

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_414/2014

Urteil vom 2. März 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
Kanton Aargau,
Beschwerdeführer,
handelnd durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau, Abteilung Umwelt,
Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau,

gegen

Bundesamt für Umwelt,
Abteilung Recht, 3003 Bern,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Abgeltung gemäss VASA,

Beschwerde gegen das Urteil vom 2. Juli 2014 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.

Auf einer Kehrrichtdeponie bei einem Gaswerk in der Gemeinde Wohlen wurden zwischen 1955 und 1975 insgesamt etwa 120'000 m³ Aushub, Bauschutt, Siedlungs- und Gewerbeabfälle sowie örtlich auch Gaswerkschlacke abgelagert. Der Deponiestandort ist im kantonalen Kataster der belasteten Standorte eingetragen. Er ist Teil eines grösseren Areals im Eigentum der A._____ AG, die dort einen Industriepark betreibt. Nach hydrochemischen Untersuchungen des Sickerwassers in den Jahren 1990 und 1991 wurde eine Gefährdung eines nicht genutzten Grundwassers festgestellt. Es folgten der Einbau einer Dichtwand im Abstrom-Bereich sowie eine Drainage des Sickerwassers in die Kanalisation, welche nach wie vor in Betrieb sind. Der Standort ist - solange keine Verschlechterung der Qualität des Sickerwassers oder des Abstrom-Grundwassers eintritt - hinsichtlich des oberflächennahen Grundwassers (lediglich) überwachungsbedürftig.

B.

Die A._____ AG beabsichtigt, den Industriepark zu vergrössern und auf dem Deponiestandort eine Kühllhalle zu errichten. In Zusammenhang mit diesem Projekt wurden im Jahre 2004 altlastenrechtliche Voruntersuchungen durchgeführt. Dabei wurden in der Porenluft Methan-Konzentrationen von bis zu 50 Vol.-% und Kohlendioxidkonzentrationen von bis zu 26 Vol.-% ermittelt, mithin Werte weit über den Konzentrationswerten gemäss Anhang 2 der Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV; SR 814.680); hinzu kamen mögliche Spuren von Naphthalin, Benzol und Vinylchlorid. Um die Personen, die sich in der geplanten Halle regelmässig aufhalten werden, vor diesen Schadstoffemissionen zu schützen, muss - wie im September 2012 durchgeführte grossvolumige Absaugtests bestätigten - ein geeignetes Schutzsystem zur Gasabsaugung und zur Abluft-Reinigung installiert werden.

Am 19. Dezember 2012 stellte der Kanton Aargau beim Bundesamt für Umwelt BAFU gestützt auf Art. 16 (recte: Art. 15) der Verordnung vom 26. September 2008 über die Abgabe zur Sanierung von

Altlasten (VASA; SR 814.681) ein Abgeltungsgesuch für die Kosten der erforderlichen Schutzmassnahmen.

Mit Verfügung vom 11. Juli 2013 wies das BAFU das Gesuch ab. Zur Begründung führte es aus, der Standort sei nicht sanierungsbedürftig, da die erwähnten Schadstoffemissionen ohne die Errichtung der geplanten Kühllhalle nicht an einen Ort gelangen könnten, an dem sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhielten (vgl. Art. 11 AltIV). Die vorgesehenen Massnahmen müssten einzig wegen des geplanten Bauprojekts und nicht wegen der Sanierungsbedürftigkeit des Standorts ergriffen werden. Diese Kosten seien deshalb nicht abgeltungsberechtigt im Sinne von Art. 32e Abs. 3 lit. b Ziff. 2 USG (SR 814.01).

Gegen diese Verfügung erhob der Kanton Aargau, vertreten durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung für Umwelt, am 10. September 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den Anträgen auf Aufhebung der angefochtenen Verfügung und auf Gutheissung des Abgeltungsgesuchs. Zur Begründung brachte der Kanton vor, die vom Deponiestandort ausgehenden Schadstoffemissionen gelangten zwar erst wegen der Realisierung des Bauprojekts an einen Ort, an dem sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhielten. Dies ändere jedoch nichts an der Sanierungsbedürftigkeit des Standorts und damit an der Abgeltungsberechtigung.

Mit Urteil vom 2. Juli 2014 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab.

C.

Mit Eingabe vom 5. September 2014 führt der Kanton Aargau Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Er beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das Abgeltungsgesuch vom 19. Dezember 2012 betreffend Sanierungsmassnahmen Kehrrechtdeponie Wohlen sei vollumfänglich gutzuheissen.

Das BAFU schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Vorinstanz hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Beschwerdeführer hält in einer weiteren Eingabe an seinem Standpunkt und an seinen Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist grundsätzlich zulässig gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Das Gesuch des Beschwerdeführers betrifft eine Abgeltung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 lit. b des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1). Eine Ausnahme gemäss Art. 83 lit. k BGG liegt nicht vor, da bei Erfüllung der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Abgeltung besteht (vgl. Art. 32e USG und die gestützt darauf erlassene VASA). Der Kanton Aargau ist als Antragsteller und Verfügungsadressat zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf dessen rechtzeitig erhobene Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. auch Urteil 1C_44/2013 // 1C_46/2013 vom 16. Januar 2014 E. 1, in: URP 2014 S. 265).

2.

2.1.

2.1.1. Gemäss Art. 32c Abs. 1 USG sorgen die Kantone dafür, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Der Bundesrat kann über die Sanierungsbedürftigkeit sowie über die Ziele und die Dringlichkeit von Sanierungen Vorschriften erlassen.

Der Bundesrat hat Art. 32c Abs. 1 USG mit dem Erlass der AltIV konkretisiert. Art. 2 AltIV definiert die in der Verordnung verwendeten Begriffe. Belastete Standorte sind Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen; sie umfassen insbesondere Ablagerungsstandorte, d.h. stillgelegte oder noch in Betrieb stehende Deponien und andere Abfallablagerungen (vgl. Abs. 1 lit. a). Sanierungsbedürftig sind belastete Standorte, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder wenn die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen (Abs. 2). Altlasten sind sanierungsbedürftige belastete Standorte (Abs. 3). Gemäss Art. 3 AltIV dürfen belastete Standorte durch die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen nur verändert werden, wenn sie nicht sanierungsbedürftig sind und durch das Vorhaben nicht sanierungsbedürftig werden (lit. a), oder wenn ihre spätere Sanierung durch das Vorhaben nicht wesentlich erschwert wird oder sie, soweit sie durch das Vorhaben verändert werden, gleichzeitig saniert werden (lit. b). Art. 3 AltIV unterscheidet somit im Grundsatz zwischen nicht sanierungsbedürftigen (lit. a) und sanierungsbedürftigen (lit. b) Standorten (Alain Griffel/Heribert

Rausch, USG-Kommentar, Ergänzungsband, Art. 32d N. 8).

Im zu beurteilenden Fall drohen Luftverunreinigungen. Nach Art. 11 AltIV ist ein belasteter Standort hinsichtlich des Schutzes von Personen vor Luftverunreinigungen sanierungsbedürftig, wenn seine Porenluft einen Konzentrationswert nach Anhang 2 der Verordnung überschreitet und die vom Standort ausgehenden Emissionen an Orte gelangen, wo sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten können.

2.1.2. Gemäss Art. 32e USG kann der Bundesrat zur Finanzierung altlastenrechtlicher Massnahmen eine Abgabe erheben (Abs. 1). Er verwendet diese unter anderem für die Abgeltung der Kosten von Massnahmen für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte, auf die seit dem 1. Februar 1996 keine Abfälle mehr gelangt sind, wenn der Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist (Abs. 3 lit. b Ziff. 1), oder wenn auf den Standort zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert worden sind (Abs. 3 lit. b Ziff. 2). Die Abgeltungen werden nur geleistet, wenn die getroffenen Massnahmen umweltverträglich und wirtschaftlich sind und dem Stand der Technik entsprechen. Sie werden den Kantonen nach Massgabe des Aufwands ausbezahlt und betragen bei den vorstehend erwähnten Standorten 40% der anrechenbaren Kosten (Abs. 4 lit. c).

Der Bundesrat hat die Erhebung der Abgabe nach Art. 32e Abs. 1 USG und deren Verwendung für die Abgeltungen gemäss Art. 32e Abs. 3 und 4 USG in der VASA eingehender geregelt.

2.2. Ob eine Pflicht zur Sanierung besteht, beurteilt sich nach Art. 32c Abs. 1 USG. Vorliegend ist unbestritten, dass der belastete Standort im heutigen Zustand hinsichtlich des Schutzes von Personen vor Luftverunreinigungen nicht sanierungsbedürftig ist, da die Schadstoffemissionen nicht an einen Ort gelangen können, an dem sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten. Gemäss Art. 3 lit. a AltIV darf ein Bauprojekt nicht dazu führen, dass ein nicht sanierungsbedürftiger Standort zum Sanierungsfall wird. Daraus ist zu schliessen, dass ein Bauprojekt, welches wie die geplante Kühlhalle die Sanierungsbedürftigkeit des Standorts zur Folge hätte, dann zulässig ist, wenn der Sanierungsfall durch geeignete Massnahmen verhindert wird. Strittig ist, ob die vorgesehenen Schutzmassnahmen (Gasabsaugung und Abluft-Reinigung) als altlastenrechtliche Sanierungsmassnahmen zu qualifizieren sind, deren Kosten im Sinne von Art. 32e Abs. 3 lit. b Ziff. 2 USG abgeltungsberechtigt sind.

Der Beschwerdeführer bejaht diese Frage und argumentiert, eine Abgeltungspflicht bestehe auch dann, wenn der Sanierungsbedarf durch eine neue zonenkonforme Nutzung ausgelöst werde. Der "Auslöser" bzw. die Ursache sei einzig für die Kostenverteilung, nicht aber für die Beurteilung des Sanierungsbedarfs relevant. Ebenso wenig komme es auf den Zeitpunkt der Sanierung an, fehle doch im Altlastenrecht eine intertemporale Regelung.

2.3.

2.3.1. Aus dem Wortlaut der anwendbaren Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen kann nicht auf die vom Beschwerdeführer behauptete Abgeltungspflicht für baubedingte Massnahmen zur Verhinderung der Sanierungsbedürftigkeit geschlossen werden. Dies wird auch vom Beschwerdeführer ausdrücklich anerkannt, der geltend macht, die Abgeltungspflicht ergebe sich zwar nicht aus dem Wortlaut, aber "aus dem systematischen Zusammenhang der einschlägigen Normen". Inwiefern Letzteres der Fall sein sollte, zeigt der Beschwerdeführer indes nicht auf.

2.3.2. Die Auffassung des Beschwerdeführers findet auch in der historischen Auslegung keine Stütze. Nach der Botschaft sollte mit Art. 32e USG die Sanierung bestehender Altlasten gefördert und der Gefahr entgegengewirkt werden, dass die notwendigen Sanierungen nicht an die Hand genommen werden (vgl. Botschaft zum USG, BBl 1993 II 1499 f.). Bei bestehenden Altlasten steht die Notwendigkeit der Gefahrenabwehr durch Sanierungsmassnahmen ausser Frage. Bei Bauprojekten hingegen hat der Bauherr die Wahl, das Bauprojekt auszuführen und die zur Abwendung der Sanierungsbedürftigkeit erforderlichen Schutzmassnahmen zu treffen oder auf das Bauprojekt zu verzichten bzw. dieses allenfalls zu modifizieren. Eine Notwendigkeit der Sanierung besteht insoweit nicht. Der Fokus des Gesetzgebers auf notwendige Sanierungen bestehender Altlasten legt - wie die Vorinstanz zu Recht hervorgehoben hat - folglich nahe, dass die für die Abgeltungen geäußerten Mittel nicht für Massnahmen eingesetzt werden sollen, die wegen freiwillig durchgeführten Bauprojekten auf nicht sanierungsbedürftigen belasteten Standorten erforderlich werden. Der Beschwerdeführer wendet in diesem Zusammenhang einzig ein, dass sich der Gesetzgeber damals wohl nicht bewusst gewesen

sei, dass neue Altlasten auch durch Nutzungsänderungen entstehen könnten. Der Beschwerdeführer geht mithin selbst nicht davon aus, dass der Gesetzgeber mit der Regelung von Art. 32c und e USG

Fälle wie den zu beurteilenden hatte erfassen wollen.

Vielmehr hat der Gesetzgeber jüngst eine Ausdehnung der Abgeltungspflichten des Bundes auf Bauprojekte auf belasteten, aber nicht sanierungsbedürftigen Standorten ausdrücklich abgelehnt. Eine parlamentarische Initiative verlangte, dass die Umnutzung von unternutzten belasteten Standorten in der Bauzone künftig durch finanzielle Abgeltungen des Bundes gefördert werden soll (parlamentarische Initiative 09.490 vom 25. September 2009 "Industriebranchen auf belasteten Standorten und Altlasten - Förderung und Finanzierung des Industriebranchenrecyclings"). Im Initiativtext wurde betont, dass Investoren Industriebranchen für Bauprojekte vielfach meiden würden, da solche Umnutzungen aufgrund der oftmals notwendigen Sanierungen erhebliche Kostenrisiken beinhalteten; dem könne der Bund mit einem geeigneten, zweckgebundenen finanziellen Anreizsystem entgegenwirken. Die Mehrheit der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats lehnte die Initiative insbesondere wegen der befürchteten geschätzten Gesamtkosten von 10 bis 30 Milliarden Franken ab. Der Nationalrat gab der Initiative schliesslich am 17. März 2011 mit 82 gegen 57 Stimmen keine Folge (AB 2011 N 524).

2.3.3. Im zu beurteilenden Fall steht ein Bauprojekt auf einem nicht sanierungsbedürftigen Standort in Frage, weshalb Art. 3 lit. a AltIV Anwendung findet. Bei Einhaltung der Voraussetzungen dieses Artikels liegt weder vor noch nach der Durchführung des Bauprojekts ein sanierungsbedürftiger Standort vor. Zweck der Massnahmen im Sinne dieser Bestimmung ist nicht, eine Altlast zu beseitigen, sondern die Entstehung einer solchen (als Voraussetzung für die Zulässigkeit eines freiwillig durchgeführten Bauprojekts) zu verhindern. Die teleologische Auslegung spricht somit ebenfalls gegen die Qualifikation solcher Konstellationen als Sanierungsfälle im Sinne des Altlastenrechts.

2.3.4. Zusammenfassend fehlt es somit an einer klaren gesetzlichen Grundlage, um den Bund auch in Fällen, in denen kein Sanierungsbedarf besteht, zur Leistung von Abgeltungen nach Art. 32e Abs. 3 lit. b Ziff. 2 USG verpflichtet zu können.

Die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung stützt dieses Auslegungsergebnis. Im Fall 1C_44/2013 // 1C_46/2013 vom 16. Januar 2014 (publ. in: URP 2014 S. 265) wurden bei einem mit Batterieresten belasteten, aber nicht sanierungsbedürftigen Standort im Zuge eines Bauvorhabens grundwassergefährdende Schadstoffe entdeckt. Das Bundesgericht kam zum Schluss, bei der behördlich angeordneten Beseitigung der Batteriereste handle es sich nicht um eine Sanierung, sondern um eine durch die Bauarbeiten veranlasste vorzeitige Entfernung der an sich nicht sanierungsbedürftigen Belastung. Dies habe zur Folge, dass keine Abgeltung aus dem VASA-Fonds für die Entsorgungskosten verlangt werden könne (E. 8). Diese den Schutz des Grundwassers (Art. 9 AltIV) betreffenden Ausführungen lassen sich auf den zu beurteilenden Fall übertragen, bei dem der Schutz vor Luftverunreinigungen in Frage steht (Art. 11 AltIV).

2.3.5. Die weiteren vom Beschwerdeführer vorgebrachten Einwände vermögen dieses Ergebnis nicht in Frage zu stellen.

Die Vorinstanz ist auf die vom Beschwerdeführer angeführte Rechtsprechung und Literatur eingegangen und hat dargelegt, dass sich weder der erwähnte Entscheid der Baudirektion Zürich aus dem Jahr 2000 noch die zitierten Fachartikel mit der vorliegend zu entscheidenden Rechtsfrage und der diesbezüglichen Auslegung von Art. 3 lit. a AltIV auseinandersetzen. Auf diese Erwägungen kann verwiesen werden (angefochtenes Urteil E. 8.2.9). Nichts zu seinen Gunsten ableiten kann der Beschwerdeführer zudem aus dem von ihm herangezogenen Vergleich mit Schiessanlagen, denn mit Art. 32e Abs. 3 lit. c USG besteht insoweit eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, aus der sich die Abgeltungspflicht ergibt.

2.3.6. Als Fazit ist daher festzuhalten, dass Massnahmen, die durch ein Bauvorhaben auf einem nicht sanierungsbedürftigen Standort ausgelöst werden, altlastenrechtlich nicht notwendig sind. Da kein Sanierungsfall im Sinne der Altlastengesetzgebung vorliegt, besteht keine Abgeltungspflicht nach Art. 32e Abs. 3 lit. b Ziff. 2 USG (vgl. zum Ganzen auch Sibylle Dillon/Siegfried Lager, Aktuelle Rechts- und Vollzugsfragen bei der Anwendung der VASA, URP 2011 S. 641 ff.).

3.

Die Beschwerde ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang trägt der Beschwerdeführer die Gerichtskosten, da er mit der Beschwerdeführung (zumindest auch) Vermögensinteressen verfolgt hat (Art. 66 Abs. 4 BGG). Dem BAFU ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 2. März 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Stohner