

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 140/2015/84

Bern, 1. Februar 2016

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

und

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



betreffend die Verfügung des Amts für Wasser und Abfall (AWA) vom 16. November 2015
(Kostenverteilungsverfügung)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin der Parzelle E. _____ Grundbuchblatt Nr. B. _____. Diese Parzelle bildet zusammen mit mehreren andern (Teil-)Parzellen den Standort Nr. C. _____ " ehemalige D. _____ AG ". Auf dem Standort wurden zwischen 1907 und 1990 durch die Firma D. _____ Brenn- und Treibstoffe gelagert und umgeschlagen. Am 13. Dezember 2005 wurde der Standort in den Kataster der belasteten Standorte eingetragen. In der Folge wurden altlastenrechtliche Untersuchungen durchgeführt, die vom Amt für Wasser und Abfall (AWA) vorfinanziert wurden.

Am 16. November 2015 erliess das AWA eine Kostenverteilungsverfügung. Demnach entfallen 80 % der angefallenen Kosten auf die D. _____ als Verhaltensstörerin, die übrigen 20 % werden auf die aktuellen Eigentümerinnen der Parzellen als Zustandsstörerinnen verteilt. Der Beschwerdeführerin werden aufgrund des

flächenmässigen Anteils ihrer Parzelle am Standort Nr. C._____ 34.7 % des Kostenanteils der Zustandsstörerinnen angelastet.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 21. November 2015 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt, die Verfügung vom 16. November 2015 sei aufzuheben.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, edierte die Vorakten und führte den Schriftenwechsel durch. Das AWA beantragt in seiner Stellungnahme vom 6. Januar 2016 die Abweisung der Beschwerde. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Prozessvoraussetzungen

Angefochten ist eine Verfügung des AWA nach Art. 32d Abs. 4 USG² sowie nach Art. 30 AbfG³. Diese kann gemäss Art. 62 VRPG⁴ bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist damit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Verfügung beschwert und damit zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

¹ 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)

² Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01)

³ Gesetz über die Abfälle vom 18. Juni 2003 (AbfG; BSG 822.1)

⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

2. Kostenteilungsverfügung

a) Auf dem südlichen Teil des Standorts Nr. C._____ (Parzelle Nr. B._____) betrieb die Firma D._____ zwischen 1907 und 1990 eine Mineralölhandlung. Auf dem Areal wurden daher grosse Mengen flüssiger Brenn- und Treibstoffe gelagert und umgeschlagen. Bei Bauarbeiten im Jahr 1965 wurde festgestellt, dass der Untergrund und das Grundwasser mit Öl verschmutzt waren. In der Folge wurden verschiedene Untersuchungen durchgeführt.⁵ Seit 1998 steht die Parzelle Nr. B._____ im Eigentum der Beschwerdeführerin. Mit Schreiben vom 25. November 2005 forderte das Amt für Gewässerschutz und Abfallwirtschaft (GSA, heute AWA) die Beschwerdeführerin auf, eine historische und technische Untersuchung für die Parzelle in Auftrag zu geben. Die Beschwerdeführerin kam dieser Aufforderung nicht nach, weshalb das AWA die genannten Untersuchungen selber durchführen liess. Diese ergaben, dass der Untergrund von Parzelle Nr. B._____ zwar nach wie vor stark mit Öl verunreinigt ist, dass sich aber kaum noch Schadstoffe im Grundwasser feststellen lassen. Der Standort wurde daher als weder überwachungs- noch sanierungsbedürftig eingestuft.

Am 14. August 2015 stellte das AWA den beteiligten Grundeigentümern den Entwurf der Kostenverteilungsverfügung zur Stellungnahme zu. Es gingen keine Stellungnahmen ein. Am 16. November 2015 erliess das AWA daher die definitive Kostenverteilungsverfügung. Diese sieht vor, dass die angefallenen Kosten zu 80 % der D._____ als Verhaltensstörerin und zu 20 % den Grundeigentümerinnen als Zustandsstörerinnen überbunden werden. Da die D._____ nicht mehr existiert, wird dieser Teil der Kosten vom Kanton übernommen. Der auf die Zustandsstörerinnen entfallende Kostenteil wird nach ihrem Anteil an der Fläche des Standorts Nr. C._____ aufgeteilt. Auf die Beschwerdeführerin entfallen demnach 34.7 % des auf die Zustandsstörerinnen entfallenden Anteils oder knapp 7 % der gesamten Kosten. Dies ergibt einen Betrag von Fr. 6'244.-.

b) Laut 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

⁵ Vgl. Geologisches Büro Dr. Hans-Peter Weiss, Gemeinde E._____ - Firmengelände D._____ - Mineralöl-Belastungen im Untergrund und im Grundwasser, eine Synthese, S. 13 ff. (historische Untersuchung)

entstehen. "Zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit sind einerseits die am Standort vorhandenen Schadstoffe und die Wahrscheinlichkeit ihrer Ausbreitung oder Freisetzung in Betracht zu ziehen, andererseits die Bedeutung der dadurch gefährdeten Schutzgüter und der Grad, in welchem sie gefährdet sind."⁶ Ob und inwieweit eine Sanierungsbedürftigkeit besteht, wird in einem mehrstufigen Verfahren festgestellt. In einem ersten Schritt teilt die Behörde die belasteten Standorte nach den Angaben im Kataster ein, in solche, bei denen keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten sind, und in solche, bei denen untersucht werden muss, ob sie überwachungs- und sanierungsbedürftig sind (Art. 5 Abs. 4 AltIV⁷). In einem zweiten Schritt wird die Voruntersuchung durchgeführt. Diese besteht in der Regel aus einer historischen und einer technischen Untersuchung. Damit werden die für die Beurteilung der Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit erforderlichen Angaben ermittelt und bewertet (Art. 7 Abs. 1 AltIV). Mit der historischen Untersuchung werden die möglichen Ursachen für die Belastung des Standorts ermittelt, insbesondere die Vorkommnisse und die zeitliche und räumliche Entwicklung der Tätigkeiten am Standort sowie die Verfahren, mit denen am Standort mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist (Art. 7 Abs. 2 AltIV). Aufgrund der historischen Untersuchung wird ein Pflichtenheft über den Gegenstand, den Umfang und die Methoden der technischen Untersuchung erstellt (Art. 7 Abs. 3 AltIV). Mit der technischen Untersuchung werden Art und Menge der Stoffe am Standort, deren Freisetzungsmöglichkeiten und die Bedeutung der betroffenen Umweltbereiche ermittelt (Art. 7 Abs. 4 AltIV). Die Behörde beurteilt auf Grund der Voruntersuchung, ob der belastete Standort überwachungs- oder sanierungsbedürftig ist. Sie berücksichtigt dabei auch Einwirkungen, die durch andere belastete Standorte oder durch Dritte verursacht werden (Art. 8 Abs. 1 AltIV). Der Status des Standorts wird im Kataster vermerkt (Art. 8 Abs. 2 AltIV). In einem dritten Schritt wird ein Überwachungskonzept für überwachungsbedürftige Standorte erstellt bzw. eine Detailuntersuchung für sanierungsbedürftige Standorte durchgeführt (Art. 13). Die Detailuntersuchung dient der Beurteilung der Ziele und Dringlichkeit der Sanierung (Art. 14 Abs. 1 AltIV). In einem vierten Schritt erfolgt schliesslich die Erstellung des Sanierungsprojekts und die Durchführung der Sanierung (Art. 17 AltIV).

⁶ Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Art. 32c N. 10

⁷ Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV; SR 814.680)

c) Die Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen sind vom Inhaber oder von der Inhaberin des belasteten Standorts durchzuführen (Art. 20 AltIV). Diese sog. Realleistungspflicht beinhaltet auch, die Kosten für die genannten Massnahmen vorzuschüssen. Ist der Pflichtige dazu nicht in der Lage oder bleibt er trotz Mahnung und Fristansetzung untätig, so kann der Kanton diese Massnahmen selber durchführen oder Dritte damit beauftragen (Art. 32c Abs. 3 USG). Von der Realleistungspflicht zu unterscheiden ist die Kostentragungspflicht. Diese betrifft die Frage, wem die angefallenen Kosten endgültig angelastet werden. Die Kostentragungspflicht trifft grundsätzlich den Verursacher der Belastung (Art. 32d Abs. 1 USG). Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Belastung des Standorts. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat (Verhaltensstörer). Wer lediglich als Inhaber des Standortes beteiligt ist (Zustandsstörer), trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte (Art. 32d Abs. 2 USG). Die Kostenanteile der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind, trägt das Gemeinwesen (Art. 32d Abs. 3 USG). Die Behörde erlässt eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt (Art. 32d Abs. 4 USG).

d) Die Beschwerdeführerin rügt, sie habe die Belastung der Parzelle nicht verursacht. Als Zustandsstörer gemäss Art. 32d USG wird qualifiziert, wer Inhaber einer belasteten Parzelle ist. Dabei ist irrelevant, ob der Zustandsstörer ein Verschulden an der Belastung trifft. Die Beschwerdeführerin ist als Grundeigentümerin der Parzelle Nr. B. _____ daher automatisch Zustandsstörerin und als solche verpflichtet, einen Teil der altlastenrechtlichen Kosten zu übernehmen (Art. 32d Abs. 2 USG). Den Zustandsstörerinnen wurden vorliegend 20% der Kosten überbunden. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung und Praxis.⁸ Dieser Anteil wurde unter den Zustandsstörerinnen entsprechend ihrem flächenmässigen Anteil am Standort aufgeteilt. Dieses Vorgehen des AWA erscheint sachgerecht und ist nicht zu beanstanden. Die Rüge ist unbegründet.

e) Von der Kostenpflicht befreit werden diejenigen Zustandsstörer, die darlegen können, dass sie bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt keine Kenntnis von der Belastung haben konnten (Art. 32d Abs. 2 USG). Zur Beurteilung der gebotenen Sorgfalt ist darauf

⁸ http://www.bafu.admin.ch/realleistungs_kostentragungspflichten/05472/05500/05502/05508/index.html?lang=de (Stand: 7. Februar 2011)

abzustellen, was üblicherweise von einem Käufer an Abklärungen über Sachmängel eines Grundstücks erwartet werden darf.⁹ Dabei reicht die Konsultation des Grundbuchs und des Katasters der belasteten Standorte (Art. 5 f. AltIV) nicht unbedingt aus. Es kann vom Käufer verlangt werden, dass er sich zur Prüfung allfälliger Sachmängel des Grundstücks Kenntnisse über dessen Lage und bisherige Nutzung (anhand des Nutzungsplans oder durch Erkundigung bei der Umweltschutzfachstelle) verschafft.¹⁰ Ein solches Vorgehen ist insbesondere beim Kauf von Industriegrundstücken erforderlich.¹¹ "Auf Unkenntnis kann sich der Standortinhaber nur berufen, wenn im Zeitpunkt des Eigentumserwerbs keine Anhaltspunkte bestanden, die dem Inhaber bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen und aufgrund derer nach der Verkehrsanschauung mit der Möglichkeit einer Belastung zu rechnen war."¹² Derartige Anhaltspunkte können sich insbesondere aufgrund der tatsächlichen Nutzung des Grundstücks ergeben.

Die Beschwerdeführerin hat die Parzelle Nr. B. _____ im Jahr 1998 erworben. Das Areal der ehemaligen D. _____ wurde bis 1990 als Treibstofflager genutzt. 1968 ereignete sich ein tödlicher Unfall, weil Benzin im Grundwasser explodierte. Seit Mitte der 1960er Jahre wurden daher laufend Untersuchungen durchgeführt, insbesondere zwischen 1990 und 1996. 1996 wurde bereits eine erste Teilsanierung durchgeführt. Die Belastung der Liegenschaft war im Zeitpunkt, als die Beschwerdeführerin die Liegenschaft erwarb, bekannt oder hätte mit geringem Aufwand in Erfahrung gebracht werden können. Es hätte zur erforderlichen Sorgfalt gehört, dass sich die Beschwerdeführerin vor dem Kauf über das Grundstück informiert, insbesondere betreffend die frühere Nutzung und mögliche Belastungen. Die Beschwerdeführerin hätte daher beim Kauf der Liegenschaft Kenntnis von einer möglichen Belastung haben können. Die Voraussetzungen für den Ausschluss der Kostentragungspflicht nach Art. 32d Abs. 2 USG liegen nicht vor.

f) Die Beschwerdeführerin rügt, sie habe die Untersuchungen nicht in Auftrag gegeben und müsse daher auch nicht für deren Kosten aufkommen. Die altlastenrechtlichen Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen sind grundsätzlich vom Inhaber oder von der Inhaberin eines belasteten Standortes durchzuführen (Art. 20 AltIV).

⁹ BGE 107 II 161, E. 6a

¹⁰ Karin Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Diss. Bern 2005, S. 106 (Diss. Scherrer)

¹¹ BGE 107 II 161, E. 6e; Diss. Scherrer, S. 141

¹² Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Art. 32d N. 28

Die Beschwerdeführerin wäre damit als Eigentümerin der Parzelle Nr. B. _____ verpflichtet gewesen, die Untersuchungen durchzuführen und die Kosten vorzuschüssen. Im Rahmen der Kostenverteilungsverfügung wird aber nicht über die vorläufige Finanzierung der altlastenrechtlichen Massnahmen entschieden, sondern darüber, wer diese Kosten abschliessend zu tragen hat. Dabei spielt es keine Rolle, ob einer der Verursacher, das Gemeinwesen oder Dritte die Kosten vorgeschossen haben. Massgeblich ist allein, wer Verhaltens- oder Zustandsstörer ist (Art. 32d USG).

Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin des Grundstücks Zustandsstörerin und hat in dieser Funktion einen Teil der angefallenen Kosten zu tragen. Es nicht massgeblich, ob sie die Untersuchungen in Auftrag gegeben hat. Die Rüge ist unbegründet.

g) Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, sie habe keine baulichen Änderungen auf der Liegenschaft vorgenommen. Bei belasteten Standorten gelten für die Erstellung und Änderung von Bauten gewisse Einschränkungen (Art. 3 AltIV). Die Pflicht zur Abklärung der Sanierungsbedürftigkeit besteht aber unabhängig davon bei allen Liegenschaften, die als untersuchungsbedürftig im Kataster der belasteten Standorte eingetragen sind (Art. 5 Abs. 4 Bst. b AltIV). Dies ist vorliegend der Fall. Die Rüge ist unbegründet.

Damit steht fest, dass die Beschwerdeführerin mit keiner ihrer Rügen durchgedrungen ist. Die Beschwerde wird abgewiesen.

3. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 800.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 GebV¹³). Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

III. Entscheid

¹³ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Kostenverteilungsverfügung des AWA vom 16. November 2015 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- A. _____, eingeschrieben
- Amt für Wasser und Abfall (AWA), Rechtsdienst, im Haus

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin