

Protokollauszug vom

22.11.2023

Departement Sicherheit und Umwelt / Umwelt- und Gesundheitsschutz

Teilrevision Massnahmenplan Luftreinhaltung

IDG-Status: teilweise öffentlich

SR.23.839-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Der Massnahmenplan Luftreinhaltung, Teil A und Teil B, vom 7. November 2023 (Beilagen 1 und 2) wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Vollzugsanweisung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung 2010 der Stadt Winterthur vom 24. August 2011 (SRS Nr. 7.4-3) wird aufgehoben und durch die Vollzugsverordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur (VVO ML) vom 22. November 2023 ersetzt (Beilage 3, Synopse gemäss Beilage 4).
3. Die verwaltungsinternen Massnahmen werden gemäss Synopse geändert (Beilage 5).
4. Als Richtlinien für die Umsetzung der Vollzugsverordnung und der verwaltungsinternen Massnahmen gelten die Massnahmenblätter (Beilage 2, Anhang B).
5. Das Departement Sicherheit und Umwelt, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Fachstelle Umwelt, wird beauftragt, eine periodische Erfolgskontrolle wie folgt durchzuführen: Koordinationsbesprechungen mit den beteiligten Fachstellen alle zwei Jahre (erstmals 2026), Datenerhebung alle vier Jahre (erstmals 2028). Zudem erstattet die Fachstelle Umwelt dem Stadtrat alle vier Jahre Bericht über den Stand der Massnahmenumsetzung und allfälligen Anpassungsbedarf am Massnahmenplan, erstmals 2028/2029.
6. Das Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend Gesuch um Genehmigung der VVO ML wird genehmigt.
7. Die VVO ML tritt auf den vom Stadtrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

8. Die Änderungen der verwaltungsinternen Massnahmen treten per sofort in Kraft.
9. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, das Schreiben an den Regierungsrat zu versenden und die VVO ML nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Absprache mit der Staatskanzlei des Kantons Zürich zusammen mit dem Beschluss des Regierungsrates und mit Rechtsmittelbelehrung amtlich zu publizieren.
10. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage 6 genehmigt.
11. Beschluss und Begründung werden zum Zeitpunkt der amtlichen Publikation gemäss Ziffer 9 veröffentlicht.
12. Mitteilung an: Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau, Amt für Baubewilligungen, Tiefbauamt; Departement Finanzen, Immobilien; Departement Präsidiales, Personalamt; Departement Schule und Sport, Schulamt; Departement Sicherheit und Umwelt, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Stadtpolizei; Departement Technische Betriebe, Stadtwerk Winterthur, Stadtgrün Winterthur; Stadtkanzlei; Regierungsrat des Kantons Zürich (mit Begleitschreiben und Beilagen).

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Der Vollzug der Luftreinhalte-Gesetzgebung ist grundsätzlich Sache der Kantone (vgl. Art. 36 Umweltschutzgesetz [USG, SR 814.01] und Art. 35 Luftreinhalte-Verordnung [LRV, SR 814.318.142.1]). Der Kanton Zürich hat seine Vollzugsaufgaben betreffend Luftreinhaltung bei stationären Anlagen auf den Gebieten der Städte Zürich und Winterthur an die beiden Städte delegiert (§1 Abs. 2 und § 1a Ziff. 2 der Verordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung [VML, LS 713.11]). In der Stadt Winterthur werden die Luftreinhalte-Vollzugsaufgaben von der Feuerungskontrolle des Amtes für Baubewilligungen sowie von der Fachstelle Umwelt des Bereichs Umwelt- und Gesundheitsschutz wahrgenommen.

Gemäss Art. 44a USG und Art. 31 der LRV erstellt die zuständige Behörde in Fällen, in denen schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, einen Massnahmenplan. Der Kanton Zürich verfügt über einen solchen «Massnahmenplan Luftreinhaltung» (vgl. RRB Nr. 21/2016). Trotz erheblichen Verbesserungen der Luftqualität in den letzten Jahrzehnten werden in der Stadt Winterthur noch nicht alle Immissionsgrenzwerte gemäss LRV eingehalten. Deshalb verabschiedete der Stadtrat mit Beschluss vom 20. April 2011 den «Massnahmenplan Luftreinhaltung 2010 der Stadt Winterthur» (SR.11.454-1).

2. Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur

Das Ziel des Massnahmenplans Luftreinhaltung der Stadt Winterthur besteht darin, die Belastungen durch die wichtigsten Luftschadstoffe weiter zu senken, so dass die Immissionsgrenzwerte gemäss LRV langfristig eingehalten werden können.

Der Massnahmenplan Luftreinhaltung 2010 der Stadt Winterthur beinhaltet zwei verschiedene Typen von Massnahmen:

1) Vollzugsanweisung (SRS 7.4-3):

Massnahmen, die Gegenstand der Vollzugsanweisung sind, weisen rechtliche Verbindlichkeit gegenüber Dritten im Winterthurer Stadtgebiet auf. Sie betreffen ausschliesslich stationäre Anlagen. Änderungen der Vollzugsanweisung bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Zürich.

2) Verwaltungsinterne Massnahmen:

Diese Massnahmen gelten nur für die Verwaltung der Stadt Winterthur und betreffen zum Beispiel stadteigene Anlagen oder Prozesse. Einige dieser Massnahmen basieren auf Empfehlungen aus dem Kantonalen Massnahmenplan an die Gemeinden, eigene verwaltungsinterne Massnahmen zu ergreifen.

Nebst diesen Winterthur-spezifischen Massnahmen sind auch die Massnahmen aus dem kantonalen Massnahmenplan umzusetzen. Die Verordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung vom 9. Dezember 2009 (LS 713.11) gilt für das ganze Kantonsgebiet und es liegt an der Stadt Winterthur, sie in ihrem Stadtgebiet zu vollziehen. Die Massnahmen aus der kantonalen Verordnung sind daher in den städtischen Prozess der Massnahmenplanung bzw. die zugehörige Erfolgskontrolle integriert.

3. Revisionsbedarf und Ablauf der Teilrevision

Der Massnahmenplan Luftreinhaltung ist mehr als zehn Jahre alt und bedarf einer Aktualisierung sowie einer Anpassung an inzwischen geänderte übergeordnete Rechtsgrundlagen. Deshalb beauftragte der Stadtrat die Fachstelle Umwelt des Bereichs Umwelt- und Gesundheitsschutz mit Beschluss vom 11. März 2020 (SR.20.178-1), eine Teilrevision des Massnahmenplans Luftreinhaltung durchzuführen. Durch die Teilrevision des Massnahmenplans sollen abgeschlossene und nicht mehr zielführende Massnahmen aus dem Massnahmenkatalog entfernt, bestehende Massnahmen aktualisiert, sowie bei Bedarf neue Massnahmen formuliert werden. Gleichzeitig sollen auch Doppelspurigkeiten mit anderen Instrumenten (z.B. dem Energie- und Klimakonzept) eliminiert werden.

Der Prozess der Teilrevision wurde begleitet durch den externen Experten Dan Ljungberg (DOL Environmental Engineering & Consulting). Zu Beginn erfolgte eine Situationsanalyse mit einer Überprüfung der bestehenden Massnahmen, einer Analyse der aktuellen Luftbelastungssituation und dem Studium der einschlägigen Fachliteratur. Anschliessend wurden ausführliche Gespräche mit den beteiligten und betroffenen Verwaltungseinheiten der Stadt Winterthur geführt, um den Handlungsbedarf und die Handlungsmöglichkeiten zu ermitteln. Dazu wurden weitere, externe Fachmeinungen eingeholt. Nach einer ersten verwaltungsinternen Vernehmlassung im Sommer 2022 und der Integration der erhaltenen Rückmeldungen wurden die vorgesehenen Änderungen der Vollzugsanweisung dem kantonalen Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) zur Vorprüfung vorgelegt.

Um den formalen Anforderungen an einen Erlass gerecht zu werden, wurde entschieden, die bisherige Vollzugsanweisung aufzuheben und durch eine Vollzugsverordnung zu ersetzen.

4. Ergebnisse der Teilrevision

Der inhaltliche Fokus der Teilrevision des Massnahmenplans liegt auf der Sicherung des Stands der Technik bei neuen grossen Holzfeuerungen und stationären Motoren. Die Russ-Emissionen sollen minimiert und kurzfristig sehr hohe Stickoxidbelastungen, verursacht durch sehr grosse Notstromanlagen, sollen vermieden werden. Zudem sollen begleitende Massnahmen in den Bereichen Kommunikation, Kooperation und Monitoring ausgearbeitet werden, um eine ganzheitliche und vernetzte Herangehensweise und Kommunikation sowie das Verständnis wichtiger Emissionsquellen in Winterthur zu fördern.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Änderungen der Massnahmen. Aufzuhebende oder weiterzuführende Massnahmen sind in dieser Tabelle nicht enthalten.

	Betroffene Anlagen	Massnahme
Holzfeuerungen	Alle* neuen Holzfeuerungen > 70 kW FWL**	Schaffung einer klaren Rechtsgrundlage für die heute bereits bestehende Praxis, für die Bewilligung den Beizug eines externen Qualitätsmanagements zu verlangen
	Alle* neuen Pelletsfeuerungen > 250 kW ≤ 500 kW FWL	Senkung des Feststoff***-Grenzwerts (bedeutet: Partikelfilter-Pflicht)
	Alle* neuen Schnitzelfeuerungen > 70 kW FWL	Senkung des Feststoff-Grenzwerts (bedeutet: Partikelfilter-Pflicht)
	Nur stadteigene Holzfeuerungen > 70 kW FWL	Anforderungen für stadteigene Anlagen: a. Neue Anlagen: Begleitung durch QM Holzheizwerke bei Planung, Errichtung und Inbetriebnahme. b. Neue Anlagen: Keine «Messunsicherheit» bei der Beurteilung der Filterverfügbarkeit gemäss LRV-Vorgabe. c. Bestehende Anlagen: Nachträgliche Betriebsoptimierung nach QM Holzheizwerke (vereinfachte Variante «QMmini») bis 2030. Neue stadteigene Wärmeverbünde («Holzheizzentralen») müssen nur Anforderung a erfüllen.
Stationäre Verbrennungsmotoren	Alle* neuen Notstrom-Anlagen	Beschränkung der zulässigen Brennstoffe auf schwefelarme Brennstoffe
	Alle* neuen Notstrom-Anlagen > 50 kW FWL	Partikelfilter-Pflicht
	Alle* Gruppen ab 5 Notstrom-Anlagen > 20 MW FWL (insgesamt)	Senkung Stickoxid-Grenzwert (bedeutet: Pflicht, eine Entstickungsanlage einzubauen)
	Weitere Änderungen (begleitende Massnahmen)	
Begleitende	Monitoring relevanter Luftschadstoffe (Auftrag an UGS, Fachstelle Umwelt, Potenziale für eine Ergänzung des heute bestehenden Monitorings der Luftschadstoffe zu untersuchen)	

	Luft- und Klima-Kommunikation und –Kooperation (Auftrag an UGS, das bestehende Gesamtkonzept zur Information der Bevölkerung zu den Themen Feinstaub und Ozon zu überprüfen und Vorschläge für eine Aktualisierung zu erarbeiten)
--	--

- * Massnahme ist Gegenstand der Vollzugsanweisung (bzw. neu der Vollzugsverordnung) und damit verbindlich gegenüber Dritten.
- ** FWL = Feuerungswärmeleistung. Mit einer Holzfeuerung > 70 kW FWL können in etwa folgende Gebäude beheizt werden:
 - Neubau: 10 Einfamilienhäuser oder 14 Wohnungen à 100 m²;
 - Schlecht gedämmtes Gebäude: 3 Einfamilienhäuser oder 5 Wohnungen à 100 m²;
- *** Feststoff = «Staub».

Gewisse Massnahmen können aufgehoben werden, da sie entweder abgeschlossen, unterdessen durch übergeordnetes Recht oder durch andere Programme (z.B. Energie- und Klimakonzept der Stadt Winterthur) abgedeckt oder nicht mehr zweckmässig sind. Andere Massnahmen haben sich bewährt und sollen, teilweise leicht verändert, weitergeführt werden. Hinzu kommen einige neue Massnahmen. Die Anzahl der Massnahmen wird im Ergebnis von 25 auf 12 reduziert.

Die Änderung von Massnahmen, welche auch für Dritte wirksam sind, betreffen im Wesentlichen Holzfeuerungen > 70 kW Feuerungswärmeleistung (FWL) sowie Notstromanlagen. Massnahmen für kleinere Holzfeuerungen wurden zwar geprüft, aber aus verschiedenen Gründen wie beispielsweise wegen ungenügender technischer Umsetzbarkeit oder einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis, verworfen.

Es wurden ausserdem einige untergeordnete oder redaktionelle Anpassungen an bestehenden Massnahmen vorgenommen, vorwiegend aufgrund von Änderungen in übergeordnetem Recht sowie zwecks Klärung oder Präzisierung von Anforderungen.

Eine vollständige Übersicht aller Änderungen der Massnahmen der Vollzugsanweisung ist in Beilage 4 ersichtlich, eine Übersicht aller Änderungen der verwaltungsinternen Massnahmen in Beilage 5.

5. Inkraftsetzung

Aufgrund der erforderlichen Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Zürich bestimmt der Stadtrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens der VVO ML.

6. Veröffentlichung

Dieser Beschluss wird nach Genehmigung der VVO ML durch den Regierungsrat des Kantons Zürich zum Zeitpunkt der amtlichen Publikation der VVO ML veröffentlicht.

7. Externe und interne Kommunikation

Die Öffentlichkeit wird im Zeitpunkt der Veröffentlichung des Beschlusses mittels Medienmitteilung (Beilage 6) über das Geschäft informiert.

Mit Inkraftsetzung wird die aktuell geltende Vollzugsanweisung in der externen Erlass-Sammlung der Stadt Winterthur (SRS Nr. 7.4-3) durch die Vollzugsverordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur (VVO ML) vom 22. November 2023 ersetzt. Dann werden auch die neue Vollzugsverordnung und der Massnahmenplan auf der städtischen Website aufgeschaltet. Der entsprechende Beschluss erfolgt zusammen mit dem Beschluss über den Zeitpunkt des Inkrafttretens durch den Stadtrat.

Beilagen:

1. Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur, Teil A: Grundlagen vom 7. November 2023
2. Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur, Teil B: Massnahmenkatalog vom 7. November 2023
3. Vollzugsverordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur (VVO ML)
4. Synopse der Vollzugsverordnung
5. Synopse der verwaltungsinternen Massnahmen
6. Medienmitteilung

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Regierungsrat des Kantons Zürich
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

22. November 2023 SR.23.839-1

Gesuch um Genehmigung der Vollzugsverordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur (VVO ML)

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident
Sehr geehrte Mitglieder des Regierungsrats

Der Kanton Zürich räumt den Städten Zürich und Winterthur in § 1 Abs. 2 der Verordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung (LS 713.11) die Kompetenz ein, für stationäre Anlagen eigene Massnahmenpläne zu erlassen. Die Stadt Winterthur hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, und der Regierungsrat hat am 21. Dezember 2011 die Vollzugsanweisung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung 2010 der Stadt Winterthur vom 24. August 2011 genehmigt.

In der Zwischenzeit hat sich aufgrund verschiedener Faktoren Bedarf für eine Teilrevision des Massnahmenplans Luftreinhaltung 2010 der Stadt Winterthur ergeben. Damit verbunden ist eine Totalrevision der bisherigen Vollzugsanweisung, welche nun als «Vollzugsverordnung» erlassen wird. Der neue Erlass (siehe Beilage 2) wurde in einem departementsübergreifenden Prozess innerhalb der Stadtverwaltung und unter Einbezug externer Fachleute erarbeitet und löst die bisherige Vollzugsanweisung ab. Er bedarf wiederum der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Eine erste Vorprüfung der wesentlichen inhaltlichen Änderungen durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) ergab keine Einwände. Eine zweite Vorprüfung, welche auch die formalen Änderungen aufgrund der Überführung des Erlasses in die erforderliche Form der Verordnung umfasste, fand parallel zum stadtinternen Fachmitberichtsverfahren statt. Auch diese zweite Vorprüfung ergab – unter Vorbehalt der abschliessenden Prüfung – keine Einwände.

Gestützt auf § 1 Abs. 2 der Verordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung ersuchen wir Sie daher höflich um Genehmigung der neuen Vollzugsverordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur (VVO ML) vom 22. November 2023.

Gesuch um Genehmigung der Vollzugsverordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur (VVO ML)

Seite 2

Für Ihre wohlwollende Prüfung unseres Gesuchs und Ihren – hoffentlich positiven – Bescheid danken wir im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrates



Michael Künzle
Stadtpräsident



Ansgar Simon
Stadtschreiber

Beilage 1: Stadtratsbeschluss vom 22. November 2023 mit Beilagen (noch nicht veröffentlicht)
Beilage 2: Neuer Erlass: Vollzugsverordnung zum Massnahmenplan Luftreinhaltung der Stadt Winterthur (VVO ML) vom 22. November 2023