

# **BGer 1C\_714/2020 vom 25. November 2021**

Bundesgericht, 2021-11-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_714\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_714_2020)

FR: TF 1C\_714/2020 du 25 novembre 2021

IT: TF 1C\_714/2020 del 25 novembre 2021

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin der vom Eintrag in den KbS betroffenen Parzellen zur Beschwerde legitimiert ( Art. 89 Abs. 1 BGG ). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ( Art. 100 Abs. 1 BGG ) ist daher einzutreten.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden ( Art. 95 lit. a BGG ). Dieses wendet das Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist ( Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

### **E. 2**

Zunächst ist ein Überblick über die einschlägigen Rechtsgrundlagen zu geben.

#### **E. 2.1**

Art. 32c verpflichtet die Kantone dafür zu sorgen, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte (belastete Standorte) saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen (Abs. 1). Die Kantone haben einen öffentlich zugänglichen Kataster der belasteten Standorte zu erstellen (Abs. 2).

Nach Art. 7 Abs. 6 USG sind Abfälle bewegliche Sachen, deren sich der Inhaber oder die Inhaberin entledigt (sog. subjektiver Abfallbegriff) oder deren geordnete Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten ist (sog. objektiver Abfallbegriff). Ein öffentliches Entsorgungsinteresse liegt vor, wenn die Sache nicht mehr bestimmungsgemäss verwendet wird, sie in ihrem aktuellen Zustand die Umwelt konkret gefährdet oder in Zukunft gefährden kann, und sich diese Gefährdung nicht anders als durch geordnete Entsorgung vermeiden lässt (Urteil 1A.222/2005 vom 12. April 2006 E. 3.4.2, in: URP 2006 S. 730; BRUNNER/TSCHANNEN, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Vorbem. zu Art. 30- 32e N. 35).

#### **E. 2.2**

Art. 2 Abs. 1 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 Abraummateriale 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) und
- Unfallstandorte, d.h. Standorte, die wegen ausserordentlicher Ereignisse, einschliesslich Betriebsstörungen, belastet sind (lit. c).

Die Aufzählung der belasteten Standorte in Art. 2 AltIV wird gemäss Rechtsprechung und herrschender Lehre als abschliessend betrachtet (vgl. BGE 136 II 142 E. 3.2.3 S. 148 mit Hinweisen; ISABELLE ROMY, in: Moor/Favre/Flückiger [Hrsg.], Commentaire LPE, 2010, N. 9 zu Art. 32c USG ; JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, 2016, N. 584; a.A. ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, 2. Aufl., 2019, S. 162 f.).

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 Inhaberinnen 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 für Umwelt hat hierzu eine Vollzugshilfe erlassen (BUWAL, Erstellung des Katasters der belasteten Standorte, 2001 [im Folgenden: Vollzugshilfe Altlastenkataster]). Gemäss Art. 6 Abs. 2 AltIV löscht die Behörde den Eintrag eines Standortes im Kataster, wenn die Untersuchungen ergeben, dass der Standort nicht mit umweltgefährdenden Stoffen belastet ist (lit. a) oder die umweltgefährdenden Stoffe beseitigt worden sind (lit. b).

### **E. 2.3**

Das USG unterscheidet zwischen der Ablagerung einerseits und der Verwertung von Abfällen andererseits: Gemäss Art. 7 Abs. 6

bis USG umfasst die Entsorgung der Abfälle ihre Verwertung oder Ablagerung sowie ihre Vorstufen (Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung). Nach dieser Bestimmung schliessen sich Verwertung und Ablagerung gegenseitig aus: Abfälle werden entweder verwertet oder abgelagert. Durch die Verwertung wird eine bewegliche Sache wieder dem Wirtschaftskreislauf zugeführt und gilt dann nicht mehr als Abfall ( BGE 123 II 359 E. 4c/cc S. 366 f.; PETER M. KELLER, in: USG-Kommentar, 2. Aufl., N. 31 f. zu Art. 7 USG ; ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Commentaire LPE, N. 33 zu Art. 7 Abs. 6 und 6 bis USG ).

