Urteilskopf

121 II 88

14. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. Februar 1995 i.S. Amstutz Altöl AG gegen Amt für Gewässerschutz und Wasserbau sowie Regierungsrat des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):

Art. 30-32 und 65 USG; gesetzliche Grundlage für die Pflicht zur Sicherheitsleistung bei Betrieben, die Sonderabfälle entgegennehmen und behandeln.

Es ist mit dem Bundesumweltschutzrecht vereinbar, dass der Inhaber einer Bewilligung zur Entgegennahme, Behandlung und Weitergabe von Sonderabfällen verpflichtet wird, eine Sicherheitsleistung für eine allfällige spätere Zahlungsunfähigkeit zu erbringen. Solange der Bundesrat im Rahmen seiner Verordnungskompetenz die Frage der Sicherheitsleistung nicht abschliessend regelt, kann die Sicherstellungspflicht auf ergänzendes kantonales Umweltrecht abgestützt werden (E. 3e).

Regeste (fr):

Art. 30-32 et 65 LPE; base légale pour exiger le versement de sûretés des entreprises recevant et traitant des déchets spéciaux.

Le droit fédéral sur la protection de l'environnement permet d'exiger du titulaire d'une autorisation de recevoir, de traiter et de remettre des déchets spéciaux, le versement de sûretés pour le paiement de frais ultérieurs. Aussi longtemps que le Conseil fédéral n'a pas utilisé sa compétence pour régler cette question dans une ordonnance, l'obligation de verser des sûretés peut se fonder sur les dispositions complémentaires du droit cantonal en matière d'environnement (consid. 3e).

Regesto (it):

Art. 30-32 e 65 LPAmb; base legale per esigere il versamento di garanzie da parte di imprese che ricevono e trattano rifiuti speciali.

Il diritto federale sulla protezione dell'ambiente permette di esigere dal titolare di un'autorizzazione per ricevere, trattare o trasferire rifiuti speciali, il versamento di garanzie per il pagamento di spese ulteriori. Fintanto che il Consiglio federale non ha fatto uso della sua competenza per regolamentare questa questione con un'ordinanza, l'obbligo di versare garanzie può essere fondato su disposizioni complementari di diritto cantonale in materia di protezione dell'ambiente (consid. 3e).

Sachverhalt ab Seite 89

BGE 121 II 88 S. 89

Das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau des Kantons Zürich erteilte der Amstutz Altöl AG am 23. April 1993 gestützt auf Art. 30 Abs. 4 und Art. 32 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) i.V.m. Art. 17 und 29 ff. der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen vom 12. November 1986 (VVS, SR 814.014) eine erweiterte Bewilligung für die Entgegennahme, die Behandlung und die Weiterleitung bestimmter Sonderabfälle. Die Firma wurde dabei verpflichtet, für die Deckung der dem Kanton Zürich anfallenden Kosten im Zusammenhang mit allfälligen Ersatzvornahmen im Sinne von Art. 31 Abs. 2 USG eine Barkaution oder eine gleichwertige Sicherheit im Betrag von 1 Million Franken zu leisten. Die Amstutz Altöl AG rekurrierte gegen die Verpflichtung zur Sicherheitsleistung bei der Baudirektion des Kantons Zürich, welche den Rekurs am 3. August 1993 abwies. Die Amstutz Altöl AG focht diesen Entscheid beim Regierungsrat des Kantons Zürich an und verlangte, die Verpflichtung zur Sicherheitsleistung sei

aufzuheben; eventuell sei die Sicherheitsleistung auf ein angemessenes Mass von höchstens Fr. 200'000.-- zu reduzieren. Der Regierungsrat hiess diesen Rekurs am 18. Mai 1994 insoweit gut, als er die Angelegenheit zur Neubeurteilung der Höhe der Sicherheitsleistung an das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau zurückwies. Im übrigen wurde der Rekurs abgewiesen. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht vom 27. Juni 1994 beantragt die Amstutz Altöl AG im wesentlichen, der Entscheid des Regierungsrats vom 18. Mai 1994 sei aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung bedürfen auch die einem Verwaltungsakt beigefügten Bedingungen und Auflagen (Nebenbestimmungen) einer gesetzlichen Grundlage (BGE 93 I 254 E. 2 S. 258, BGE 88 I 213 ff.). Indessen ist nicht in allen Fällen erforderlich, dass die Nebenbestimmungen ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen sind. Die Zulässigkeit der Nebenbestimmungen kann sich vielmehr auch aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck ergeben und damit aus einem mit der Hauptanordnung in einem engen Sachzusammenhang stehenden öffentlichen Interesse hervorgehen. Eine Bewilligung kann insbesondere dann ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage mit einer Nebenbestimmung versehen werden, wenn sie
BGE 121 II 88 S. 90

im Lichte der gesetzlichen Bestimmungen verweigert werden könnte (vgl. BGE 99 Ia 482 E. 4 S. 485 ff., 98 Ia 362 E. 9b S. 372 f., 70 I 332 E. 2 S. 335; HÄFELIN/MÜLLER, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, N. 721; RHINOW/KRÄHENMANN, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 39 III a,b). Ob die vorliegende Sache in Anwendung dieser Grundsätze entschieden werden könnte, ist im Hinblick auf die nachfolgenden Erwägungen nicht weiter zu prüfen. b) Gemäss Art. 30 Abs. 4 USG dürfen gefährliche Abfälle im Inland nur an Unternehmungen weitergegeben werden, die über eine Bewilligung zur Entgegennahme solcher Abfälle nach Art. 32 Abs. 2 lit. b USG verfügen. Der Bundesrat erlässt Vorschriften über den Verkehr mit gefährlichen Abfällen, einschliesslich der Ein-, Aus- und Durchfuhr (Art. 32 Abs. 1 USG). Er schreibt insbesondere vor, dass gefährliche Abfälle nur von Unternehmungen entgegengenommen oder eingeführt werden dürfen, die über eine Bewilligung verfügen. Sie wird Unternehmungen ausgestellt, die Gewähr für die umweltgerechte Behandlung der Abfälle bieten (Art. 32 Abs. 2 lit. b Sätze 1 und 2 USG). Siedlungsabfälle und Abfälle, deren Verursacher nicht ermittelt werden kann oder deren Verursacher die Pflicht nach Art. 30 Abs. 1 USG wegen Zahlungsunfähigkeit nicht erfüllen kann, werden von den Kantonen verwertet, unschädlich gemacht oder beseitigt. Sie können diese Aufgaben auch den Gemeinden oder anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften übertragen. Mit der Ausführung können private Unternehmungen beauftragt werden (Art. 31 Abs. 2 USG). Nach Art. 29 VVS erteilt die kantonale Behörde die Bewilligungen, die zur Annahme von Sonderabfällen berechtigen, nur solchen Betrieben, deren Gesuch den Anforderungen von Art. 17 VVS entspricht und die Gewähr für die umweltgerechte Behandlung von Sonderabfällen bieten. c) Weder das Umweltschutzgesetz noch die Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen enthalten für die im vorliegenden Verfahren umstrittene Sicherheitsleistung eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Art. 31 Abs. 2 USG verpflichtet die Kantone jedoch gegebenenfalls zur Ersatzvornahme, indem die Kantone die Verpflichtung nach Art. 30 Abs. 1 USG bei Zahlungsunfähigkeit des Abfallinhabers übernehmen müssen. In diesem Zusammenhang führt der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid aus, es sei aus praktischen Gründen unmöglich, die "eigentlichen" Verursacher der Abfälle zur Entsorgung heranzuziehen oder von diesen Sicherheitsleistungen zu verlangen. Die Erfüllung der genannten Verpflichtung der Kantone könne
BGE 121 II 88 S. 91

einen beträchtlichen Aufwand mit sich bringen, was vor allem auch hinsichtlich der administrativen Belange gelte (unter anderem Sicherung der Sonderabfälle, Gewährleistung einer vorschriftsgemässen Behandlung, Planung und Durchführung der Abnahme bzw. Entsorgung). Die Betriebshaftpflichtversicherung der Beschwerdeführerin decke diesen Aufwand unbestrittenermassen nicht. Weiter legt der Regierungsrat dar, § 13 EG GSchG bilde die gesetzliche Grundlage für die der Beschwerdeführerin auferlegte Sicherstellungspflicht. Diese Bestimmung lautet wie folgt: "Sicherheitsleistung
§ 13. Die Baudirektion kann die Bewilligung für Vorkehren, welche die Gewässer gefährden, von einer angemessenen Sicherheitsleistung für die Erfüllung von Bedingungen und Auflagen sowie für die Kosten von Schadenfällen abhängig machen. Im übrigen kann der Pflichtige auch zu angemessener Sicherheitsleistung verhalten werden, wenn für die Durchführung von Ersatzvornahmen mit

verhältnismässig hohen Kosten zu rechnen ist."
Nach Ansicht des Regierungsrats sollen die Kantone sowohl im Lichte von Art. 36 USG als auch gestützt auf Art. 65 Abs. 1 USG befugt sein, solches kantonales Recht zu erlassen. Der § 13 EG GSchG werde zudem im Abfallbereich vom praktisch gleich lautenden § 10 des kantonalen Gesetzes über die Abfallwirtschaft (Abfallgesetz) abgelöst werden. Dieses kantonale Abfallgesetz ist am 25. September 1994 in der Volksabstimmung angenommen worden. § 10 des Abfallgesetzes steht jedoch noch nicht in Kraft, weshalb er für die Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit unerheblich ist. d) § 13 EG GSchG regelt nicht ausschliesslich Vollzugsfragen, wie Zuständigkeiten oder Verfahrensprobleme usw. und stellt somit nicht lediglich kantonales Vollzugsrecht im Sinne von Art. 36 USG dar. Vielmehr enthält die kantonale Vorschrift über die Sicherheitsleistung auch materielles Umweltschutzrecht, das aufgrund des engen Sachzusammenhangs mit dem Bundesumweltschutzrecht den Rahmen für den Inhalt von Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG bilden kann. Im Hinblick auf den Wortlaut von Art. 32 Abs. 2 lit. b USG, wonach der Bundesrat insbesondere vorschreibt, dass gefährliche Abfälle nur von Unternehmungen entgegengenommen oder eingeführt werden dürfen, die über eine Bewilligung verfügen, wäre der Bundesrat allerdings befugt, seine Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen durch Vorschriften über die Leistung von Sicherheiten zu ergänzen, da ihm die umfassende Rechtsetzungskompetenz für den Bereich des Verkehrs mit
BGE 121 II 88 S. 92

gefährlichen Abfällen zusteht (vgl. BGE 120 Ib 97 E. 4b/aa S. 103 f.). Somit stellen § 13 EG GSchG und der noch nicht in Kraft stehende § 10 des kantonalen Abfallgesetzes nicht Vollzugsrecht im Sinne von Art. 36 i.V.m. Art. 41 Abs. 1 USG dar, sondern vielmehr Umweltrecht der Kantone im Sinne von Art. 65 USG (RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 65 N. 17). Nach dieser Bestimmung können die Kantone im Rahmen des USG nach Anhören des Eidgenössischen Departements des Innern eigene Vorschriften erlassen, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat (Art. 65 Abs. 1 USG). Die Kantone dürfen hingegen keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen und keine neuen Bestimmungen über Typenprüfungen und umweltgefährdende Stoffe erlassen. Bestehende kantonale Vorschriften gelten bis zum Inkrafttreten entsprechender Vorschriften des Bundesrats (Art. 65 Abs. 2 USG). e) Die in § 13 EG GSchG geregelten Fragen betreffen den in Art. 65 Abs. 2 USG den Kantonen verwehrten Regelungsbereich nicht. Art. 65 Abs. 1 USG lässt ergänzendes materielles kantonales Umweltschutzrecht zu, solange und soweit der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat. Soweit der Bundesrat die Fragen betreffend die Bewilligung zur Entgegennahme gefährlicher Abfälle nicht abschliessend geregelt hat, ist weiterhin ergänzendes kantonales materielles Umweltrecht zulässig. Wie vorne (Erw. 3c) erwähnt, wurde die Frage der Leistung von Sicherheiten bis anhin im Umweltschutzrecht des Bundes nicht geregelt. Sowohl nach Art. 32 Abs. 2 lit. b USG als auch nach Art. 29 Abs. 2 lit. b VVS darf die Bewilligung zur Annahme von Sonderabfällen indessen nur Betrieben erteilt werden, die Gewähr für die umweltgerechte Behandlung von Sonderabfällen bieten. Wenn der Kanton Zürich die Auffassung vertritt, nur ein Betrieb, welcher dauerhaft über die finanziellen Garantien verfüge, dass die von ihm entgegengenommenen Sonderabfälle umweltgerecht behandelt werden, biete die erforderliche Gewähr, so verstösst diese Auffassung nicht gegen Bundesrecht. Nach Art. 30 Abs. 3 VVS knüpft die kantonale Behörde an die Bewilligung weitere Auflagen und Bedingungen, wenn dies für die umweltgerechte Behandlung der Sonderabfälle notwendig ist. In Art. 30 Abs. 4 VVS werden beispielhaft und nicht abschliessend solche Auflagen und Bedingungen aufgeführt. Die Vorschriften in Art. 29 Abs. 2 lit. b i.V.m. Art. 30 Abs. 3 und 4 VVS machen deutlich, dass die Verordnung über den

BGE 121 II 88 S. 93

Verkehr mit Sonderabfällen entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin nicht sämtliche Fragen des Verkehrs mit Sonderabfällen abschliessend regelt. Die Kantone verfügen daher in diesem Bereich aufgrund von Art. 65 Abs. 1 USG über die Kompetenz, ergänzendes kantonales materielles Umweltschutzrecht zu schaffen, das allerdings nur solange Bestand hat, bis der Bundesrat auch diese von ihm zur Zeit noch nicht geregelten Fragen gesamtschweizerisch verbindlich ordnet.