



Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

Münsterplatz 3a
Postfach
3000 Bern 8
+41 31 633 48 44
info.weu@be.ch
www.be.ch/weu

U2022-009TU SM

Beschwerdeentscheid vom 23. November 2022

A_____

Beschwerdeführerin

gegen

Amt für Umwelt und Energie (AUE), Abteilung Immissionsschutz, Laupenstrasse 22, 3008 Bern

betreffend Sanierung Holzfeuerung (Verfügung des AUE vom 14. Juni 2022)

Sachverhalt

A.

A_____ ist Eigentümerin eines Wohnhauses in B_____. Das Wohnhaus wird mittels einer handbeschickten Holzzentralheizung mit einer Leistung von 15 kW beheizt (Anlage Nr. C_____).

Im Rahmen einer Feuerungskontrolle stellte der zuständige Kontrolleur am 7. Januar 2022 fest, dass bei der Holzfeuerung von A_____ der Kohlenmonoxid-Grenzwert (nachfolgend CO-Grenzwert) gemäss der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) überschritten wird. Dieser Umstand wurde ihr mit Rapport vom 19. Januar 2022 mitgeteilt.

B.

Mit Verfügung vom 14. Juni 2022 eröffnete das Amt für Umwelt und Energie (AUE) A_____, dass ihre Feuerungsanlage die Emissionsbegrenzungen gemäss der LRV nicht erfülle und forderte sie dazu auf, die Anlage bis am 19. Januar 2032 zu sanieren oder definitiv stillzulegen. Die abgeschlossene Sanierung oder die definitive Stilllegung sei der zuständigen Messfirma zu melden. Weiter ordnete das AUE eine Überprüfung und eine allfällige Anpassung der Kaminhöhe an und wies darauf hin, dass die Nichtbefolgung dieser Aufforderungen mit einer Busse belegt werden kann.

C.

Mit einem als Einsprache bezeichneten Schreiben wandte sich A_____ am 19. Juni 2022 an die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU). Darin beantragt sie sinngemäss die Aufhebung der Verfügung. Am 23. Juni 2022 forderte die Rechtsabteilung der WEU A_____ auf, mitzuteilen, ob sie tatsächlich Beschwerde führen möchte resp. eine verbesserte Beschwerde einzureichen. Mit Schreiben vom 8. Juli 2022 hielt A_____ an der Beschwerde fest.

Das AUE beantragt in seiner Beschwerdevernehmlassung vom 5. August 2022 die Abweisung der Beschwerde.

D.

Auf die Begründungen in der angefochtenen Verfügung und den verschiedenen Eingaben wird, soweit sie für das vorliegende Verfahren von massgebender Bedeutung sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Angefochten ist eine Verfügung des AUE betreffend die Sanierung einer Holzfeuerung. Nach Art. 21 Abs. 1 des Gesetzes vom 16. November 1989 zur Reinhaltung der Luft (Lufthygienegesetz, LHG; BSG 823.1) kann gegen solche Verfügungen bei der WEU Beschwerde geführt werden. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21; vgl. Art. 21 Abs. 3 LHG).

1.2 Eine Beschwerde ist unter Beachtung der Formvorschriften von Art. 32 VRPG zu erheben (Art. 67 Abs. 1 VRPG). Namentlich müssen Parteieingaben gestützt auf Art. 32 Abs. 2 VRPG einen Antrag und eine Begründung enthalten. Parteieingaben sind grundsätzlich nach ihrem erkennbaren, wirklichen Sinn auszulegen. Dabei sind insbesondere an Laieneingaben keine hohen Anforderungen zu stellen (Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N 10 und 13).

Aus den Eingaben der Beschwerdeführerin vom 19. Juni 2022 und vom 8. Juli 2022 geht hervor, dass sie mit der angefochtenen Verfügung nicht einverstanden ist und dagegen Beschwerde erheben möchte. Damit sind die Begründungsanforderungen an eine Beschwerde grundsätzlich erfüllt.

1.3 Im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens kann die Rechtsmittelbehörde allerdings nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung beurteilt hat. Sie ist nicht dazu befugt, über den Gegenstand des Verfahrens hinaus Gesichtspunkte aufzugreifen und zu regeln (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 20a N 4).

Angefochten ist vorliegend eine Verfügung des AUE betreffend die Sanierung einer Holzfeuerungsanlage und betreffend die Überprüfung der Kaminhöhe. Soweit die Beschwerdeführerin Bedingungen im Hinblick auf die Umsetzung stellt, die Gesetzgebung allgemein kritisiert oder Anregungen zur Energiepolitik oder zu konkreten Projekten gibt, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

1.4 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 65 Abs. 1 VRPG). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist – unter Vorbehalt der vorstehenden Ausführungen (E. 1.3) – einzutreten (Art. 67 i.V.m. Art. 32 VRPG).

1.5 Die WEU übt volle Rechts- und Ermessenskontrolle aus (Art. 66 VRPG).

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde zunächst vor, die – noch keine zehn Jahre alte – Holzfeuerungsanlage sei zertifiziert und entspreche nach Angaben der Lieferantin den Vorgaben der LRV. Weiter sei die Anordnung des AUE resp. die Gesetzgebung unverhältnismässig: Beim jetzigen Heizverfahren handle es sich um eine umweltfreundliche und günstige lokale Lösung, die auch die Stromversorgungssituation berücksichtige. Mit Blick auf die Emissionen im Strassenverkehr rechtfertige es sich nicht, die wenigen Holzfeuerungen so streng zu regulieren bzw. zu kontrollieren. Im Übrigen seien die geltenden Grenzwerte willkürlich festgelegt worden. In Anbetracht dieser Umstände sei fraglich, ob die Messungen resp. die Grenzwerte über eine (genügende) rechtliche Grundlage verfügten.

2.2 Das AUE führt demgegenüber in der angefochtenen Verfügung und der Beschwerdevernehmlassung aus, aufgrund der Resultate der Emissionsmessung stehe fest, dass die Emissionsbegrenzungen der LRV bei der Feuerungsanlage der Beschwerdeführerin nicht eingehalten würden und die Anlage dementsprechend saniert werden müsse. Gestützt auf die (Schlussbestimmungen der) LRV sei eine Sanierungsfrist von zehn Jahren zu gewähren.

3.

3.1 Gestützt auf das Gesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) sind Luftverunreinigungen durch Massnahmen an der Quelle zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 USG). Dabei sind Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (sog. Vorsorgeprinzip, Art. 11 Abs. 1 und 2 USG). Mittel zur Einschränkung der Emissionen sind insbesondere auch Emissionsgrenzwerte (Art. 12 Abs. 1 Bst. a USG).

3.2 Sowohl neue wie auch bestehende stationäre Feuerungsanlagen müssen so ausgerüstet und betrieben werden, dass sie die in Anhang 3 der LRV festgelegten Emissionsbegrenzungen einhalten (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Bst. b und Art. 7 LRV). Seit der Änderung der LRV vom 11. April 2018 gilt für mit Holzbrennstoffen handbeschickt betriebene Heizkessel mit einer Feuerungswärmeleistung bis 70 kW ein CO-Grenzwert von 2'500 mg/m³ (vgl. Anhang 3 Ziff. 522 Abs. 1 LRV, AS 2018 1687).

3.3 Die zuständige Behörde überwacht die Einhaltung der Emissionsbegrenzungen. Sie führt selber Emissionsmessungen oder -kontrollen durch oder lässt solche durchführen (Art. 13 Abs. 1 LRV; vgl. zudem Art. 13 Abs. 3 Bst. a LRV). Bestehende stationäre Anlagen, die den Anforderungen an die LRV nicht entsprechen, müssen saniert werden (Art. 8 Abs. 1 LRV). Die zuständige Behörde erlässt die erforderlichen Verfügungen und legt die Sanierungsfrist fest (Art. 8 Abs. 2 LRV). Auf die Sanierung

kann verzichtet werden, wenn sich der Inhaber verpflichtet, die Anlage innert der Sanierungsfrist stillzulegen (Art. 8 Abs. 3 LRV).

3.4 Die ordentliche Sanierungsfrist beträgt fünf Jahre (Art. 10 Abs. 1 LRV). Für Anlagen, die gemäss der Änderung vom 11. April 2018 sanierungspflichtig werden, aber bereits die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen auf Grund der bisherigen Bestimmungen erfüllen, gewährt die Behörde (unter Vorbehalt von Art. 10 Abs. 2 Bst. a und c LRV) Sanierungsfristen von zehn Jahren (vgl. Übergangsbestimmung vom 11. April 2018 zur LRV).

4.

Gemäss dem Kontrollrapport vom 19. Januar 2022 wurde bei der Feuerungsanlage der Beschwerdeführerin im Rahmen der Kontrolle vom 7. Januar 2022 ein CO-Emissionswert von 4'744 mg/m³ gemessen. Dies entspricht einer fast zweifachen Überschreitung des für die Anlage der Beschwerdeführerin geltenden Grenzwerts von 2'500 mg/m³ (vgl. E. 3.2 hiervor). Bei diesem Messergebnis war das AUE gestützt auf Art. 8 LRV grundsätzlich dazu verpflichtet, die Sanierung der Feuerungsanlage der Beschwerdeführerin anzuordnen. Auch die gewährte Sanierungsfrist von zehn Jahren ist nicht zu beanstanden (vgl. E. 3.4 hiervor).

Keine Rolle spielt entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin, ob die Anlage zertifiziert ist resp. ob sie im Jahr 2011 den Vorschriften der LRV entsprach. Gestützt auf Art. 7 LRV müssen auch bestehende Anlagen die jeweils geltenden Emissionsbegrenzungen einhalten. Im Übrigen liegt der gemessene Emissionswert vorliegend auch über dem vor dem Jahr 2018 geltenden CO-Grenzwert von 4'000 mg/m³. Insgesamt bestreitet aber auch die Beschwerdeführerin nicht, dass ihre Feuerungsanlage den CO-Grenzwert gemäss LRV überschreitet.

5.

Vielmehr macht die Beschwerdeführerin in erster Linie geltend, die Pflicht zur Messung und Sanierung ihrer Feuerungsanlage sei unverhältnismässig resp. willkürlich.

5.1 Die in der Bundesverfassung (BV, SR 101) verankerten Grundsätze der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2) und des Willkürverbots (Art. 9) sind sowohl bei der Rechtsetzung als auch der Rechtsanwendung zu beachten. Verhältnismässig ist eine Bestimmung resp. eine Massnahme dann, wenn sie im Hinblick auf das zu erreichende Ziel geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Das Willkürverbot ist unter anderem dann verletzt, wenn sich ein Erlass nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 514 und 610).

5.2 Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die Bestimmungen der LRV zur Emissionsbegrenzung bei kleinen Holzfeuerungsanlagen seien ganz grundsätzlich unverhältnismässig resp. willkürlich, ist folgendes zu bemerken:

5.2.1 Im Rahmen der Beurteilung eines konkreten Rechtsanwendungsakts kann eine rechtsanwendende Behörde (vorfrageweise) überprüfen, ob die zugrundeliegende Rechtsgrundlage gegen höherrangiges Recht verstösst (sog. konkrete Normenkontrolle). Einer solchen Kontrolle unterliegen namentlich auch Verordnungen des Bundesrates. Bestimmungen, die in Bundesgesetzen verankert sind, müssen hingegen gestützt auf Art. 190 BV in jedem Fall angewendet werden (vgl. Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], a.a.O., Art. 66 N 48 ff.).

5.2.2 Die Pflicht, die Emissionen zu begrenzen, ergibt sich bereits aus der Bundesverfassung (Art. 74 BV) und insbesondere aus dem Umweltschutzgesetz. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang insbesondere das in Art. 11 Abs. 2 USG konkretisierte Vorsorgeprinzip: Demnach sind die Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

Der Bundesrat resp. das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat in Bezug auf die Emissionen von Holzfeuerungen bis 70kW Feuerungsleistung im Vorfeld der Änderung der LRV vom 11. April 2018 den Stand der Technik untersuchen lassen. Gestützt auf die Erkenntnisse einer Studie hat er anschliessend die Grenzwerte bestimmt (vgl. den Erläuternden Bericht des Bundesrates zur Änderung der Luftreinhalte-Verordnung [LRV] und zur Änderung der Energieeffizienzverordnung [EnEV] vom 11. April 2018, S. 24 f.). Die Grenzwerte in Anhang 3 Ziff. 522 Abs. 1 LRV wurden somit ausgehend vom Stand der Technik festgelegt und sind damit im Sinne des Vorsorgeprinzips technisch und betrieblich möglich. Mit Blick auf die bei einer Überschreitung der Grenzwerte zu treffenden Massnahmen ist die gewählte Lösung zudem auch wirtschaftlich tragbar. Damit ergeben sich die Emissionsgrenzwerte bzw. deren Kontrolle weitgehend bereits aus dem übergeordneten Recht.

5.2.3 Hinsichtlich der Verhältnismässigkeit sind die Emissionsgrenzwerte ohne Weiteres dazu geeignet, das (durch das Vorsorgeprinzip konkretisierte) öffentliche Interesse der Emissionsbegrenzung zu erreichen. Sie sind auch erforderlich, um das Ziel der Begrenzung der Emissionen zu erreichen; namentlich ist keine mildere Massnahme ersichtlich. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Falle einer Überschreitung der Grenzwerte einzig eine Sanierung anzuordnen ist (resp. die Anlage wahlweise stillgelegt werden kann) und dafür eine Frist von zehn Jahren gewährt wird, sind sie auch zumutbar. Nichts ableiten kann die Beschwerdeführerin aus ihrem Hinweis auf die CO-Emissionen im Strassenverkehr. Einerseits gelten auch im Strassenverkehr CO-Grenzwerte, die im Übrigen in den letzten Jahrzehnten stetig verschärft wurden (vgl. den Bericht «Entwicklung der schweizerischen Gesetzgebung im Bereich der Abgasemissionen von Motorfahrzeugen und Maschinen» des BAFU vom März 2019, S. 5 ff.). Andererseits betrifft der Strassenverkehr eine andere Situation, womit der Stand

der Technik und die zumutbaren Einschränkungen nach den Gegebenheiten in diesem Bereich festzulegen sind. Jedenfalls entbindet die Tatsache, dass im Strassenverkehr CO-Emissionen anfallen, die Behörden nicht davon, die Emissionen der Feuerungsanlagen zu kontrollieren und zu begrenzen.

Ebenfalls zu verneinen ist eine Verletzung des Willkürverbots in Bezug auf die Festlegung der Grenzwerte. So wurden die Grenzwerte gestützt auf eine Studie zum Stand der Technik der Holzfeuerungen bestimmt (vgl. den Erläuternden Bericht des Bundesrats, E. 5.2.2 hiervor). Dass die Bestimmungen der LRV zur Emissionsbegrenzung gegen andere Vorgaben des übergeordneten Rechts verstossen, macht die Beschwerdeführerin nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich.

5.3 Auch im konkreten Fall der Beschwerdeführerin ist die Anordnung des AUE als verhältnismässig zu bezeichnen. Soweit sie geltend macht, ihr bisheriges Heizkonzept sei sinnvoll und trage der Gefahr eines Stromausfalls Rechnung, ist darauf hinzuweisen, dass das bisherige Heizkonzept auch im Lichte der Anordnung des AUE weiterhin umsetzbar bleibt. Die Beschwerdeführerin wurde mit Verfügung vom 14. Juni 2022 (neben der Messung der Kaminhöhe) einzig dazu verpflichtet, die bestehende Feuerungsanlage zu sanieren. Nach erfolgter Sanierung kann die bestehende Feuerungsanlage (oder allenfalls eine neue Anlage) wie bis anhin verwendet werden. Dass eine Sanierung resp. ein allfälliger Ersatz der Feuerungsanlage für die Beschwerdeführerin wirtschaftlich nicht tragbar sei, macht sie nicht substantiiert geltend.

6.

Aus dem Ausgeführten ergibt sich, dass die Anordnung des AUE nicht zu beanstanden und die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten wird. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten für das Verfahren vor der WEU zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion:

1. Die Beschwerde wird **abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.**
2. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von **CHF 750**, werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Die Rechnungsstellung erfolgt nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheids.

3. Parteikosten werden keine gesprochen.

4. Zu eröffnen:

(.....),

und mitzuteilen:

(.....).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Eröffnung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, geführt werden. Die Beschwerde ist schriftlich und mindestens dreifach einzureichen. Sie hat einen Antrag, eine Begründung und eine Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid sowie weitere greifbare Beweismittel sind beizulegen.