Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_291/2016

Urteil vom 20. Februar 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Karlen, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Eusebio, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Advokat Dr. Thomas Christen,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft,
Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal,
handelnd durch die Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft, Rechtsabteilung,
Rheinstrasse 29, Postfach, 4410 Liestal.

Gegenstand
Katastereintrag und Löschung von Teilbereichen,

Beschwerde gegen das Urteil vom 6. Januar 2016 des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung
Verfassungs- und Verwaltungsrecht.

Sachverhalt:

A.

Das im Oristal in Liestal gelegene Areal der Tuchfabrik Spinnler & Co. AG (sog. Spinnler-Areal) wurde seit dem 19. Jahrhundert bis ca. 1980 für die Textilindustrie genutzt. Es umfasst die Parzellen Nrn. 354, 4372, 4373, 4375, 4405 und 4649, die sich heute überwiegend im Eigentum der A. _____ AG befinden.

Am 26. März 2008 teilte das Amt für Umwelt und Energie des Kantons Basel-Landschaft (AUE) mit, dass vorgesehen sei, das Areal in den Kataster der belasteten Standorte (KbS) aufzunehmen. Es räumte der A. _____ AG Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesem provisorischen Katastereintrag ein.

B.

In der Folge liess die A. _____ AG in Absprache mit dem AUE die Belastungssituation des Standorts genauer untersuchen. Aufgrund der Untersuchungsergebnisse entschied das AUE am 12. März 2014, den Standort als "belastet ohne Überwachungs- und Sanierungsbedarf" einzustufen und mit dieser Beurteilung definitiv in den KbS aufzunehmen.

Mit Eingaben vom 25. März 2014 und 16. Mai 2014 beantragte die A. _____ AG, der Standort sei aus dem KbS zu entlassen; eventualiter sei eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen.

Am 23. Juli 2014 verfügte das AUE, dass der Standort auf den Parzellen Nrn. 354, 4372, 4373, 4375, 4405 und 4649 in Liestal mit der Bewertung "belastet ohne Überwachungs- und Sanierungsbedarf" definitiv in den KbS eingetragen werde.

C.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft wies die dagegen erhobene Beschwerde der A. _____ AG am 20. Januar 2015 ab.

D.

Daraufhin gelangte die A. _____ AG am 2. Februar 2015 mit Beschwerde an das Kantonsgericht Basel-Landschaft. Dieses trat am 6. Januar 2016 auf die Beschwerde hinsichtlich der Parzellen Nrn. 354 und 4372 (die nicht im Eigentum der Beschwerdeführerin stehen) nicht ein und wies sie im Übrigen ab.

E.

Gegen den kantonsgerichtlichen Entscheid hat die A. _____ AG am 23. Juni 2016 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Parzellen Nrn. 4373, 4375, 4405 und 4649 seien aus dem Kataster der belasteten Standorte zu entlassen und die entsprechende Löschung vorzunehmen. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

F.

Das Kantonsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Bau- und Umweltdirektion beantragt namens des Regierungsrats, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, das angefochtene Urteil stehe im Einklang mit der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes.

G.

Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik vom 9. Dezember 2016 an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Kantonsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin der vom Eintrag betroffenen Parzellen zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten. Ob diese die Begründungsanforderungen erfüllt, wird - soweit erforderlich - im jeweiligen Zusammenhang zu prüfen sein.

2.

Die Beschwerdeführerin beantragt die "Entlassung" ihrer Parzellen aus dem Kataster, was als Antrag auf Löschung eines (ursprünglich rechtmässigen bzw. unbestrittenen) Katastereintrags ausgelegt werden könnte. Angefochten wurde jedoch die Verfügung des AUE vom 23. Juli 2014, wonach der Standort mit der Bewertung "belastet ohne Überwachungs- und Sanierungsbedarf" definitiv in den KbS eingetragen werde. Der 2008 erfolgte erste Eintrag war vom AUE als "provisorisch" bezeichnet worden (Schreiben vom 22. April 2008). Insofern ist davon auszugehen, dass der (definitive) Eintrag in das Kataster streitig ist. Die Beschwerdeführerin macht denn auch geltend, die Eintragung sei zu Unrecht erfolgt, weil es sich nie um einen belasteten Betriebsstandort gehandelt habe.

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das AUE zu Recht die Eintragung des Standorts in den KbS angeordnet hat. Nur wenn dies zu bejahen ist, wäre weiter zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine nachträgliche Löschung aus dem Kataster vorliegen.

3.

Gemäss Art. 32c Abs. 2 USG erstellen die Kantone einen öffentlich zugänglichen Kataster der belasteten Standorte. Die Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998 (Altlasten-Verordnung [AltIV; SR 814.680]) regelt das Nähere.

3.1. Belastete Standorte sind Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen (Art. 2 Abs. 1 AltIV). Sie umfassen Ablagerungsstandorte, d.h. stillgelegte oder noch in Betrieb stehende Deponien und andere Abfallablagerungen (lit. a); Betriebsstandorte, d.h. Standorte, deren Belastung von stillgelegten oder noch in Betrieb stehenden Anlagen oder Betrieben stammt, in denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist (lit. b) und Unfallstandorte, d.h. Standorte, die wegen ausserordentlicher Ereignisse, einschliesslich Betriebsstörungen, belastet sind (lit. c). Diese Aufzählung ist abschliessend, d.h. es gibt keine weiteren Kategorien (BGE 136 II 142 E. 3.2.3 S. 148).

3.2. Art. 5 AltIV regelt die Erstellung des Katasters. Danach ermittelt die Behörde die belasteten

Standorte, indem sie vorhandene Angaben wie Karten, Verzeichnisse und Meldungen auswertet; sie kann Auskünfte einholen (Abs. 1). Sie teilt den Inhabern oder den Inhaberrinnen die zur Eintragung in den Kataster vorgesehenen Angaben mit und gibt ihnen Gelegenheit, Stellung zu nehmen und Abklärungen durchzuführen. Auf deren Verlangen trifft sie eine Feststellungsverfügung (Abs. 2). Sie trägt diejenigen Standorte in den Kataster ein, bei denen nach den Absätzen 1 und 2 feststeht oder mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass sie belastet sind (Abs. 3). Das Bundesamt hat hierzu eine Vollzugshilfe erlassen (BUWAL, Erstellung des Kastasters der belasteten Standorte, 2001).

3.3. Der Eintrag im Kataster ist nach Art. 6 Abs. 2 AltIV zu löschen, wenn die Untersuchungen ergeben, dass der Standort nicht mit umweltgefährdenden Stoffen belastet ist (lit. a) oder die umweltgefährdenden Stoffe beseitigt worden sind (lit. b). Das AUE verlangt hierfür den Nachweis, dass der Untergrund des Standorts die Anforderungen an unverschmutztes Aushubmaterial erfüllt.

4.

Das Kantonsgericht kam gestützt auf die Ergebnisse der historischen und der technischen Untersuchung zum Ergebnis, dass es sich um einen belasteten Betriebsstandort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b AltIV handle.

Die historische Untersuchung der C._____ AG vom 14. Januar 2010 habe ergeben, dass der Standort jahrzehntelang durch die Textilindustrie mit chemischer Ausrüstung (Appretur nass/trocken) und das Färben von Textilien/Garnen genutzt wurde, d.h. für altlastenrelevante Tätigkeiten im Sinne der Vollzugshilfe. Sicher ab 1958 seien verschiedene umweltgefährdende Chemikalien und Schwermetalle eingesetzt worden: In der historischen Untersuchung seien die verwendeten chemischen Substanzen mit dem approximativen Jahresumsatz, der Lagerungsform und dem Aggregatzustand aufgelistet; zudem werde auf einen Fabrikinspektionsbericht aus dem Jahre 1979 verwiesen, der Mängel hinsichtlich der sicheren Lagerung von wassergefährdenden Stoffen festgestellt habe. Selbst bei korrekter Anwendung hätten Schadstoffe über undichte Stellen im Abwassersystem in den Untergrund und das Grundwasser eindringen können; chlorierte Kohlenwasserstoffe (CKW) wie Tetrachlorethen (PER) könnten bei Tropfverlusten auch Betonböden durchdringen und so in den Untergrund und das Grundwasser gelangen.

Im Rahmen der Technischen Untersuchung der B._____ AG vom 8. November 2012 seien 13 Rammkernsondierungen ausgeführt und insgesamt 35 Proben entnommen worden. In einer ersten Runde seien 15 Proben auf Schwermetalle, Kohlenwasserstoffe (KW), Polyaromatische Kohlenstoffverbindungen (PAK) und aromatische Kohlenwasserstoffe (BTEX) untersucht worden. Dabei hätten 9 von 15 Feststoffproben Belastungen mit KW, Benzo (a) pyren, PAK und Chrom aufgewiesen, wobei die Grenzwerte für Inertstoffe bei einzelnen Proben überschritten gewesen seien (vgl. Tabelle 1 der Technischen Untersuchung).

5.

Die Beschwerdeführerin bestreitet die Untersuchungsergebnisse nicht, macht aber geltend, dass die festgestellten Belastungen keinen direkten Zusammenhang mit der früheren betrieblichen Tätigkeit aufwiesen und es sich deshalb nicht um einen belasteten Betriebsstandort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b AltIV handle. Das aufgefundene Chrom sei mit grösster Wahrscheinlichkeit natürlichen Ursprungs (geogen); alle übrigen Schadstoffe seien lediglich in Proben aus dem Koffer- und Hinterfüllungsmaterial festgestellt worden, weshalb sie vermutlich nicht aus dem Produktionsprozess stammten, sondern mit dem Auffüllmaterial zugeführt worden seien, wie die B._____ AG in ihrem Gutachten (Ergänzende technische Untersuchung vom 4. November 2013 S. 9) ausdrücklich festgehalten habe.

Die Beschwerdeführerin rügt in diesem Zusammenhang eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung und eine Verletzung des rechtlichen Gehörs: Das Kantonsgericht habe angenommen, dass die im Untergrund vorgefundenen Belastungen aus dem Produktionsprozess des ehemaligen Textilbetriebs stammten, ohne sich mit den Einwänden der Beschwerdeführerin auseinanderzusetzen. Es sei in diesem Punkt ohne Grund vom Gutachten der B._____ AG abgewichen, obwohl dieses in Absprache mit dem AUE eingeholt und fachgerecht durchgeführt worden sei.

5.1. Zunächst ist festzuhalten, dass sich das Kantonsgericht mit den Einwänden der Beschwerdeführerin zumindest kurz auseinandergesetzt hat: Es legte (in E. 4.5.3 S. 11 f.) dar, dass jedenfalls die Probe P4/3 vor der früheren Färberei aus dem gewachsenen Boden stamme (also nicht aus einer nachträglichen Auffüllung) und eine hohe Belastung mit Chrom aufweise. Da Chromverbindungen früher in der Färberei in grossem Umfang eingesetzt worden seien (insbesondere Kaliumdichromat als Fixiermittel), sei diese Schadstoffbelastung auch von der B._____ AG als Hinweis auf eine Schadstoffbelastung durch frühere Produktionsprozesse eingestuft worden

(Technische Untersuchung vom 8. November 2012 S. 13). Das Kantonsgericht bejahte daher die für die Eintragung nach Art. 5 Abs. 3 AltIV notwendige hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Belastung durch den ehemaligen Textilbetrieb.

5.2. Im Urteil 1C_492/2008 vom 18. Mai 2009 E. 3.1 (in: URP 2009 S. 526; RDAF 2010 I S. 421) hielt das Bundesgericht fest, dass zwar die blossе Wahrscheinlichkeit (simple probabilité) einer Belastung mit Abfällen nicht genüge, um einen Standort ins Kataster einzutragen; dagegen sei es nicht notwendig, vor dem Eintrag eine effektive Belastung nachzuweisen: Aus dem Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG) ergebe sich, dass die Schädlichkeit vermutet werde, sobald die Schwelle der hinreichenden Wahrscheinlichkeit überschritten werde. In diesem Fall gehe die objektive Beweislast, d.h. das Risiko der Beweislosigkeit, von der Behörde, welche eine Massnahme anordnen wolle, auf die potenziellen Verfügungsadressaten über. Demnach habe der Umstand, dass auf einem bestimmten Grundstück in der Vergangenheit eine risikoreiche Aktivität ausgeübt wurde, faktisch eine Umkehr der Beweislast zur Folge. Ganz generell sei die Schwelle für einen Eintrag in den Kataster bei Industrie- und Gewerbestandorten relativ tief. Standorte, die nach der Vollzugshilfe des BUWAL einer belastungsrelevanten Branche angehören und bereits vor 1985 bestanden, seien grundsätzlich als belastet zu betrachten. Im damals zu beurteilenden Fall hielt das Bundesgericht die Belastung eines Standorts, auf dem von 1976 bis 1988 eine Tankstelle betrieben worden war, für sehr wahrscheinlich, was den Katastereintrag rechtfertige; der Beschwerdeführer habe nicht nachgewiesen, dass der Boden seit Betriebsbeginn vollständig abgedichtet worden sei; im Übrigen seien im Untergrund noch keine Proben und Analysen vorgenommen worden (E. 3.2).

Diese Überlegungen gelten erst recht wenn, wie im vorliegenden Fall, nicht nur eine belastungsrelevante industrielle Tätigkeit ausgeübt wurde, sondern gewisse mit dieser Tätigkeit typischerweise verbundenen Belastungen im Untergrund bereits nachgewiesen worden sind. In einem solchen Fall genügt es nicht, die betriebliche Herkunft der Schadstoffe in Zweifel zu ziehen, sondern die Standortinhaberin müsste eine betriebsexterne Ursache nachweisen bzw. eine betriebsinterne Ursache ausschliessen. Dies ist der Beschwerdeführerin nicht gelungen:

5.3. Die These der Beschwerdeführerin, wonach das Chrom natürlichen Ursprungs (geogen) sei, kann sich nicht auf das Gutachten stützen und wurde bereits vom Regierungsrat als unhaltbar bezeichnet: Dieser führte überzeugend aus, dass diesfalls vergleichbare Konzentrationen in ähnlichen geologischen Schichten vorkommen müssten, was aber gerade nicht der Fall sei.

Das BAFU ergänzt in seiner Vernehmlassung, dass gemäss dem Bericht "Geogene Hintergrundbelastungen im Kanton Basel-Landschaft" vom April 2015 in 64 Oberbodenproben ein Median von 86 mg/kg Chrom gemessen worden sei, mit Höchstwerten von 150 mg/kg. Dagegen betrage der am Standort vorgefundene höchste Chromwert 599 mg/kg. Die Chrombelastung könne daher eindeutig dem Betriebsstandort zugerechnet werden.

Die dagegen geltend gemachten Einwände der Beschwerdeführerin vermögen nicht zu überzeugen: Selbst wenn auf den Medianwert der drei Proben abgestellt würde, was keinesfalls zwingend erscheint, läge dieser mit 270 mg/kg noch immer weit über dem Extremwert der im Kanton gemessenen geogenen Chrombelastung.

5.4. Stellt bereits das Chrom eine dem ehemaligen Textilbetrieb zuzurechnende Belastung dar, durfte das Kantonsgericht offenlassen, wie es sich mit den übrigen Schadstoffen verhält. Das Gutachten (S. 9 oben) enthält hierzu auch keine eindeutigen Feststellungen, sondern begnügt sich mit der Vermutung, die Schadstoffe könnten mit dem Hinterfüllungsmaterial zugeführt worden sein; dies genügt nach dem oben (E. 5.2) Gesagten nicht, um die betriebsinterne Herkunft der Belastung auszuschliessen.

Im Übrigen weist das BAFU in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass die Hinterfüllungen im Rahmen des damaligen Betriebs nötig gewesen sein dürften, z.B. für den Bau von Gebäuden oder Leitungen, und daher ebenfalls dem Betrieb zuzurechnen seien.

6.

Zu prüfen ist schliesslich die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach ein Bagatellfall vorliege, weil das angetroffene Chrom nicht in Form des giftigen 6-wertigen Chroms (Cr VI) festgestellt worden sei und auch von der Menge her kein relevantes Gefährdungspotenzial aufweise (mit Hinweis auf das Gutachten S. 8).

6.1. Das Kantonsgericht vermeinte das Vorliegen eines Bagatellfalls, sowohl vom Volumen als auch vom Gefährdungspotenzial her, gestützt auf die erwähnte Vollzugsrichtlinie des BUWAL (S. 14, E. 4.7 des angefochtenen Entscheids).

Dies wird vom BAFU in seiner Vernehmlassung bestätigt. Ein Bagatellfall wäre nur denkbar, wenn es

sich um einen Kleinbetrieb handeln würde mit sehr kleinen schadstoffrelevanten Mengen und wenigen Mitarbeitern oder einem kurzen Produktionszeitraum. Dies sei vorliegend nicht der Fall, da während eines längeren Zeitraums grössere belastungsrelevante Betriebe, namentlich Textilindustrie mit Appretur/Färben, vorhanden gewesen seien. Zwar gebe es aufgrund der aktuellen Untersuchungsergebnisse keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf Schutzgüter, insbesondere das Grundwasser. Der Katastereintrag stelle aber im Hinblick auf zukünftige Bauvorhaben ein wichtiges Informationsinstrument dar, namentlich zur Sicherstellung einer umweltgerechten Entsorgung des Bauabfalls.

6.2. Es gibt für das Bundesgericht keinen Grund, von der Einschätzung des BAFU als Umweltschutzfachbehörde des Bundes abzuweichen. Dem fehlenden Gefährdungspotential der Schadstoffe - nach aktueller Erkenntnis und im heutigen (versiegelten) Zustand des Areals - wurde dadurch Rechnung getragen, dass der Standort als "weder überwachungs- noch sanierungsbedürftig" eingetragen wurde. Aufgrund der in den Proben festgestellten - zum Teil über den Grenzwerten für Inertstoffdeponien liegenden - Schadstoffkonzentrationen macht es Sinn, potentielle Käufer, Bauherren und Behörden durch die Aufnahme ins KbS auf die im Untergrund vorhandenen Schadstoffe aufmerksam zu machen, um bei baulichen Massnahmen die notwendigen Vorkehrungen zur sicheren Behandlung und Entsorgung treffen zu können.

6.3. Es ist offensichtlich, dass damit auch die Voraussetzungen für eine Löschung aus dem Kataster nach Art. 6 Abs. 2 AltIV nicht vorliegen. Hierfür kann auf den angefochtenen Entscheid (E. 4.6) verwiesen werden.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Die Beschwerdeführerin wird daher kostenpflichtig (Art. 66 BGG) und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Regierungsrat und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 20. Februar 2017

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

Das präsidierende Mitglied: Karlen

Die Gerichtsschreiberin: Gerber