

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Stoffe, Boden,
Biotechnologie
3003 Bern

14. August 2006

Vernehmlassung der Kantone zur PRTR (Pollutant Release and Transfer Register) – Verordnung (PRTR-V)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. Mai 2006 ersuchen Sie uns, zur PRTR-V Stellung zu nehmen. Wir kommen dieser Aufforderung gerne nach.

1 Grundsätzliches

1.1 Aus Sicht des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips

Grundsätzlich ist ein PRTR **P**ollutant **R**elease and **T**ransfer **R**egister (Register über die Freisetzung von Schadstoffen, den Transfer von Abfällen und den Transfer von Schadstoffen in Abwasser) aus Sicht des Öffentlichkeitsprinzips und Datenschutzes im öffentlichen Interesse. Umweltdaten mit „gewöhnlichen“ Personendaten gewisser Betriebe im Internet schaffen Transparenz und bezwecken ein höheres Umweltbewusstsein dieser Betriebe (Image, Verbesserungen im Umweltbereich).

Nachteil des PRTR ist, dass sich dieses nur auf bestimmte Umweltdaten beschränkt. Zu prüfen wäre daher, ob nicht alle im öffentlichen Interesse liegenden Umweltdaten auf einer einzigen Internetplattform z.B. in verschiedenen Tools publiziert werden könnten. Die Bürgerinnen und Bürger könnten so die von ihnen gewünschten Umweltinformationen auf einen Blick, also einfach und rasch, konsultieren. Eine solche Lösung würde auch für die betroffenen Betriebe und die zuständigen Behörden zu mehr Effizienz führen.

Gesetzliche Grundlage für das Erheben der Personendaten der fraglichen Betriebe und für deren Veröffentlichung im Internet sind – wie in den Erläuterungen auf Seite 5 angeführt – Art. 44, 46 (Erheben) und Art. 6, 47 (Veröffentlichen) des Umweltschutzgesetzes (USG). Zweck und Ver-

hältnismässigkeit ergeben sich zudem aus dem PRTR-Protokoll der UNECE, welches mit der PRTR-V umgesetzt werden soll.

Fragen werfen hingegen die Verantwortlichkeiten für die Richtigkeit der zu meldenden Daten auf, die im PRTR erfasst und dann veröffentlicht werden sollen.

Gemäss Art. 16 des Eidg. Datenschutzgesetzes (SR 235.1) ist für den Datenschutz das Bundesorgan verantwortlich, das die Personendaten in Erfüllung seiner Aufgaben bearbeitet oder bearbeiten lässt. Wer Personendaten bearbeitet, hat sich über deren Richtigkeit zu vergewissern. Jede betroffene Person kann verlangen, dass unrichtige Daten berichtigt werden (Art. 5 des Eidg. Datenschutzgesetzes). Auch nach dem solothurnischen Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG, BGS 114.1) vergewissert sich das Amt für Umwelt (AfU) als zuständige kantonale Behörde, dass die Daten richtig und, soweit es der Zweck des Bearbeitens erlaubt, aktuell und vollständig sind (§ 16 Abs. 1 Bst. b InfoDG). Nur zuverlässige Daten haben für alle Beteiligten (Betriebe, Bürgerinnen und Bürger, Behörden) einen (wirtschaftlichen) Wert.

Der betroffene Betrieb gibt die Daten selber im PRTR ein und ist gemäss aktuellem Entwurf der PRTR-V allein verantwortlich für deren Richtigkeit (Art. 3, Erläuterungen Seite 13). Die gelieferten Daten müssen aktuell, plausibel und aussagekräftig sein. Der Betrieb ermittelt dabei diese Daten auf Grund einheitlicher Definitionen und Methoden (Erläuterungen Seite 8). Methoden zur Erfassung der Daten können Messungen, Berechnungen oder Schätzungen sein. Anleitungen über Techniken zur Schätzung von Freisetzungen wurden von der OECD publiziert. Die Methode ist bei der Meldung anzuführen (Art. 5 Bst. g, Erläuterungen Seite 10).

