

Überprüfung des Informationskonzepts für Sommersmog (Ozon) der BPUK

Bericht an die KVV zur Beantwortung des Auftrags des BPUK-Vorstands

1. Auftrag und Vorgehen	2
2. Grundlagen	2
3. Entwicklung hoher Ozonbelastungen seit 1995.....	3
4. Inhalt und Anwendung des Informationskonzepts von 2005 für Sommersmog	4
4.1 Ursprung und Inhalt des Konzepts	4
4.2 Erfahrungen mit der Anwendung des Konzepts	5
5. Empfehlungen	6

Februar 2016 – Version 4

1. Auftrag und Vorgehen

Der Vorstand der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK hat an seiner Sitzung vom September 2015 der KVV folgenden Auftrag erteilt:

„Der Vorstand beauftragt die KVV mit der Prüfung, ob das Informations- und Interventionskonzept bei ausserordentlich hoher Luftbelastung überarbeitet werden muss. Die KVV wird ersucht, der BPUK im Jahr 2016 Bericht zu erstatten. Das Informationskonzept sollte bis Frühling überarbeitet werden, so dass die Ozonmeldungen nicht mehr im Namen der BPUK verschickt werden.“

Die KVV hat den Cercl'Air als Fachorganisation im Bereich Luftreinhaltung gebeten, die Grundlagenarbeiten für die Berichterstattung der KVV an die BPUK durchzuführen. Die nötigen Abklärungen zum Informationskonzept Sommersmog wurden in Absprache mit dem Vorstand des Cercl'Air folgendermassen präzisiert:

„Das bestehende Informationskonzept wird überprüft. Als Absender der Medienmitteilungen fungiert zukünftig die KVV. Der Cercl'Air wird dem KVV-Vorstand bis Ende Februar 2016 Bericht erstatten.“

Zur Erfüllung dieser Aufgabe hat der Vorstand des Cercl'Air folgende Projektgruppe eingesetzt:

- > H. Gygax, Präsident Cercl'Air (FR)
- > G. Nejedly, Vizepräsident Cercl'Air, Vorstandsmitglied KVV (BE)
- > V. Delb, Vorstandsmitglied Cercl'Air (ZH)
- > A. v. Känel, Vorstandsmitglied Cercl'Air, Mitglied KVV (BS/BL)
- > P. Kunz, Vorstandsmitglied Cercl'Air (GE)
- > M. Moser, Vorstandsmitglied Cercl'Air (TI)
- > R. Ballaman, Leiter Sektion Luftqualität, BAFU

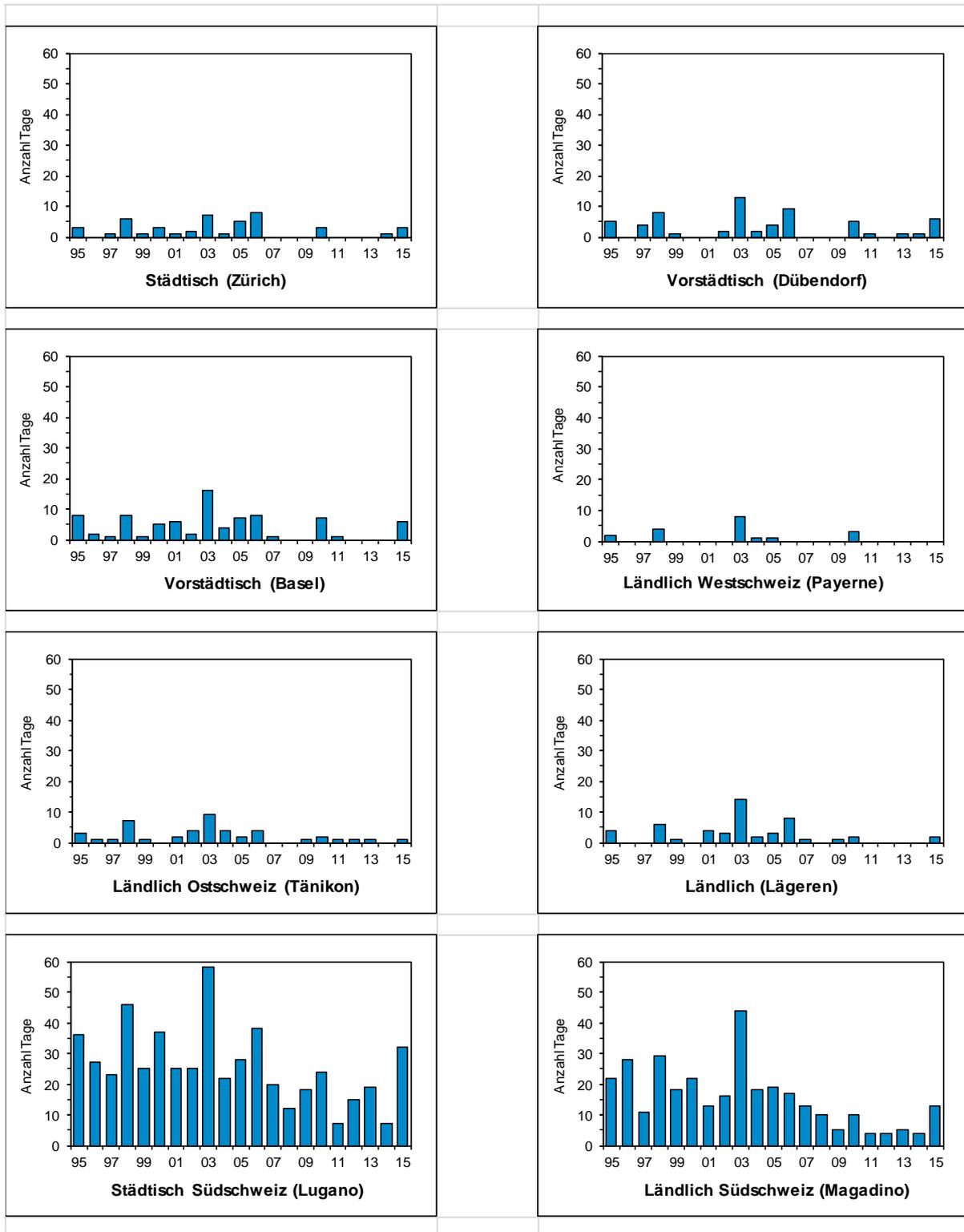
2. Grundlagen

Folgende Unterlagen wurden zur Überprüfung des Informationskonzepts zugezogen:

- > „Sommersmog: Informationskonzept der BPUK“, datiert vom 27. April 2005; dieses Dokument präzisiert die Modalitäten der Umsetzung des Beschlusses vom 21. April 2005 der Plenarversammlung der BPUK
- > „Sofortmassnahmen bei erhöhten Ozonbelastungen auf der Alpennordseite der Schweiz - Verstärkung von dauerhaften Massnahmen zur Reduktion der Vorläuferschadstoffe“, Bericht des Cercl'Air vom 15. März 2007 an die BPUK zur Frage, ob das Informationskonzept durch ein Interventionskonzept analog demjenigen für PM10 ergänzt werden soll
- > „Ozonsommer 2015 im Vergleich mit 1995-2014, Übersicht über die Ozonmesswerte des Nationalen Beobachtungsnetzes für Luftfremdstoffe (NABEL)“, provisorische Auswertung vom 27.10.15 im Auftrag des BAFU
http://www.bafu.admin.ch/luft/luftbelastung/blick_zurueck/10576/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t.Inp6I0NTU042I2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2Yug2Z6gpJCFdlR5fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--
- > „Informationen bei hohen Ozonwerten im Sommerhalbjahr - Datenerfassung, Medienmitteilung, Datenauswertung“, Berichte von Meteotest im Auftrag des BAFU für die Jahre 2009-2015

3. Entwicklung hoher Ozonbelastungen seit 1995

Die nachfolgende Graphik aus dem BAFU-Bericht „Ozonsommer 2015 im Vergleich mit 1995-2014“ zeigt die Entwicklung der Anzahl Tage mit einer Ozonbelastung über der Informationsschwelle von $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$, wie sie bei den NABEL-Stationen zwischen 1995 und 2015 beobachtet wurde:



Figur: Jährliche Anzahl Tage mit Stundenmittelwerten für Ozon über $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Aus den Bildern wird ersichtlich, dass die Häufigkeit von Tagen mit Spitzenbelastungen über $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Stundenwert) seit etwa 2007 sowohl auf der Alpennord- wie auch auf der Alpensüdseite abgenommen hat. Die Belastungen im Tessin erreichen aber weiterhin wesentlich höhere Werte als nördlich der Alpen. Obschon der Sommer 2015 innerhalb der letzten 20 Jahre der zweitheisseste war, lag die Ozonbelastung auf Grund der Emissionsminderung bei den Vorläuferschadstoffen jedoch wesentlich tiefer als im Jahr 2003, in dem gesamtschweizerisch die höchsten Werte auftraten.

4. Inhalt und Anwendung des Informationskonzepts von 2005 für Sommersmog

4.1 Ursprung und Inhalt des Konzepts

Im Hitzesommer 2003 erreichten die Ozonkonzentrationen in ganz Europa über längere Zeit sehr hohe Werte. Die Europäische Union hatte ein Jahr zuvor eine Ozon-Richtlinie¹ erlassen, welche die Behörden beim Überschreiten einer sogenannten „Informationsschwelle“ von $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ verpflichtet, die Bevölkerung über die Belastung zu informieren. In den Nachbarländern der Schweiz wurde diese Richtlinie 2003 erstmals angewendet, was in den Grenzregionen der Schweiz die Frage aufwarf, weshalb die Schweizer Behörden nicht in gleicher Weise die Bevölkerung über die Ozonbelastung informieren. Zum Verständnis der Situation ist noch darauf hinzuweisen, dass im Jahr 2003 erst wenige Kantone aktuelle Informationen zur Luftschadstoffbelastung im Internet anbieten konnten.

Der BPUK-Vorstand stellte angesichts dieser Situation einen Handlungsbedarf zur koordinierten Information der Bevölkerung gemäss den gleichen Kriterien wie in den Nachbarländern fest. Nach Diskussionen mit dem zuständigen Bundesamt und dem Cercl'Air als Fachorganisation der Lufthygiene-Fachleute beschloss die BPUK-Plenarversammlung vom 21. April 2005 das folgende gesamtschweizerische Informationskonzept Sommersmog:

Wenn die Stufe I, die sogenannte „Informationsschwelle“ der EU für Ozon (O_3) von $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Stundenwert) an einer oder mehreren Stationen der Schweiz überschritten wird, erfolgt nach 17 Uhr eine Orientierung (Medienmitteilung) an einen vorbestimmten Verteilerkreis.

Im Papier „Sommersmog: Informationskonzept der BPUK“ vom 27. April 2005 sind die Organisation für die Beobachtung der Immissionssituation, die exakten Kriterien für die Feststellung des Überschreitens der Informationsschwelle sowie die Modalitäten für die Verbreitung der Medienmitteilung beschrieben.

Wichtig ist festzuhalten, dass die Medienmitteilung auf dem am 21. April 2005 bekundeten politischen Willen der Umweltdirektoren basiert, die Bevölkerung aktiv zu informieren, wenn eine Belastung überschritten wird, ab der gemäss Definition in der EU-Richtlinie „bei kurzfristiger Exposition ein Risiko für die menschliche Gesundheit für besonders empfindliche Bevölkerungsgruppen besteht“.

