

BGer 1C 609/2014 vom 3. August 2015

Bundesgericht, 2015-08-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_609_2014

FR: TF 1C 609/2014 du 3 août 2015

IT: TF 1C 609/2014 del 3 agosto 2015

Regeste

Umweltschutz (Bodenbelastung in der Arbeitersiedlung Elsässli Derendingen) |
Ökologisches Gleichgewicht

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Entscheid betrifft eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit, die der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 ff. BGG unterliegt. Es bestehen keine Ausschlussgründe nach Art. 83 ff. BGG. Die Beschwerdeführerin ist als betroffene Eigentümerin der Grundstücke Gbbl. Nrn. 3'253, 3'259, 3'263 und 3'268 zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Offen bleiben kann, ob die Beschwerdeführerin auch hinsichtlich der im fraglichen Gebiet gelegenen Grundstücke Gbbl. Nrn. 126, 1'441, 3'252 und 3'265, welche sie seit Beginn des Verfahrens verkauft hat, zur Beschwerdeführung legitimiert ist.

E. 2.1

Umstritten ist, ob es sich bei den belasteten Böden des "Elsässli" um einen belasteten Standort im Sinne des Altlastenrechts oder um Belastungen im Sinne des Bodenschutzrechts handelt. Das Altlastenlastenrecht ist *lex specialis* gegenüber dem Bodenschutzrecht. Letzteres kommt nur zur Anwendung, wenn es um Böden geht, die keine belasteten Standorte i.S. der AltIV darstellen, aber durch diffuse oder punktuelle Schadstoffeinträge belastet worden sind. Zu prüfen ist somit in einem ersten Schritt, ob ein belasteter Standort gemäss AltIV vorliegt.

E. 2.2

Nach Art. 7 Abs. 6 USG (SR 814.01) sind Abfälle bewegliche Sachen, deren sich der Inhaber entledigt (sog. subjektiver Abfallbegriff) oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten ist (sog. objektiver Abfallbegriff). Die Entsorgung der Abfälle umfasst ihre Verwertung oder Ablagerung (vgl. Art. 7 Abs. 6bis USG). 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 gestützt auf diese Delegationsnorm, welche ihn zum Erlass gesetzvertretenden Verordnungsrecht ermächtigt, die AltIV erlassen. Art. 2 AltIV definiert belastete Standorte als Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen. Sie umfassen Ablagerungsstandorte, d.h. stillgelegte oder noch in Betrieb stehende Deponien und andere Abfallablagerungen; ausgenommen sind Standorte, an die ausschliesslich unverschmutztes Aushub-, Ausbruch-

oder Abraummaterial gelangt ist (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); Unfallstandorte, d.h. Standorte, die wegen ausserordentlicher Ereignisse, einschliesslich Betriebsstörungen, belastet sind (lit. c). Mit dieser Konkretisierung in Art. 2 AltIV hat sich der Bundesrat an den gesetzlichen Rahmen gehalten. Die Aufzählung der drei Standorttypen ist abschliessend (BGE 136 II 142 E. 3.2.3 S. 148 mit vielen Hinweisen).

E. 2.3

Aus heutiger Sicht hätten die vom Dach entfernten Teerplatten im öffentlichen Interesse, d.h. zur Verhinderung einer Belastung der Umwelt, als Abfall entsorgt werden müssen. Deshalb sind die Teerplatten unter den objektiven Abfallbegriff gemäss Art. 7 Abs. 6 USG zu subsumieren. Die Belastung mit Schadstoffeinträgen (hohe PAK-Konzentration) ist nicht grossflächig, sondern beschränkt sich auf die Gärten der damaligen Arbeitersiedlung, wo die Teerplatten zur Befestigung von Wegen und Plätzen eingebaut wurden. Die Ausdehnung gilt mithin als beschränkt im Sinne von Art. 2 Abs. 1 AltIV . Ein Betriebsstandort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b AltIV liegt nicht vor. Die Gärten der damaligen Arbeitersiedlung gehörten zu einem Wohngebiet und bildeten nicht Bestandteil des Betriebs. Die Schadstoffbelastung in den Gärten ist nicht auf eine betriebsspezifische Tätigkeit der Kammgarnspinnerei, sondern auf den Einbau der Teerplatten zurückzuführen (vgl. auch BGE 136 II 142 E. 3.2.2 S. 147 f). Ebenso wenig handelt es sich um einen Unfallstandort nach Art. 2 Abs. 1 lit. c AltIV ; der Einbau der Platten stellt kein ungewolltes Ereignis dar. Dies wird von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert bestritten. Sie stellt sich vielmehr in der Hauptsache auf den Standpunkt, es liege ein Ablagerungsstandort nach Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV vor.

E. 2.4

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es handle sich um eine Ablagerung. Die Platten seien nicht vom Dach entfernt worden, um sie als Baustoff zu verwenden, sondern weil das Dach des Betriebsgebäudes habe ersetzt werden müssen. Bei dieser Gelegenheit seien die Platten zweckentfremdet und weiterverwendet worden. Im Vordergrund habe aber das "Loswerden" bzw. die dauerhafte Beseitigung der Platten gestanden. Die Platten seien aus heutiger Sicht endgültig im Erdreich der Gärten abgelagert worden. Im Übrigen fehle es hier am typischen Merkmal einer Belastung des Bodens im Sinne der VBBo, denn es handle sich nicht um einen diffusen Schadstoffeintrag mit grosser Ausdehnung. Sollte das Bundesgericht die direkte Anwendung des Altlastenrechts mangels Erfüllung der Legaldefinition von Art. 2 AltIV verneinen und die (alleinige) Anwendbarkeit des Bodenschutzrechts bejahen, stelle sich die Frage der Lückenfüllung durch das Gericht.

E. 2.5

Die Vorinstanz ist demgegenüber zum Schluss gekommen, es handle sich nicht um einen Ablagerungsstandort gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV . Die Teerplatten seien bewusst als Baustoff eingesetzt worden. Es habe nicht die endgültige Entsorgung von gefährlichem Material im Vordergrund gestanden, sondern die Zweitverwendung von nicht mehr benötigten Dacheindeckungen zur Weg- und Platzbefestigung.

E. 2.6

Übereinstimmend mit der Einschätzung der Vorinstanz hat das BAFU in seiner Vernehmlassung ans Bundesgericht vom 17. März 2015 festgehalten, die Teerplatten hätten

mit ihrer Verwendung zur Weg- und Platzbefestigung einen neuen Zweck gefunden. Die Abfälle seien verwertet und nicht abgelagert worden.

E. 2.7.1

Das Bundesgericht hat in BGE 136 II 142 betreffend Asbest unter Hinweis auf die Lehre (vgl. insb. Marco Zaugg, Altlasten - die neuen Bestimmungen, URP 1996 S. 487 f.) erwogen, belastete Standorte im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV seien Orte, an denen Abfall deponiert worden sei, dessen Gefährlichkeit bekannt gewesen sei. Die Tatsache, dass Baumaterialien umweltgefährdende Stoffe enthielten, bedeute nicht, dass eine Ablagerung gegeben sei. Auch die Gesetzesmaterialien bezögen sich im Wesentlichen auf das Konzept einer kontrollierten oder unkontrollierten Deponie. Es sei nie die Rede davon gewesen, den Begriff des Ablagerungsstandorts auf Gebäude auszudehnen, bei deren Bau ein bestimmtes Material seiner spezifischen Eigenschaften wegen als Baustoff verwendet worden sei, bevor man dessen Risiko für die Umwelt erkannt habe (vgl. zum Ganzen BGE 136 II 142 E. 3.2.1 S. 146 f.).

E. 2.7.2

Wie sich aus dem Gesetz (vgl. Art. 7 Abs. 6bis USG) ergibt und aus der dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 136 II 142) ableiten lässt, ist die Ablagerung insbesondere von der Verwertung zu unterscheiden. Wird Material, das den objektiven Abfallbegriff erfüllt, bewusst zu einem bestimmten Zweck und gerade seiner Eigenschaften wegen verwendet, so handelt es sich um eine Verwertung von Abfall und nicht um Abfall, der zwecks Entsorgung abgelagert worden ist. Im zu beurteilenden Fall ist gestützt auf die willkürfrei getroffenen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz davon auszugehen, dass die Teerplatten bewusst für die Befestigung der Gehwege und Plätze in den Gärten eingesetzt wurden, da die Platten von der Materialeigenschaft her (Dicke und Festigkeit) hierzu geeignet waren. Mit dem Verlegen in den Gärten wurden die Dachplatten als Baustoff verwendet und einem neuen Zweck zugeführt. Dass die Verwendung im Unterschied zu BGE 136 II 142 nicht innerhalb, sondern ausserhalb des Gebäudes erfolgte, kann nicht ausschlaggebend sein. Anders zu beurteilen sind hingegen die von der Beschwerdeführerin angeführten Terrainaufschüttungen, bei welchen in aller Regel der Ablagerungszweck im Vordergrund steht. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Teerplatten, die jedenfalls aus heutiger Sicht als Abfall gelten (in BGE 136 II 142 E. 3.1 ist der massgebende Beurteilungszeitpunkt bisher offen gelassen worden), nicht abgelagert, sondern verwertet wurden. Es liegt kein Ablagerungsstandort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV vor.

E. 2.8

Die Aufzählung der möglichen Standorte in Art. 2 AltIV ist, wie dargelegt (E. 2.2 hiervor), abschliessend. Dies ist ein bewusster Entscheid des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers. Es liegt mithin keine Gesetzeslücke vor, weshalb entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kein Raum für eine richterliche Lückenfüllung besteht. Vielmehr ist es Sache des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers den Anwendungsbereich des Altlastenrechts auszuweiten, falls er dies für sachgerecht hält (vgl. hierzu auch BGE 136 II 142 E. 3.2.4 S. 148 f.).

E. 3.1

Da kein belasteter Standort im Sinne der AltIV vorliegt, die Böden aber durch Schadstoffeinträge (hohe PAK-Konzentration) belastet sind, gelangt das Bodenschutzrecht

zur Anwendung (Art. 33-35 USG und die VBBo). Das allgemeine Ziel des Bodenschutzrechts ist die langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit (vgl. Art. 33 Abs. 1 USG). Gefährdet die Bodenbelastung Menschen, Tiere oder Pflanzen, so schränken die Kantone die Nutzung des Bodens im erforderlichen Mass ein (Art. 34 Abs. 2 USG). Der Bundesrat wird ermächtigt, zur Beurteilung der Bodenbelastungen Richt- und Sanierungswerte festzulegen (Art. 35 Abs. 1 USG). Die Richtwerte geben die Belastung an, bei deren Überschreitung die Fruchtbarkeit des Bodens nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung langfristig nicht mehr gewährleistet ist (Art. 35 Abs. 2 USG). Die Sanierungswerte geben die Belastung an, bei deren Überschreitung nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung bestimmte Nutzungen ohne Gefährdung von Menschen Tieren oder Pflanzen nicht möglich sind (Art. 35 Abs. 3 USG). Sanierungswerte sind als absolute Grenze konzipiert. Liegt die Belastung darüber, gilt diese in jedem Fall als gesundheitsgefährdend. Art. 9 und 10 VBBo regeln die Massnahmen der Kantone bei Überschreiten der Prüf- und Sanierungswerte. Sind in einem Gebiet die Prüfwerte überschritten, so prüfen die Kantone, ob die Belastung des Bodens Menschen, Tiere oder Pflanzen konkret gefährdet (Art. 9 Abs. 1 VBBo). Bei konkreter Gefährdung schränken sie die Nutzung des Bodens so weit ein, dass die Gefährdung nicht mehr besteht (Art. 9 Abs. 2 VBBo). Sind in einem Gebiet die Sanierungswerte überschritten, verbieten die Kantone die davon betroffenen Nutzungen (Art. 10 Abs. 1 VBBo).

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin bestreitet sowohl die Korrektheit der Feststellungen zur Bodenbelastung als auch die Recht- und Verhältnismässigkeit der daraus resultierenden Verbote und Nutzungseinschränkungen. Der den Messungen der Bodenbelastung zugrunde gelegte Perimeter sei zufällig und willkürlich gewählt worden, und die Messungen seien zu wenig differenziert. Die angeordneten Massnahmen seien unverhältnismässig, da die Sanierungswerte auf den jeweiligen Grundstücken nur punktuell überschritten seien. Entsprechend werde die Eigentumsgarantie verletzt.

E. 3.3

Die Vorinstanz hat erwogen, die Resultate der Untersuchung der Bodenbelastung stammten aus elf Gärten, in welchen 23 Proben genommen worden seien. Die ausgewählten Gärten seien repräsentativ für die typischen Belastungs- und Nutzungsmuster im "Elsässli". Aus dem Schlussbericht Bodenuntersuchung "Elsässli" der ARGE Borer Bodenexpertisen / Ambio - Angewandte Umweltwissenschaften vom 1. März 2012 (nachfolgend: Schlussbericht) gehe hervor, dass die gemessenen PAK-Werte sehr hoch seien. Der Sanierungswert liege bei 100 mg/kg. 18 der Proben hätten diesen Wert überschritten, wobei ein Spitzenwert von 1'270 mg/kg gemessen worden sei. Aus der Gefährdungsabschätzung folge, dass an keinem der Standorte eine uneingeschränkte Nutzung der Gartenfläche, sei es als Rasen, Wiese oder Gemüsebeet, mehr möglich sei. Für Kleinstkinder bis zu drei Jahren bestehe bei 21 der 23 Probenahmen eine konkrete Gefährdung; dasselbe gelte grösstenteils auch für Kinder bis zu zwölf Jahren. Das Nutzungsverbot sei rechtmässig. Ebenso stünden die verfügten Nutzungseinschränkungen in Einklang mit Art. 9 Abs. 2 VBBo . Ergänzend hat die Vorinstanz festgehalten, eine noch differenziertere Erhebung der Belastung pro Parzelle, wie sie die Beschwerdeführerin verlange, wäre mit beträchtlichen Kosten verbunden. Vor allem aber wäre eine Nutzung gestützt auf solch detaillierte Ergebnisse praktisch nicht umsetzbar.

E. 3.4

Das BAFU hat in seiner Stellungnahme ans Bundesgericht vom 17. März 2015 ausgeführt, die durchgeführte Probenahme entspreche den Vorgaben des Handbuchs "Probenahme und Probenvorbereitung für Schadstoffuntersuchungen in Böden" (BUWAL [heute: BAFU] 2003). Die beprobten Gärten seien als ausreichend repräsentativ für die typischen Bodenbelastungen und Nutzungsmuster im "Elsässli" einzustufen. Auch wenn sich eine lückenlose, flächendeckende Aussage zur Belastungssituation anhand der untersuchten Parzellen und der Probenahme nicht herleiten lasse, so sei doch anhand der Ergebnisse der untersuchten Parzellen und der Nutzungsgeschichte davon auszugehen, dass das Belastungsmuster der nicht untersuchten Grundstücke nicht relevant von demjenigen der untersuchten Parzellen abweiche. Für jedes einzelne Grundstück die Belastungssituation flächendeckend zu erheben, wäre mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Eine flächendeckende Erhebung sei auch nicht erforderlich, weil eine nach der Belastungssituation differenzierte Nutzungseinschränkung innerhalb der Gartenparzellen praktisch nicht umsetzbar wäre. Es handle sich zusammenfassend um eine geeignete Probenahme, die fachgerecht erhoben worden sei und die das Untersuchungsgebiet adäquat repräsentiere. Ein Rechtsverstoss liege nicht vor. Das BAFU hat weiter hervorgehoben, die Gefährdungsabschätzung sei gemäss dem Handbuch "Gefährdungsabschätzung und Massnahmen bei schadstoffbelasteten Böden" (BUWAL 2005) durchgeführt worden. Alle in die Untersuchung einbezogenen Parzellen zeigten das gleiche Belastungsmuster. Es müsse davon ausgegangen werden, dass jeder Garten zumindest teilweise PAK-Konzentrationen über dem Sanierungswert aufweise. Die Untersuchung habe insbesondere ergeben, dass für Kinder bis zu zwölf Jahren grösstenteils eine konkrete Gefährdung bestehe. Auch für Jugendliche und Erwachsene könne mindestens eine mögliche Gefährdung durch eine direkte Bodenaufnahme auf 18 der 23 untersuchten Flächen nicht ausgeschlossen werden, und auf acht Flächen liege sogar eine konkrete Gefährdung vor. Die aus der Gefährdungsabschätzung resultierenden Nutzungseinschränkungen und -verbote seien rechtmässig (Art. 9 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 1 VBBö sowie Art. 34 Abs. 2 USG).

E. 3.5

Das BAFU hat somit in seiner Stellungnahme vom 17. März 2015 ans Bundesgericht in Übereinstimmung mit den Erwägungen der Vorinstanz festgestellt, dass die Probenahme und die Gefährdungsabschätzung den Vorgaben der Handbücher des BUWAL "Probenahme und Probenvorbereitung für Schadstoffuntersuchungen in Böden" respektive "Gefährdungsabschätzung und Massnahmen bei schadstoffbelasteten Böden" entsprechen. Dies wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Zwar kommt den Handbüchern kein Normcharakter zu, diese konkretisieren indes als Vollzugshilfen unbestimmte Rechtsbegriffe und sollen eine einheitliche Vollzugspraxis ermöglichen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind solche Vollzugshilfen oder Richtlinien in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und in diesem Sinn beachtlich (BGE 134 II 142 nicht publ. E. 3.3; 118 Ib 614 E. 4b S. 618). Die Beschwerdeführerin setzt sich in ihrer Beschwerde respektive in ihrer Stellungnahme ans Bundesgericht vom 5. Mai 2015 nicht substantiiert mit den beiden Vollzugshilfen, dem Schlussbericht, den Erwägungen der Vorinstanz und den Ausführungen des BAFU auseinander. Mit ihrer pauschalen Kritik vermag sie die Schlussfolgerung des BAFU, die Bodenbelastungen seien fachgerecht erhoben worden, nicht in Frage zu stellen. Es besteht

vorliegend kein Anlass von den überzeugenden Feststellungen des BAFU als Fachbehörde abzuweichen. Auf der Grundlage, dass jeder Garten zumindest teilweise PAK-Konzentrationen über dem Sanierungswert aufweist, sind die verfügten Massnahmen als rechtmässig zu beurteilen; entsprechend liegt auch keine Verletzung der Eigentumsgarantie vor.

E. 4

Die Beschwerde ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen, da diese als Grundeigentümerin nicht in ihrem amtlichen Wirkungskreis handelt (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Entschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1 - 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.