

Sitzung vom 27. Oktober 2021

1185. Anfrage (Reichen die aktuellen Massnahmen für eine akzeptable Luftqualität?)

Die Kantonsrätinnen Melissa Näf, Bassersdorf, Stefanie Huber, Dübendorf, und Sonja Gehrig, Urdorf, haben am 12. Juli 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Der Kanton Zürich gehört zu den am stärksten mit Luftschadstoffen belasteten Gebieten in der Schweiz. Die Grenzwerte der Luftreinhalte-Verordnung (LRV) des Bundes für Feinstaub, Stickstoffdioxid und Ozon werden insbesondere in städtischen Gebieten und in der Agglomeration entlang von siedlungsnahen Hauptverkehrsachsen regelmässig überschritten. Die Luftschadstoff-Belastung führt bei Menschen zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen und löst beim Kanton hohe volkswirtschaftliche Kosten aus (jährlich rund 882 Mio. Franken).

Das Vorsorgeprinzip des Bundes verlangt, dass die Luftbelastung an der Quelle gesenkt wird. Da im Kanton Zürich das Vorsorgeprinzip nicht ausreicht, um die Grenzwerte der Luftreinhalte-Verordnung einzuhalten, muss der Kanton gemäss Art. 31 LRV in einem Massnahmenplan aufzeigen, wie übermässige Emissionen verhindert oder beseitigt werden können.

Der kantonale «Massnahmenplan Luft» wurde 2016 zuletzt revidiert und zielt vor allem auf Monitoring und die Reduktion von Emissionen der öffentlichen Hand ab. Grundsätzliche Anreize oder verbindliche Vorgaben sind insbesondere im Bereich Verkehr kaum vorgesehen. Der Umweltbericht des Kantons Zürich wurde zuletzt 2018 veröffentlicht, er basiert auf Daten von 2017. Der Bericht hält fest: Das Ziel der Einhaltung der Grenzwerte ist um mindestens fünf Jahre verzögert, der Handlungsbedarf ist weiterhin hoch.

Wir bitten den Regierungsrat deshalb um die Beantwortung von folgenden Fragen:

1. Der Massnahmenplan Luft (2016) enthält das Ziel, dass bis 2020 rund ein Drittel der übermässigen Stickoxidemissionen (NO_x), ein Viertel der übermässigen Feinstaubemissionen (PM_{10}) und rund 5% der übermässigen Ammoniakemissionen (NH_3) reduziert werden. Wurde dieses Ziel erreicht?
2. Welches der NO_2 -Immissionszenarien gemäss Methodikbericht (AWEL, 2015) wurde für 2020 erreicht? Welches Szenario ist für 2030 zu erwarten (hoch/tief)?

3. Sollten im Kanton Zürich trotz Massnahmenplan die Immissionsgrenzwerte der LRV weiterhin regelmässig überschritten werden:
 - a. Welche weiteren Massnahmen (z. B. in den Bereichen Verkehr und Heizungen) plant der Regierungsrat, um Stickoxid- und Feinstaubemissionen zu senken, damit eine für die Bevölkerung verträgliche Luftqualität erreicht wird?
 - b. Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Gemeinden, um auf ihrem Gemeindegebiet Massnahmen zur Emissionsreduktion umzusetzen? Wie unterstützt der Kanton die Gemeinden darin oder fordert sogar konkret Massnahmen ein?
 - c. Welche Handlungs- oder Beschwerdemöglichkeiten haben Gemeinden und auch der Kanton Zürich, wenn Grenzwertüberschreitungen auf ihrem Gebiet durch Infrastrukturen der jeweils übergeordneten Ebene verursacht werden (z. B. durch Staats- oder Bundesstrassen)?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Melissa Näf, Bassersdorf, Stefanie Huber, Dübendorf, und Sonja Gehrig, Urdorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Wirkungsanalyse der einzelnen kantonalen Massnahmen liegt noch nicht vor, sodass die Wirkung bezogen auf die übermässigen Emissionen (d. h. Ziellücke) zurzeit nicht ausgewiesen werden kann. Jedoch kann Auskunft über den generellen Verlauf der Emissionsentwicklung gegeben werden. In den letzten fünf Jahren haben sich die Emissionen von Stickoxid (NO_x) um 18% und von Feinstaub (PM_{10}) um 7% vermindert. Die Verbesserungen sind auf die laufend dem Stand der Technik angepassten Festlegung von konkreten Vorschriften in der Luftreinhalteverordnung auf Bundesebene (LRV, SR 814.318.142.1), auf den kantonalen Massnahmenplan Luftreinhaltung und schliesslich auf den konsequenten Vollzug durch die zuständigen Fachstellen zurückzuführen. Die Bevölkerung ist heute, insbesondere mengenmässig, weniger gesundheitsschädigenden Luftschadstoffen ausgesetzt als früher. Die Erkenntnis, dass auch unterhalb der Immissionsgrenzwerte Gesundheitsschäden auftreten können (siehe econcept, «Die Kosten der Luftverschmutzung 2005 bis 2015», Schlussbericht, 2018), zeigt auf, dass man am gewünschten Ziel allerdings noch nicht angekommen ist. Handlungsbedarf besteht auch bei den Ammoniakemissionen (NH_3). Die Verminderung dieses Schadstoffes beträgt lediglich 2%. Aus diesem Grund ist ein Massnahmenplan speziell zur Verminderung der Ammoniakemissionen in

