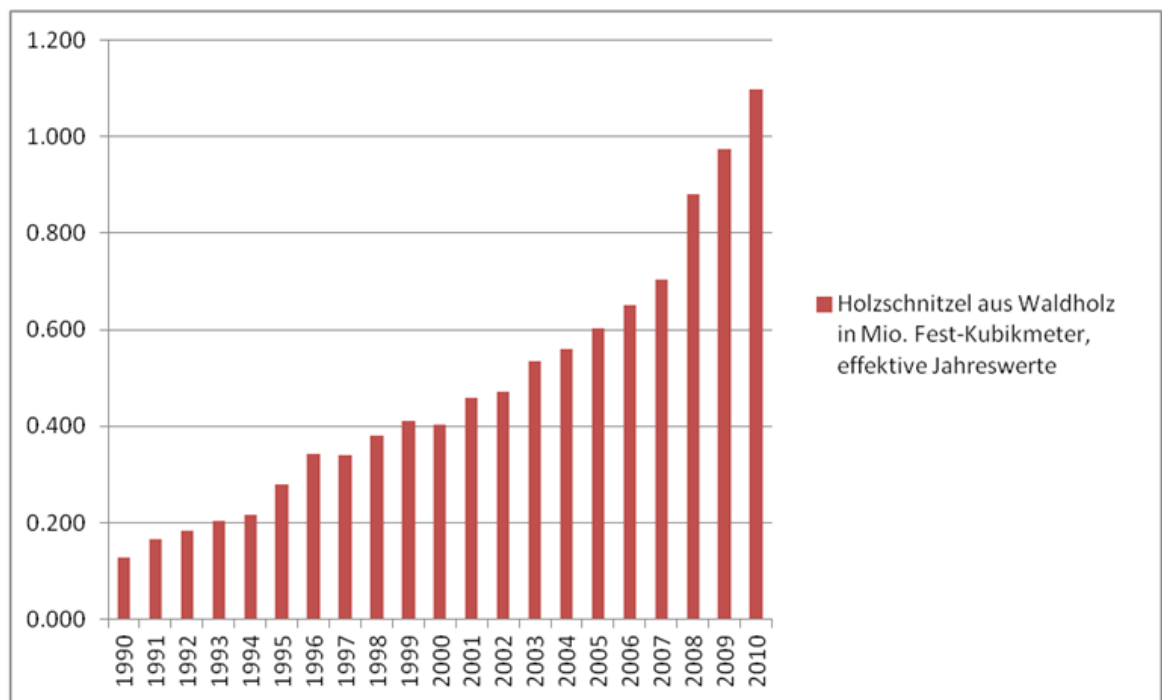


Abbildung 1: Holzsnitzel aus Waldholz in Mio. m³ – Quelle: Auswertung zur Holzenergiestatistik 2010 [Basler & Hofmann 2011]

Im Zuge der vom Bundesrat und vom Parlament beschlossenen Neuausrichtung der Energiepolitik nach dem GAU in Fukushima ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach erneuerbaren Energieträgern und somit Holzenergie weiter steigen wird. Erste Abschätzungen zeigen, dass die heute zu energetischen Zwecken genutzten rund 4.2 Millionen Kubikmeter Holz (alle Holzbereiche) bis im Jahr 2020 um die Hälfte auf 6.3 Mio. m³ erhöht werden könnten. Rund die Hälfte der zusätzlichen Menge (1 Million Kubikmeter) könnte das Waldholz beitragen, ohne dass dabei grössere nachteilige Wirkungen auf den Wald und seine Funktionen entstehen würden. Die Gestehungskosten wären aber teilweise höher.

Eine offizielle Statistik zur Anzahl gedeckter Holzsnitzellager im Wald oder im Baugebiet existiert nicht. Im Allgemeinen kann davon ausgegangen werden, dass diese in höheren Lagen zur Sicherstellung der Versorgung von Holzsnitzelheizungen im Winter häufiger vorkommen.

2.2 Grundlagen für die Vorlage

Das Waldareal ist gesetzlich geschützt: Rodungseingriffe in den Wald (dauernde oder vorübergehende Zweckentfremdung von Waldboden) stehen dem Walderhaltungsgebot (Art. 1 und 3 WaG) grundsätzlich entgegen und sind daher verboten (Art. 5 WaG). Ausnahmegewilligungen für Rodungen sind möglich, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 5 Abs. 2 WaG).

Gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b WaG gelten Waldstrassen und andere forstliche Bauten und Anlagen als Wald. Sie gelten somit als „zonenkonform“ und bedürfen keiner Rodungsbewilligung. Deren Erstellung kann gestützt auf Artikel 22

des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG)⁷ bewilligt werden, nachdem die zuständige kantonale Forstbehörde angehört worden ist (Art. 14 Abs. 1 WaV).

Unter forstlichen Bauten und Anlagen werden zum Beispiel der Waldbewirtschaftung dienende einfache Werkhöfe (ohne Wohnungen) verstanden. Ebenso zählen dazu „für die Holznutzung erforderliche Holztransport-, Holzlagerungs- und Entwässerungsanlagen“.⁸ Diese Bauten und Anlagen hängen mit der Bewirtschaftung des Waldes zusammen und dienen seiner Erhaltung. Damit werden auch die in der parlamentarischen Initiative thematisierten gedeckten Holzschnitzzellager grundsätzlich zu den forstlichen Bauten und Anlagen gezählt.

Bei der Beurteilung eines konkreten Bauprojektes im Wald ist zunächst nach der Form der Bewirtschaftung zu fragen, die nach der forstlichen Planung anzustreben ist.⁹ Ausgehend von dieser festgelegten Bewirtschaftungsart und nach Massgabe der Grösse und Lage des zu bewirtschaftenden Waldes sind der Bedarf für die Realisierung eines Vorhabens sowie dessen Standort und Dimensionierung zu bestimmen. Der Bedarf und die Ausgestaltung einer forstlichen Baute und Anlage im Wald bemisst sich dabei ausschliesslich nach objektiven Massstäben.¹⁰ Ihre Zweckentfremdung stellt eine Übertretung nach Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe a WaG dar.¹¹

Holzschnitzzellager können demnach als zonenkonforme forstliche Bauten im Wald errichtet werden (Art. 4 WaV i.V.m. Art. 22 RPG). In Anlehnung an die Praxis des Bundesgerichts in Sachen Forstwerkhöfe im Wald¹² sind vier Bedingungen kumulativ zu erfüllen:

- Zweckmässige Bewirtschaftung des Waldes (betriebliche Notwendigkeit): Der Standort des Holzschnitzzellagers ist logistisch sinnvoll und führt zu Kosteneinsparungen.
- Am vorgesehenen Standort notwendig: Alternativen in der Bauzone wurden geprüft und sind nicht zweckmässig.
- Nicht überdimensioniert: Das Lagervolumen ist auf den zu erwartenden Holzzuwachs, die Waldfläche, den Energieholzanteil und die Trocknungsdauer ausgerichtet.
- Keine überwiegenden öffentlichen Interessen gegen die Einrichtung: Weil der Wald ein so genanntes Nicht-Baugebiet ist, besteht kein automatisches Anrecht auf eine Baubewilligung. Baugesuche unterliegen immer einer Interessenabwägung und dürfen überwiegenden öffentlichen Interessen nicht zuwiderlaufen. Allfällige private Interessen können einem der Nutzungsordnung entsprechenden Vorhaben nicht entgegeng gehalten werden.

Zum überwiegenden Vorteil des Waldstandorts führt das Bundesgericht aus, dass ein solches überwiegendes Interesse sich aus der effizienteren Holznutzung oder aus

⁷ SR 700

⁸ Stefan M. Jaissle, Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung. Eine Darstellung der Waldgesetzgebung unter raumplanungsrechtlichen Aspekten, Zürich 1994, S. 117.

⁹ Stefan M. Jaissle, a.a.O.

¹⁰ Vgl. BGE 118 Ib 335 ff.

¹¹ Hans-Peter Jenni, Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen. Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung, BUWAL, Schriftenreihe Umwelt Nr. 210, Bern 1993, S. 34.

¹² BGE 118 Ib 335, *Forstmagazin Sils i.E.*; BGE 123 II 499, *Forstwerkhof Reinach*; Urteil 1A.78/2005 vom 19.01.2006, *Schuppen Château-d'Oex*.

finanziellen Gründen ergeben kann. Finanzielle Gründe werden vom Bundesgericht aber nur dann akzeptiert, wenn der Gesuchsteller nachweisen kann, „qu’aucun emplacement, en soi envisageable, en zone à bâtir n’entre en considération pour des motifs impératifs d’exploitation, tandis qu’un emplacement en forêt rendrait possible le réalisation du projet concerné »¹³.

Auf Grundlage dieser bundesgerichtlichen Praxis zur Beurteilung von forstlichen Bauten und Anlagen will die Kommission die Bestimmungen im Waldgesetz für gedeckte Holzschnitzellager im Wald präzisieren und einheitlicher regeln. Was den Standort anbelangt, weicht die von der Kommission vorgesehene Regelung von der Praxis des Bundesgerichts ab: Das Kriterium, wonach Alternativen in der Bauzone geprüft werden und diese sich als nicht zweckmässig erweisen müssen, damit eine Bewilligung erteilt werden kann, ist der Kommission zu restriktiv. Sie stellt fest, dass es sinnvoll sein kann, ein Energieholzlager im Wald und nicht in der Bauzone zu errichten.