Art. 30 Abs. 2 USG schreibt vor, dass Abfälle soweit möglich verwertet werden müssen. Art. 30 Abs. 3 USG betont, dass die Entsorgung - und damit auch die Verwertung - von Abfällen umweltverträglich erfolgen muss (URSULA BRUNNER, in: USG-Kommentar, 2. Aufl., N. 49 zu Art. 30 USG ). Der Bundesrat kann vorschreiben, dass bestimmte Abfälle verwertet werden müssen, wenn dies wirtschaftlich tragbar ist und die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung und die Herstellung neuer Produkte ( Art. 30d lit. a USG ).

### **E. 3**

Verschiedene Urteile des Bundesgerichts haben die Abgrenzung des Begriffs der Ablagerung im Zusammenhang mit dem Katastereintrag zum Gegenstand.

#### **E. 3.1**

Im Hinblick auf ein asbesthaltiges Gebäude hielt das Bundesgericht fest, dass sich die Gesetzesmaterialien im Wesentlichen auf das Konzept einer kontrollierten oder unkontrollierten Deponie bezogen hätten (unter Hinweis auf die Botschaft des Bundesrates vom 7. Juni 1993 zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz; BBl 1993 II 1445 ff., 1499 Ziff. 42). 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 wurde, bevor man dessen Risiko für die Umwelt erkannt habe ( BGE 136 II 142 E. 3.2.1). Das Vorliegen eines belasteten Standorts im Sinne von Art. 32c USG bzw. Art. 2 AltIV wurde beim asbesthaltigen Gebäude verneint (a.a.O., E. 3.2.4).

#### **E. 3.2**

Die Verwendung von Teerplatten eines ehemaligen Fabrikdachs zur Befestigung von Gehwegen und Plätzen sah das Bundesgericht als Verwertung an. Es erwog, es handle sich um eine Verwertung, wenn Material, das den objektiven Abfallbegriff erfülle, bewusst zu einem bestimmten Zweck und gerade seiner Eigenschaften wegen verwendet werde. Dass die Verwendung im Unterschied zu BGE 136 II 142 nicht innerhalb, sondern ausserhalb des Gebäudes erfolgte, könne nicht ausschlaggebend sein. Die Teerplatten seien als Baustoff verwendet und einem neuen Zweck zugeführt worden, indem sie in den Gärten verlegt worden seien. Anders zu beurteilen seien hingegen Terrinaufschüttungen, bei welchen in aller Regel der Ablagerungszweck im Vordergrund stehe (Urteil 1C\_609/2014 vom 3. August 2015 E. 2.7.2, in: URP 2015 S. 506).

#### **E. 3.3**

Die Aufschüttung des Geländes eines Teichs mit möglichst unverschmutztem Abfallmaterial zum Zweck einer Stabilisierung qualifizierte das Bundesgericht als eintragungspflichtigen Ablagerungsstandort. Es stellte darauf ab, dass sich das dafür verwendete Material aus den Zufälligkeiten ergab, was an brauchbarem Abfall anfiel. Das Material sei nicht wegen spezifischer Eigenschaften ausgewählt worden. Der Beweis, dass es sich ausschliesslich um unverschmutztes Aushubmaterial gehandelt habe, sei nicht erbracht worden (Urteil 1C\_537/2016 und 1C\_547/2016 vom 20. November 2017 E. 3.2 und 4.2).

### **E. 4**

Vorliegend ist unstrittig, dass in den Jahren 1988 bis 1990, mit Bewilligung des damaligen Amtes für Umweltschutz und Wasserwirtschaft, Kehrichtschlacke auf den Parzellen der Beschwerdeführerin in den Untergrund eingebaut wurde:

- auf der Liegenschaft Nr. 382 ca. 500 m<sup>3</sup> für die Befestigung von Wegen zwischen den Baumschulen;
- auf der Liegenschaft Nr. 662 ca. 2'000 m<sup>3</sup> für die Befestigung von Stellflächen für Pflanzen-Container.

Streitig ist, ob es sich insoweit um "belastete Standorte" i.S.v. Art. 32c Abs. 2 USG handelt, die in den KbS einzutragen sind.

#### **E. 4.1**

Die Vorinstanz bejahte dies. Bei der verwendeten Kehrichtschlacke handle es sich um Abfall i.S.v. Art. 7 Abs. 6 USG, und zwar sowohl im objektiven wie im subjektiven Sinne. Dem Betreiber der KVA sei es in erster Linie darum gegangen, sich der Kehrichtschlacke zu entledigen. Diese enthalte umweltgefährdende Stoffe, insbesondere Schwermetalle, was dem Betreiber bereits im Zeitpunkt der Lieferung an die Beschwerdeführerin bekannt gewesen sei. Aus der massgebenden Sicht des Abfallinhabers habe die Entsorgung klar im Vordergrund gestanden, weshalb der Einbau als Ablagerung und nicht als Verwertung (i.S.v. Art. 7 Abs. 6bis USG) zu qualifizieren sei. In den vom Bundesgericht entschiedenen Fällen seien Bauteile aus Asbest oder Teer spezifisch, aufgrund ihrer bereits bei ihrer Herstellung gewollten Eigenschaften, genutzt und eingebaut worden. Dagegen handle es sich bei Kehrichtschlacke primär um Abfall und nicht um einen Baustoff. Zudem sei die von Asbest bzw. Teerplatten ausgehende Umweltgefährdung im Zeitpunkt des Einbaus nicht bekannt gewesen, anders als bei der Kehrichtschlacke, deren Verwendung als Befestigungsmaterial beim Bau von Strassen und Wegen bereits Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre an strenge Voraussetzungen geknüpft worden sei und die ansonsten auf einer Deponie abgelagert werden musste.

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, die Kehrichtschlacke sei weder Abfall im subjektiven noch im objektiven Sinn gewesen: Sie sei von der KVA als Baustoff zur Verfügung gestellt und damit wieder in den Wirtschaftskreislauf eingeführt worden. Sie könne in ihrem aktuellen Zustand auch nicht die Umwelt gefährden, da sie - entsprechend den Bewilligungsaufgaben - mit einer Deckschicht versehen und in genügendem Abstand von Wasserführungen eingebaut worden sei. Dementsprechend habe das AfU auch einen Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsbedarf für die beiden Parzellen verneint.

Es handle sich bei den Parzellen Nrn. 400 und 425 auch nicht um Ablagerungsstandorte i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV. Die Beschwerdeführerin habe die Schlacke gerade wegen ihrer spezifischen Eigenschaften (insbes. Frostsicherheit) als Baustoff verwendet; diese Eigenschaften seien damals von den KVA und den Behörden besonders hervorgehoben und angepriesen worden. Entscheidend müssten die Eigenschaften einer Substanz bzw. deren Eignung als Baustoff im Zeitpunkt ihrer Verwendung und nicht bei ihrer Herstellung sein; ansonsten müssten rezyklierte Materialien stets als abgelagert gelten. Die bauliche Verwertung von Kehrichtschlacke sei nach Art. 13 i.V.m. Art. 39 der damals geltenden Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (aTVA; AS 1991 169) zulässig gewesen, d.h. sie sei nach damaligem Kenntnisstand als nicht umweltgefährdend eingestuft worden.

#### **E. 4.3**

Das BAFU teilt die Einschätzung der Vorinstanzen, wonach die Kehrichtschlacke bis zu ihrer Ablagerung oder Verwertung als Abfall im objektiven Sinne zu qualifizieren gewesen sei: Würden Siedlungsabfälle in einer KVA verbrannt, was eine chemische Behandlung i.S.v. Art. 7 Abs. 6bis USG darstelle, entstünden als Reststoffe Kehrichtschlacke und Filterasche. Die Schlacke enthalte diverse umweltgefährdende Stoffe, insbesondere Schwermetallrückstände, und könne daher ohne eine geordnete Entsorgung eine konkrete

Gefahr für die Umwelt darstellen. Da diese Schlacke das Ergebnis von behandeltem Siedlungsabfall sei, d.h. sich bereits im Abfallentsorgungsprozess befinde, komme eine (Weiter-) Verwendung "im Sinne ihrer ursprünglichen Bestimmung", wie es bei gebrauchstüchtigen Sachen möglich sei, vorliegend nicht in Frage.

