

09.477

Parlamentarische Initiative
Haftung der Unternehmen für die Kosten der Altlastensanierung

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates

vom 13. August 2012

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Umweltschutzgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

13. August 2012

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Didier Berberat

Übersicht

Die Kantone haben in den vergangenen Jahren ungefähr 38'000 belastete Standorte in ihren Katastern erfasst. Darunter finden sich über 4'000 Altlasten, die durch den Austritt von Schadstoffen früher oder später eine Gefahr für Mensch und Umwelt darstellen. Gemäss Umweltschutzgesetz (USG) muss der Verursacher die Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung dieser belasteten Standorte tragen. Können die Verursacher nicht ermittelt werden oder sind diese zahlungsunfähig, werden die Kostenanteile vom zuständigen Gemeinwesen übernommen (Art. 32d USG). Verschiedene Vorhaben zeigten nun, dass die Aufteilung der Massnahmekosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten mit erheblichen rechtlichen Schwierigkeiten verbunden ist. Unternehmen ist es möglich, sich kraft privatrechtlicher Mittel und geschäftlicher Transaktionen ihrer Umweltverantwortung zu entziehen. Für Bund und Kantone besteht ein erhebliches Risiko, dass sie einen grossen Teil der Kosten übernehmen müssen.

Der vorliegende Entwurf schafft die gesetzlichen Grundlagen, damit frühzeitig die Sicherstellung der Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten von den Verursachern verlangt werden kann. Zudem führt er eine kantonale Bewilligungspflicht für die Veräusserung oder Teilung von Grundstücken belasteter Standorte ein.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Parlamentarische Initiative

Am 9. September 2009 reichte Ständerat Jean-René Fournier die parlamentarische Initiative über die Haftung der Unternehmen für die Kosten der Altlastensanierung (09.477s) ein. Diese verlangt folgende neue Regelungen:

- eine Bestimmung, die es den Kantonen ermöglicht, eine Sicherstellung zu verlangen, die eventuelle Kosten für Untersuchung, Überwachung und Sanierung eines belasteten Standorts deckt, falls eine der Massnahmen für den Standort notwendig ist;
- eine Bestimmung, die die Aufteilung eines im Kataster der belasteten Standorte eingetragenen Grundstücks einer kantonalen Bewilligungspflicht unterstellt. Die Bewilligung soll erteilt werden, wenn nachgewiesen ist, dass die Sanierung durch die Aufteilung nicht erschwert wird und die Finanzierung der Kosten gesichert ist.

Die ständerätliche Kommission (UREK-S) hat der Initiative am 18. November 2010 einstimmig Folge gegeben, die Kommission des Nationalrates (UREK-N) hat ihr am 21. Februar 2011 mit 18 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Die UREK-S arbeitete in der Folge einen Gesetzesvorentwurf aus, welchen sie am 21. November 2011 einstimmig verabschiedete und in die Vernehmlassung schickte. Im Anschluss überarbeitete sie die Vorlage in Kenntnis der Resultate aus der Vernehmlassung. Am 13. August 2012 stimmte sie dem vorliegenden Entwurf einstimmig zu.

Bei der Ausarbeitung der Vorlage wurde die Kommission vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt.

1.2 Ausgangslage

Der während Jahrzehnten sorglose Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen und Abfällen hat im schweizerischen Untergrund deutliche Spuren hinterlassen.

Landesweit gibt es heute etwa 38'000 belastete Standorte, die von den Kantonen in den letzten Jahren in ihren Katastern erfasst wurden. Darunter finden sich über 4'000 Altlasten, die durch den Austritt von Schadstoffen früher oder später eine Gefahr für Mensch und Umwelt darstellen. Weil dieses Risiko langfristig nicht tragbar ist, sollen diese Altlasten nach dem Willen des Bundesrates bis zum Jahr 2025 untersucht, überwacht und saniert werden. Die Kosten dafür werden auf über 5 Milliarden Franken geschätzt.

Die Übernahme der Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte ist in Artikel 32d des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG)¹ geregelt. Gemäss Absatz 1 dieses Artikels hat der Verursacher der

¹ SR 814.01

notwendigen Massnahmen die Kosten dafür zu tragen. Der Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder die zahlungsunfähig sind (Ausfallkosten), wird laut Absatz 3 vom zuständigen Gemeinwesen übernommen.

Nachdem die Erstellung der Kataster abgeschlossen wurde, haben die Kantone inzwischen mit der Untersuchung, Überwachung und Sanierung der belasteten Standorte begonnen. Verschiedene komplexe Vorhaben machen deutlich, dass die Aufteilung der Massnahmenkosten für die zuständigen Behörden zum Teil mit grossen Schwierigkeiten und mit erheblichen rechtlichen Komplikationen (sowohl in verfahrenstechnischer als auch materieller Hinsicht) verbunden ist und dass ein erhebliches Risiko besteht, dass letzten Endes ein grosser Teil der Kosten von den Gemeinwesen übernommen werden muss.

Selbst wenn der Verhaltensstörer zweifelsfrei identifiziert werden kann, ist es durchaus möglich, dass diesem aufgrund seiner Eigenschaft als Unternehmen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung stehen, sich seiner finanziellen Haftung zu entziehen.

1.2.1 Das Rechtsgutachten Zufferey/Romy

In Anbetracht dieses Risikos und der Tatsache, dass die Sanierung von belasteten Standorten in ihren Kantonsgebieten Kosten von mehreren 100 Millionen Franken verursachen könnten, haben die Westschweizer Kantone an der Universität Freiburg ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, welches ihre Möglichkeiten zur Bewältigung dieses Problems aufzeigt.² Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat die Durchführung dieses Gutachtens finanziell und beratend unterstützt. Es vertritt in dieser Frage denselben Standpunkt wie die Kantone. Der Bund subventioniert mit der Verordnung vom 26. September 2008 über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA) zu 40 Prozent die Ausfallkosten, welche von den Kantonen getragen werden müssen. Fallen mehr solche Ausfallkosten an, dann steigt auch der Anteil der Bundessubventionen.

Das Rechtsgutachten erörtert die Problematik im Detail und bestätigt, dass Unternehmen sich kraft privatrechtlicher Mittel und geschäftlicher Transaktionen ihrer Umweltverantwortung entziehen können, und dass es für die Kantone (und Gemeinden) nach geltendem Recht schwierig ist, ein Unternehmen als Verhaltens- oder Zustandsstörer zu belangen (z. B. wenn das Unternehmen die wertvollen, unbelasteten Teile seines Grundstücks verkauft und das stark belastete Grundeigentum auslagert an eine Gesellschaft mit geringen finanziellen Mitteln). Sind derartige Transaktionen aus privatrechtlicher (handelsrechtlicher) Sicht korrekt abgewickelt worden, haben die Gemeinwesen kaum Möglichkeiten, um sich gegen die Abwälzung der Sanierungskosten zur Wehr zu setzen.

Im Weiteren bietet das Gutachten einen Überblick über Informations-, Präventions- und Reparationsmassnahmen, die von den Kantonen ergriffen werden können und

² J.-B. Zufferey/I. Romy: Die finanzielle Verantwortlichkeit von Gesellschaften innerhalb von Wirtschaftsgruppen für die Sanierung von Altlasten. Universität Freiburg, Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht. Oktober 2008. Einzusehen als Beilage zu den Vernehmlassungsunterlagen auf der Internetseite der Kommission (www.parlament.ch, Legislativkommission UREK, Berichte).

von denen einige eine Änderung der Gesetzgebung – namentlich des USG – rechtfertigen würden.

Die Kantone haben gewisse Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich bereits teilweise umgesetzt. Auf der Grundlage des Katasters ermitteln die Kantone diejenigen Standorte, bei denen das Risiko und die finanzielle Tragweite besonders gross sind. Anschliessend tragen die Kantone für jeden dieser ausgewählten Standorte sämtliche verfügbaren Informationen zusammen. Dabei können sie sogar spezifische verwaltungsrechtliche Verfügungen erlassen, die zur Bereitstellung der erforderlichen Angaben verpflichten. Diese Art der Informationsbeschaffung macht es für den Verhaltensstörer schwieriger, zu beweisen, dass er nach Treu und Glauben gehandelt hat, wenn sich herausstellt, dass er nachträglich Vorkehrungen getroffen hat, sich seinen Pflichten zu entziehen. Diese Massnahmen sind zweifellos wichtig und notwendig, aber nicht ausreichend. Den Gemeinwesen müssen rasch weitere Instrumente in die Hand gegeben werden. Dies ist die Stossrichtung der in der Initiative vorgeschlagenen Änderung des USG.

1.3 Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 6. Dezember 2011 bis am 20. März 2012. Von den 57 Vernehmlassungsteilnehmenden äusserten sich 41 in ihrer Stellungnahme positiv zum Änderungsvorschlag, darunter sämtliche Kantone.

Während 15 Vernehmlassungsteilnehmende den Vorschlag vorbehaltlos unterstützen, schlagen die anderen verschiedene Ergänzungen vor. Zehn Kantone, die BPUK, der Städteverband sowie die CVP verlangen, dass die Kantone auch für die Untersuchungskosten eine Sicherstellung der Mittel verlangen können. Acht Vernehmlassungsteilnehmende verlangen eine Präzisierung über die Berechnung der Höhe der Sicherstellung; im weiteren soll festgeschrieben werden, dass dieser Betrag jederzeit gemäss dem Stand der Kenntnisse über den jeweiligen Standort angepasst werden könne; schliesslich seien Kriterien zu nennen, wann die Sicherstellung aufgehoben werden könne. Zudem wird gefordert, die Art der Sicherstellung der Mittel solle präzisiert werden; der Schweizerische Versicherungsverband wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Versicherungslösung ungeeignet und nicht zielführend sei. Auch solle die Bewilligungspflicht auf die untersuchungs-, überwachungs- und sanierungsbedürftigen Standorte eingeschränkt werden, damit die Zahl der Bewilligungsverfahren für die Behörden erheblich reduziert werden könne.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende verlangen schliesslich, analog zur französischen Umweltgesetzgebung ein Haftungsobligatorium von Muttergesellschaften für die Umwelthaftung ihrer Tochtergesellschaften zu prüfen, und andere schlagen in ihren Stellungnahmen vor, die der Bewilligungspflicht unterstellten Arten der Handänderungen im Entwurf zu ergänzen (Dereliktion, Melioration etc.).

Fünf Stellungnahmen unterstützen den Änderungsvorschlag nur teilweise, elf Vernehmlassungsteilnehmende lehnen den Änderungsvorschlag komplett ab (SVP, VSS, AGVS, Economie Suisse, SciencesIndustrie, CARBURA, EV, Bauen Schweiz, Schweizerischer Baumeisterverband, FSKB, Fédération des entreprises romandes Arc jurassien). Falls die Kommission doch am Änderungsvorschlag fest-

halten sollte, werden in sämtlichen ablehnenden Stellungnahmen Anpassungen verlangt.

1.4 Überarbeitung der Vorlage aufgrund der Vernehmlassung

An ihrer Sitzung vom 23. April 2012 hat die Kommission die Vernehmlassungsergebnisse diskutiert. Sie kam zum Schluss, in der Vorlage eindeutig festzuhalten, dass die Sicherstellung nach Abs. 1 auch für die Untersuchungskosten gilt. Zudem soll auf eine Aufzählung möglicher Formen der Sicherstellung verzichtet werden. Für Änderungen anderer Gesetze sowie eine vollständige Überarbeitung von Art. 32d USG sieht die Kommission keinen Bedarf.

2 Grundzüge der Vorlage

Mit der Vorlage soll die nötige Grundlage geschaffen werden, um frühzeitig die Sicherstellung der Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten verlangen zu können. Hierzu soll ein neuer Artikel 32d^{bis} im Umweltschutzgesetz verankert werden. Dieser ermöglicht den Kantonen diese Sicherstellungen basierend auf dem eidgenössischen Recht anzuordnen, womit sich eine individuelle kantonale Regelung erübrigt.

2.1 Bestehende kantonale Regelungen

In der Schweiz haben die Kantone Solothurn, Thurgau, Schaffhausen und Wallis in ihren kantonalen Umwelt- oder Gewässerschutzgesetzen Regelungen zum Zerstückelungsverbot von Grundstücken, welche im Kataster der belasteten Standorte eingetragen sind, erlassen. Eine solche Regelung bereitet auch der Kanton Freiburg für seine kantonale Altlastengesetzgebung vor. Alle diese Regelungen sehen vor, dass der Kanton eine Bewilligung zur Aufteilung des Grundstücks erteilen kann, wenn die Sanierung des Standorts nicht erschwert und die Kosten für die Sanierung sichergestellt sind. Solothurn, Schaffhausen und Wallis erteilen eine Bewilligung auch, wenn ein überwiegendes Interesse vorliegt. Der Kanton Wallis erstreckt seine Regelung zudem auch auf die Überwachungsmassnahmen. Insgesamt sind die Erfahrungen mit diesen Instrumenten gut, kommen regelmässig zur Anwendung und werden von den betroffenen Inhabern grundsätzlich akzeptiert. Im Rahmen der Bewilligung bemessen die Kantone die Höhe der Sicherstellung bei wenig Kenntnissen über den Standort nach dem Worst-case-Prinzip. Sie empfehlen daher dem Inhaber möglichst rasch nähere Abklärungen zu treffen, was die Schätzungen über die Sanierungskosten und damit die Höhe der Sicherstellung in der Regel erheblich reduziert. Im Einzelfall kann es aber sinnvoll sein, dass Grundstücksteile veräussert werden, damit der Inhaber über die notwendigen Mittel für die Sanierung verfügt. Zur Sicherstellung der Kosten hat z. B. neben Solothurn, Schaffhausen und Thurgau auch der Kanton Zug das Grundpfandrecht für belastete Standorte in seiner Gesetzgebung verankert.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen
3.1 Änderung des Umweltschutzgesetzes
3.1.1 Sicherstellung zur Deckung der eventuellen Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte

Art. 32d^{bis} (neu) Absatz 1

Mit Absatz 1 soll die Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit der Kanton unter bestimmten Umständen eine Sicherstellung bei altlastenrelevanten Massnahmen verlangen kann. Diese Sicherstellung kann er bereits für die Vor- bzw. Detailuntersuchung eines belasteten Standorts verlangen, können doch die Kosten für diese Schritte im Altlastenverfahren bereits Hunderttausende, in einzelnen Fällen sogar Millionen von Franken kosten.

Die Sicherstellung kann durch Versicherung, Bankgarantie oder in anderer, gleichwertiger Form wie beispielsweise der Hinterlegung einer Kautions erfolgen. Dabei muss die Sicherstellung zu Gunsten des zuständigen Kantons ausgestellt werden. Sie ist von diesem aufzuheben, wenn alle Kosten vom betreffenden Verursacher beglichen sind oder sich herausstellt, dass keine Massnahmen notwendig sind.

Art. 32d^{bis} (neu) Absatz 2

Die zu erwarteten Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten sind aufgrund des jeweiligen Kenntnisstands abzuschätzen sowie der Anteil des Verursachers an diesen Kosten durch den Kanton zu bestimmen. Die Bestimmung dieses Anteils ist provisorisch und präjudiziert eine spätere Kostenverteilungsverfügung nach Art. 32d Abs. 4 USG nicht. Nach jedem Schritt im Altlastenverfahren (Voruntersuchung, Detailuntersuchung, Überwachung, Sanierungsprojekt) verbessert sich der Kenntnisstand wesentlich. Die Kosten für die folgenden Schritte können dadurch konkreter abgeschätzt sowie die Anteile der Verursacher für die gesamten Kosten besser beurteilt werden. Die Höhe der Sicherstellung ist daher vom Kanton nach jedem dieser Schritte entsprechend anzupassen.

3.1.2 Kantonale Bewilligungspflicht für die Aufteilung eines im Kataster der belasteten Standorte eingetragenen Grundstücks

Art. 32d^{bis} (neu) Absatz 3

Mit Absatz 3 soll eine kantonale Bewilligungspflicht für die Veräusserung oder Teilung eines Grundstücks, auf welchem sich ganz oder teilweise belastete Standorte befinden, eingeführt werden. Damit kann der Kanton verhindern, dass der Eigentümer die wertvollen, unbelasteten Teile verkauft, den übriggebliebenen belasteten Teil auslagert und sich so der Verantwortung entziehen kann. Zudem

kann auch vermieden werden, dass der Eigentümer den belasteten Teil oder das gesamte Grundstück an einen finanzschwache Dritten verschenkt, um sich seines Verursacheranteils als Zustandsstörer entledigen zu können. Bei einer allfälligen Zahlungsunfähigkeit kann der wertvolle Teil des Grundstücks vom Kanton als Sicherstellung zur Deckung der Kosten für die notwendigen altlastenrelevanten Massnahmen verwendet werden.

Die Teilung oder Veräusserung soll im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung eines Standorts möglichst wenig behindert werden. Deshalb soll der Kanton die Aufteilung bewilligen, wenn keine altlastenrelevanten Massnahmen zu erwarten sind (Bst. a), die zu erwartenden Kosten für die altlastenrelevanten Massnahmen sichergestellt sind (Bst. b.) oder ein überwiegendes öffentliches Interesse dafür besteht (Bst. c). Diese Voraussetzungen gelten alternativ. Kosten für altlastenrelevante Massnahmen entstehen nur bei untersuchungsbedürftigen Standorten, weshalb sich die Bewilligungspflicht nur auf solche Standorte beschränken soll. Die Zahl der bewilligungspflichtigen Standorte reduziert sich damit auf ca. 13'000. Ein überwiegendes öffentliches Interesse ist z. B. dann gegeben, wenn dadurch Projekte ermöglicht werden, welche auch von starkem öffentlichem Interesse sind wie etwa der Bau von öffentlichen Infrastrukturen oder die Realisierung von Projekten bei Planungsschwerpunkten. Ein starkes öffentliches Interesse liegt selbstverständlich vor, wenn die Veräusserung von Grundstücksteilen der Finanzierung der Massnahmen dienen soll. Es bleibt den Kantonen überlassen, ein entsprechendes Grundpfandrecht in ihren kantonalen Ausführungsgesetzen zu verankern.

Mit diesen beiden Massnahmen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kantone Kosten übernehmen müssen. Dennoch stellen sie für die Kantone nützliche Instrumente dar, von denen sie nach pflichtgemäsem Ermessen Gebrauch machen können.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage gibt den Kantonen die Möglichkeit von den Verursachern die Sicherstellung der Kosten für Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten zu verlangen. Damit kann das Verursacherprinzip besser durchgesetzt werden und die Kantone werden von Ausfallkosten entlastet. Dies entlastet auch den Finanzaushalt des Bundes, welcher sich mit 40% an den Ausfallkosten der Kantone beteiligt.

Der personelle Aufwand sollte sich insgesamt kaum verändern. Zwar steigt der Aufwand der Kantone wegen den Verfahren zur Sicherstellung der Kosten sowie zur Bewilligung für die Aufteilung eines Grundstücks mit Belastungen. Durch die Reduzierung der Fälle, in denen Ausfallkosten entstehen, sollte dies aufwandmässig aber ausgeglichen werden.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Wie in Kapitel 2.1 ausgeführt, verfügen einzelne Kantone bereits über Erfahrung mit Regelungen über das Zerstückelungsverbot sowie der Sicherstellung der Kosten für

die Sanierung von Altlasten. Diese Regelungen werden von den Standortinhabern offenbar akzeptiert, Rechtsfälle sind die Ausnahme. Die Vorlage sieht nun vor, dass die Kantone die Sicherstellung der Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten bereits in einem frühen Stadium der Altlastenbearbeitung verlangen können. In diesem Zeitpunkt können gerade bei komplexen Fällen die Kenntnisse noch lückenhaft sein, weshalb die Festlegung der Höhe der Sicherstellung Schwierigkeiten bereiten könnte. Für solche Fälle muss der Bund zusammen mit den Kantonen noch entsprechende Kriterien erarbeiten und in einer Vollzugshilfe konkretisieren. Massgebend für die Höhe der Sicherstellung sind insbesondere das Volumen der Belastung sowie die Art und Intensität der Verschmutzung. Zudem soll die Erfahrung der ca. 6'500 durchgeführten Untersuchungen und der etwa 700 abgeschlossenen Sanierungen als Basis dienen.

4.3 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat keine anderen Auswirkungen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Verschiedene europäische Staaten haben Regelungen erlassen, um zu verhindern, dass sich Unternehmen ihrer finanziellen Verantwortung bei der Altlastensanierung entziehen können. Beispielsweise kennt Frankreich das Mittel der Sicherstellung für Altlastenverursacher seit 2003, zudem verpflichtet das Umweltrecht seit 2010 Muttergesellschaften zur Haftung gegenüber liquidierten Tochtergesellschaften. Holland und die belgische Provinz Flandern erlauben grundsätzlich keinen Transfer von belasteten Grundstücken ohne Sicherstellung der Kosten gegenüber dem Staat. Österreich sieht bei der Revision seines Altlastengesetzes ebenfalls entsprechende Massnahmen vor. Die EU-Richtlinie über Abfälle aus dem Bergbausektor von 2006 schliesslich verlangt von Industrien Sicherstellungen, wenn sie den Boden durch solche Abfälle belastet haben.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung stützt sich auf Artikel 74 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV)³, der dem Bund unter anderem die Kompetenz gibt, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Gestützt auf Artikel 74 Absatz 2 BV sorgt der Bund dafür, dass solche Einwirkungen vermieden und die Kosten der Vermeidung und Beseitigung vom Verursacher getragen werden.

³ SR 101

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die vorliegenden Gesetzesänderungen führen keine Delegationsnormen zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungsrecht ein.

6.3 Erlassform

Für die vorgeschlagene Gesetzesänderung genügen wie in Ziffer 6.1 erläutert die bestehenden Verfassungsbestimmungen. Es braucht keine Verfassungsänderung. Nach Artikel 22 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)⁴ über die Bundesversammlung erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.

⁴ SR 171.10