2.3 Neuregelung der überdachten Energieholzlager

Im Zuge der weiteren technischen Entwicklung ist es möglich, dass andere Holzenergieformen als Holzschnitzel oder Pellets aus Waldholz hergestellt werden. In diesem Sinne wird im weiteren Bericht ein allgemeiner Begriff „gedeckte Energieholzlager“ verwendet. Durch die aufgeführten Bewilligungsvoraussetzungen wird sichergestellt, dass es sich um Energieholz handelt, das direkt aus der Bewirtschaftung desjenigen Waldes, der das Holzlager umgibt, stammt.

Gedekte Energieholzlager werden im Wald als forstliche Bauten klassiert, sofern die Bauten und Anlagen der lokalen Bewirtschaftung des Waldes dienen, für diese ein Bedarf ausgewiesen ist, der Standort zweckmässig ist und die Dimensionierung den örtlichen Verhältnissen angepasst ist. Aus wirtschaftlichen Gründen sind solche Lager zurückhaltend zu errichten, weil sie für die Wärmeversorgung zusätzliche Investitionen und im Betrieb zusätzliche Arbeitsschritte erfordern. Dadurch werden die Kosten erhöht. Wenn immer möglich soll Energieholz im Wald gehackt und direkt einer Holzschnitzelfeuerung zugeführt werden („just in time“). In modernen Anlagen können ohne Qualitäts- und Wärmeverluste ungetrocknete Holzsschnitzel verbrannt werden.

In höheren Lagen kann es angezeigt sein, Energieholz zwischenzulagern, um im Winter die Versorgung zu gewährleisten, falls Waldstrassen wegen Schnee oder Eis längere Zeit nicht befahren werden können. Um den unterschiedlichen Verhältnissen und den wirtschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden, eignen sich qualitative Kriterien zur Beurteilung der Zonenkonformatität solcher Bauten besser als quantitative Merkmale wie beispielsweise eine einheitliche maximale Obergrenze für das Volumen solcher Lager.

Vor diesem Hintergrund soll im Waldgesetz unter der Überschrift *Wald und Raumplanung* (2. Kapitel, 2. Abschnitt) ein neuer Artikel 13a eingefügt werden (vgl. Kapitel 4.1).

¹³ Urteil 1A.78/2005, E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 123 II 499.

2.4

Untersuchte Lösungsmöglichkeiten

Geprüft wurde eine Ergänzung der Enumeration von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b Waldgesetz, wonach gedeckte Energieholzlager explizit als Wald gelten, analog zu Waldstrassen und anderen forstlichen Bauten und Anlagen. Diese Lösung unter der Artikelüberschrift *Begriff des Waldes* könnte den Eindruck erwecken, dass gedeckte Energieholzlager ganz generell zweckmässig und wirtschaftlich sind und nicht im Einzelfall beurteilt werden müssen.

Eine einheitlichere Vollzugspraxis wäre durchaus auch mit einer Anpassung der Waldverordnung zu erreichen, indem etwa Artikel 4 oder 14 ergänzt oder ein neuer Artikel 14a eingefügt würde, wonach angemessen dimensionierte Wirtschaftsgebäude, insbesondere gedeckte Energieholzlager als forstliche Bauten gelten und somit keine Rodungsbewilligung erfordern. Schliesslich könnte die Vollzugspraxis in den Kantonen auch über eine bundesbehördliche Vollzugshilfe angeglichen werden.

Die Kommission bevorzugt jedoch eine gesetzliche Verankerung, um ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen.

2.5

Umsetzung

Die Änderung auf Gesetzesstufe macht auch Konkretisierungen der Voraussetzungen für die Erstellung gedeckter Energieholzlager auf Verordnungsebene nötig. Die erforderlichen Verordnungsbestimmungen sollen im Rahmen einer Teilrevision der bestehenden Waldverordnung erlassen werden.

Gemäss Art. 50 WaG vollziehen die Kantone dieses Gesetz und erlassen unter Vorbehalt der Ausführungsvorschriften des Bundes die notwendigen Vorschriften.

3

Erläuterungen zur Anpassung des Waldgesetzes

Im Waldgesetz soll im Abschnitt *Wald und Raumplanung* (2. Kapitel, 2. Abschnitt) ein neuer Artikel 13a eingefügt werden. Demnach sollen forstliche Bauten und Anlagen, insbesondere gedeckte Energieholzlager, nach Artikel 22 RPG im Wald errichtet oder geändert werden dürfen und folglich weiterhin als Wald im rechtlichen Sinne gelten, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: Diese Bauten und Anlagen dienen der lokalen Bewirtschaftung des Waldes, für sie ist ein Bedarf ausgewiesen, der Standort ist zweckmässig und die Dimensionierung ist den örtlichen Verhältnissen angepasst. Im Weiteren dürfen keine überwiegenden öffentlichen Interessen gegen die Einrichtung sprechen. Analog zu Artikel 22 Absatz 3 RPG bleiben die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts vorbehalten. Dazu sind unter anderen die kantonalen Planungs- und Bewirtschaftungsvorschriften nach Artikel 20 Absatz 2 WaG zu zählen. Überhaupt lehnt sich der Wortlaut von Artikel 13a eng an denjenigen von Artikel 22 RPG an und trägt damit zu einer guten Abstimmung zwischen Wald- und Raumplanungsrecht bei. Mit diesen Voraussetzungen wird die Grundlage für einen einheitlicheren Vollzug in den verschiedenen Kantonen geschaffen.

Was die Zweckmässigkeit des Standorts von Bauten und Anlagen bzw. von gedeckten Energieholzlagern betrifft, so sind bei der Prüfung die Aspekte der lokalen Bewirtschaftung, des Anlagenbedarfs, möglichst effizienter Betriebsabläufe und der örtlichen Verhältnisse mitzuberücksichtigen.

In den Ausführungsbestimmungen (Waldverordnung oder Vollzugshilfen) können weitere in der Vollzugspraxis bewährte Grundsätze zur Beurteilung der Voraussetzungen gedeckter Energieholzlager ausgeführt werden, wonach solche Lager der zweckmässigen Bewirtschaftung der umliegenden Wälder innerhalb einer Bewirtschaftungseinheit dienen. Deren Zugang soll wirtschaftlich (Distanzen) und ganzjährig ohne Einschränkungen möglich sein. Ebenso soll in den Ausführungsbestimmungen festgehalten werden, dass für die Frage der Baubewilligungspflicht für kleine, einfach erstellte gedeckte Energieholzlager wie beispielsweise einreihig geschichtete und abgedeckte Stückholzlager entlang von Waldstrassen oder Holzlagerplätzen das kantonale Recht massgebend ist.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgesehenen Anpassungen im Waldgesetz haben keine finanziellen und personelle Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden, da Baubewilligungsgesuche für gedeckte Energieholzlager bereits heute geprüft und nach Möglichkeit bewilligt werden.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Die geplanten Änderungen werden einfach zu vollziehen sein und zu einer einheitlicheren Vollzugspraxis in den Kantonen führen. Die vorgeschlagenen qualitativen Kriterien für die Beurteilung der Zonenkonformität von gedeckten Energieholzlagern im Wald ermöglichen den Bewilligungsbehörden dennoch einen Ermessensspielraum, um den örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen zu können.

4.3 Andere Auswirkungen

Es sind keine weiteren bedeutenden Auswirkungen zu erwarten.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Zuständigkeit für die Waldpolitik im Raum der Europäischen Union (EU) ist Sache der Mitgliedstaaten. Es ergeben sich deshalb aus dem EU-Recht keine Verpflichtungen der Schweiz, mit denen die vorgeschlagene Gesetzesänderung nicht vereinbar wäre.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 77 der Bundesverfassung¹⁴, der den Bund verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann, und ihn zu diesen Zwecken ermächtigt, Grundsätze über den Schutz des Waldes festzulegen und Massnahmen zur Walderhaltung zu fördern.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die vorliegende Teilrevision des Waldgesetzes führt keine Delegationsnormen zum Erlass von selbständigem Verordnungsrecht ein. Entsprechend der Ergänzung des Waldgesetzes durch den Artikel 13a wird der Bundesrat indes gemäss seiner Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (Art. 49 Abs. 3 WaG) in der Waldverordnung die erforderlichen Konkretisierungen festhalten.

6.3 Erlassform

Forstliche Bauten und Anlagen – darunter fallen gedeckte Energieholzlager – gelten gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b Waldgesetz als Wald. Insofern ist eine Änderung auf Gesetzesstufe nicht zwingend, sondern könnte auch auf Stufe Verordnung oder Vollzugshilfe erfolgen. Die Kommission erachtet jedoch eine Regelung auf Stufe Bundesgesetz zur Erreichung der angestrebten Harmonisierung als angezeigt. Im Sinne einer guten Koordination zwischen Waldgesetz und Raumplanungsgesetz wird zudem mit einer Regelung der forstlichen Bauten und Anlagen auf Stufe Waldgesetz ein Pendant geschaffen zur forstlichen Baubewilligung gemäss Artikel 22 RPG.

¹⁴ SR 101