Die Kehrichtschlacke sei jedoch nicht abgelagert, sondern wegen ihrer spezifischen Eigenschaften (insbes. Frostsicherheit) zu einem spezifischen Zweck (zur Befestigung von Wirtschaftswegen und Stellflächen) als Baustoff verwendet worden. Dies sei im angefochtenen Entscheid bestätigt worden. Aus den in den Akten liegenden Merkblättern gehe zudem hervor, dass die positiven Eigenschaften von Schlacke als Befestigungsmaterial damals von den Behörden und den KVA-Betreibern besonders hervorgehoben worden seien, um die Verwertung von Kehrichtschlacke als Baustoff zu fördern. Damit sei der vorliegende Sachverhalt vergleichbar mit jenem, welcher dem Urteil 1C\_609/2014 vom 3. August 2015 zugrunde liege. Es liege eine Verwertung von Abfall gemäss der damaligen Bestimmung von Art. 13 aTVA vor. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei nicht relevant, ob das verwertete Material schon zuvor als Baustoff Verwendung gefunden habe oder als solcher hergestellt worden sei; entscheidend sei vielmehr, dass die Schlacke als Baustoff verwertet worden sei. Es sei somit keine Ablagerung erfolgt, weshalb auch kein Ablagerungsstandort gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV vorliege.

#### **E. 4.4**

Das AfU führt aus, es handle sich um ein für den kantonalen Altlastenvollzug wichtiges und häufig anzutreffendes Thema. Es sei konstante Praxis aller Kantone, auch Areale als belastete Standorte in den KbS einzutragen, auf welche zu einem früheren Zeitpunkt Materialien gelangt seien, deren Verwendung nach damals geltendem Recht zulässig gewesen sei, jedoch nach den heute geltenden Vorschriften nicht mehr erlaubt sei. Weil die Belastungen nicht durch den Betrieb von Anlagen und nicht durch einen Unfall entstanden seien, würden diese Areale unter die Kategorie der Ablagerungsstandorte nach Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV subsumiert. Dabei werde der Begriff "Ablagerung" nicht technisch, i.S.v. Art. 7 Abs. 6bis USG verwendet, sondern im umgangssprachlichen Sinn, als "auf irgend eine Weise dorthin gelangt". Diese Praxis entspreche dem Zweck des Altlastenrechts, Umweltbeeinträchtigungen durch Abfälle zu vermeiden. Dabei sollte es keine Rolle spielen, ob die Abfälle am betreffenden Standort "abgelagert", "verwertet" oder auf eine andere Weise dorthin gelangt seien. Entscheidend sei einzig, ob es sich um Abfälle handle. Die vom Bundesgericht vorgenommene Differenzierung sei heikel und letztlich nicht zielführend. Es bestehe die Gefahr, dass Betroffene, die sich gegen eine altlastenrechtliche Massnahme auf einem potentiellen Ablagerungsstandort zur Wehr setzen wollen, in Zukunft geltend machen, dass die Abfälle "verwertet" und nicht "abgelagert" worden seien. In der Praxis gehe es um Platzbefestigungen und -kofferungen, Aufschüttungen, Geländeverschiebungen, Verfüllungen auf Betriebsgeländen oder - wie hier - um die Verwendung von schadstoffbelasteten mineralischen Bau- und anderen Abfällen für Bauzwecke. Der geforderte "bestimmte Zweck" und eine spezielle Eignung würden sich stets finden lassen (Verfügbarkeit, Ressourcenschonung, Preis, etc.). Nach Auffassung des AfU sollte der Zweck von Art. 32c Abs. 2 USG im Vordergrund stehen. Dieser bestehe darin, die erste Grundlage für die Beseitigung von schädlichen Einwirkungen durch Abfälle zu schaffen. Daneben diene er aber auch als Informationsinstrument, namentlich zur Sicherstellung einer umweltgerechten Entsorgung von Bauabfällen. Diese Funktionen könne der Kataster besser erfüllen, wenn auch Standorte eingetragen würden, auf denen

Abfälle in einer Art "verwertet" worden seien, welche die heutige Gesetzgebung nicht mehr zulasse.

## **E. 5**

Aufgrund der Feststellungen des angefochtenen Entscheids ist davon auszugehen, dass die Kehrrichtschlacke aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften (insbes. Frostfreiheit) zur Befestigung von Wegen und Standflächen einer Baumschule, d.h. zu einem bestimmten Zweck verwendet wurde. Nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung wäre dies als Verwertung von Abfällen i.S.v. Art. 7 Abs. 6bis USG zu qualifizieren.

### **E. 5.1**

Dem AfU ist jedoch zuzustimmen, dass es vom Zweck des KbA, als Planungs- und Informationsinstrument für Behörden und für die Öffentlichkeit, nicht recht einsehbar ist, weshalb es einen Unterschied machen soll, ob schadstoffhaltige Materialien durch eine heute nicht mehr zulässige Verwertung oder durch Ablagerung in den Untergrund gelangt sind. In beiden Fällen können Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen notwendig sein. Ist dies (wie vorliegend) nicht der Fall, gibt der Eintrag im KbS Hinweise auf eine Verschmutzung des Untergrunds und stellt damit sicher, dass bei baulichen Massnahmen die notwendigen Vorkehrungen zur sicheren Behandlung und Entsorgung der Bauabfälle getroffen werden (so Urteil 1C\_291/2016 vom 20. Februar 2017, in: URP 2018 50, E. 6.2).

### **E. 5.2**

Hinzu kommt, dass sich bei Auffüllungen im Untergrund im Nachhinein meist nicht mehr feststellen lässt, ob der Verwertungs- oder der Ablagerungszweck im Vordergrund stand; in vielen Fällen wurden beide Ziele gleichzeitig verfolgt. Dies zeigt auch der vorliegende Fall: Während für die Beschwerdeführerin die Verwendung als Baustoff im Vordergrund gestanden haben dürfte, ging es der KVA vor allem darum, sich der Schlacke zu entledigen.

Im Urteil 1C\_609/2014 vom 3. August 2015 ging das Bundesgericht davon aus, dass bei Terrainaufschüttungen in aller Regel der Ablagerungszweck im Vordergrund stehe (E. 2.7.2), d.h. es sich nicht um eine Verwertung, sondern um eine Ablagerung handle. Diese Rechtsprechung hat zur Folge, dass Auffüllungen grundsätzlich einen Katastereintrag auslösen, sofern nicht nachgewiesen werden kann, dass ausschliesslich unverschmutztes Aushub-, Ausbruch- oder Abraummateriale an den Standort gelangt ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV).

Dem geltenden Abfallrecht liegt jedoch eine andere Abgrenzung von Verwertung und Ablagerung zugrunde: Die Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA; SR 814.600: in Kraft seit 1. Januar 2016) sieht in Art. 19 ff. eine möglichst vollständige Verwertung von Bauabfällen vor, wobei die Verwertungsart (zur Wiederauffüllung von Materialentnahmestellen, für Terrainveränderungen, als Baustoff vor Ort oder auf einer Deponie, als Rohstoff für die Herstellung von Baustoffen oder als Rohmaterial im Zementwerk) vom Verschmutzungsgrad abhängt (unverschmutzt, schwach, wenig oder stark verschmutzt, durch gefährliche Stoffe verunreinigt; vgl. Vollzugshilfe VVEA, Modul "Bauabfälle", Verwertung von Aushub- und Abbruchmaterial, Tabelle 2 S. 13). Nach dieser Konzeption ist jede zulässige (d.h. umweltverträgliche) Verwendung von Abfall als Baustoff eine Verwertung, ohne Rücksicht auf den für den Abfallinhaber im Vordergrund stehenden

Zweck oder das Vorhandensein oder Fehlen spezifischer Materialeigenschaften; als Ablagerung gilt nur noch die Entsorgung in einer Deponie.

Dieser weite Verwertungsbegriff findet sich auch in der Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen vom 18. Oktober 2005 (SR 814.610.1; vgl. dazu ALEXANDRE FLÜCKIGER, Commentaire LPE, Art. 30 N. 36). Diese definiert in Anh. 2 die Entsorgungsverfahren, die nicht als Verwertung gelten (Beseitigungsverfahren; Teil A) und diejenigen, die als Verwertung gelten (Teil B). In der Erläuterung des BAFU (Hinweise für die Zuordnung der Entsorgungsverfahren vom 7. September 2017) wird unter D1 (Ablagerung in oder auf dem Boden) nur die Ablagerung in einer Oberflächendeponie verstanden; als Verwertung gilt dagegen die Verwertung/Rückgewinnung anderer anorganischer Stoffe (R5), wenn mindestens eine Teilmenge direkt als Baustoff oder zu deren Herstellung eingesetzt wird.

Am 12. Februar 2020 wurde Art. 19 Abs. 2 lit. d VVEA geändert. In der ursprünglichen Fassung vom 4. Dezember 2015 (AS 2015 5706) hiess es, dass schwach verschmutztes Material möglichst vollständig bei Tiefbauarbeiten auf dem durch Abfälle belasteten Standort, an dem das Material anfällt, zu verwerten sei, sofern eine allenfalls notwendige Behandlung des Materials auf dem belasteten Standort erfolge (Hervorhebung des Bundesgerichts). In der Revision vom 12. Februar 2020 wurde in dieser Bestimmung der Hinweis auf die Belastung des Standorts gestrichen. Ob schwach verschmutztes Material gemäss Art. 19 Abs. 2 VVEA vor Ort wieder eingebaut werden solle, könne losgelöst vom KbS-Eintrag entschieden werden. Ob nach dem Einbau ein Katastereintrag nötig sei, sei von der Bagatellfallregelung des jeweiligen Kantons oder Bundesamts abhängig (vgl. dazu unten E. 6).

### **E. 5.3**

Im Lichte dieser neuen Bestimmungen erachtete es das Bundesgericht im Urteil 1C\_556/2020 vom heutigen Tag (E. 4.5) als angebracht, die bisherige Differenzierung zwischen Verwertung und Ablagerung im Kontext von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV zu überdenken, soweit es um Schadstoffe geht, die als Auffüll- oder Verfestigungsmaterial in den Untergrund gelangen (ausdrücklich ausgeklammert wurde die Verwendung von schadstoffbelastetem Material auf der Bodenoberfläche oder als Baumaterial für Hochbauten).

Massgeblich müsse sein, ob die Verwendung des Materials zur Auffüllung- oder Verfestigung aus heutiger Sicht zulässig wäre (so bereits PIERRE TSCHANNEN, USG-Kommentar, 2. Aufl., N. 9 zu Art. 32c S. 5 erster Spiegelstrich und S. 6 2. Spiegelstrich). Das ist bei Auffüllungen mit unverschmutztem (gemäss Anhang 3 Ziff. 1 VVEA; sog. A-Material) und schwach verschmutztem Material (gemäss Anhang 3 Ziff. 2 VVEA; sog. T-Material) grundsätzlich der Fall. Liegt eine zulässige Verwertung vor, so ist kein Eintrag im KbS vorzunehmen. Anders verhält es sich dagegen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Auffüllungen stärker verschmutztes Material enthalten, denn Letzteres unterliegt gemäss Art. 19 Abs. 3 VVEA einem grundsätzlichen Verwertungsverbot. Diesfalls liegt keine umweltverträgliche Verwertung i.S.v. Art. 30 Abs. 2 und 3 USG vor, mit der Folge, dass es sich um einen Ablagerungsstandort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV handelt. Dies hat grundsätzlich einen Eintrag im KbS zur Folge.

### **E. 5.4**

Vorliegend fiel die KVA-Schlacke bei der Behandlung von Siedlungsabfällen an und war als Abfall im objektiven und subjektiven Sinn zu qualifizieren; hierfür kann auf die überzeugenden Ausführungen des BAFU verwiesen werden.

Der Einsatz von Schlacke zur Verfestigung von Wegen und Plätzen stellt aus heutiger Sicht keine umweltverträgliche Verwertung von Abfällen dar: Schlacke aus Anlagen, in denen Siedlungsabfälle verbrannt werden, müssen auf Deponien abgelagert werden (vgl. Ziff. 4.3 Anh. 5 der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 [Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600]), vorbehaltlich der Verwertung als Rohmaterial im Zementwerk nach Massgabe von Art. 24 VVEA und Anh. 4 VVEA).

Dies hat zur Folge, dass die mit KVA-Schlacke befestigten Teile der Parzellen der Beschwerdeführerin als belastete Standorte i.S.v. Art. 32c USG und Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV zu qualifizieren sind. Dies hat grundsätzlich einen Eintrag im KbS zur Folge (vorbehaltlich Bagatellfällen; vgl. unten E. 6).

Keine Rolle spielt, dass der Standort weder überwachungs- noch sanierungsbedürftig ist. Art. 32c Abs. 1 und 2 USG stellen einzig auf die Belastung mit Abfällen ab; der Inhaber eines derartigen Standorts kann der Katasterpflicht nur entgehen, indem er die (potentiell, z.B. bei künftigen Bauvorhaben) umweltgefährdenden Stoffe vom Grundstück entfernt ( Art. 6 Abs. 2 lit. d AltIV ; TSCHANNEN, a.a.O., N. 40 zu Art. 32c USG ).

Ebenfalls nicht massgeblich ist, dass der Einbau der Kehrrichtschlacke auf den Parzellen der Beschwerdeführerin mit Bewilligung der zuständigen Behörde erfolgte. Art. 32c USG stellt einzig auf die Belastung ab; nicht erforderlich ist, dass diese zum Zeitpunkt des Einbaus bzw. der Verwendung rechtswidrig war ( Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV umfasst auch und gerade amtlich bewilligte Deponien).

## **E. 6**

Das Verwaltungsgericht hat festgehalten, es sei weder ersichtlich noch werde von der Beschwerdeführerin behauptet, dass es sich um einen Bagatellfall handle, bei welchem auf einen Eintrag in den KbS hätte verzichtet werden können.

### **E. 6.1**

Gemäss der Vollzugshilfe Altlastenkataster ist nicht jede auch nur geringfügigste Ablagerung oder Versickerung von Abfällen in den Kataster aufzunehmen. Beispielsweise sollten die früher beim Bau von Einfamilienhäusern vielerorts üblichen kleineren Hinterfüllungen mit Bauschutt nicht zu einem Katastereintrag führen. Diese Abfallablagerungen seien vom Volumen und vom Gefährdungspotenzial her bescheiden. Mit dem Weglassen solcher Bagatellfälle könne ein Ausufern der Kataster verhindert werden (Ziff. 6 S. 14; vgl. dazu Urteil 1C\_291/2016 vom 20. Februar 2017 E. 6, in: URP 2018 S. 50 ff.). Im Erläuternden Bericht vom 12. Februar 2020 zur Revision der VVEA (Ziff. 4.5 S. 9) hielt das BAFU fest, auch künftig seien die Kriterien, ab wann ein Bagatellfall vorliege, von jedem Kanton für sich selbst festzulegen. Als Beispiele wurden "kleinere Hinterfüllungen mit Bauschutt und andere kaum relevante Belastungen" genannt.

### **E. 6.2**

Vorliegend hielt das AfU als zuständige kantonale Behörde einen Katastereintrag für erforderlich, d.h. es verneinte einen Bagatellfall. Dies ist aufgrund des hohen Schwermetallgehalts der Schlacke und der vorhandenen, nicht nur geringfügigen Volumen (500 m<sup>2</sup> bzw. 2'000 m<sup>2</sup>), nicht zu beanstanden.

## **E. 7**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Allerdings ist bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts Anlass zur Beschwerde hatte (vgl. oben E. 5). Es rechtfertigt sich daher, keine Kosten zu erheben ( Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BGG ). Dagegen ist auf die Zusprechung einer Parteientschädigung ( Art. 68 BGG ) und die Neuverlegung der Kosten des kantonalen Verfahrens zu verzichten.

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