Die Kantone überprüfen, ob die Betriebe ihrer Meldepflicht nachgekommen sind und die gemeldeten Informationen vollständig, konsistent und glaubwürdig sind (Plausibilitätsprüfung). Bei dieser Prüfung werden auch Aspekte der Aktualität, des Unsicherheitsgrads, der Vergleichbarkeit, der Kohärenz und der Transparenz in Betracht gezogen. Für die Überprüfung werden etwaige von der UNECE für das PRTR-Protokoll entwickelte Richtlinien oder solche der OECD als Standard dienen. Die Plausibilitätskontrolle umfasst die Art und Grössenordnung der Freisetzungen sowie die Konsistenz mit kantonalen Daten. Stellt der zuständige Kanton fest, dass die Anforderungen der PRTR-V nicht erfüllt sind, informiert er das Bundesamt für Umwelt (BAFU) bis 3 Monate nach Ablauf des Meldedatums (Art. 10 Abs. 1 und 2, Erläuterungen Seite 13).

Gemäss Art. 7 Abs. 1 im Entwurf der PRTR-V führt das Bundesamt das PRTR. Das BAFU ist für den Betrieb des schweizerischen PRTR verantwortlich und betreut die Datenbank auf dem Internet. (Erläuterungen Seite 11). Hat der zuständige Kanton das BAFU über Unklarheiten oder Beanstandungen informiert, klärt es diese zusammen mit dem betroffenen Betrieb und dem Kanton. Nötigenfalls soll dem Betrieb die Möglichkeit eingeräumt werden, seine Meldung zu ergänzen oder verbessern. Falls keine Einigung erzielt wird, verfügt das BAFU die erforderlichen Massnahmen (Art. 10 Abs. 3, Erläuterungen Seite 13).

Auf Grund dieser im Entwurf der PRTR-V vorgeschlagenen Regelungen sind unseres Erachtens letztendlich die Kantone und der Bund (BAFU) entgegen der gegenteiligen Ausführungen in den Erläuterungen für die Richtigkeit der gemeldeten Daten doch verantwortlich, weil sie prüfen müssen, ob die gemeldeten Daten zuverlässig sind. Ihre Prüfung beschränkt sich nicht nur auf die Glaubwür-

digkeit, sondern umfasst auf Basis der vorhandenen Informationen auch die Richtigkeit inklusive Vollständigkeit und Aktualität.

So müssten wohl Kantone oder das BAFU Betriebe, welche ihrer Meldepflicht nicht (fristgerecht) nachkommen, aber angesichts des Vergleichs mit vorhandenen kantonalen Daten meldepflichtig wären, auf ihre Pflicht aufmerksam machen (Art. 10 Abs. 2 Bst. b).

Zudem werden die internationalen Standards, die als Methoden für die Datenerfassung zulässig sein sollen, entweder von staatlichen Behörden erarbeitet oder zumindest anerkannt. Wäre die Methode untauglich oder würden nach dieser Daten erfasst, welche z.B. zu wenig aussagekräftig wären, kann die Verantwortung nicht dem betroffenen Betrieb auferlegt werden.

Im Weiteren würde eine alleinige Verantwortung der betroffenen Betriebe bedingen, dass die Daten von den Kantonen gar nicht überprüft würden und das BAFU im „Streitfall“ über die gemeldeten Daten auch nicht verfügen könnte. Behörden, die schlichten, Daten prüfen oder Verfügungen fällen, sind und bleiben auf Grund der erwähnten eidg. und solothurnischen Datenschutzgesetzgebung Datenherr und damit auch für die Richtigkeit verantwortlich, auch wenn die Daten bei der betroffenen Person erhoben werden.

Aus diesen Gründen wird beantragt, dass die Frage der Verantwortlichkeit bezüglich Richtigkeit der Daten noch einmal vertieft geprüft wird. Unserer Ansicht nach müssen die Eidg. und kantonalen Datenschutzbestimmungen eingehalten werden. Dafür würde ein Verweis in der PRTR-V auf das Eidg. Datenschutzgesetz und die kantonalen Datenschutzgesetze sowie eine inhaltliche Anpassung der Erläuterungen genügen.

1.2 Aus Sicht der kantonalen Vollzugsbehörde

Die Schweiz hat sich in internationalen Vereinbarungen verpflichtet, Informationen über die Freisetzung von Schadstoffen und den Transfer von Abfällen zu erfassen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Das Bestreben, die Freisetzung von Schadstoffen in die Luft, das Wasser oder den Boden und die Erfassung der Abfall-Transferströme quantitativ zu erfassen, ist in jedem Fall begrüssenswert. In diesem Sinne ist die geplante Verordnung im Grundsatz zu befürworten.