Arbeit (siehe Beantwortung der Frage 3a). Die genannten Zahlen der Emissionsentwicklung im Kanton Zürich orientieren sich an den aktuellen Emissionszahlen des Bundes (Bundesamt für Umwelt, «Switzerland's Informative Inventory Report 2021», 2021). Die detaillierten Daten für den Kanton Zürich, für verschiedene Schadstoffe und pro Gemeinde, werden mit dem aktualisierten Emissionskataster Anfang 2022 veröffentlicht werden.

Zu Frage 2:

Die Immissionsmodelle und die darauf basierenden Karten wurden stark verbessert und stehen aktualisiert seit August 2021 für die Schadstoffe NO₂, PM₁₀, PM_{2,5} und Russ auf dem GIS-Browser ZH zur Verfügung. Die Karten zeigen, dass die NO₂-Immissionen trotz stetiger Abnahme 2020 weiterhin an städtischen und verkehrsbelasteten Strassen sowie entlang Autobahnen über den zulässigen Immissionsgrenzwerten liegen. Messungen bestätigen diese Modellrechnungen (z. B. Zürich Rosengartenstrasse oder Zürich Schimmelstrasse). Gemäss der Methodik aus dem Jahr 2015 wurde 2020 grossflächig das Szenario «tief» erreicht. Für das Jahr 2030 zeigen die neuen Karten eine flächendeckende Einhaltung des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes mit wenigen punktuellen Ausnahmen.

Zu Frage 3a:

Betreffend die Emissionen aus dem Verkehr ist in den kommenden Jahren eine deutliche Verbesserung zu erwarten. Mit der Einführung eines realitätsnäheren Fahrzyklus beim Typenprüfverfahren und der Notwendigkeit von Emissionsmessungen im Realbetrieb (Fahrzeuge ab Euro-Emissionsklasse 6d TEMP) konnte eine wesentliche Verbesserung der Stickoxidemissionen von neuen Dieselfahrzeugen erreicht werden. Zudem geht der Flottenumbau hin zu Fahrzeugen mit Elektroantrieb zügig voran. Der Regierungsrat plant im Rahmen der Berichtserstattung zur Motion KR-Nr. 107/2019 betreffend Befristete Förderung der Infrastruktur für eine CO₂-arme Mobilität und der Erarbeitung einer langfristigen Klimastrategie (Legislaturziele 2019–2023, Langfristziel 7.6, Regierungsratsziel 7a) Massnahmen, um die Umstellung der Fahrzeugflotte weiter zu beschleunigen. Für die kantonale Fahrzeugflotte hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 949/2021 eine Weisung mit entsprechenden Zielsetzungen für die Emissionsminderung von Fahrzeugen bei der Beschaffung und dem Betrieb durch die kantonale Verwaltung und beauftragte Unternehmen erlassen. Neben der Verminderung der CO₂-Emissionen ist mit diesen Massnahmen auch eine wesentliche Verminderung der Stickoxid- und Feinstaubemissionen zu erwarten.

Betreffend die Emissionen von Heizungen ist in den kommenden Jahren mit einer deutlichen Verminderung der Emissionen von Holzfeuerungen trotz zunehmendem Anlagebestand zu rechnen. Dies liegt daran, dass die Verschärfungen der LRV von 2018 und den seit 2016 rechtskräftigen neuen Vorgaben in der Verordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung vom 9. Dezember 2009 (LS 713.11) aufgrund der vorgegebenen Sanierungsfristen bzw. des Zeitbedarfs für den Vollzugaufbau erst ab 2020 ihre Wirkung zu entfalten beginnen. Ein weiterer Beitrag zur Verminderung der Emissionen wird durch den Ersatz von fossilen Heizungen durch Wärmequellen von erneuerbaren Energien und durch die energetischen Sanierungen von Gebäuden erwartet.

Da die kritischen Stickstoffeintragsraten bzw. kritischen Ammoniakkonzentrationen im Kanton heute vielerorts überschritten werden, aber auch in Zukunft überschritten sein werden, erarbeitet der Kanton gestützt auf Art. 31 LRV einen Massnahmenplan Ammoniak (siehe Vorlage 5685). Es wird ein ambitioniertes Verminderungsziel angestrebt. Verschiedene Stossrichtungen führen zu einer Senkung der Emissionen: emissionsarmer Umgang mit flüssigem und festem Hofdünger, bauliche und betriebliche Massnahmen an Tierhaltungsanlagen, Anträge an den Bund, Beratung und Ausbildung der Landwirtinnen und Landwirte in die Richtung eines emissionsarmen Betriebes von Tierhaltungsanlagen und Sensibilisierung der Landwirtinnen und Landwirte sowie der Konsumentinnen und Konsumenten für die Auswirkungen der Fleischproduktion bzw. des Fleischkonsums.

Zu Frage 3b:

Die Gemeinden sind seit Inkrafttreten der LRV zuständig für den Vollzug der LRV bei Kleinfeuerungen. Seit 2005 sind sie auch bei Betrieben aus den Segmenten Holzbearbeitung, Farbanwendungen und Druckereien sowie den Gaststätten für den Vollzug der LRV zuständig. Dabei können sie durch eine lückenlose, konsequente und restriktive Vollzugspraxis erhebliche Emissionsvermindierungen erreichen und auch zeitaufwendige Klagefälle vermeiden. Der Kanton unterstützt und berät die Gemeinden bei diesen Aufgaben, z. B. durch den Vollzugsleitfaden oder den Betrieb der «privaten Kontrolle».

Die Städte Zürich und Winterthur sind darüber hinaus bei sämtlichen Betrieben, die der LRV unterstellt sind, für den Vollzug zuständig und verfügen damit über weitere Wirkungsmöglichkeiten. Da das Gebiet der Städte Winterthur und Zürich über eine gewisse Ausdehnung und über eine verhältnismässig hohe Anzahl an Anlagen mit Auswirkungen auf die Luftqualität verfügt, sieht § 1 Abs. 2 der Verordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung vor, dass auch die beiden grössten Zürcher Städte einen Massnahmenplan erstellen und so für die auf ihrem Gebiet stehenden stationären Anlagen zusätzliche Massnahmen festsetzen können. Von dieser Möglichkeit haben beide Städte denn auch Gebrauch gemacht.

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Teilrevision 2016 der Massnahmenplans Luftreinhaltung (RRB Nr. 21/2016) den Gemeinden empfohlen, die Einführung eines Mobilitätsmanagements zu prüfen, ihre kommunalen Parkierungsvorschriften unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die Wegleitung der Baudirektion zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen anzupassen, zur Koordination der Parkierungsvorschriften mit den umliegenden Gemeinden und Planungsregionen zusammenzuarbeiten und in den regionalen Richtlinien entsprechende Massnahmen zu formulieren, insbesondere falls die Gemeinden gemäss kantonalem Richtplan den Handlungsräumen Stadtlandschaften und urbane Wohnlandschaften zugeordnet sind. Die Gemeinden wurden zudem eingeladen, Massengütertransporte in erster Linie mit der Bahn zu transportieren und landwirtschaftliche Betriebe, die durch die Gemeinde betrieben werden oder im Leistungsauftrag der Gemeinde arbeiten, bei der Ausbringung von Gülle auf einem möglichst grossen Anteil der Flächen eine emissionsmindernde Ausbringtontechnik, wie Schleppschauch, Schleppschuh, Schlitzdrill oder Gülleinjektion, zu verwenden.

Alle Gemeinden können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch eigene Massnahmen ergreifen. Als örtliche Baubehörde können sie Einfluss auf die Parkplatzbewirtschaftung nehmen und so beispielsweise bei stark verkehrserzeugenden Nutzungen wie Einkaufszentren (und dergleichen) die Anzahl Parkplätze für motorisierte Privatfahrzeuge reduzieren oder eine Gebührenpflicht für die Parkplatzbenutzung anordnen. Weiter können die Gemeinden mit einer sinnvollen kommunalen Verkehrsplanung und mit einer guten Erschliessung von öffentlichen Gebäuden und Anlagen mit öffentlichen Verkehrsmitteln einen Beitrag zu besserer Luftqualität leisten. Im Bereich des motorisierten Individualverkehrs kommen sodann zumindest teilweise Temporeduktionen infrage. Die Bereitstellung von Infrastruktur für den Veloverkehr und für Elektromobilität stellen weitere kommunale Ansätze dar. Schliesslich können die Gemeinden durch Berücksichtigung des Stands der Technik bei der Erstellung von eigenen Bauten und Anlagen bzw. der Beschaffung von eigenen Maschinen und Fahrzeugen sowie bei deren Betrieb eine Vorbildfunktion übernehmen.

Zu Frage 3c:

Das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) sieht für die Gemeinden eine ausdrückliche Beschwerdelegitimation vor: Gemäss Art. 57 USG sind die Gemeinden berechtigt, gegen Verfügungen der kantonalen und der Bundesbehörden in Anwendung dieses Gesetzes die Rechtsmittel des eidgenössischen und kantonalen Rechts zu ergreifen, sofern sie dadurch berührt werden und ein schutzwürdiges Interesse

an der Aufhebung oder Änderung haben. Zudem besteht allenfalls die Möglichkeit, mit einer Aufsichtsbeschwerde die Untätigkeit einer Amtsstelle zu rügen. Dieser Weg kommt infrage, wenn ein Anfechtungsobjekt (insbesondere eine Verfügung) fehlt.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass verschiedene Spezialgesetze des Bundes Anhörungsrechte der Kantone vorsehen. Neben dem Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11; Art. 27b) und der Militärischen Plangenehmigungsverordnung vom 13. Dezember 1999 (SR 510.51; Art. 15) wird an dieser Stelle exemplarisch noch auf das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101; Art. 18d) verwiesen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli