Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 366/2015

Urteil vom 4. Juli 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
Gemeinde Glarus Nord,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Silvio C. Bianchi,

gegen

Linthwerk,
Departement Bau und Umwelt des Kantons Glarus,
Regierungsrat des Kantons Glarus,

Gegenstand
Altlastensanierung; Kostenverteilung (Deponie Dreieckswäldli, Bilten),

Beschwerde gegen das Urteil vom 4. Juni 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus, I. Kammer.

Sachverhalt:

A.
Auf dem Grundstück Dreieckswäldli in der ehemaligen Gemeinde Bilten (heute: Gemeinde Glarus Nord) wurde in den 1950er-Jahren Kies abgebaut. Die dadurch entstandene Grube wurde zwischen 1967 und 1973 als Kehrichtdeponie der Gemeinde Bilten verwendet. Neben den Abfällen der Haushaltssammlung wurden auch Industrieabfälle (Reifen, Polystryrol und Metzgereiabfälle) abgelagert und regelmässig angezündet. Das Grundstück, das der eidgenössischen Linthunternehmung gehörte, wurde 1999 in den Kataster der belasteten Standorte aufgenommen.

2004 wurde die eidgenössische Linthunternehmung aufgelöst; ihre Aktiven und Passiven gingen von Gesetzes wegen auf die von den Kantonen Glarus, Schwyz, St. Gallen und Zürich geschaffene Anstalt Linthwerk über (Art. 2 des Bundesgesetzes über die Auflösung der Linthunternehmung vom 5. Oktober 2001; AS 2003 2475).

B.
Am 19. März 2009 ordnete das Departement Bau und Umwelt (DBU) des Kantons Glarus die Sanierung des Standorts Dreieckswäldli an und erliess eine Verfügung über die Kostenverteilung. Danach hatte die ehemalige Gemeinde Bilten 4/11, das Linthwerk 6/11 und der Kanton Glarus 1/11 der anrechenbaren Netto-Kosten (nach Ausrichtung der Abgeltungen des Bundes) zu tragen.
Am 21. Dezember 2010 wies der Regierungsrat des Kantons Glarus die Beschwerde der Gemeinde Bilten gegen die Kostenverteilung ab.
In der Folge gelangte die Gemeinde Glarus Nord, die im Zuge der Glarner Gemeindestrukturreform als Rechtsnachfolgerin der Gemeinde Bilten und sieben weiteren fusionierten Gemeinden entstanden war, ans Verwaltungsgericht des Kantons Glarus. Dieses wies die Beschwerde mit Entscheid vom 7. Dezember 2011 ab.
Am 10. Oktober 2012 trat das Bundesgericht auf die dagegen gerichtete Beschwerde der Gemeinde

Glarus Nord nicht ein, weil es sich um einen Zwischenentscheid handle und nicht aufgezeigt werde, dass die Voraussetzungen gemäss Art. 93 BGG vorlägen (Urteil 1C 46/2012).

C.
Nachdem das Bundesamt für Umwelt (BAFU) am 21. November 2013 einen Abgeltungsbeitrag von 40 % der anrechenbaren Gesamtkosten der Sanierung festgelegt hatte, auferlegte das DBU mit Verfügung vom 16. Januar 2014 dem Linthwerk 6/11, der Gemeinde Glarus Nord 4/11 und dem Kanton Glarus 1/11 der nicht durch den Bund abgegoltenen Kosten.
Dagegen erhob die Gemeinde Glarus Nord Beschwerde, zunächst beim Regierungsrat und anschliessend beim Verwaltungsgericht des Kantons Glarus. Dieses wies die Beschwerde am 4. Juni 2015 ab.

D.
Gegen diesen Entscheid erhob die Gemeinde Glarus Nord am 8. Juli 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es seien ihr im Zusammenhang mit der Sanierung der Deponie im Dreieckswäldli keine Sanierungskosten aufzuerlegen. Eventualiter sei ihr Anteil an den Sanierungskosten mit maximal 20 % festzulegen. Subeventualiter sei das Verfahren an die Vorinstanz zwecks Neubeurteilung des Verteilschlüssels zurückzuweisen.

E.
Das DBU beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Linthwerk und der Regierungsrat Glarus schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, der Kanton habe das ihm bei der Kostenverteilung zustehende Ermessen nicht verletzt.

F.
In ihrer Replik hält die Gemeinde an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid über die Verteilung der Kosten der Dekontamination des ehemaligen Deponiestandorts "Dreieckswäldli". Da die Arbeiten abgeschlossen und die Kosten bekannt sind, handelt es sich um einen Endentscheid (Art. 90 BGG), gegen den die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen steht. Die Gemeinde Glarus Nord wurde als Rechtsnachfolgerin der ehemaligen Deponiebetreiberin zur Kostentragung verpflichtet und ist deshalb nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde befugt (vgl. z.B. Urteil 1C 524/2014 vom 24. Februar 2016 E. 2). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist einzutreten.

2.
Zwischen den Parteien ist streitig, ob der ehemalige Deponiestandort erst aufgrund des Projekts "Linth 2000" sanierungsbedürftig geworden ist.

2.1. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf verschiedene Altlasten-Untersuchungen der Dr. von Moos AG (2007/2008), wonach sämtliche gemessenen Werte weit unterhalb der für den Abstrom massgeblichen halben Altlasten-Konzentrationswerte gelegen hätten. Das DBU habe in seiner Verfügung vom 19. März 2009 die Sanierungsbedürftigkeit des Standorts einzig mit dem geplanten Wasserbauvorhaben begründet. Auch das BAFU habe in seiner Verfügung vom 21. November 2013 dargelegt, dass sich der Bedarf für die Dekontamination erst ergeben habe, weil der Standort gemäss Projekt "Linth 2000" in einen Überflutungskorridor zu liegen komme, im Ausgangszustand also kein Sanierungsbedarf bestanden habe. Das BAFU habe daher die Abgeltung lediglich aus Gründen des Vertrauensschutzes zugesprochen, weil diese bereits mit Verfügung vom 16. April 2009 zugesichert worden war. Die Beschwerdeführerin folgert daraus, dass es sich nicht um Sanierungskosten im Sinne von Art. 32d USG und Art. 20 der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltlV; SR 814.680) vom 26. August 1998, handle, die auf die Verursacher aufgeteilt werden dürften. Vielmehr gelte der allgemeine Grundsatz, wonach die Kosten für die Entsorgung von
kontaminiertem Material vom Abfallinhaber zu tragen seien (Art. 32 Abs. 1 USG), hier also vom Linthwerk als Standortinhaber.

2.2. Dagegen ging der Regierungsrat davon aus, dass die ehemalige Deponie unabhängig von der im Linthprojekt vorgesehenen periodischen Überflutung eine konkrete Gefahr für das Grundwasser dargestellt habe und deshalb (nach Art. 9 Abs. 2 lit. d AltlV) sanierungsbedürftig gewesen sei. Der Bericht der Dr. von Moos AG habe lediglich die Sanierungsbedürftigkeit nach Art. 9 Abs. 2 lit. b AltlV geprüft und sich nicht abschliessend zur Sanierungsbedürftigkeit geäussert. Der Regierungsrat verweist auf den Schlussbericht Entsorgung der Planergemeinschaft vom 7. Februar 2011, wonach die Auffüllung der Kiesgrube im Süden bis ca. 2.5 m und im Norden bis ca. 6.5 m unter Terrain gereicht habe, d.h. mit Schwermetallen und Kohlenwasserstoffen belastetes Material ständig im Grundwasser gelegen habe.

Auch das Linthwerk betont in seiner Vernehmlassung, dass aufgrund der grossen Mengen an leicht löslichem Zink schon vorher eine konkrete Gefahr für das Grundwasser bestanden habe, so dass die Sanierung ungeachtet des Bauvorhabens notwendig gewesen wäre.

2.3. Das Verwaltungsgericht liess die Frage offen, weil es dem in Art. 2 USG statuierten Verursacherprinzip widersprechen würde, wenn die Beschwerdeführerin sich der Pflicht zur Kostenbeteiligung mit der Begründung entziehen könnte, der belastete Standort sei erst durch das Projekt "Linth 2000" sanierungsbedürftig geworden. Das Verwaltungsgericht hielt Art. 32d USG deshalb für anwendbar, selbst wenn die Sanierungspflicht erst durch das Gewässerprojekt des Beschwerdegegners ausgelöst worden sein sollte.

2.4. Das BAFU teilt den Ansatz der Beschwerdeführerin, wonach die Dekontamination des Standorts erst im Zuge des Hochwasserschutzprojekts notwendig geworden sei. Es handle sich um eine präventive Massnahme im Sinne von Art. 3 lit. a AltlV, um zu verhindern, dass der Standort sanierungsbedürftig werde, und nicht um Sanierungskosten (mit Hinweis auf das Rundschreiben des BAFU an die Kantone "VASA-Abgeltungen bei Massnahmen im Zusammenhang mit Projekten zum Hochwasserschutz und Gewässerrevitalisierungen" vom 21. März 2014). Allerdings verfüge der Kanton bei der Kostenverteilung über ein grosses Ermessen. Dieses Ermessen habe er vorliegend nicht verletzt.

3.
Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob eine Kostentragungspflicht der Beschwerdeführerin - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - selbst dann besteht, wenn der Standort im Ausgangszustand - vor dem Projekt "Linth 2000" - nicht sanierungsbedürftig war.

3.1. Das Bundesgericht hat mehrfach entschieden, dass Kosten, die durch ein Bauvorhaben auf einem belasteten, aber nicht sanierungsbedürftigen Standort anfallen, keine Sanierungskosten im Sinne von Art. 32e Abs. 3 USG sind, für die eine Abgeltung aus dem VASA-Fonds beansprucht werden kann (Urteile 1C 414/2014 vom 2. März 2015, in: URP 2015 S. 516, und 1C 44/2013 vom 16. Januar 2014 E. 8, in: URP 2014 S. 265). Es handle sich vielmehr um einen Anwendungsfall von Art. 3 lit. a AltlV, wonach belastete (aber nicht sanierungsbedürftige) Standorte durch die Erstellung von Bauten und Anlagen nur verändert werden dürfen, wenn sie durch das Vorhaben nicht sanierungsbedürftig werden. Aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich, dass die für Abgeltungen geäufneten Mittel für notwendige Sanierungen reserviert seien; bei Bauprojekten habe der Bauherr indessen die Wahl, das Bauprojekt auszuführen (mit den zur Abwendung der Sanierungsbedürftigkeit erforderlichen Schutzmassnahmen) oder aber auf das Bauprojekt zu verzichten bzw. dieses allenfalls zu modifizieren.

3.2. Vorliegend geht es zwar nicht um Abgeltungen aus dem VASA-Fonds nach Art. 32e USG, sondern um die Kostentragungspflicht des Verursachers nach Art. 32d USG. Diese Bestimmung ist aber ebenfalls (gemäss Abs. 1) nur auf die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte anwendbar. Es liegt deshalb nahe, auch in diesem Zusammenhang Massnahmen nach Art. 3 lit. a AltlV auf einem belasteten, aber nicht sanierungsbedürftigen Standort nicht als "Sanierungskosten" anzuerkennen.

Diese Auslegung wird durch die Gesetzessystematik bestätigt: Nach Art. 32 Abs. 1 USG trägt der Inhaber der Abfälle die Kosten der Entsorgung, sofern nichts anderes bestimmt wird. Eine Sanierungspflicht besteht nach Art. 32c Abs. 1 USG nur, wenn ein belasteter Standort zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führt oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Entfernt der Inhaber eines Grundstücks Material aus einem belasteten Standort, das nicht wegen einer Sanierung nach Artikel 32c entsorgt werden muss, so kann er nur unter den besonderen Voraussetzungen nach Art. 32b bis Abs. 1 Rückgriff auf den Verursacher der

Belastung nehmen. Dieser Anspruch ist auf dem Zivilrechtsweg geltend zu machen (Art. 32b bis Abs. 2 USG), d.h. es kann keine Kostenteilungsverfügung nach Art. 32d USG verlangt werden.

Dementsprechend bestätigte das Bundesgericht im Urteil 1C 524/2014 vom 24. Februar 2016) die Kostentragungspflicht der ehemaligen Deponiebetreiberin für Untersuchungs- und Überwachungskosten; dagegen sei sie nicht verpflichtet, sich an den Kosten der Entsorgung von Benzolfässern zu beteiligen, die erst aufgrund des Bauvorhabens notwendig geworden sei (E. 9 mit Hinweisen).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gemeinde nach Art. 32d Abs. 1 USG eventuell Untersuchungs- und Überwachungskosten, nicht aber die Kosten der Dekontamination auferlegt werden, wenn der belastete Standort im Ausgangszustand nicht sanierungsbedürftig war, d.h. die Massnahme erst aufgrund des Hochwasser- und Revitalisierungsprojekts "Linth 2000" notwendig wurde.

3.3. Das Verwaltungsgericht erachtete dieses Ergebnis unter dem Blickwinkel des Verursacherprinzips (Art. 74 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 2 USG und Art. 3a GSchG [SR 814.20]) als unbefriedigend und ordnete daher eine Kostenteilung direkt gestützt auf dieses Prinzip an.
Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist das umweltrechtliche Verursacherprinzip nicht unmittelbar anwendbar, sondern bedarf der Konkretisierung durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber (vgl. BGE 138 II 111 E. 5.3.2 und 5.3.3 S. 125 ff. mit zahlreichen Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung; a.A. ein Teil der Literatur für das "Verursacherprinzip" im engeren Sinne; vgl. ALAIN GRIFFEL/HERIBERT RAUSCH, USG-Kommentar, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Art. 2 N. 3 ff. mit Hinweisen).
Wie oben dargelegt wurde, besteht im Altlastenrecht eine gesetzliche Regelung zur Kostenverteilung, wonach grundsätzlich der Inhaber eines belasteten (aber nicht sanierungsbedürftigen) Grundstücks die Kosten der Entsorgung von kontaminiertem Erdreich zu tragen hat und nur ausnahmsweise, im Zivilrechtsweg, Rückgriff auf den Verursacher der Belastung nehmen kann (vgl. oben E. 3.2). Diese Regelung kann nicht durch direkten Rückgriff auf das Verursacherprinzip umgangen werden.
Dieses Ergebnis erscheint zumindest im vorliegenden Fall auch nicht so stossend, dass ein Rückgriff unmittelbar auf das Verursacherprinzip sich aufdrängen würde: Immerhin hatte die Eidgenössische Linthunternehmung das Gelände der Gemeinde Bilten als Deponiestandort vermietet, d.h. die Ablagerung von Kehricht in der mit Grundwasser gefüllten ehemaligen Kiesgrube erfolgte mit Wissen und Willen der Grundeigentümerin, die dafür einen Mietzins erhielt. Sofern die Gemeinde ihre vertraglichen Rechte verletzte (z.B. selbst Industrieabfälle ablagerte oder die Ablagerung solcher Abfälle durch Dritte nicht verhinderte), hätte die Linthunternehmung die Möglichkeit gehabt, die Entfernung des Industriemülls oder Schadenersatz auf vertraglicher Grundlage zu verlangen.

4.
Nach dem Gesagten besteht eine Kostentragungspflicht der Gemeinde nach Art. 32d Abs. 1 USG nur, wenn die Parzelle bereits im Ausgangszustand, d.h. unabhängig vom Projekt "Linth 2000", sanierungsbedürftig war. Das Verwaltungsgericht hätte diese Frage nicht offen lassen dürfen.

Es rechtfertigt sich daher, die Sache zur Beurteilung dieser Frage, allenfalls nach Vornahme zusätzlicher Instruktionsmassnahmen, ans Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde im Eventualantrag.

Praxisgemäss gilt eine Rückweisung zu erneutem Entscheid mit offenem Ausgang in der Hauptsache für die Verteilung der Kosten und Entschädigungen für das bundesgerichtliche Verfahren als Obsiegen (Urteil 2C 60/2011 vom 12. Mai 2011 E. 2.4 mit Hinweisen, in: JdT 2012 I 36). Das Linthwerk wird damit kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus, I. Kammer, vom 4. Juni 2015, aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden dem Linthwerk auferlegt.

3.
Das Linthwerk hat die Gemeinde Glarus Nord für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Departement Bau und Umwelt, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Glarus, I. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. Juli 2016

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

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber