



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.5296.02

WSU/ P125296
Basel, 16. Januar 2013

Regierungsratsbeschluss
vom 15. Januar 2013

Schriftliche Anfrage Emmanuel Ullmann zu den möglichen Massnahmen bei den kurzfristigen Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Emmanuel Ullmann dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

In den letzten Jahren konnte der Ausstoss von Schadstoffen erheblich reduziert werden. Trotz vieler Erfolge ist die Luft aber immer noch in einem Mass belastet, dass es sowohl zu Beeinträchtigungen der menschlichen Gesundheit, als auch zu Schäden an der Umwelt sowie zu Ertragsverlusten in der Landwirtschaft mit entsprechenden wirtschaftlichen Verlusten kommen kann.

Durch zusätzliche langfristige Massnahmen hat der Luftreinhalteplan beider Basel zum Ziel, die Emissionen langfristig weiter zu senken. Dies konnte teilweise erreicht werden, wie der Bericht zum Luftreinhalteplan 2010 aufzeigt.

Dennoch bleibt noch viel zu tun. Insbesondere fällt auf, dass Massnahmen fehlen, um unterjährige Überschreitungen der Grenzwerte wirkungsvoll zu begegnen. Die Spitzen scheinen machtlos akzeptiert zu werden. Das kann nicht sein.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Was für kurzfristige Massnahmen existieren, um Grenzwertüberschreitungen zu begegnen? Welche dieser Massnahmen wurden in den vergangenen fünf Jahren eingesetzt?
2. Um wirkungsvoll zu sein, ist es sinnvoll, kurzfristige Massnahmen mit den Nachbarn abzusprechen. Wurden solche Gespräche mit den Nachbarn geführt (Kanton Basel-Landschaft, Frankreich, Deutschland)?
 - a. Wenn ja: Was war das Resultat der Gespräche? Welche gemeinsamen Massnahmen stehen zur Diskussion bei kurzfristigen Grenzwertüberschreitungen?
 - b. Wenn nein: Weshalb nicht?

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Einleitende Bemerkung

Seit Inkraftsetzung der Luftreinhalteverordnung im Jahr 1986 haben Bund und Kantone eine Vielzahl von Massnahmen getroffen, um den Schadstoffausstoss zu vermindern. Die gemessenen Immissionswerte zeigen, dass sich die Luftqualität in den letzten Jahren insgesamt deutlich verbessert hat. Eine messbare Reduktion konnte beim Stickstoffdioxid (NO₂) und beim Feinstaub (PM10) erreicht werden. Die Jahresgrenzwerte können dennoch nicht überall eingehalten werden. Und es trifft zu, dass unterjährige Grenzwerte - die sogenannten Kurzzeitgrenzwerte - beim Feinstaub, Stickstoffdioxid und Ozon nach wie vor regelmässig überschritten werden.

In der Wintersaison treten wiederholt zeitliche Abschnitte mit Überschreitung der Tagesgrenzwerte beim Feinstaub und beim Stickstoffdioxid auf. Dafür gibt es zwei Gründe: Zum einen fallen in der kalten Jahreszeit zusätzliche Emissionen aus den Raumheizungen an, zum anderen ist die Verdünnung der Schadstoffe durch die im Winter vermehrt auftretenden austauscharmen Wetterlagen behindert. Erst ein Wechsel der Wetterlage bewirkt eine Zuführung von Frischluft und somit eine Reduktion der Luftschadstoffbelastung. Im Winterhalbjahr können Feinstaub- und Stickstoffdioxidbelastung deshalb kritische Werte erreichen, wenn sich wegen der hohen Emissionsdichte die Schadstoffe aufgrund des schlechten Luftaustausches in der Kaltluftschicht anreichern.

Im Sommerhalbjahr werden jährlich Überschreitungen des Stundengrenzwertes für Ozon gemessen. Ozon ist ein Sekundärschadstoff, der aus den Vorläuferschadstoffen - den Stickoxiden (NO_x) und den flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) - unter dem Einfluss starker Sonneneinstrahlung und bei sommerlichen Temperaturen gebildet wird. Trotz erheblicher Reduktion der Emissionen an NO_x und VOC ist die Ozonbelastung in weit geringerem Ausmass rückläufig. Dies hängt v.a. damit zusammen, dass meteorologische Einflüsse und überregionale, teilweise globale Schadstofftransporte für die Ozonbildung massgebend sind, und lokale Massnahmen nur begrenzte Wirkung entfalten.

Die Fragen und Antworten im Einzelnen

Zu Frage 1: Was für kurzfristige Massnahmen existieren, um Grenzwertüberschreitungen zu begegnen? Welche dieser Massnahmen wurden in den vergangenen fünf Jahren eingesetzt?

Die Massnahmen des Kantons Basel-Stadt sehen vorgängig die Information der Bevölkerung vor. Die Grundlage dieser Massnahmen sind die von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) beschlossenen Sommer- und Wintersmogkonzepte.

Sommersmog-Konzept

In den 80er und 90er Jahren wurden schweizweit wiederholt Massnahmen zur Bekämpfung des Sommersmogs gefordert. Der Regierungsrat Basel-Stadt sah jeweils davon ab, bei hohen Ozonwerten kurzfristige Massnahmen anzuordnen. Im Sinn der Strategie des Bundes

setzte der Regierungsrat auf die dauerhafte Reduktion der Vorläuferschadstoffe NO_x und VOC.

Sensibilisiert durch die weiterhin ungelöste Ozonproblematik und durch die im Kanton Tessin angeordnete Temporeduktion auf den Autobahnen im Jahr 2003, sprach sich die BPUK erstmals für eine national koordinierte Strategie aus. Im 2004 lehnte sie es aber ab, während der Sommermonate durch vorsorgliche Tempobeschränkungen auf dem Autobahnnetz den Sommersmog präventiv zu bekämpfen. Die BPUK sprach sich aber für eine Informationsstrategie in Anlehnung an die EU-Richtlinie aus und verabschiedete im 2005 ein entsprechendes Konzept.

Das Informationskonzept Sommersmog der BPUK ist ein gesamtschweizerisches Basiskonzept, das die Kantone nach Bedarf mit spezifischen Informationen ergänzen können: Bei 180 Mikrogramm pro Kubikmeter (also dem 1.5-fachen des Grenzwertes von 120 Mikrogramm pro Kubikmeter) wird die sog. Informationsstufe I erreicht, und es erfolgt eine schweizweite Orientierung. Dies entspricht dem Vorgehen der EU für Ozon bei Erreichen derselben EU-Informationsschwelle. Beim Überschreiten der Alarmschwelle ab 240 Mikrogramm pro Kubikmeter (2-facher Grenzwert) werden in den Kantonen Tessin, Graubünden und Genf Sofortmassnahmen getroffen (z.B. temporäre Temporeduktion). Allerdings treten im Tessin auch wesentlich höhere Ozonbelastungen auf. In der Nordwestschweiz ist die Alarmschwelle letztmals im ausserordentlich warmen und trockenen Sommer 2003 erreicht worden.

Kurzfristige lokale Massnahmen können das Bewusstsein der Bevölkerung für die Schadstoffproblematik erhöhen. Allerdings beeinflussen diese vorübergehenden Massnahmen die momentane Gesamtbelastung nur wenig, weil sie erst zum Tragen kommen, wenn die Schadstoffkonzentration in der Luft bereits übermässig hoch ist und wegen der austauscharmen und stabilen Wetterlage kein Schadstoffabbau stattfindet. Die geringe Wirkung der verschiedenen Sofortmassnahmen wie z.B. temporäre Temporeduktion auf die Ozonkonzentration konnte mit Hilfe des Simulationsmodells, das im Rahmen des trinationalen "AtmosphärenA" Projektes entwickelt wurde, aufgezeigt werden: Mit Sofortmassnahmen lassen sich die hohen Ozonkonzentrationen nur um wenige Mikrogramme verringern.

Seit Inkrafttreten des Sommersmog-Konzepts musste die Informationsstufe nur an Einzeltagen ausgelöst werden. In den Jahren 2008 und 2012 lagen die Stundenwerte an allen Stationen in Basel-Stadt und Basel-Landschaft unter der Informationsschwelle von 180 Mikrogramm pro Kubikmeter.

Wintersmog-Konzept

Wegen der ausserordentlich hohen Feinstaubkonzentrationen im Winter 2006 wurden in verschiedenen Kantonen Massnahmen angeordnet. Beispielsweise wurde in elf Kantonen auf Autobahnen Tempo 80 erlassen. Diesem Vorgehen gingen nur wenige und kurzfristige Absprachen und Koordinationsbemühungen unter den Kantonen voraus. Deshalb beschloss die BPUK daraufhin, ein nationales Informations- und Interventionskonzept zu erarbeiten.

Es besteht aus drei Stufen:

- Informationsstufe bei 75 Mikrogramm pro Kubikmeter (1.5-facher Grenzwert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter): Orientierung der Öffentlichkeit, Aufruf zu freiwilligen Massnahmen.
- Interventionsstufe 1 bei 100 Mikrogramm pro Kubikmeter (2-facher Grenzwert): behördlich angeordnete Massnahmen
- Interventionsstufe 2 bei 150 Mikrogramm pro Kubikmeter (3-facher Grenzwert): zusätzliche behördlich angeordnete Massnahmen.

Der Kanton Basel-Stadt hat dieses Basiskonzept in der kantonalen Smog-Verordnung rechtlich verankert und sieht ein in der Nordwestschweiz koordiniertes und mit der übrigen Schweiz abgestimmtes Verfahren vor: Die Massnahmen in Basel-Stadt werden in enger Koordination mit den Kantonen Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Jura, Solothurn angeordnet. Gesamtschweizerisch werden Information und Massnahmenauslösung abgestimmt.

Die Sofortmassnahmen sollen rechtzeitig erfolgen und die wichtigsten Quellen umfassen. Sie reichen jedoch - ganz analog zur Ozonproblematik - nicht aus, um die Feinstaubbelastung unter die Immissionsgrenzwerte zu senken; aber sie können den weiteren Anstieg verlangsamen.

Seit Inkrafttreten der Wintersmog-Verordnung im 2007 wurde im 2008 und 2012 die Informationsstufe an je einem Tag ausgelöst. Von 2009 bis 2011 ist die Informationsstufe nicht erreicht worden.

Bei beiden Konzepten handelt es sich um Notfall-Konzepte, die bei ausserordentlich hohen Luftbelastungen zur Anwendung gelangen. Aus Sicht des Regierungsrates bleibt es weiterhin vordringlich, die Belastung generell und durch dauerhafte Massnahmen zu reduzieren. Die Senkung der Immissionsbelastung im Jahresdurchschnitt wirkt sich positiv auf die unterjährigen Kurzzeitwerte aus, indem die Spitzenbelastungen reduziert werden.

Zu Frage 2: Um wirkungsvoll zu sein, ist es sinnvoll, kurzfristige Massnahmen mit den Nachbarn abzusprechen. Wurden solche Gespräche mit den Nachbarn geführt (Kanton Basel-Landschaft, Frankreich, Deutschland)?

- Wenn ja: Was war das Resultat der Gespräche? Welche gemeinsamen Massnahmen stehen zur Diskussion bei kurzfristigen Grenzwertüberschreitungen?*
- Wenn nein: Weshalb nicht?*

Seit 2006 steht ein grenzüberschreitendes Informationssystem über die Luftqualität im Oberrheingebiet zur Verfügung (www.luft-am-oberhein.net). Das vom Expertenausschuss «Luftreinhaltung» der Oberrheinkonferenz initiierte Projekt mit dem Namen Atmo-rhenA umfasst auch eine gemeinsame Bestandserhebung der Schadstoffemissionen. Mit Hilfe eines Simulationsmodells wurde dabei die Wirksamkeit kurzfristiger Massnahmen abgeschätzt. In diesem Rahmen wurde ein Vergleich des Vorgehens bei hoher Ozonbelastung im Oberrheingebiet (Information und Sofortmassnahmen) durchgeführt. Dazu wurden die kurzfristig

ergriffenen Massnahmen in den drei Ländern erhoben und anhand der jeweiligen nationalen und regionalen rechtlichen Regelungen analysiert:

In den drei Ländern gelten unterschiedliche rechtliche Regelungen. So verfügt Frankreich über gesetzliche Regelungen, die dem Präfekten die Kompetenz erteilen, bei erhöhten Luftbelastungen Sofortmassnahmen zu ergreifen. In Deutschland existieren keine gesetzlichen Regelungen zur Intervention bei erhöhter Luftbelastung. Trotz dieser Unterschiede koordinieren die drei Länder beim Überschreiten des Ozonwertes von 180 Mikrogramm pro Kubikmeter (Informationsschwelle in der Schweiz) die Information der Bevölkerung. Hingegen wurde wegen der geringen Wirkung und wegen der unterschiedlichen Vollzugskompetenzen davon abgesehen, Sofortmassnahmen bei erhöhten Luftbelastungen - insbesondere bei Ozon - in den drei Ländern zu koordinieren.

Der Regierungsrat setzt auch weiterhin auf das Instrument der Massnahmenplanung, welches in der schweizerischen Gesetzgebung (Luftreinhalteverordnung) verankert ist und den Kantonen die Möglichkeit gibt, Massnahmen, die über die Kompetenz der Kantone hinausgehen, auf Bundesebene zu beantragen. So kann Einfluss auf die Bundesgesetzgebung und auf internationale Aktivitäten des Bundes genommen werden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin