

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie
CH-3003 Bern

www.parlament.ch
urek.ceate@parl.admin.ch

An die Adressaten des
Vernehmlassungsverfahrens zur
parlamentarischen Initiative «Haftung
der Unternehmen für die Kosten der
Altlastensanierung»

6. Dezember 2011

**09.477 s Pa.IV. Fournier. Haftung der Unternehmen für die Kosten der
Altlastensanierung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der parlamentarischen Kommissionsinitiative « Haftung der Unternehmen für die Kosten der Altlastensanierung » hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates am 21. November 2011 einen Vorentwurf zur Änderung des Umweltschutzgesetzes angenommen. Wir unterbreiten Ihnen hiermit diese Vorlage zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens.

Der vorliegende Vorentwurf schafft die gesetzlichen Grundlagen, damit frühzeitig die Sicherstellung der Kosten für die 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.

Wir bitten Sie, Ihre Stellungnahme bis zum 20. März 2012 dem Bundesamt für Umwelt, Frau Christiane Wermeille, Abteilung Boden, 3003 Bern zuzustellen.



Für weitere Auskünfte stehen Ihnen die in dieser Angelegenheit zuständige Person beim Bundesamt für Umwelt, Frau Christiane Wermeille (Tel. 031 322 99 89; E-Mail: christiane.wermeille@bafu.admin.ch), sowie seitens der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie Herr Michael Ruch (Tel. 031 324 12 26; E-Mail: urek.ceate@parl.admin.ch) gerne zur Verfügung. Die Vernehmlassungsunterlagen können auf der Internetseite der Kommission (www.parlament.ch) abgerufen werden.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Der Kommissionsvizepräsident

Didier Berberat

09.477

**Parlamentarische Initiative
Haftung der Unternehmen für die Kosten der Altlastensanierung**

**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie des Ständerates**

vom 21. November 2011

Übersicht

Die Kantone haben in den vergangenen Jahren ungefähr 50 000 belastete Standorte in ihren Katastern erfasst. Darunter finden sich über 4000 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 Vorentwurf schafft die gesetzlichen Grundlagen, damit frühzeitig die Sicherstellung der Kosten für die 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.

Die Kommission hat den Vorentwurf am 21. November 2011 einstimmig angenommen.

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. Dabei verlangte er 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. Sie wurde dabei vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt.

Die Kommission stimmte dem Vorentwurf am 21. November 2011 einstimmig zu und schickte ihn in die Vernehmlassung.

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 50 000 belastete Standorte, die von den Kantonen in den letzten Jahren in ihren Katastern erfasst wurden. Darunter finden sich über 4000 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) geregelt. Gemäss Absatz 1 dieses Artikels hat der Verursacher der 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.¹ 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 von denen einige eine Änderung der Gesetzgebung – namentlich des USG – rechtfertigen würden.

¹ 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).

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.

2 Grundzüge der Vorlage

Mit der Vorlage soll die nötige Grundlage geschaffen werden, um frühzeitig die Sicherstellung der Kosten für die Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten verlangen zu können. Hierzu soll ein neuer Artikel 32a^{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 Zerstückerungsverbot 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, dass der Kanton unter bestimmten Umständen eine Sicherstellung bei altlastenrelevanten Massnahmen verlangen kann. Für die Festlegung der Sicherstellung müssen aber gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. So muss aufgrund von historischen oder technischen Untersuchungen erwartet werden können, dass der Standort überwachungs- oder sanierungsbedürftig ist.

Für die Kosten der Voruntersuchung ist keine Sicherstellung vorgesehen. In der Regel fallen keine hohe Kosten für die Voruntersuchung an und eine Sicherstellung wäre mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

Aufgrund der Untersuchungen sind sodann die zu erwarteten Kosten für die Altlastenmassnahmen 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. 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. Der Kanton reduziert die Höhe der Sicherstellung wenn sich zeigt, dass die Massnahmen weniger kosten als erwartet.

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

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

Mit Absatz 2 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 finanzschwachen 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.

lung Schwierigkeiten bereiten könnte. Für solche Fälle muss der Bund zusammen mit den Kantonen noch entsprechende Kriterien erarbeiten.

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)², 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.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die vorliegenden Gesetzesänderungen führen keine Delegationsnormen zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungrecht 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 2002³ über die Bundesversammlung erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.

**Bundesgesetz
über den Umweltschutz
(Umweltschutzgesetz, USG)**

Vorentwurf

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 21. November 2011¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983³ über den Umweltschutz wird wie folgt geändert:

Art. 32a^{bis} (neu) Sicherstellung bei belasteten Standorten

¹ Die Behörde kann vom Verursacher verlangen, die Deckung seines voraussichtlichen Anteils an den Kosten für die Durchführung von Massnahmen sicherzustellen, die bei einem belasteten Standort für die Überwachung oder die Sanierung zu erwarten sind. Die Sicherstellung kann durch Versicherung oder in anderer, gleichwertiger Form erfolgen.

² Die Veräusserung oder die Teilung eines Grundstücks, auf dem sich ein im Kataster der belasteten Standorte eingetragener Standort befindet, bedarf der Bewilligung der kantonalen Behörde. Die Bewilligung wird erteilt, wenn:

- a. nicht zu erwarten ist, dass Massnahmen zur Überwachung oder zur Sanierung getroffen werden müssen;
- b. die Kosten für die zu erwartenden Massnahmen sichergestellt sind; oder
- c. ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Veräusserung oder an der Teilung besteht.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹ BBl 2002 ...
² BBl 2002 ...
³ SR 814.01