Gleichzeitig ist aber auch auf nachfolgende Schwachpunkte oder Mängel der Verordnung hinzuweisen:

- Der Geltungsbereich der Verordnung ist auf einzelne Branchen beschränkt, wichtige andere umweltrelevante Branchen (Autogewerbe, Landwirtschaft allgemein usw.) werden nicht berücksichtigt. Eine flächendeckende, weitgehend vollständige Erfassung der Schadstoffemissionen ist damit ausgeschlossen.
Die PRTR-V sollte, um wirksam zu sein, wesentlich weitergehen. Die Datenbank weist nur einen geringen Nutzen auf, wenn nur ein Teil der Emissionen erfasst wird.

- Die vorgesehenen Mengenschwellen sind nicht immer nachvollziehbar und liegen teilweise sehr tief, was infolge der Beschränkung auf gewisse Branchen letztlich zu einer Verzerrung der gesamten Emissionssituation führt.
- Sinnvollerweise sollten die Daten aus dem PRTR auch zur Erstellung des kantonalen Emissionskatasters nach LRV genutzt werden können, dafür dürften die meisten Schwellenwerte allerdings zu hoch angesetzt sein. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob allenfalls das Instrumentarium des PRTR von den Kantonen dazu genutzt werden kann, dass z.B. zusätzliche Betriebe aufgefordert oder gar verpflichtet werden können, aufgrund niedrigerer Schwellenwerte ihre Daten in das Register einzutragen. Das würde es erlauben, dass auf die aufwändige Einforderung von Emissionserklärungen und auf unliebsame Doppelbefragungen der Unternehmen verzichtet werden könnte.
- Die Rolle des Kantons ist unklar, insbesondere dürfte der Aufwand für die Verifizierung der Daten, wollte man diese seriös durchführen, erheblich sein.
Die Qualität der Daten ist für das PRTR von grösster Bedeutung. Neben der primären Verantwortlichkeit der Inhaberin eines Betriebes für die Richtigkeit der Daten fällt aber insbesondere den Kantone gemäss Art. 10 Abs. 2 der PRTR-V die Aufgabe zu, die Vollständigkeit, Konsistenz und Glaubwürdigkeit der gelieferten Daten zu überprüfen.
Abgesehen von der bereits oben erwähnten Problematik bezüglich der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten dürfte die Überprüfung der eingetragenen Daten für die Kantone auch mit erheblichem personellen, materiellen und organisatorischen Aufwand verbunden sein. Ohne eigene Messungen kann kaum eine wirksame Kontrolle und Verifizierung stattfinden.
Den Kantonen werden somit einmal mehr zusätzliche Aufgaben übertragen, deren Aufwand im jetzigen Zeitpunkt kaum abzuschätzen ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Aufwand sowohl für das BAFU wie auch für die kant. Fachstellen deutlich höher ausfallen dürfte, als dies in der Botschaft unter Pkt. 2.3.2 dargestellt wird. In Art. 10 Abs. 2 PRTR-V wird keine "kann"-Formulierung verwendet sondern ganz klar im Imperativ gesprochen "Die Kantone überprüfen...". Auch in der Botschaft ist die Erwartungshaltung des BAFU gegenüber den Kantonen deutlich formuliert.
- Neben der reinen Überprüfung der Qualität und der Plausibilität der Daten muss auch das Wissen über die Betriebe und die international anerkannten Methoden zur Datenerhebung durch die zuständige Behörde sichergestellt werden. Nicht zu unterschätzen ist auch der Aufwand, welcher den Kantonen aus zusätzlicher Beratungstätigkeit entstehen wird, zumal die Betriebe sich erfahrungsgemäss primär an die kantonalen Behörden wenden und diese ja nicht reihenweise an das BAFU weiterverwiesen werden können.
Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. g können die Emissionen auch aufgrund von Schätzungen erfolgen. Der Botschaft ist zu entnehmen, dass Schätzungen durch Fachleute erfolgen sollen. Es ist allerdings unklar, wer als solche Fachperson anerkannt wird und wie solche Schätzungen von den zuständigen kantonalen Behörden überprüft werden sollen.
- Grosse Vorbehalte haben wir bezüglich der Erfassung von Emissionen aus diffusen Quellen. Es ist ja gerade das Problem, dass diffuse Quellen oft nicht bekannt sind und entsprechend nicht quantifiziert werden können.
Um flächendeckende, umfassende Aussagen betreffend Schadstoffemissionen machen zu können, müssen auch Produktionsmengen von Stoffen, die diffus in die Umwelt eingetragen wer-

den, erfasst werden. Die nachträgliche analytische Bestimmung von vielen eingesetzten organischen Stoffen in den unterschiedlichen Umweltkompartimenten (Boden, Wasser, Luft) ist schwierig. Häufig bestehen noch keine Methoden, um Wirkstoffe analysieren zu können. Wenn hingegen Art und Menge der eingesetzten Stoffe und Zubereitungen bekannt sind, kann der Einfluss auf verschiedene Umweltkompartimente besser abgeschätzt und modelliert werden. Ausserdem macht es wenig Sinn, die umweltgefährdenden Stoffe erst stark zu verdünnen und sie dann mühsam nachzuweisen und zu bestimmen. Gerade die Erfassung solcher Emissionen wird mit der vorliegenden PRTR-V nicht gewährleistet.

- Insgesamt scheint der Aufwand, welcher insbesondere den Kantonen aus der PRTR-V entsteht, in einem krassen Missverhältnis zum Nutzen zu sein, welcher ihnen daraus erwächst. Das PRTR in der vorliegenden rudimentären Form bringt einen relativ beschränkten und vor allem verzerrten Überblick über die Schadstoffbelastungssituation. Dies dürfte denn auch der Grund sein, weshalb viele andere Unterzeichnerstaaten mit ihren nationalen Registern über die Minimalforderungen hinaus gehen.

Vorbehältlich der oben erwähnten Bedenken, insbesondere hinsichtlich datenschutzrechtlicher Sicht aber auch bezüglich des zu erwartenden Aufwandes für die Kantone, können wir der Verordnung zustimmen. Wir erhoffen uns jedoch, dass die PRTR-V, ausgehend vom heutigen Minimalansatz, kontinuierlich weiterentwickelt wird, damit mittel- bis längerfristig die Freisetzung von relevanten Schadstoffen aussagekräftiger und ohne grössere Lücken erfasst werden kann. Nur so kann letztlich auch ein entsprechender Nutzen für die Behörde generiert werden.

Auf einzelne Artikel der Verordnung wird im Nachfolgenden eingetreten.

2 Anträge und Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der Verordnung

2.1 Artikel 2 (Begriffe)

Art. 2 Bst. c:

Inhaberin: Person, die Eigentümerin eines Betriebes ist oder die diesen tatsächlich führt.

Diese Person muss die gemeldeten Angaben erläutern können. Ist somit die Angabe des Direktors oder Geschäftsleitungsvorsitzenden einer grossen AG sinnvoll?

Antrag: (Änderung)

Inhaberin ersetzen mit Auskunftsperson.

Auskunftsperson: Person, die über die gemeldeten Daten kompetent und umfassend Auskunft erteilen kann.

2.2 Artikel 4 (Meldepflicht)

Art. 4 Abs. 2:

Wer dem Bundesamt Informationen (Meldungen) bereits aufgrund anderer Rechtserlasse übermittelt hat, kann ihm die Berechtigung erteilen, diese in die Datenbank einzutragen.

Wir gehen davon aus, dass damit die Meldungen gemäss VeVA gemeint sind und damit die Meldungen für Sonderabfälle und ak-Abfälle umfassen. Da auch verschiedene Branchenverbände (z.B. VBSA für KVA und Deponien) Emissionsdaten erfassen, sollten auch diese Meldungen vom Bundesamt anerkannt werden.

Antrag: (Ergänzung)

Das Bundesamt anerkennt auch die Meldung von Branchenverbänden als Meldung gemäss Art. 5 Abs. 1.

Diese Daten sollen generell für das PRTR-Register verwendet werden können. Ist dies aus rechtlichen Gründen nicht möglich, so sollen die Betriebe dem Bundesamt die dafür nötigen Berechtigungen auf einfache Art erteilen können (z.B. mit bereitgestelltem Formular, interaktiver Internetseite etc.).

Antrag: (Ergänzung)

Um dem Bundesamt die Berechtigung zur Verwendung von Daten, die bereits anderswo erhoben worden sind, zu ermöglichen, stellt es ein einfaches diesbezügliches Meldeverfahren zur Verfügung. Betriebe, welche die Möglichkeit haben, das Bundesamt zu ermächtigen, die bereits anderswo gemeldeten Daten zu verwenden, werden von diesem auf das Meldeverfahren hingewiesen.

2.3 Artikel 5 (Inhalt der Meldung)

Art. 5 Abs. 1 Bst. d:

"R" Recovery / "D" Disposal gemäss Anhang 3 (Entsorgungs- und Verwertungsverfahren). In der Verordnung über Listen zum Verkehr mit Abfällen (LVA), resp. im europäischen Abfallverzeichnis gibt es ähnliche Codes der Entsorgungs- und Verwertungsverfahren. Um einen Wildwuchs ähnlicher Listen zu verhindern, sollten diese unbedingt abgeglichen oder zumindest mit einem Umwandlungsschlüssel versehen werden.

Antrag: (Ergänzung)

Die Listen in Anhang 3, Beseitigungsverfahren "D" – und Verwertungsverfahren "R" werden mit einem Schlüssel zur Umwandlung in die Entsorgungs- und Verwertungs-codes der LVA ergänzt.

2.4 Artikel 10 (Überprüfung der Daten)

Art. 10 Abs. 2

²*Sie (die Kantone) überprüfen, ob:*

- a. *die Betriebsinhaberinnen ihrer Meldepflicht nachgekommen sind; und*
- b. *die gemeldeten Informationen vollständig, konsistent und glaubwürdig sind.*

Abgesehen von der bereits eingangs erwähnten Problematik bezüglich der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten dürfte die Überprüfung der meldepflichtigen Betriebe sowie die Kontrolle der eingetragenen Daten und deren Überprüfung auf Plausibilität für die Kantone auch mit erheblichen materiellen und organisatorischen Aufwendungen verbunden sein, welche in den heutigen schlanken Verwaltungseinheiten nur noch bedingt vorhanden sind.

Antrag: (Ergänzung)

²*Sie (die Kantone) überprüfen im Rahmen ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten, ob:*

- a. ...
- b. ...

2.5 Artikel 12 (Übergangsbestimmung)

Die Meldung nach Art. 5 Abs. 1 muss das erste Mal am 1. Juli 2008 (Berichtsjahr 2007) erfolgen.

Diese Fristen sind zu eng bemessen, sowohl für die kantonalen Vollzugsstellen, wie auch für die meisten betroffenen Betriebe. Die Fristen sollten um 1 Jahr hinausgeschoben werden.

Antrag: (Änderung)

Die Meldung nach Art. 5 Abs. 1 muss das erste Mal am 1. Juli 2009 (Berichtsjahr 2008) erfolgen.

3 Schlussbemerkungen

Wie bereits erwähnt, ist das Bestreben, die Freisetzung von Schadstoffen in die Luft, das Wasser oder den Boden und die Erfassung der Abfall-Transferströme quantitativ zu erfassen, in jedem Fall begrüssenswert. In diesem Sinne ist die geplante Verordnung im Grundsatz auch zu befürworten.

Allerdings weist die PRTR-Verordnung im vorliegenden Entwurf im Vergleich zum Aufwand nur einen geringen Zusatznutzen für die Kantone auf, da die Verordnung eindeutig zu wenig weit geht. Diesbezüglich hoffen wir auf eine Weiterentwicklung der Verordnung in den nächsten Jahren.

Bezüglich der praktischen Umsetzung der Verordnung und der Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen scheinen viele Fragen generell noch weitgehend offen, viele entscheidende Details sind ungeklärt. Der Beginn des Vollzugs der Verordnung ab 2007 ist aus diesem Grund sehr unrealistisch und ist deshalb um 1 Jahr hinauszuschieben.

Hingegen müssen die betroffenen Betriebe umgehend in den laufenden Prozess einbezogen werden, ansonsten dürfte auch der neue Einführungstermin nicht realistisch sein.

Für die Möglichkeit, zur PRTR (Pollutant Release and Transfer Register) – Verordnung (PRTR-V) eine Stellungnahme abgeben zu können, bedanken wir uns bestens.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Christian Wanner
Landammann

sig.
Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber