

Regierungsratsbeschluss

vom 25. April 2006

Nr. 2006/837

KR.Nr. A 018/2006 (BJD)

**Auftrag Fraktion SP/Grüne: Änderung der Submissionsgesetzgebung – Partikelfilter als
Eignungskriterium für Anbieterinnen und Anbieter (25.01.2006)
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt dem Kantonsrat die nötigen Gesetzes- und Verordnungsänderungen in der Submissionsgesetzgebung vorzulegen, um sicherzustellen, dass auf Baustellen und deren Zulieferbetrieben Dieselmotoren mit Partikelfilter ausgestattet sind.

2. Begründung

Die Verschmutzung der Luft mit Feinstaub (PM10) ist eines der grössten Probleme für die Umwelt und für die Gesundheit. Feinstaub besteht aus winzigen Partikeln, die tief in die Lunge eindringen und zu Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Erkrankungen sowie zu Lungenkrebs führen können.

Inversionslage führen regelmässig zu massiven Überschreitungen der Grenzwerte der Luftreinhalte-Verordnung und damit zu Diskussionen möglicher Gegenmassnahmen.

Auch der Bundesrat hat aus aktuellem Anlass einen Aktionsplan vorgestellt, mit dem der Luftbelastung durch Feinstaub verstärkt zu Leibe gerückt werden soll.

Verursacherinnen und Verursacher der Feinstaubemissionen und auch die Massnahmen zur Reduktion des Ausstosses an der Quelle sind bekannt. Verkehr, Industrie/Gewerbe und die Forst- und Landwirtschaft sind die Hauptquellen. Das Baugewerbe verursacht 15% der Feinstaubemissionen. Verstärkte Massnahmen in diesem Bereich sind daher unumgänglich.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Gesetzliche Vorgaben bezüglich Feinstaubemissionen

Das Umweltschutzgesetz des Bundes (USG, SR 814.01) legt in Artikel 11 Absatz 1 fest, dass Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen durch Massnahmen an der Quelle zu begrenzen sind (Emissionsbegrenzungen). Dabei sind Emissionen gemäss Absatz 2 so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Der Bundesrat hat entsprechend Artikel 13 USG in der Luftreinhalteverordnung (LRV, SR 814.318.142.1) Immissionsgrenzwerte für die Beurteilung der schädlichen und lästigen Einwirkungen von Luftverunreinigungen erlassen. Gemäss Anhang 7 LRV gilt für Feinstaub (Staubpartikel mit einem Durchmesser von we-

niger als 10 Mikrometer), dass im Jahresdurchschnitt eine Belastung von mehr als 20 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft nicht überschritten werden darf. Zudem darf ein Mittelwert von 50 Mikrogramm innert 24 Stunden höchstens einmal pro Jahr überschritten werden. Bezüglich Emissionen von Baustellen statuiert Ziffer 88 von Anhang 2 der LRV, dass diese insbesondere durch Emissionsbegrenzungen bei den eingesetzten Maschinen und Geräten sowie durch geeignete Betriebsabläufe so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Dabei müssen die Art, Grösse und Lage der Baustelle sowie die Dauer der Bauarbeiten berücksichtigt werden. Das Bundesamt für Umwelt hat zum Vollzug dieser Bestimmung die sogenannte „Baurichtlinie Luft“ erlassen (Inkrafttreten am 1. September 2002). Nach dieser Vollzugsrichtlinie sind auf Grossbaustellen (Baustellen der Massnahmenstufe B) Maschinen und Geräte mit Dieselmotoren mit Partikelfilter-Systemen auszurüsten. Der Vollzug der LRV obliegt im Kanton Solothurn dem Bau- und Justizdepartement und dem Amt für Umwelt (Luftreinhalte-Verordnung des Kantons Solothurn, LRV-SO, BGS 812.41).

3.2 Festgestellte Überschreitungen der Feinstaub-Grenzwerte

In den letzten Monaten kam die Feinstaub-Problematik wieder vermehrt ins öffentliche Bewusstsein, nachdem in der Schweiz an verschiedenen Orten während mehrerer aufeinanderfolgender Tage die Immissionsgrenzwerte für Feinstaub PM 10 zum Teil massiv überschritten worden sind. Entsprechend stellte Bundespräsident Moritz Leuenberger am 16. Januar 2006 den „Aktionsplan gegen Feinstaub“ vor, welcher mit Massnahmen an verschiedenen Stellen ansetzt, um mittel- bis langfristig eine spürbare Reduktion des Feinstaubes in der Luft zu erreichen. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) begrüsst diesen Aktionsplan und forderte den Bundesrat auf, die notwendigen Massnahmen vordringlich und umgehend umzusetzen. Wir haben diesen Beschluss der BPUK vom 16. Februar 2006 zur Kenntnis genommen und ihr geplantes Vorgehen, beim Bundesrat in dieser Sache vorstellig zu werden, unterstützt (RRB Nr. 2006/383 vom 21. Februar 2006). Im weiteren haben wir beantragt, den Auftrag der Fraktion SP/Grüne betreffend Einführung eines Bonus-Malus-Systems für die Erhebung der Motorfahrzeugsteuer (KR Nr. A 017/2006) erheblich zu erklären (RRB Nr. 2006/494 vom 7. März 2006).

3.3 Berücksichtigung der Feinstaub-Problematik bei öffentlichen Vergaben

Auf Grund der geltenden Umweltschutzgesetzgebung und entsprechend der „Baurichtlinie Luft“ des Bundesamtes für Umwelt ist der Einsatz von Russpartikelfiltern auf Baumaschinen von Grossbaustellen (Massnahmenstufe B) bereits heute für alle dort arbeitenden Bauunternehmen Pflicht. Es werden entsprechende Kontrollen durch das kantonale Amt für Umwelt (AfU) durchgeführt und fehlbare Unternehmungen bestraft. Dies gilt sowohl für Grossbaustellen von öffentlichen als auch privaten Auftraggebern. Bei Vergaben von öffentlichen Aufträgen, welche Grossbaustellen der Massnahmenstufe B betreffen, wird in den besonderen Bestimmungen der Ausschreibungsunterlagen auf diese Partikelfilterpflicht auch jeweils hingewiesen. Hingegen gilt nach der „Baurichtlinie Luft“ die Partikelfilterpflicht nicht für die Baustellen der Massnahmenstufe A, welche nicht die Kriterien für eine Grossbaustelle erfüllen. Auch in diesen Fällen kann aber bereits heute beim Vergabeentscheid für einen öffentlichen Auftrag der Einsatz von Russpartikelfiltern gestützt auf das geltende Submissionsrecht Berücksichtigung finden.

Das Submissionsgesetz (SubG, BGS 721.54) knüpft die Vergabe von öffentlichen Aufträgen einerseits an die sogenannten Eignungskriterien (§ 10 SubG) und andererseits an die Zuschlagskriterien

(§ 26 SubG). Die Eignungskriterien umschreiben die Anforderungen, welche an die Anbieter gestellt werden, um zu gewährleisten, dass sie zur Ausführung des geplanten Auftrags in der Lage sind. Erfüllt ein Anbieter ein Eignungskriterium nicht, so wird er zum Vornherein vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. Dabei dürfen nur objektive Kriterien zur Anwendung gelangen, welche insbesondere die finanzielle, wirtschaftliche, fachliche und organisatorische Leistungsfähigkeit der Anbietenden betreffen (vgl. § 5 Abs. 1 der kantonalen Submissionsverordnung, SubV, BGS 721.55). Der Nachweis ist dabei auf diejenigen Eignungskriterien zu beschränken, welche wesentlich sind, damit der Anbieter den Auftrag erfüllen kann (vgl. Galli/Moser/Lang, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 2003, Rz. 284 ff.). Leistungsfremde Merkmale der Anbieter dürfen nach der Rechtsprechung nicht als Eignungskriterium verlangt werden. So wird z.B. ein Eignungskriterium „Ausbildung von Lehrlingen“ als unzulässig erachtet (Galli/Moser/Lang, Rz. 294). Im Unterschied zu den Eignungskriterien, welche sich auf die Eignung des Anbieters beziehen, soll mittels Zuschlagskriterien die Günstigkeit der einzelnen Angebote beurteilt werden können. Hier sind neben den rein wirtschaftlichen Kriterien zur Beurteilung des Angebots durchaus auch sogenannte „vergabefremde“ Kriterien möglich. So sieht § 26 Absatz 2 SubG nebst der Lehrlingsausbildung (Bst. m) namentlich auch die Umweltverträglichkeit (Bst. k) ausdrücklich als Zuschlagskriterium vor. Die Vergabestelle hat die Zuschlagskriterien für den jeweiligen öffentlichen Auftrag den potentiellen Anbietenden in der Ausschreibung bekannt zu geben. Sie kann dabei einzelne Kriterien auch besonders gewichten oder zusätzliche, im Gesetz nicht ausdrücklich aufgelistete Kriterien anwenden (§ 26 Abs. 3 SubG).

Die Partikelfilterpflicht wird somit, soweit Grossbaustellen betroffen sind, schon jetzt bei den öffentlichen Vergaben im Kanton Solothurn umgesetzt und auch mittels Kontrollen auf den Baustellen selbst überprüft. Die Einführung eines entsprechenden Eignungskriteriums im Submissionsrecht ist dafür weder notwendig noch würde dies in die Konzeption des bestehenden Vergaberechts passen. Die Überprüfung der Eignung von Anbietern im Vergabeverfahren erfolgt heute zudem in der Regel durch eine Selbstdeklaration der Anbieter. Eine Kontrolle, ob die bei der späteren Ausführung der Bauarbeiten einmal zum Einsatz kommenden Baumaschinen über Russpartikelfilter verfügen oder nicht, wäre auch praktisch kaum durchführbar. Dies gilt umso mehr für die Zulieferbetriebe von Bauunternehmen. Aber auch bei den Baustellen der Massnahmenstufe A, für welche bis anhin noch keine generelle Partikelfilterpflicht nach dem Umweltschutzrecht gilt, lässt das Submissionsrecht eine Bevorzugung von Anbietern mit Partikelfiltern über das Zuschlagskriterium „Umweltverträglichkeit“, welches in die Bewertung der Günstigkeit der verschiedenen Angebote einfließt, bereits zu. Schliesslich ist es ebenfalls bereits nach heutigem Submissionrecht möglich, Anbieter vom Vergabeverfahren auszuschliessen und einen Zuschlag zu widerrufen, wenn sie die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften nicht gewährleisten (§ 11 Bst. d SubG, § 8 SubV). Darunter fallen auch die Vorschriften der Luftreinhalteverordnung über die Feinstaubwerte.

Wir sind der Meinung, dass die heute schon zur Verfügung stehenden Möglichkeiten eine merkliche Eindämmung der Feinstaubemissionen bewirken können (Kontrollen auf Baustellen über die Einhaltung der „Baurichtlinie Luft“ und deren Durchsetzung, Berücksichtigung des Partikelfiltereinsatzes im Rahmen des Zuschlagskriteriums „Umweltverträglichkeit“). Die zuständigen Behörden sollen diese inskünftig konsequent anwenden. Ausser beim Strassenverkehr, welcher ca. 21% der Feinstaubemissionen verursacht (vgl. dazu RRB Nr. 2006/494 vom 7. März 2006 betreffend Ökologisierung der Motorfahrzeugsteuer), ist unter anderem auch bei den Baumaschinen (Anteil an Emissionen ca. 15%) mit allen auf Grund der bestehenden Gesetzgebung zur Verfügung stehenden Instrumenten auf eine Verbesserung der Situation hinzuwirken. Eine Änderung in der Submissionsgesetzgebung ist dafür aber nicht notwendig.

4

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. Schwaller', written in a cursive style.

Dr. Konrad Schwaller

Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement (br)

Rechtsdienst Justiz (FF, 2)

Amt für Umwelt

Amt für Verkehr und Tiefbau

Hochbauamt

Aktuarin UMBAWIKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat