

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 140/2010/44

Bern, 22. März 2011

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin 1

B. _____
Beschwerdeführerin 2

C. _____
Beschwerdeführerin 3

alle vertreten durch Herrn Rechtsanwalt D. _____

und



Amt für Wasser und Abfall (AWA), Rechtsdienst, Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend die Verfügungen des Amtes für Wasser und Abfall vom 4. Oktober 2010 (Geko-Nr. 231'301; Aufnahme in den Altlastenkataster)

I. Sachverhalt

1. Mit Verfügungen vom 4. Oktober 2010 hielt das Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern (AWA) fest, dass die Parzellen Roggwil Grundbuchblatt Nr. E. _____, F. _____, G. _____, H. _____, I. _____, J. _____, K. _____, L. _____, M. _____, N. _____ sowie die Baurechtsparzelle Nr. O. _____ als belasteter Standort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 AltIV¹ gelten, dass der Standort untersuchungsbedürftig sei und dass die Parzellen als Teil des Standortes Nr. P. _____ in den Kataster der belasteten Standorte des Kantons Bern eingetragen würden.

¹ Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998 (AltIV; SR 814.680)

2. Gegen diese Verfügungen reichten die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie die Beschwerdeführerin 3 am 4. November 2010 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein.

Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 stellen folgende Rechtsbegehren:

1. Die Verfügung vom 4. Oktober 2010 sei aufzuheben.
2. Eventualiter sei die Verfügung vom 4. Oktober 2010 aufzuheben und zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Anweisung, die Parzellenflächen (Kat.-Nr. E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____, L._____, M._____, N._____) nur insoweit in den Kataster der belasteten Standorte aufzunehmen, als feststeht oder mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass diese belastet sind.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Die Beschwerdeführerin 3 stellt folgende Rechtsbegehren:

1. Die Verfügung vom 4. Oktober 2010 sei aufzuheben.
2. Eventualiter sei die Verfügung vom 4. Oktober 2010 aufzuheben und zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Die Beschwerdeführerinnen stellen zudem je den prozessualen Antrag, das Beschwerdeverfahren sei zu sistieren, bis die technische Altlasten-Untersuchung der vom Katastereintrag betroffenen Parzellen abgeschlossen sei.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet², vereinigte die beiden Verfahren und führte den Schriftenwechsel durch. Mit Verfügung vom 22.

² Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191)

Dezember 2010 lehnte es das Gesuch der Beschwerdeführerinnen auf Sistierung des Verfahrens ab.

Das AWA beantragt in seiner Stellungnahme vom 6. Dezember 2010 die Abweisung der Beschwerden.

Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Prozessvoraussetzungen

a) Angefochten ist eine Verfügung des AWA nach Art. 32d Abs. 4 USG³ sowie nach Art. 30 AbfG⁴. Diese kann gemäss Art. 62 VRPG⁵ bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist damit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

b) Die Beschwerdeführerinnen 1 und 3 sind als Adressatinnen der Verfügungen vom 4. Oktober 2010 beschwert und damit zur Beschwerdeführung legitimiert. Der Beschwerdeführerin 2 wurde die Verfügung nicht zugestellt. Sie ist aber Eigentümerin der Parzellen Nr. E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____, L._____, M._____, N._____, hat am Vorverfahren vor dem AWA teilgenommen und mehrere Stellungnahmen eingereicht. Mit Schreiben vom 3. Dezember 2009 wurde ihr ausserdem vom AWA Gelegenheit gegeben, zum vorgesehenen Eintrag der Parzellen in den Kataster der belasteten Standorte Stellung zu nehmen. Die Beschwerdeführerin 2 ist als Eigentümerin der Parzellen und Teilnehmerin am Vorverfahren von der Verfügung vom 4. Oktober 2010 beschwert und daher ebenfalls zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden ist einzutreten.

³ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01)

⁴ Gesetz über die Abfälle vom 18. Juni 2003 (AbfG; BSG 822.1)

⁵ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

2. Katastereintrag

a) Die von der Verfügung des AWA vom 4. Oktober 2010 betroffenen Parzellen Roggwil Grundbuchblatt Nr. E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____, L._____, M._____, N._____ bzw. O._____ sind Teil des sog. „Q._____ -Areal“. An diesem Standort betrieb die Firma Q._____ & Cie. AG von 1865 bis 1995 ihre Textilwerke. Auf den genannten Parzellen im westlichen Teil des Areals befanden sich die eigentlichen Textilwerke, im Osten die Lagerbetriebe. In den Textilwerken wurde aus Rohgarn Gewebe hergestellt und Garne sowie Gewebe gefärbt. Zeitweise wurde auch Garn gesponnen. Die genannten Parzellen wurden bereits 1992 als Teil des Standortes Nr. P._____ in den Altlasten- und Verdachtsflächenkataster des Kantons Bern eingetragen. Es wurden bisher eine historische und eine unvollständige technische Untersuchung durchgeführt. Mit Verfügung vom 4. Oktober 2010 wurden die Parzellen als belasteter Standort im Kataster eingetragen.

Die Beschwerdeführerinnen rügen, der Sachverhalt sei ungenügend und willkürlich ermittelt worden. Aufgrund der bisherigen historischen und technischen Untersuchung stehe weder fest noch sei mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass die Flächen belastet seien. Die historische Untersuchung habe nur gezeigt, dass im Bereich der Garn- und Stückfärberei mit altlastenrelevanten Stoffen gearbeitet worden sei. Daraus dürfe nicht geschlossen werden, dass der Untergrund tatsächlich mit diesen Stoffen belastet sei. Die vorgenommenen Untersuchungen hätten vielmehr gezeigt, dass keine altlastenrelevante Belastung bestehe.

Das AWA führt in seiner Stellungnahme vom 6. Dezember 2010 aus, die Ergebnisse der historischen und technischen Untersuchung hätten gezeigt, dass der Standort eindeutig mit Schadstoffen belastet sei und weitere Abklärungen nötig seien. Die historische Untersuchung habe sich mit der Zeit von 1968 – 1995 befasst, für die Zeit davor bestünden aufgrund fehlender Quellen grosse Kenntnislücken. Es lägen keine Kenntnisse über belastungsrelevante Tätigkeiten wie die Entsorgung von Abfällen und Abwässern vor, so dass alleine für diesen Zeitraum von einer grossen Wahrscheinlichkeit auszugehen sei, dass der Standort belastet sei.

b) Die Behörde ermittelt die belasteten Standorte, indem sie vorhandene Angaben wie Karten, Verzeichnisse und Meldungen auswertet. Sie kann von den Inhabern oder Inhaberinnen der Standorte oder von Dritten Auskünfte einholen (Art. 5 Abs. 1 AltIV). „Der für die Feststellung der Eintragungspflicht massgebliche Sachverhalt ergibt sich aus vorhandenen und gegebenenfalls verfügbar gemachten weiteren Angaben. Diese sind auszuwerten; dagegen ist die Behörde nicht verpflichtet, weitergehende Untersuchungshandlungen vorzunehmen. Der Kataster kann somit grundsätzlich allein auf der Grundlage solcher Informationen, also ohne technische Untersuchungen, erstellt werden.“⁶

Der Eintrag in den Kataster der belasteten Standorte erfolgte aufgrund der zu diesem Zeitpunkt vorhandenen historischen und bisherigen technischen Untersuchungen. In den Schreiben vom 3. Dezember 2009 an die Beschwerdeführerinnen wurden die verwendeten Unterlagen detailliert aufgeführt. Das AWA war nicht verpflichtet, vor dem Eintrag zusätzliche Abklärungen vorzunehmen. Vielmehr erfolgt die Durchführung der historischen und technischen Untersuchung im Regelfall erst nach dem Eintrag in den Kataster. Im vorliegenden Fall lagen damit im Zeitpunkt des Katastereintrags umfangreichere Unterlagen vor, als gemäss Art. 5 Abs. 1 AltIV nötig wären. Der Vorwurf der unvollständigen und willkürlichen Sachverhaltsabklärung trifft daher nicht zu.

c) Die Behörde 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 (Art. 5 Abs. 3 AltIV). Gemäss Vollzugshilfe des BAFU⁷, Branchencheckliste „Herstellung von Textilien“, gelten als Indizien dafür, dass ein Standort mit grosser Wahrscheinlichkeit belastet ist, dass das Gebäude oder Gelände effektiv der Textilherstellung diene, die Inbetriebnahme vor 1985 erfolgte, der Betrieb mehr als zehn Mitarbeiter beschäftigte und altlastenrelevante Tätigkeit umfasste – z.B. die Herstellung, das Färben, die Vorbehandlung oder die Veredelung von Textilien wie auch die Verwendung von leichtflüchtigen Lösungsmitteln (CKW) – , und dass die Verarbeitung nicht ausschliesslich in höheren Stockwerken oder speziell gesicherten Räumen erfolgte.

⁶ VGE 21787 vom 13. Dezember 2004, E. 2.3; vgl. Kommentar USG/Tschannen, Art. 32c N 39

⁷ Vollzugshilfe „Erstellung des Katasters der belasteten Standorte“, hrsg. vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL (heute BAFU), Bern 2001 (Vollzugshilfe BAFU), S. 33 ff.

Die Q._____ & Cie. Textilwerke wurden zwischen 1862 und 1995 betrieben. Ab 1975 wurden verschiedene Gebäude zu anderen Zwecken vermietet. Die Folgenutzung der Textilwerke dauert bis heute an. Bis 1974 umfassten die Produktionsprozesse die Herstellung von Textilien aus Rohgarn sowie das Einfärben von Rohgarn und fertigen Geweben mit allen zugehörigen Arbeitsschritten. Von 1975 bis 1992 wurde ausserdem Rohgarn aus Baumwolle hergestellt. Mehrere Bereiche der Produktion werden als altlastenrelevant eingestuft, insbesondere die Stück- und Garnfärberei sowie der Bereich technische Dienste, Versorgung und Entsorgung.⁸ Es ist nicht bekannt, dass diese Tätigkeiten nur in speziell gesicherten Räumen erfolgt wären. Damit sind vorliegend sämtliche Kriterien erfüllt, welche gemäss Vollzugshilfe des BAFU mit grosser Wahrscheinlichkeit auf einen belasteten Standort schliessen lassen.

d) Ist auf einem Betriebsstandort über längere Zeit in erheblichem Umfang mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden, so ist mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass dieser Standort mit Abfällen belastet ist.⁹ Es ist vorliegend erwiesen, dass in den Q._____ & Cie. Textilwerken während 133 Jahren mit altlastenrelevanten Stoffen gearbeitet wurde. Für den Zeitraum von 1862 bis ca. 1960 finden sich in den vorhandenen Unterlagen kaum oder keine Angaben zum Betrieb oder allfälligen altlastenrelevanten Zwischenfällen. Es ist notorisch, dass das Bewusstsein für das Umweltgefährdungspotential und den korrekten Umgang mit altlastenrelevanten Stoffen, in Verbindung mit umweltrechtlicher Gesetzgebung, erst ab Mitte des letzten Jahrhunderts schrittweise einsetzte. Dass es in der langen Betriebsdauer der Textilwerke zu keinerlei Belastung und keinen Zwischenfällen gekommen sein soll, ist kaum vorstellbar. Dokumentiert ist mindestens ein Leckagefall im Jahr 1994, der nicht abschliessend untersucht wurde.¹⁰ All dies lässt darauf schliessen, dass der Standort mit grosser Wahrscheinlichkeit belastet ist.

e) Im Entscheid VGE 100.2009.220 vom 20. Mai 2010 hat sich das Verwaltungsgericht des Kantons Bern mit der Frage befasst, ob die bisher durchgeführten Untersuchungen eine verlässliche Beurteilung der Sanierungs- oder Überwachungsbedürftigkeit des vorliegenden Standorts erlauben. Das Verwaltungsgericht hält fest, dass bei den Grundwassermessungen erhöhte Konzentrationen an Sulfat, Ammonium und Chrom

⁸ Historische Untersuchung vom 30. Januar 2004, S. 12 ff.

⁹ Vollzugshilfe BAFU, S. 16

¹⁰ Historische Untersuchung, S. 21 f.

gefunden wurden. Die Konzentrationswerte seien zwar nicht überschritten, aber nur knapp eingehalten. Aus den Ergebnissen lasse sich nicht der Schluss ziehen, dass der Standort keine Belastung aufweise, die in einer Sanierungs- oder Überwachungspflicht münden könnte. Im Gegenteil sei mit Blick auf die Ergebnisse der Grundwasseranalyse, die beträchtlichen Schwankungen der Resultate und die nur knapp unterschrittenen Konzentrationswerte von einer Belastung des Standorts auszugehen, die eine genauere Abklärung erforderlich mache.¹¹ Die bisherigen Messungen hätten durchaus relevante Belastungen ans Licht gebracht, ausserdem liege es auf der Hand, dass sich die Messresultate der wenigen untersuchten Bereiche nicht ohne Weiteres von einem Ort auf einen andern übertragen liessen.¹²

Das Rechtsamt sieht keinen Grund, von dieser Einschätzung des Verwaltungsgerichts abzuweichen. Es steht fest, dass der Standort mit grosser Wahrscheinlichkeit belastet ist.

3. Recht zu vorgängigen Abklärungen

a) Die Beschwerdeführerinnen rügen, sie hätten das Recht, vor dem Katastereintrag weitere Abklärungen vorzunehmen.

b) Der Ersteintrag in den Kataster erfolgt aufgrund des vorhandenen Materials und gerade nicht aufgrund umfangreicher Untersuchungen (Art. 5 Abs. 1 AltIV). Der Kataster ist eine umfassende Entscheidungsgrundlage für die flächendeckende Erfassung und Triagierung der Standorte. Aufgrund des Eintrags wird über das weitere Vorgehen und die nötigen Untersuchungen im Bezug auf den Standort entschieden. Der Ersteintrag sagt an sich nicht mehr aus, als dass bei einem Standort über das weitere Vorgehen gemäss Art. 5 Abs. 4 und 5 AltIV entschieden werden muss. Er hat notwendigerweise provisorischen Charakter, da im Lauf der Untersuchungen über die Überwachungs- oder Sanierungsbedürftigkeit oder die Löschung des Standorts aus dem Kataster entschieden wird.

Gemäss Art. 5 Abs. 2 AltIV ist dem Inhaber oder der Inhaberin des Standorts Gelegenheit zu weiteren Abklärungen zu geben. Dies kann nicht bedeuten, dass vor dem Eintrag

¹¹ VGE 100.2009.220 vom 20. Mai 2010, E. 2.3.3

¹² VGE 100.2009.220 vom 20. Mai 2010, E. 2.3.5

Gelegenheit gegeben werden muss, um sämtliche Untersuchungen durchzuführen, welche zur definitiven Beurteilung des Standorts nötig sind. Die definitive Beurteilung eines Standorts kann Jahre dauern. Würde der Katastereintrag erst nach Abschluss sämtlicher Untersuchungen erfolgen, bestünde zudem kein Interesse an einer möglichst effizienten Durchführung der Untersuchungen. Art. 5 Abs. 2 AltIV muss im Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 1 AltIV und dem provisorischen Charakter des Ersteintrags gesehen werden. Kann mittels einer einfachen Abklärung dargelegt werden, dass der Katastereintrag nicht gerechtfertigt ist, so soll diese Abklärung vorher durchgeführt werden können. Kann der altlastenrechtliche Status eines Standorts hingegen nur mit aufwendigen, langjährigen Untersuchungen geklärt werden, so sind diese nach dem Katastereintrag durchzuführen.

c) Vorliegend wurden seit 1998 verschiedene Untersuchungen auf dem Areal durchgeführt. Die Beschwerdeführerinnen hatten damit ausreichend Gelegenheit zu eigenen Untersuchungen. Die Rüge, es sie ihnen vor dem Katastereintrag Gelegenheit zu weiteren Abklärungen zu geben, ist nicht begründet.

4. Verhältnismässigkeit

a) Die Beschwerdeführerinnen rügen, der Katastereintrag greife in die Eigentumsgarantie ein und müsse daher verhältnismässig sein. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Der Eintrag sei nicht erforderlich. Insbesondere sei unverhältnismässig, dass neben den Gebäuden auch die unverbauten Flächen des Areals in den Kataster aufgenommen worden seien. Dort fehle es schlicht an einer genügend grossen Wahrscheinlichkeit für eine Belastung. Das AWA wäre dafür beweispflichtig gewesen.

Das AWA macht geltend, eine Anpassung der eingetragenen Flächen sei aufgrund des aktuellen Kenntnisstands nicht möglich, würden aber nach der abschliessenden Beurteilung des Standortes umgehend vorgenommen. Der Kanton Bern trage bei Betriebsstandorten jeweils die ganze Parzelle ein, wenn nicht eindeutig unbelastete Teilflächen, wie z.B. landwirtschaftliche Flächen, ausgeschieden werden könnten. Bei alten Betriebsarealen habe sich dieses Vorgehen bewährt, da die betriebliche Geschichte häufig komplex sei und belastungsrelevante Tätigkeiten oft an verschiedenen Standorten vorgenommen wurden.

b) Das Altlastenrecht sieht ein schrittweises Vorgehen zur definitiven Beurteilung eines Standorts vor. Eine erste Triagierung, und damit auch der Katastereintrag der mit grosser Wahrscheinlichkeit belasteten Standorte, erfolgt aufgrund der vorhandenen Angaben, ohne dass die Behörden zu weiteren Untersuchungen verpflichtet sind (Art. 5 Abs. 1 AltIV). Erst in einem zweiten Schritt werden die häufig kostspieligen und zeitintensiven Messungen und Untersuchungen vorgenommen. Eine gewisse Fehlerquote wird bei diesem Vorgehen in Kauf genommen.¹³ Dies ist aber zu vertreten, da Standorte, die sich nachträglich als unbelastet erweisen, von der Behörde von Amtes wegen wieder aus dem Kataster gelöscht werden (Art. 6 Abs. 2 Bst. b AltIV).

c) Es steht vorliegend fest, dass die bisher durchgeführten Untersuchungen nur einzelne Teile des Standorts betreffen und keinesfalls abschliessend sind. Aufgrund der langen Dauer des Betriebs der Textilwerke und der Kenntnislücken für die Zeit vor 1960 kann das Areal nicht in Bereiche aufgeteilt werden, die mit Sicherheit nicht belastet sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass auch die unverbauten Flächen mit grosser Wahrscheinlichkeit belastet sind. Würden die unverbauten Flächen vom Katastereintrag ausgenommen, so müssten keinerlei weitere Abklärungen mehr durchgeführt werden. Dies ist aber vorliegend nötig.¹⁴ Der Eintrag des gesamten Standorts in den Kataster ist damit verhältnismässig.

5. Eintrag in den Kataster der belasteten Standorte

Der Eintrag in den Kataster der belasteten Standorte erfolgte vorliegend aufgrund der vorhandenen Unterlagen und der bereits durchgeführten Untersuchungen, welche ergeben hatten, dass der Standort mit grosser Wahrscheinlichkeit belastet ist. Die Beschwerdeführerinnen hatten ausreichend Gelegenheit, selber weitere Untersuchungen durchzuführen. Der Eintrag des ganzen Areals in den Kataster ist verhältnismässig. Der Eintrag in den Kataster der belasteten Standorte ist damit gerechtfertigt. Die Beschwerden werden abgewiesen.

6. Kosten

¹³ Vollzugshilfe, S. 9

¹⁴ VGE 100.2009.220 vom 20. Mai 2010, E. 2.3.7

a) Die Grundsätze der Kostenverlegung sind in Art. 108 VRPG geregelt. Demnach werden die Verfahrenskosten der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführerinnen als unterliegend.

Die Kosten für das Verfahren vor der BVE werden auf Fr. 1'800.00 festgesetzt (Art. 19 Abs. 1 GebV¹⁵). Die Beschwerdeführerinnen haben keinen Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerden werden abgewiesen. Die Verfügung des AWA vom 4. Oktober 2010 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'800.- werden den Beschwerdeführerinnen zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführerinnen haften solidarisch für den gesamten Betrag. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt D._____, mit Gerichtsurkunde
- Amt für Wasser und Abfall (AWA), Rechtsdienst, im Haus

¹⁵ Verordnung über die Gebühren der Kantonsverwaltung vom 22. Februar 1995 (GebV; BSG 154.21)

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer, Regierungsrätin