



An den Grossen Rat

15.5401.02

WSU/P155401

Basel, 30. September 2015

Regierungsratsbeschluss vom 29. September 2015

Interpellation Nr. 78 Luca Urgese betreffend „Rolle des Kantons bei Emissionsmessungen von stationären emissionsverursachenden Anlagen“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 7.9.2015)

„Artikel 13 der eidgenössischen Luftreinhalteverordnung hält in Absatz 1 fest; "[Die Behörde] führt selber Emissionsmessungen oder -kontrollen durch oder lässt solche durchführen". Dies betrifft stationäre Anlagen, welche Emissionen verursachen und gewisse Grenzwerte einhalten müssen. Die Messungen bzw. Kontrollen können demnach statt vom Lufthygieneamt beider Basel (LHA) von privaten Unternehmen wahrgenommen werden. Unter der Voraussetzung, dass sie gewisse Mindestanforderungen erfüllen, werden diese denn auch in die Liste akkreditierter Messfachstellen aufgenommen. Dem LHA fällt sinnvollerweise die Verantwortung zu, diese Unternehmen im Sinne einer Qualitätssicherung und des Controlling periodisch zu überprüfen. Es stellt sich jedoch die Frage, weshalb der Kanton selbst Messungen durchführen soll respektive will und damit in gewissen Bereichen private Anbieter aus dem Markt ausschliesst oder konkurrenziert. Es gab sogar Berichte, wonach die Messungen des LHA mehr kosten als diejenigen privater Messfirmen.

Das System, Messungen und Kontrollen an Private zu delegieren, ist auch in anderen Bereichen üblich. Beispielsweise seien hier erwähnt die Motorfahrzeugkontrolle (MFK) und die private Kontrolle im Energiebereich, wie sie die Kantone SH, ZH, SZ, SG, TG, AR und GL kennen.

Die Vorteile liegen auf der Hand:

- Den Mess- bzw. Kontrollpflichtigen ist es - entsprechend dem Gedanken der freien Marktwirtschaft - freigestellt, von welcher Instanz die Prüfung durchgeführt werden soll.
- Ausserdem kann bei der Delegation an Drittunternehmen die Kontrolle wie auch der Anlagenservice in einem Durchgang vorgenommen werden. Das spart Zeit und Geld.
- Die Behörde kann sich auf den Vollzug konzentrieren und damit eine Verschlankung der internen Prozesse erreichen. Durch diese Entlastung werden zudem die Staatsausgaben gesenkt.

In diesem Zusammenhang bitte ich die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Messungen und Kontrollen fallen pro Jahr an? Welchen Anteil hat das LHA daran (Abnahme-, Controlling- und wiederkehrende Messungen)?
2. Welche Möglichkeiten sieht die Regierung, um die Kostenfolgen für Kontrollpflichtige marktgerecht und transparent zu halten?
3. Wie könnte das System der rein privaten Kontrollen in den beiden Kantonen BL und BS eingeführt werden? Welche Vorteile sieht die Regierung, wenn die Kontrollen Privaten überlassen werden und welchen Betrag könnten die Kantone hierbei jährlich einsparen?
4. Welche Mechanismen (z.B. Zertifikat o.ä.) bestehen, um den Kontrollpflichtigen - vor allem gegenüber Dritten - die Glaubwürdigkeit der Messungen zu gewährleisten?

Luca Urgese

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitende Ausführungen

Die gesetzliche Grundlage für Emissionsmessungen ist die Luftreinhalte-Verordnung (LRV, SR 814.318.142.1). Sie legt fest, dass stationäre Anlagen so ausgerüstet und betrieben werden, dass sie die Emissionsbegrenzungen einhalten. Die Behörde ist für die Überwachung der Einhaltung der Emissionsbegrenzungen zuständig. Sie führt selber Emissionsmessungen durch oder lässt solche durchführen. In der Regel werden Kontrollen periodisch (alle 2 bis 3 Jahre) durchgeführt; bei Anlagen mit erheblichem Emissionspotenzial sind kontinuierliche Messungen anzuordnen.

In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist das Lufthygieneamt beider Basel (LHA) die zuständige Behörde für den Vollzug der LRV. Zu seinen Aufgaben gehört u.a. die Überwachung der Emissionsbegrenzungen:

- Dies umfasst einerseits die Beurteilung und Genehmigung von neuen oder geänderten Anlagen, die Luftschadstoffe emittieren, indem Anforderungen an die Ausrüstung und den Betrieb der Anlagen gestellt werden. Andererseits müssen bei Aufnahme des Betriebs die Anforderungen im Rahmen der Abnahme kontrolliert und gemessen werden.
- Zudem ist gesetzlich vorgeschrieben, dass die Anlage periodisch (d.h. alle 2 bis 3 Jahre) kontrolliert und gemessen wird. Ziel ist, dass die Anlage so betrieben wird, dass sie die Emissionsbegrenzungen dauerhaft einhält.
- Im Fall von Störungen an der Anlage, Beschwerden wegen übermässiger Emissionen, bei Geruchsmeldungen oder auch bei neuen Betriebsbedingungen und Änderungen an der Anlage werden situativ Kontrollen und Messungen durchgeführt.

Das LHA betreibt zu diesem Zweck eine Messfachstelle, die gewisse Messungen bei einer sehr beschränkten Anzahl von Anlagen anhand vorgegebener Kriterien selbst durchführen kann:

- Abnahmemessung nach Erstinbetriebnahme der Anlage zur Überprüfung der Bewilligungsaufgaben und Festlegen eines Referenzzustandes. Oft dienen diese Messungen dem Betrieb zur Bestätigung von Garantiewerten.
- Periodische Messung nach ca. 3 Kontrollperioden (also nach 6 bis 9 Jahren) um Veränderungen an der Anlage und die Entwicklung des Referenzzustandes nachzuführen. Diese Messungen dienen nicht zuletzt auch zur Qualitätssicherung von kontinuierlichen Überwachungssystemen und der in den Zwischenperioden durch Private durchgeführten Messungen.
- Situative Fragestellungen: z.B. Klären von Ausnahmeanträgen und neuen Technologien zur Abluftreinigung, Änderung der Produktion oder Anlage, Beschwerden.

Aufgrund der beschränkten personellen Ressourcen bei der Messfachstelle des LHA werden die allermeisten Emissionskontrollen durch private Messfirmen durchgeführt. Im Mittel werden pro Jahr rund 30 Anlagen, bzw. Anlagegruppen, durch die Messfachstelle des LHA gemessen; dies bei einem Gesamtanlagenpark von rund 60'000 Anlagen.

Private Messfirmen müssen für behördliche Messungen über eine Zulassung verfügen. Diese erteilt das LHA anhand vorgegebener Qualitätskriterien wie z.B. Anforderungen an den Gerätepark, Ausbildung der Messtechniker und Kompetenznachweis. Die zugelassenen Messfirmen werden auf dem Internet publiziert. Die Zulassung erfolgt einmalig und wird in unregelmässigen Abständen überprüft. Dazu dienen die Beurteilung der Messberichte, Ergebnisse von Ringversuchen, Parallelmessungen und der direkte Austausch im Sinn eines informellen Audits. Eine wichtige Aufgabe erfüllt in diesem Zusammenhang der private schweizerische Verband „Luftunion“, bei dem die meisten Messfirmen angeschlossen sind. Er funktioniert nach reinem Milizsystem; Verbandsfunktionen werden durch Messfirmeninhaber, evtl. deren Mitarbeitende wahrgenom-

men. Der Verband prüft die Zulassungskriterien erstmalig bei Anmeldung und führt regelmässige Ringkontrollen durch, die für die Mitglieder grundsätzlich verpflichtend sind. Die kantonalen Fachstellen, so auch das LHA, stützen sich bei ihrer Zulassung auf diese Liste. Schwachstelle bei diesem Milizsystem sind knappe finanzielle Ressourcen, fehlende Unabhängigkeit und Sanktionsmöglichkeit. Wettbewerb und Konkurrenzsituation verhindern grundsätzlich einen wünschbaren offenen Austausch über betriebliche, organisatorische oder ökonomische Fragen; die konsequente Durchsetzung von Qualitätsrichtlinien findet faktisch nicht statt.

Um die Aufgabe der Zulassung und Aufsicht über private Messfirmen durch das LHA fachgerecht wahrnehmen zu können, sind Messkompetenz und praktische Erfahrungen unabdingbar; zudem muss die Unabhängigkeit gegeben sein. Das Durchführen eigener Messungen ist entscheidend für die fachliche Voraussetzung und den Kompetenzerhalt der Messfachstelle des LHA. Es ist daher naheliegend und effizient und auch volkswirtschaftlich sinnvoll, wenn die Messkompetenz im Rahmen von anstehenden periodischen Kontrollen erworben wird. In der Regel ergibt sich bei derselben Anlage eine Wiederholung der Messung durch das LHA alle 9 Jahre. Sämtliche Betriebe sind gleichermassen betroffen; es findet keine einseitige Behandlung oder Wettbewerbsverzerrung statt.

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

Frage 1: Wie viele Messungen und Kontrollen fallen pro Jahr an? Welchen Anteil hat das LHA daran (Abnahme-, Controlling- und wiederkehrende Messungen)?

In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft fallen folgende Messungen an.

- Rund 60'000 Öl- und Gasfeuerungen in beiden Kantonen werden **ausschliesslich durch private zugelassene Feuerungskontrolleure bzw. Servicefirmen** periodisch (d.h. 2-jährlich) gemessen. Das LHA führt auch keine Abnahmemessungen durch.
- Rund 200 grössere Holzfeuerungen, 200 Tankstellen, knapp 100 Blockheizkraftwerke und 30 Textilreinigungen sind **ausschliesslich an private Inspektorate und zugelassene private Messfirmen** zur periodischen Messung delegiert.
- Zudem sind knapp 300 industrielle und grössere Anlagen messpflichtig, welche alle drei Jahre gemessen werden müssen: Stand September 2015: 180 Chemieproduktionsanlagen, 11 Abfallverbrennungsanlagen, 13 Prozessöfen (u.a. Keramik- und Kupolöfen), 81 Diverse Anlagen (u.a. Röstereien).
Aus diesem eher komplexen und emissionsrelevanten Anlagenpark führt das LHA gewisse Messungen (20 bis 30 Messungen pro Jahr) in längeren Zeitabständen (in der Regel 9-jährlich) durch. Die restlichen Anlagen werden durch private Messfirmen gemessen.

Anlagen mit standardisiertem Emissionsverhalten, die durch Routine-Messverfahren kontrolliert werden können (z.B. Feuerungen, Tankstellen, Stationäre Motoren), werden ausschliesslich durch private Messfirmen, meist sogar durch Servicefirmen, gemessen. Dies sind nahezu sämtliche Anlagen von rund 60'000; sie machen über 99 Prozent des gesamten Anlageparks aus. Die Kontrolle dieser Anlagen entspricht der vom Interpellanten zum Vergleich beigezogenen Motorfahrzeugkontrolle oder den Kontrollen im Energiebereich.

Bei rund 300 komplexen Anlagen (0.5 Prozent des Gesamtparks), deren Emissionsverhalten stark veränderlich ist, anspruchsvoll zu betreiben sind und bei denen (z.B. wegen mangelnder Wartung oder Störung des Abluftreinigungssystems) erhebliche Emissionen austreten können, führt das LHA jährlich bei 20 bis 30 Anlagen selbst Emissionsmessungen durch.

Frage 2: Welche Möglichkeit sieht die Regierung, um die Kostenfolgen für Kontrollpflichtige marktgerecht und transparent zu halten?

Die Kosten für Emissionsmessungen des LHA werden dem Anlagenbetreiber jeweils transparent dargestellt. Sie basieren auf Ansätzen, die kantonale Vorgaben sind und von der Finanzkontrolle geprüft und als gesetzeskonform bestätigt wurden. In wenigen vereinzelt Fällen wurden Anlagenbetreiber beim LHA wegen Preisunterschieden zu privaten Messfirmen vorstellig. Das LHA prüfte dann die Situation gemeinsam mit dem Betrieb und es konnten einvernehmliche Lösungen oder Erklärungen gefunden werden, sei es, dass die angebotenen Leistungen nicht vergleichbar waren, sei es, dass erhebliche Abweichungen zum Messprogramm vorlagen, da z.B. Teilprozesse vereinfacht gemessen und daher günstiger offeriert wurden. Andererseits und eher häufiger wurde seitens privater Messfirmen auch schon Kritik geäußert, dass die Ansätze des LHA zu tief seien und Anlagenbetreiber daher die Messung durch das LHA vorziehen würden. Abgesehen davon, dass das LHA die zu messenden Betriebe aus Sicht des Vollzugs und nach den genannten Kriterien bestimmt, können diese Preisvergleiche nicht bestätigt werden. Versuche des LHA, die Transparenz bei den Gebühren zu erhöhen und eine Preisübersicht über sämtliche im Markt tätigen Firmen zu erstellen, schlugen bisher fehl. Aus Gründen des Wettbewerbs bestand und besteht seitens Messfirmen kein Interesse nach Offenlegung.

Die Kosten- und Leistungsberechnung für die behördlichen Messungen erfolgt nach vergleichbaren Grundsätzen wie bei den privaten Anbietern (z.B. Personen- und Geräteaufwand, Analysekosten, Qualitätssicherungsmassnahmen bei den Messgeräten). Die Kostentransparenz der behördlichen Messungen ist von Gesetzes wegen gegeben und kann vom Anlagenbetreiber jederzeit eingefordert werden.

Frage 3: Wie könnte das System der rein privaten Kontrollen in den beiden Kantonen BL und BS eingeführt werden? Welche Vorteile sieht die Regierung, wenn die Kontrollen Privaten überlassen werden und welchen Betrag könnten die Kantone hierbei jährlich einsparen?

Siehe dazu das Mengengerüst und Beantwortung unter Frage 1: Über 99 Prozent des Anlagenparks wird privat kontrolliert.

Zur Sicherstellung der dauerhaften Grenzwerteinhaltung bei Anlagen mit kritischem Emissionsverhalten und zur Wahrnehmung der behördlichen Aufsichtspflicht über private Messfirmen besteht die fachliche Notwendigkeit, dass die Behörde selbst Messungen bei gewissen Anlagen durchführen kann und damit seine Kompetenz sicherstellt. Es handelt sich um 20 bis 30 Anlagen pro Jahr, die nach festgelegten Kriterien ausgewählt werden.

Etliche Kantone und auch der Bund (EMPA) haben in den letzten Jahren Messkompetenz abgebaut. Dies hat zu Kompetenzverlust und unzureichender Qualitätssicherung geführt. Diese Kantone sind heute nicht mehr ausreichend in der Lage, Messaufträge für komplexere Anlagen zu erteilen oder Messberichte zu beurteilen, sie sind bezüglich Know-how von Dritten, z.B. privaten Messfirmen, abhängig und können die ihnen von Gesetzes wegen zukommende Aufsicht nicht wahrnehmen. Der Bund sowie auch die Konferenz der kantonalen Umweltämter haben diese unerwünschte Entwicklung erkannt und ein schweizweites Projekt zur Verbesserung der Qualitätssicherung bei der Emissionsüberwachung initiiert. Wesentliche Bestandteile sind Erhalt und Erhöhung der Fachkompetenz bei den zuständigen Fachbehörden einerseits. Andererseits sollen für die privaten Messfirmen einheitliche und schweizweite Qualitätsanforderungen gestellt und die Zulassungen einheitlich geregelt werden. Der Regierungsrat unterstützt diese Bestrebungen der Kantone und des Bundes; das partnerschaftliche System der Emissionsüberwachung, bestehend aus privaten Anbietern und Behörden, wird insgesamt gestärkt.

Gemäss dem Verursacherprinzip des Umweltschutzgesetzes sind die Kosten für Emissionsmessungen grundsätzlich vom Verursacher, d.h. vom Anlagenbetreiber, zu tragen, da es sich um ge-

setzliche Massnahmen handelt. Die konsequente Anwendung dieses Prinzips bedeutet, dass für den Staat für die Messtätigkeit keine zusätzlichen Kosten entstehen; dies unabhängig davon, ob Messungen durch die Behörde oder Private durchgeführt werden. In der Praxis kann indes nicht der gesamte Vollzugsaufwand verursachergerecht verrechnet werden. Beispielsweise kann eine situative Kontrollmessung aufgrund einer Beschwerde, die ergebnislos ausfällt, weder dem Anlagenbetreiber noch dem Beschwerdeführer in Rechnung gestellt werden.

Frage 4: Welche Mechanismen (z.B. Zertifikat o.ä.) bestehen, um den Kontrollpflichtigen – vor allem gegenüber Dritten – die Glaubwürdigkeit der Messungen zu gewährleisten?

In der Antwort zu Frage 3 wird das schweizweite Projekt zur Verbesserung der Qualitätssicherung ausgeführt. Im Rahmen dieses Projektes wird auch geprüft, ob eine Akkreditierung oder Zertifizierung von privaten Messfirmen und der behördlichen Messfachstellen in der Schweiz eingeführt werden kann.

Das LHA hat im Jahr 2014 mit sämtlichen der in Basel-Stadt und Basel-Landschaft zugelassenen Messfirmen Gespräche über Qualitätssicherung, Aufsicht und Verbesserungen in der Zusammenarbeit geführt. Grundsätzlich wird von allen Messfirmen begrüsst, dass in der Schweiz eine Harmonisierung bezüglich Zulassung, Aufsicht und Vorschriften angestrebt wird. Die Messfirmen legen grossen Wert darauf, dass für alle dieselben Spielregeln und gleich lange Spiesse gelten. Überdies begrüssen sie zur Erhöhung und Bestätigung ihrer Unabhängigkeit, dass das LHA gegenüber den messpflichtigen Betrieben die Anforderungen an die Messungen festhält und durchsetzt.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass diese Massnahmen geeignet sind, die Glaubwürdigkeit des Vollzugs aufrecht zu erhalten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin