

Interkantonaales Konzept: Temporäre Massnahmen bei ausserordentlich hoher Luftbelastung durch zuviel Feinstaub (Wintersmog – PM10)

Bericht

1. Ausgangslage und Auftrag

1.1 Erfahrungen mit Massnahmen gegen den Sommersmog (Ozon)

In der Folge des "Jahrhundertsommers 2003" mit extrem hohen Ozonbelastungen beschloss die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) 2004 ein Konzept für temporäre Massnahmen bei ausserordentlichen Belastungssituationen zu erarbeiten. Dieses sollte die „dauerhaften Massnahmen möglichst sofort“ ergänzen.

Für den Sommersmog (Ozon) konnte sich die BPUK an das zweistufige Konzept der EU anlehnen:

- Informationsstufe bei anderthalbfacher Überschreitung des Ozon-Stundengrenzwertes mit verstärkter Informationstätigkeit und freiwilligen Massnahmen.
- Interventionsstufe bei zweifacher Überschreitung des Ozon-Stundengrenzwertes mit behördlich angeordneten Massnahmen.

Die praktische Erprobung dieses "nationalen Konzepts" hat sich im Sommer 2005 und 2006 im Grossen und Ganzen bewährt.

Aufgrund des bekannten räumlichen Belastungsmusters für Ozon wurde auf die Ausarbeitung der Interventionsstufe auf der Alpennordseite vorläufig verzichtet, weil derartige Belastungen bis heute im Gegensatz zum Tessin noch nie aufgetreten sind. Hingegen soll ein entsprechendes Interventionskonzept auch für den Sommersmog auf die Frühjahrspenarversammlung 2007 vorbereitet werden.

1.2 Auftrag

Nach der langandauernden Inversionslage mit ausserordentlich hohen Feinstaub (PM10)-Belastungen im Januar und Februar 2006 und der Auslösung von Sofort-

massnahmen in 11 Kantonen hat die BPUK den Auftrag erteilt, im Hinblick auf ein zukünftig koordiniertes Vorgehen auch ein entsprechendes Konzept für den Wintersmog auszuarbeiten.

2. Grundsätzliches

2.1 Abgrenzungen (*Bundesaufgabe – kantonale Aufgaben*)

Sowohl das Problem des Sommersmogs mit übermässiger Ozon (O₃)-Belastung als auch des Wintersmogs mit sehr hoher Feinstaub (PM10)-Belastung lässt sich mit temporären Massnahmen nicht lösen. Dazu sind Massnahmen notwendig, die geeignet sind, die Schadstoffbelastung insgesamt dauerhaft abzusenken (Verhinderung entsprechender Emissionen an der Quelle durch technische Vorschriften und rechtliche Vorgaben). Diese liegen im Kompetenzbereich des Bundes.

Der Bundesrat wurde seitens BPUK mehrfach aufgefordert, die nötigen Schritte dringlich einzuleiten.

Als Ergänzung zur Luftreinhalte-Verordnung (LRV) und den Massnahmenplänen der Kantone (lufthygienische Sanierungskonzepte) hat der Bund (UVEK) im Januar 2006 den Aktionsplan Feinstaub vorgestellt, der am 16. Juni 2006 vom Bundesrat genehmigt wurde. Die meisten Massnahmen sind gegenwärtig in Arbeit.

Anhang: **Faktenblatt UVEK vom 16. Juni 2006**

Temporäre Massnahmen für sommerliche Schönwetterperioden und winterliche Inversionslagen sind eigentliche "Notfall-Konzepte", die nur bei ausserordentlichen Situationen der Luftbelastung zur Anwendung gelangen können. Sie dienen dazu, Belastungsspitzen zu brechen bzw. den weiteren Anstieg der Luftbelastung im Sinne der Schadenbegrenzung zu verhindern.

Mit temporären Massnahmen kann also das Problem nicht dauerhaft gelöst, sondern bestenfalls vorübergehend entschärft werden.

Nicht zu unterschätzen ist indessen die psychologische Wirkung derartiger Massnahmen hinsichtlich der Sensibilisierung bzw. Erhöhung der Bereitschaft der Bevölkerung, einen persönlichen Beitrag zur Reduktion der Luftbelastung zu leisten.

2.2 *Rechtliche Beurteilung*

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 3 USG eine stillschweigende Handlungskompetenz der Kantone im Falle einer unmittelbaren, schwerwiegenden Gefährdung der Gesundheit herleiten. Kurzfristige Massnahmen haben ihre Grundlage jedoch in erster Linie nicht im Bundesumweltrecht und erschöpfen sich auch nicht in dessen Vollzug, sondern stellen ergänzendes kantonales, auf konkurrierender, wenn nicht eigenständiger Rechtssetzungskompetenz der Kantone beruhendes Umweltpolizeirecht dar. Das Bundes-

umweltrecht sieht insbesondere keine kurzfristigen Massnahmen in Bezug auf die Emissionsbegrenzung zur Bekämpfung von vorübergehenden Smog- bzw. Inversions-Lagen vor.

Geht es darum, eine schwere und unmittelbar drohende Gefahr für die öffentliche Ordnung, namentlich die Gesundheit, abzuwenden, kommt als Grundlage auch die polizeiliche Generalklausel in Frage (BGE 121 I 334, Erw. 4, 7 und 8). Ihre Anrufung ist indes ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert werden (BGE 126 I 112, 118). Sie kann daher grundsätzlich nicht herangezogen werden für Situationen, die voraussehbar sind und immer wieder vorkommen. Für Temporär-Massnahmen zur Bekämpfung überhöhter Feinstaubkonzentrationen in der Luft kann sie deshalb als Rechtsgrundlage nur ausnahmsweise in Extremsituationen, jedoch nicht bei immer wieder auftretenden Belastungen angewendet werden. Aus diesem Grund empfiehlt sich, für die vorgesehenen Massnahmen – sei dies im USG oder im kantonalen Recht – eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Die Massnahmen müssen zudem unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit gerechtfertigt und lastengleich sein.

Tempobeschränkungen (Tempo 80) für höchstens 8 Tage auf Autobahnen / -strassen gestützt auf Art. 3 Abs. 6 SVG sind ohne Genehmigung durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) zulässig. Zu berücksichtigen sind dabei gewisse verfahrensrechtliche Anforderungen. Das Bundesrecht ist hier abschleissend. Regelungen (Konkretisierungen) im kantonalen Recht sind in diesem Bereich weder nötig noch zulässig.

3. Gemeinsames kantonales Konzept gegen Feinstaubbelastung (temporäre Massnahmen)

Es handelt sich im vorliegenden Fall um ein gesamtschweizerisches Basiskonzept, welches ein koordiniertes und für die Bevölkerung verständliches Vorgehen ermöglichen soll. Die Durchführung liegt schwergewichtig bei den Regionen und Kantonen, da sich in der Regel zeitliche Staffelungen von extremen Belastungssituationen ergeben (zum Beispiel Ost – West etc.).

Um den Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen, ist das Konzept im Unterschied zum Sommersmog-Konzept der BPUK dreistufig ausgestaltet mit einer Informations- und zwei Interventionsstufen. Wichtig ist, dass alle Regionen / Kantone die gleichen Auslösewerte und -kriterien anwenden.

Die Medienmitteilungen der Informations- und Interventionsstufen basieren auf gemeinsamen "Kernbotschaften". Die Interventionsstufen umfassen jeweils ein Set von Basismassnahmen, das in allen Regionen/Kantonen umgesetzt werden soll. Jede(r) Region / Kanton kann darüber hinaus seinen spezifischen Bedürfnissen und Möglichkeiten entsprechend weitere flankierende Massnahmen anordnen. Im Vordergrund stehen dabei heute:

- Aktionen im Bereich des öffentlichen Verkehrs etc.
- Schaffung von Sperrzonen und Sperrzeiten für hochemittierende Fahrzeuge (HEV). Vorausgesetzt für Massnahmen in diesem Bereich sind ein einfach vollziehbares Identifikationssystem der Fahrzeugtypen nach Emissionskategorien und allenfalls Änderungen der Signalisationsverordnung. Die Vorarbeiten dazu sind auf Bundesebene (ASTRA, BFE und BAFU und in Einbezug zahlreicher kantonaler Vertreter) in Gang gesetzt worden.

4. Organisation

4.1 Interne Massnahmen der Kantone – Koordination

Die Durchführung liegt bei den Regionen und Kantonen. In einem nächsten Schritt selbst müssen sich die Kantone / Regionen für diese Aufgaben konstituieren und folgende Massnahmen anordnen. Diese Aufgabe ist dringlich, wenn im Winter 2006/07 das gesamtschweizerische Basiskonzept mit regionaler Durchführung zum Tragen kommen soll.

Die Regionen müssen sich deshalb für diese Aufgabe bis 15. November 2006 konstituieren:

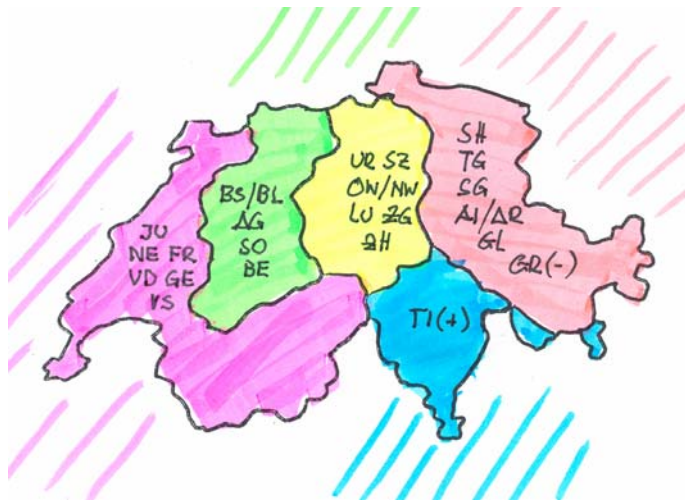
- *Beschluss der Kantonsregierungen*
- *Schaffung einer zentralen Anlauf- bzw. Koordinationsstelle in der Region*
- *Festlegung der internen Organisation und Abläufe sowie der Kommunikationswege*
- *Koordination und Verbindungen sicherstellen:*
 - *zu den Nachbarregionen*
 - *zum Bund*
 - *zum grenznahen Ausland*

Die entsprechenden Aufträge sind den Fachstellen zu erteilen, damit die notwendigen Vorarbeiten im Sinne der Koordination umgehend an die Hand genommen werden können. Für die Anordnung und Durchsetzung von Massnahmen sowie die Kontrollen usw. bleiben formellrechtlich die Kantone zuständig. Sie sollen aber den Regionen grösstmöglichen Handlungsspielraum geben, damit die Koordination bereits dort erfolgen kann.

4.2 Regionale Grundorganisation

Im Gegensatz zum Sommersmog-Konzept ist für die Feinstaub-Belastung (Interventionsstufen) keine nationale Dachorganisation vorgesehen. Dies deshalb, weil die räumlich/zeitliche Entwicklung und Ausprägung von Inversionslagen mit entsprechend hoher Feinstaub (PM10)-Belastung als dreidimensionaler, dynamischer Prozess zu verstehen ist (horizontale und vertikale Dynamik von Inversionslagen). Für die Organisation und Vorbereitung bedarf es daher einer regionalen Struktur, auch wenn die Massnahmen sich nach den Inversionsflächen richten, die nicht den Organisationsregionen entsprechen müssen.

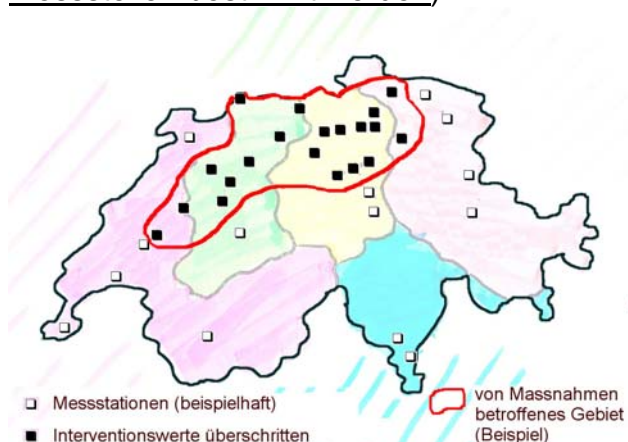
Für die regionale Grundorganisation wird die folgende Gliederung vorgeschlagen (Empfehlung).



4.3 Regionale Anordnung von Massnahmen bei Inversionslagen

Aufgrund von unterschiedlichen Belastungsentwicklungen durch Feinstaub können auch variable Geometrien zur Anwendung gelangen (zum Beispiel Juranordfuss mit den Kantonen BS/BL sowie Teilen von SO und AG, ganzes Mittelland, Ostschweiz mit St. Gallen, aber ohne Rheintal etc.; nicht nach Kantonsgrenzen). Die einzelnen Messstellen zeigen die örtlichen Belastungen auf. Die einzelnen Messstellen zeigen die örtlichen Belastungen auf. Aufgrund der Messresultate des gesamten Messstellennetzes können die belasteten Gebiete (flächen- und höhenmässig), die Interventionsstufe sowie die von den Massnahmen betroffenen Regionen bzw. Kantone bestimmt werden. Nur so werden die Vorgaben der Verhältnismässigkeit erfüllt. Dazu bedarf es im konkreten Fall entsprechender Absprachen.

Die Massnahmen könnten beispielsweise folgendes Belastungsgebiet umfassen (theoretische Beispiele: im konkreten Fall müssen die Massnahmenggebiete situationsbezogen in den betroffenen Organisationsregionen gemäss den Resultaten der Messstellen bestimmt werden).



5. Wertung

Das vorliegende Konzept wurde auf der Basis der Diskussion in der BPUK im Frühjahr 2006 sowie aufgrund einer Umfrage bei den Luftreinhalte-Fachstellen der Kantone mit Einbezug der KVV und des BAFU ausgearbeitet. Es handelt sich dabei im Kern um ein gesamtschweizerisches Basiskonzept, das den einzelnen Regionen und Kantonen einen gewissen Spielraum für lokale bzw. regionale Zusatzmassnahmen oder Aktionen belässt und vom Vollzugaufwand her vertretbar ist.

Das vorliegende Konzept ist ausgewogen und sollte deshalb als Ganzes beschlossen werden. Es ist nicht sinnvoll und kaum förderlich für die Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit der Bemühungen, nur Teile davon zu realisieren.

Nach wie vor aber steht im Kampf gegen die übermässige Feinstaub-Belastung die Umsetzung von dauerhaften Massnahmen im Sinne der Vorsorge an erster Stelle. Diese Prioritätenordnung wird durch das vorliegende Konzept, das nur in Situationen mit ausserordentlich hoher Feinstaub Belastung zur Anwendung gelangen wird, nicht in Frage gestellt.

Zürich/Bürgenstock, 21. September 2006