

11.466

Parlamentarische Initiative
Frist für die Sanierung belasteter Standorte
Vorentwurf und erläuternder Bericht der Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie des Ständerates

vom 23. Mai 2013

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 und deshalb untersucht, allenfalls überwacht und saniert werden müssen. Unter den in Art. 32e Umweltschutzgesetz (USG) genannten Voraussetzungen gewährt der Bund 40 Prozent Abgeltungen an die Kosten für Untersuchung, Überwachung und Sanierung von Altlasten. Gemäss Art 32e Abs. 3 Bst b USG besteht eine dieser Voraussetzungen darin, dass nach dem 1. Februar 1996 keine Abfälle mehr auf den Standort gelangt sind. Dieses Datum wurde gewählt, da gemäss Technischer Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA) – nach Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist – ab dem 1. Februar 1996 nur noch moderne, umweltverträgliche Deponien betrieben werden durften und künftige Altlasten im Deponiebereich somit unwahrscheinlich erschienen. Dieses Stichdatum gilt ebenfalls für Betriebs- und Unfallstandorte.

Die Umsetzung der TVA wurde nicht in allen Kantonen zur selben Zeit und mit der selben Konsequenz vollzogen. Deshalb ist es vorgekommen, dass nach dem Stichdatum noch Abfälle auf nicht TVA-konformen Deponien abgelagert worden sind, das heisst einige Fälle erfüllen die Frist nicht. Die Untersuchung, Überwachung oder Sanierungen dieser Deponie- und Betriebsstandorte können häufig ohne Bundesbeiträge nicht innerhalb des erwünschten Zeitraums durchgeführt werden.

Die Parlamentarische Initiative verlangt, die Frist für die Gewährung von Bundesbeiträgen bis zum 1. Juli 2023 zu verlängern. Die Fristerstreckung in die Zukunft wird von der Kommission als zu lang beurteilt. Sie schlägt deshalb eine Verlängerung der bestehenden Frist um fünf Jahre bis am 1. Februar 2001 vor, wobei für Fälle, in denen zwischen 1. Februar 1996 und 31. Januar 2001 noch Abfälle abgelagert worden sind, ein reduzierter Abgabesatz von 30 Prozent angewendet werden soll.

Zudem wird die Formulierung von Artikel 32e Absatz 2 USG betreffend die Erhebung der Abgabe dahingehend überarbeitet, dass sie dem Bestimmtheitsgebot genügt. Statt eines variablen Prozentsatzes der durchschnittlichen Ablagerungskosten wird ein fixer Höchstbetrag festgelegt.

Die Kommission hat den Vorentwurf am 23. Mai 2013 einstimmig angenommen.

Bericht

1 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 Standorte, die durch den Austritt von Schadstoffen früher oder später eine Gefahr für Mensch und Umwelt darstellen (sanierungsbedürftige belastete Standorte, sog. Altlasten). Weil dieses Risiko langfristig nicht tragbar ist, sollen diese Standorte nach dem Willen des Parlamentes und des Bundesrates innerhalb einer bis zwei Generationen untersucht, überwacht und saniert werden.

Unter bestimmten Voraussetzungen gewährt der Bund 40 Prozent Abgeltungen an die Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten. Gemäss Art 32e Abs 3 Bst b Umweltschutzgesetz¹ besteht eine Abgeltungsvoraussetzung für Deponien darin, dass nach dem 1. Februar 1996 keine Abfälle mehr auf den Standort gelangt sind. Dieses Datum wurde gewählt, da gemäss Technischer Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990² nach Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist ab dem 1. Februar 1996 nur noch moderne, umweltverträgliche Deponien betrieben werden durften und künftige Altlasten im Deponiebereich somit unwahrscheinlich erschienen. Dieses Stichdatum gilt ebenfalls für Betriebs- und Unfallstandorte.

Die Umsetzung der TVA wurde nicht in allen Kantonen zur selben Zeit und mit der selben Konsequenz vollzogen. Deshalb ist es vorgekommen, dass nach dem Stichdatum noch Abfälle auf nicht TVA-konformen Deponien abgelagert worden sind. Auch unter den Betrieben dürfte es einige Standorte geben, auf denen nach dem besagten Datum noch Abfälle in den Untergrund gelangt sind. Einige Fälle erfüllen daher die erwähnte Abgeltungsvoraussetzung nicht. Die Untersuchung, Überwachung oder Sanierungen dieser Deponie- und Betriebsstandorte können häufig ohne Bundesbeiträge jedoch nicht innerhalb des erwünschten Zeitraums durchgeführt werden.

In seinem Entscheid vom 8. März 2005 schliesslich hielt das Bundesgericht in Bezug auf die Abgabesätze gemäss Artikel 32e Absatz 2 USG fest, die Formulierung genüge dem Bestimmtheitsgebot nicht, da die Höhe der Ablagerungskosten auf Gesetzesstufe nicht im Einzelnen geregelt werde.³

1.1 Parlamentarische Initiative

Am 17. Juni 2011 reichte Ständerat Luc Recordon die parlamentarische Initiative über die Frist zur Sanierung belasteter Standorte (11.466) ein. Diese verlangt, die Frist vom 1. Februar 1996 für die Gewährung von Bundesbeiträgen zur

¹ USG; **SR 814.01**

² TVA; **SR 814.600**

³ Vgl. Entscheid des Bundesgerichtes vom 8. März 2005; BGE 131 II 271, E 7.3 f.

Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten bis 1. Juli 2023 zu verlängern.

Der Initiant schlägt vor, das Stichdatum mit der in Revision stehenden TVA zu koppeln. Dabei geht er von einer Inkraftsetzung der revidierten TVA im Jahre 2013 aus und addiert 10 Jahre. Er argumentiert weiter, dass die besagte Frist für Schiessanlagen bereits verlängert worden sei. Für Schiessanlagen in Grundwasserschutzzonen wurde das Stichdatum auf den 31. Dezember 2012, für die anderen Schiessanlagen auf den 31. Dezember 2020 verlängert.

Im Rahmen der Vorprüfung beurteilten die Kommissionen von National- und Ständerat die Fristerstreckung bis 2023 als zu lang. Es gab Bedenken, dass mit einer so langen Frist diejenigen Kantone bevorzugt würden, welche den Vollzugstermin der TVA bei weitem verpasst hätten. Weiter wurden auch die finanziellen Auswirkungen auf den VASA-Fonds, welche durch die unbekannte Anzahl zusätzlicher Fälle entstehen würden, als problematisch eingestuft.

Die ständerätliche Kommission hat der Initiative am 13. Februar 2012 mit 6 zu 5 Stimmen und einer Enthaltung Folge gegeben. Die Kommission des Nationalrates stimmte dem Beschluss ihrer Schwesterkommission am 3. April 2012 mit 14 zu 0 Stimmen und 10 Enthaltungen zu. Die Kommission des Ständerates arbeitete in der Folge einen Gesetzesvorentwurf aus. Sie wurde dabei vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt.

Am 23. Mai 2013 stimmte die Kommission dem Vorentwurf einstimmig zu und schickte ihn in die Vernehmlassung.

1.2 Arbeiten der Kommission

Am 13. August 2012 beauftragte die ständerätliche Kommission das Bundesamt für Umwelt (BAFU), aufgrund des komplexen Sachverhalts und der unklaren Auswirkungen der Fristerstreckung einen Bericht zu verfassen. Dieser Bericht sollte insbesondere Klarheit schaffen über die Anzahl zusätzlicher Fälle, die durch die Fristverlängerung entstehen können, sowie die damit verbundenen finanziellen Folgen. Weiter sollte im Bericht die Möglichkeit eines degressiven Abgeltungssatz aufgezeigt werden.

In Kenntnis des Berichts traf die Kommission im Rahmen der Sitzung vom 18. Januar 2013 folgende Entscheidungen:

1) Fristerstreckung bis 1. Februar 2001

Eine Verlängerung der geltenden Frist vom 1. Februar 1996 auf das Jahr 2023 wird abgelehnt. Die heutige Frist wird um fünf Jahre erstreckt.

2) Reduzierter Abgeltungssatz von 30%

Für altlastenrechtliche Massnahmenkosten bei Fällen, in denen zwischen 1. Februar 1996 und 31. Januar 2001 noch Abfälle abgelagert worden sind, sollen neu Abgeltungen des Bundes gewährt werden mit einem reduzierten Abgabesatz von 30 Prozent (anstatt 40 %).

3) Maximaler Abgabesatz

Die offene Formulierung von Artikel 32e Absatz 2 USG soll dahingehend überarbeitet werden, dass sie dem Bestimmtheitsgebot genügt.

Gestützt auf Artikel 111 Absatz 1 Parlamentsgesetz (ParlG) arbeitete die Kommission einen Erlassvorentwurf aus. Sie wurde dabei vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstützt.

2 Grundzüge der Vorlage

Die geltende Frist vom 1. Februar 1996 wird um fünf Jahre verlängert. Diese Verlängerung wird es erlauben, Sanierungen einzuleiten, die heute wegen mangelnder finanzieller Mittel hinausgezögert werden.

Damit die Fristverlängerung nicht zu stark als Belohnung für Untätigkeit verstanden wird und Kantone, welche die Frist vom 1. Februar 1996 erfolgreich durchgesetzt haben, nicht übermässig benachteiligt werden, wird ein reduzierter Abgeltungssatz von 30 Prozent (anstatt 40 %) eingeführt. Dabei soll mit einer Übergangsbestimmung sichergestellt werden, dass auch Abgeltungen des Bundes gewährt werden können, für Fälle, bei denen im Zeitpunkt der Inkrafttretung der vorliegenden Revision mit den altlastenrechtlichen Massnahmen bereits begonnen wurde.

Artikel 32e Absatz 2 USG wird dahingehend überarbeitet, als er dem Bestimmtheitsgebot genügt. Statt eines variablen Prozentsatzes der durchschnittlichen Ablagerungskosten wird ein fixer Höchstbetrag festgelegt.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Änderung des Umweltschutzgesetzes

3.1.1 Maximaler Abgabesatz

Art 32e Absatz 2

Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid vom 8. März 2005 (BGE 131 II 271) geurteilt, dass mit der offenen Formulierung des Abgabesatzes in Artikel 32e Absatz 2 USG das Bestimmtheitsgebot nicht ausreichend berücksichtigt wird. Diesem Entscheid wird Rechnung getragen, indem die heutige relative Obergrenze von 20 Prozent der durchschnittlichen Ablagerungskosten durch Höchstbeträge in Franken pro Tonne abgelagerten Abfall ersetzt wird.

Die vorgeschlagenen maximalen Abgabesätze für im Inland und Ausland auf Deponien abgelagerte Abfälle entsprechen etwa 20 Prozent der durchschnittlichen Ablagerungspreise der verschiedenen Deponietypen und verursachen somit gegenüber der aktuellen USG-Bestimmung keine zusätzliche finanzielle Belastung für die Deponiebetreiber. Die durchschnittlichen Ablagerungspreise sind einer Preisumfrage im Jahr 2011 bei den Deponiebetreibern und Abfallexporteuren entnommen. Für im Inland abgelagerte Abfälle soll der maximale Abgabesatz bei Deponien für nicht oder wenig verschmutzte Abfälle 8 Franken pro Tonne abgelagerten Abfall und bei den übrigen Deponien 25 Franken pro Tonne abgelagerten Abfall betragen. Bei den

ausländischen Untertagedeponien ergibt sich ein maximaler Abgabesatz von 30 Franken pro Tonne abgelagerten Abfall. Damit kann ein maximaler Abgabeertrag von 62 Millionen Franken pro Jahr generiert und der Mittelbedarf für die Abgeltungen gedeckt werden. Dank den Erfolgen bei der Abfallverwertung mussten in den letzten 20 Jahren pro Kopf zwar immer weniger Abfälle deponiert werden, die Kosten blieben aber aufgrund des Bevölkerungswachstums auf gleicher Höhe. Dies wird sich in den nächsten Jahren kaum ändern. Es ist davon auszugehen, dass der maximale Abgabeertrag auch in Zukunft ausreichen wird.

Im Weiteren wird festgelegt, dass der Bundesrat die maximalen Abgabesätze an den Landesindex der Konsumentenpreise anpassen kann und damit allfällige Preisanstiege bei der Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten auffangen kann.

3.1.2 Fristverlängerung

Art 32e Absatz 3 Buchstabe b

Mit der Verlängerung des Stichtatums vom 1. Februar 1996 auf den 1. Februar 2001 wird das heutige System der Altlastenfinanzierung nicht verändert. Den Kantonen, welche die TVA mit Verspätung oder nicht konsequent umsetzten, wird eine verhältnismässig kurze Fristverlängerung von 5 Jahren zugestanden. Mit dieser Verlängerungsfrist kann die Mehrheit der heute aufgrund der Frist vom 1. Februar 1996 nicht abgeltungsberechtigten Fälle nun doch noch Abgeltungen des Bundes erhalten.

3.1.3 Reduzierter Abgeltungssatz

Art 32e Absatz 4 Buchstabe b, c und d

Kantone, in denen nach der Frist vom 1. Februar 1996 Abfälle auf nicht TVA-konformen Deponien abgelagert worden sind, sollen mit der neuen Regelung nicht übermässig bevorzugt werden. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Diskussionen in der Kommission die Idee eines degressiven Abgeltungssatzes aufgeworfen. Demnach sollte sich der Abgeltungssatz an verschiedenen Kriterien orientieren und im Verhältnis zum Verschulden stehen: Je grösser das Verschulden, desto tiefer der Abgeltungssatz. Die Kantone wurden vom BAFU zum Verfahren und den vorgesehenen Kriterien befragt. Aufgrund der Resultate kam die Kommission zum Schluss, dass eine Festlegung des Abgeltungssatzes nach diesen Kriterien zu komplex und damit nicht vollzugstauglich wäre.

Aus diesen Gründen erachtet sie einen generellen, reduzierten Abgeltungssatz als sinnvoll und legt für Standorte, auf welche zwischen dem 1. Februar 1996 und dem 31. Januar 2001 Abfälle gelangt sind, einen Satz von 30 statt 40 Prozent fest. Ein solcher Abgeltungssatz wird immer noch ausreichend hoch sein, damit notwendige altlastenrechtlichen Massnahmen nicht unnötig hinausgezögert werden.

Nebst diesen inhaltlichen Anpassungen wird die Struktur von Artikel 32e Absatz 4 USG dem Absatz 3 angepasst. Dabei wird die Reihenfolge der beiden Absätze so aufeinander abgestimmt, dass sie die gleichen Tatbestände in der gleichen

Reihenfolge behandeln: Absatz 3 betreffend die Abgeltungsberechtigung, Absatz 4 betreffend die Höhe der Abgeltungen.

3.1.4 Übergangsbestimmungen

Art 65a (neu)

Gemäss Artikel 36 Subventionsgesetz⁴ werden Gesuche um Abgeltungen beurteilt nach dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (Bst. a) oder nach dem zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltenden Recht, wenn die Leistung nachher zugesprochen wird (Bst. b). Im Bereich Altlastenrecht ist demnach entscheidend, ob die Zusicherungsverfügung vor oder nach Massnahmenbeginn erfolgt. Erfolgt z.B. bei sanierungsbedürftigen belasteten Standorten der Sanierungsbeginn (Spatenstich) vor der Zusicherungsverfügung, so ist der Zeitpunkt des Massnahmenbeginns massgebend für das anwendbare Recht. Erfolgt der Sanierungsbeginn nach der Zusicherungsverfügung, so ist der Zeitpunkt des Abgeltungsgesuchs massgebend für das anwendbare Recht. Bei untersuchungsbedürftigen belasteten Standorten und bei überwachungsbedürftigen belasteten Standorten wird dies analog gehandhabt.

Mit Blick auf die Fristverlängerung bis zum 1. Februar 2001 gilt es folgende Fälle voneinander zu unterscheiden:

Einerseits wird es Fälle geben, bei denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesrevision die altlastenrechtlichen Massnahmen noch nicht in Angriff genommen wurden. Hier wird in Einklang mit Artikel 36 SuG das zum Zeitpunkt der Einreichung des Abgeltungsgesuchs geltende Recht zur Anwendung gelangen.

Andererseits wird es aber auch Fälle geben, bei denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesrevision bereits mit den altlastenrechtlichen Massnahmen begonnen wurde. Für solche Fälle würde das zum Zeitpunkt des Massnahmenbeginns geltende Recht zur Anwendung kommen, das heisst, es könnten keine Abgeltungen gewährt werden. Solche Fälle waren aber gerade auch Anlass für die Einreichung der parlamentarische Initiative. Deshalb ist für solche Fälle eine Übergangsregelung in Ausnahme von Artikel 36 SuG notwendig, welche festhält, dass Abgeltungsgesuche nach dem Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht beurteilt werden. Damit solche Gesuche in absehbarer Zeit beurteilt und abgeschlossen werden können, wird eine Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung festgelegt.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgesehenen Anpassungen im Umweltschutzgesetz haben insofern finanzielle Auswirkungen auf den Bund, als zusätzliche Ausgaben für den VASA-Fonds anfallen.

⁴ SuG; SR 616.1

Das BAFU erhob im Rahmen einer Umfrage Ende 2012 bei sämtlichen Kantonen die zu erwartende Anzahl zusätzlicher Standorte, welche durch eine Fristverlängerung bis am 1. Februar 2001 neu abgeltungsberechtigt sein könnten. Gesamtschweizerisch würden schätzungsweise 221 zusätzliche Abgeltungsgesuche für Untersuchungen, 33 für Sanierungen und 71 für Überwachungen beim BAFU eingereicht werden.

Ausgehend von berechneten durchschnittlichen Kosten für eine Untersuchung, eine Sanierung und eine Überwachung können die voraussichtlichen Abgeltungen des Bundes pro Fall abgeleitet werden, wobei bereits mit dem Abgeltungssatz von 30 Prozent gerechnet wird. Daraus lassen sich voraussichtliche Kosten für den VASA-Fonds von rund 3 Millionen Franken für Untersuchungen, 12 Millionen Franken für Sanierungen und 2 Millionen Franken für Überwachungen aufzeigen.

Es ist nun aber davon auszugehen, dass unter den angegebenen 33 Sanierungen ein grosser Fall dabei ist, dessen Sanierung deutlich mehr kosten wird, als die hier angenommenen durchschnittlichen Kosten von ungefähr 1 Million Franken. Bei diesem Fall ist heute mit Sanierungskosten in der Grössenordnung von 50 Millionen zu rechnen. Zusätzlich kennen die Kantone mehrere mittelgrosse Fälle mit Sanierungskosten um die 3 Millionen. Alleine diese bekannten Fälle bedeuten für den VASA-Fonds Ausgaben in der Höhe von ungefähr 20 Millionen Franken. Aus Erfahrung ist zusätzlich damit zu rechnen, dass unerwartete Verschmutzungen auftauchen werden, die zu Mehrkosten führen. Aufgrund dieser Bedarfsabschätzung ist mit Gesamtkosten für den VASA-Fonds in der Grössenordnung von 60 Millionen zu rechnen.

Die Subventionen durch den Bund von Massnahmen für die Sanierung von belasteten Standorten belaufen sich gesamthaft auf annähernd 1.1 Milliarden Franken. Vor diesem Hintergrund machen die geschätzten Kosten von circa 60 Millionen nur einen kleinen Teil aus.

Die Gesetzesrevision wird in der Bundesverwaltung keine personellen Auswirkungen haben.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Die vorgesehenen Änderungen werden in der Praxis gut vollziehbar sein, weil die Frist vom 1. Februar 1996 lediglich um 5 Jahre verlängert wird und das bestehende System der Abgeltungsgewährung nicht verändert wird.

4.3 Andere Auswirkungen

Grundsätzlich wird durch die Übernahme gewisser Kosten durch den Bund das Budget von Gemeinden und Kantonen entlastet, weil diese nicht mehr für die entsprechenden Kosten aufkommen müssen. In verschiedenen Kantonen gibt es Fonds, die dem Modell des VASA-Fonds auf Bundesebene nachempfunden sind, und einige Kantone knüpfen dabei ihre Abgeltungen an die Bundessubventionen. In diesen Fällen kann bei den Kantonen ein zusätzlicher Bedarf für die Finanzierung der Kosten anfallen; die Gemeinden würden entsprechend entlastet.

Von entscheidender Bedeutung wird sein, dass durch die Gesetzesrevision und den damit verbundenen zusätzlichen Subventionen Altlasten rascher saniert werden

können. Dies hat positive Auswirkungen auf die Umwelt, denn es werden Schadstoffe, welche eine Gefahr für Mensch und Umwelt darstellen, beseitigt.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Europäische Union (EU) kennt keine länderübergreifende Regelung im Bereich der Altlasten, es gibt jedoch viele europäische Länder, die eine eigene Altlastengesetzgebung haben. Österreich hat ein Finanzierungssystem, welches vergleichbar mit dem VASA-Fonds ist.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage zur Änderung des Umweltschutzgesetzes stützt sich primär auf Artikel 74 Absatz 1 Bundesverfassung,⁵ der den Bund ermächtigt, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Artikel 74 BV stellt eine ausreichende Verfassungsgrundlage für diese Revision dar.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält zusätzlich zum bisherigen Recht lediglich eine neue Delegationsnorm, welche dem Bundesrat als Verordnungsgeber ermöglicht, den Höchstbetrag der Abgabe an den Landesindex der Konsumentenpreise anzupassen.

6.3 Erlassform

Bei der Vorlage handelt es sich um eine Teilrevision eines Bundesgesetzes. Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Gemäss Artikel 163 Absatz 1 BV ist die Bundesversammlung zuständig für den Erlass von Bundesgesetzen.

⁵ BV; SR 101