Im Jahr 2007 wurde der Cercl'Air um Stellungnahme zu der Frage ersucht, ob das Informationskonzept Sommersmog analog zum Wintersmogkonzept für PM10 mit einer Interventionsstufe (Alarmwert) mit Sofortmassnahmen zu ergänzen sei. In seiner Antwort vom 15. März 2007 bestätigte der Cercl'Air seine Meinung, für das Gebiet der *Alpennordseite* auf Sofortmassnahmen zu verzichten und die Anstrengungen auf dauerhafte emissionsmindernde Massnahmen zu konzentrieren; für den Tessin wurde festgestellt, dass angesichts der besonderen Immissionslage südlich der Alpen weiterhin ein Interventionskonzept gelten soll². Die BPUK hat an ihrer Plenarversammlung vom 19. April 2007 diese Haltung übernommen.

Parallel zum Informationskonzept der BPUK wurde als gemeinsame Aktion des Cercl'Air, der kantonalen Luftreinhalte-Fachstellen, des BAFU sowie des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) die Internetseite www.ozon-info.ch entwickelt. Sie hat zum Ziel, der breiten Bevölkerung sämtliche relevanten Informationen zum Thema Ozon zur Verfügung zu stellen. Ab dem Jahr 2012 kam als zusätzlicher Informationskanal die

¹ Richtlinie 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2002 über den Ozongehalt der Luft, später abgelöst durch die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa.

² Dieses sieht vor, dass bei Überschreiten des Interventionswertes von $240 \mu\text{g}/\text{m}^3$ an mehr als zwei Messstationen und einer stabilen Wetterlage für mindestens drei Tage auf den Autobahnen eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 80 km/h angeordnet wird.

ursprünglich vom Kanton Tessin entwickelte Smartphone-Applikation „airCHeck“ dazu, welche gesamtschweizerisch aktuelle Luftschadstoffdaten zur Verfügung stellt.

4.2 Erfahrungen mit der Anwendung des Konzepts

Die organisatorische Abwicklung der Medienmitteilungen beim Überschreiten der Informationsschwelle für Ozon von $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Stundenwert) wurde seit Beginn durch die Firma Meteotest durchgeführt. Die Finanzierung dieses Auftrags wurde freiwillig vom BAFU übernommen, ohne dass eine entsprechende Vereinbarung mit der BPUK abgeschlossen worden wäre. Der Cercl'Air konzipierte den Inhalt der Medienmitteilung und stellte Meteotest zusammen mit dem BAFU die Liste der Medienadressen zur Verfügung.

Für die Beobachtung der täglichen Ozonentwicklung konnte sich Meteotest von Anfang an auf eine nationale Datenbank für Luftschadstoffe stützen. Diese Datenbank wurde vom BAFU in Zusammenarbeit mit dem Cercl'Air entwickelt und wird von allen Luftreinhalte-Fachstellen stündlich mit Messwerten aktualisiert.

Die nachstehende Tabelle zeigt auf der Basis der an das BAFU gelieferten Tätigkeitsberichte von Meteotest die Zahl der jährlich erfolgten Medienmitteilungen:

Jahr	Gesamtschweiz	nur Südschweiz (Alpensüdseite)
2005	5	3
2006	8	3
2007	0	2
2008	0	4
2009	0	7
2010	4	4
2011	0	2
2012	0	3
2013	0	6
2014	0	2
2015	3	7

Unter Berücksichtigung der Kriterien für die Auslösung der Medienmitteilungen³ widerspiegeln die Zahlen die in Abschnitt 3 präsentierte Entwicklung hoher Ozonbelastungen in den letzten Jahren. Konzentrationen über $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$, welche ein akutes Gesundheitsrisiko für empfindliche Bevölkerungsgruppen darstellen, treten auf der Alpennordseite im Gegensatz zur Situation im Tessin nicht mehr jährlich auf. Dementsprechend mussten in den Jahren 2011-14 nur Medienmitteilungen für die Südschweiz, nicht aber für die Gebiete nördlich der Alpen verschickt werden.

Auf Grund des Medienechos konnte 2015 festgestellt werden, dass die Mitteilungen in der französischen Schweiz durchaus Beachtung fanden, in der Deutschschweiz aber wesentlich weniger Reaktionen auslösten als im Jahr 2010 oder früher. Folgende Erklärungen kommen hierfür in Frage:

- > Die Informationskanäle über die Luftschadstoffbelastung wurden in den letzten Jahren deutlich ausgebaut und die Möglichkeiten der Bevölkerung, sich rasch über die aktuelle Ozonbelastung zu informieren, haben sich stark erweitert. Hervorzuheben ist insbesondere die auf Smartphones verfügbare App „airCHeck“, welche im Sommer 2015 rege konsultiert wurde. Die Medien berichten deshalb nur über

³ Gemäss den Umsetzungsmodalitäten des BPUK-Konzepts werden die Mitteilungen nur an Arbeitstagen versandt; ausserdem erfolgt für die Südschweiz nur am ersten Tag einer Smogepisode eine Mitteilung, für die Gesamtschweiz aber an jedem Tag, an welchem die Belastung auf der Alpennordseite über der Informationsschwelle liegt.

die Ozonbelastung, wenn nach Eintreffen der Medienmitteilung auch freie Ressourcen für eine Kommentierung der Smogsituation bereit stehen.

- > Der Zeitpunkt der Medienmitteilung am späten Nachmittag, d.h. kurz nach den üblichen Maximalwerten, ist für die Berichterstattung in den Medien ungünstig, d.h. in der Regel zu spät. Damit der Mehrwert zum Tragen kommt, welcher durch eine kommentierte Medienberichterstattung gegenüber dem reinen Datenangebot auf einer Internetplattform entsteht, sollten Medienschaffende bereits vormittags über die Situation ins Bild gesetzt werden. Nur auf diese Weise ergibt sich Zeit für Rückfragen, was insbesondere bei einer aktiven Information im Namen einer politischen Behörde (BPUK) wesentlich ist.

Für solche Rückfragen enthielten die versandten Medienmitteilungen die Adressen der kantonalen Fachstellen für Luftreinhaltung. Fragen politischer Natur wurden in der Regel an das im jeweiligen Kanton für Umwelt zuständige Regierungsmitglied gestellt. In den ersten Jahren gab es aber durchaus auch Anfragen an den Präsidenten der BPUK, welche das Konzept für eine koordinierte Information ja eingeführt hatte.

Zu erwähnen ist noch der Umstand, dass neben den Medienmitteilungen durch die BPUK einige Westschweizer Kantone unter sich koordiniert Ozonmitteilungen publizieren. Inhaltlich, aber nicht in der Form, sind diese Mitteilungen mit den BPUK-Mitteilungen vergleichbar. Als Vorteil für dieses System wird von den entsprechenden Kantonen angeführt, dass durch den kantonalen Absender eine grössere Nähe zu den lokalen Medien vorhanden ist. Insbesondere für Genf besteht ausserdem ein Druck durch die Informations-tätigkeit in der französischen Nachbarschaft. Nachteilig für die Kantone ist der Umstand, dass sie damit gezwungen sind, einen eigenen Pikettdienst für die Beobachtung der Ozonentwicklung und die Publikation einer Medienmitteilung aufrecht zu erhalten.

Im Weiteren ist auch darauf hinzuweisen, dass nicht nur im Kanton Tessin, sondern auch im Kanton Genf ein rechtlich verankertes Interventionskonzept besteht, welches bei Erreichen des Alarmwerts von $240 \mu\text{g}/\text{m}^3$ die Anordnung von Sofortmassnahmen (u.a. Geschwindigkeitsbeschränkungen) vorsieht.

5. Empfehlungen

Zentrale Aufgabe der Lufthygiene-Fachstellen der Kantone ist der Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung, und damit insbesondere die Sicherstellung der Emissionsbegrenzungen und der Sanierungen von Anlagen. Wichtigstes Ziel ist die dauerhafte Reduktion der Luftschadstoffemissionen, damit die Luftbelastung unter ein gesundheitlich unbedenkliches Mass sinkt.

Zum Aufgabenkreis der Kantone gehört zweifellos auch die Information der Bevölkerung im Sinne von Artikel 10e des Umweltschutzgesetzes. Bei ausserordentlich hoher Schadstoffbelastung ist die Information durch die politische Behörde weiterhin von grundlegender Bedeutung. Das Konzept der BPUK von 2005, welches bei Überschreiten der europaweit definierten Informationsschwelle für Ozon von $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ eine Medienmitteilung vorsieht, ist deshalb auch in Zukunft wichtig für die Glaubwürdigkeit der Behörde als Garant von gesunder Luft.

Eine gesamtschweizerisch organisierte Beobachtung der Schadstoffentwicklung und der Information der Medien stellt angesichts der Ressourcenknappheit in den kantonalen Lufthygienefachstellen mehr denn je die optimale Lösung dar. Bei der Mehrzahl der Kantone würde die Aufrechterhaltung eines eigenen Pikettdienstes ein grosses Hindernis darstellen oder hätte eine Reduktion der oben genannten zentralen Aufgabe des LRV-Vollzugs zur Folge.

Im Weiteren erleichtert ein gesamtschweizerisch abgestütztes Informationskonzept die Zusammenarbeit der Grenzkantone mit dem nahen Ausland, welches sich auf die europäisch definierten Kriterien abstützt.

Der Vorstand der BPUK hat im September 2015 vorgeschlagen, dass als Absender der Medienmitteilungen zukünftig die KVV auftreten sollte. Die Mitglieder der KVV haben dieser Anregung an ihrer Versammlung von Ende November 2015 zugestimmt. Der Wechsel des Absenders sollte nach Meinung des Cercl'Air jedoch nicht zur Folge haben, dass die Mitteilung über Ozonbelastungen oberhalb der Informationsschwelle von $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ nicht mehr politisch abgestützt wäre. Falls der Wechsel ab dem Sommer 2016 tatsächlich vorgenommen wird, so sollten die zukünftigen Medienmitteilungen der KVV im Auftrag der BPUK und auf Grund des von der BPUK beschlossenen Informationskonzepts von 2005 erfolgen.

Zusammenfassend schlägt der Cercl'Air der KVU vor, der BPUK folgende Empfehlungen zu unterbreiten:

- 1. Die Bevölkerung soll von der Behörde weiterhin aktiv informiert werden, wenn die Ozonkonzentration die gesamteuropäisch definierte Informationsschwelle von $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ überschreitet.*
- 2. Die Beobachtung der gemessenen Ozonbelastung und das Auslösen einer Medienmitteilung sollen weiterhin gesamtschweizerisch koordiniert erfolgen. Ist ausschliesslich die Alpensüdseite betroffen, so wird der Empfängerkreis der Medienmitteilung entsprechend angepasst.*

Zu den Modalitäten der Medienmitteilungen empfiehlt der Cercl'Air:

- > Um die Finanzierung des Pikettdiensts durch die Firma Meteotest auch in Zukunft sicherzustellen, empfiehlt sich der Abschluss einer formellen Vereinbarung zwischen der BPUK und dem Bund (BAFU).
- > Der Zeitpunkt der Medienmitteilung sollte auf den Vormittag verlegt werden. Dies erlaubt einerseits eine vollständigere Information über die vergangenen Ozonwerte (die Maximalwerte treten oft nach 1700 Uhr auf) und gibt Informationen über die am Nachmittag zu erwartende Ozonbelastung. Für die Berichterstattung durch die Medienschaffenden ist dieser Zeitpunkt zweifellos günstiger. Die Modalitäten für die Auslösung der Mitteilung sind noch zu präzisieren.
- > Die Mitteilung sollte nach der Publikation abgelegt werden und per Internet zugänglich sein (z.B. wie bisher auf www.ozon-info.ch); ein Link sollte von der KVU- oder BPUK-Internetseite zu den Mitteilungen führen.
- > Der Inhalt der Medienmitteilung ist über 10 Jahre alt. Eine Überarbeitung des Texts scheint deshalb angezeigt.

Die Medienspezialisten im Cercl'Air stehen zur Verfügung, Inhalt und Modalitäten der Medienmitteilung in Absprache mit der KVU zu aktualisieren.