

ERLÄUTERNDER BERICHT

zum Vorentwurf des Gesetzes über belastete Standorte

(AltlastG)

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1	Entstehung und Notwendigkeit des Gesetzesvorentwurfs	2
1.1	<i>Einleitung</i>	2
1.2	<i>Politik des Bundes und Stossrichtung des Bundesrechts</i>	3
1.2.1	Definition	3
1.2.2	Studien und Finanzierung	3
1.2.3	Finanzierung durch den Bund	4
1.3	<i>Die belasteten Standorte im Kanton Freiburg</i>	5
1.3.1	Kataster der belasteten Standorte	5
1.3.2	Prioritätenordnung	6
2	Vorbereitungen	6
2.1	<i>Organisation für die Ausarbeitung des Vorentwurfs</i>	6
2.2	<i>Interne Vernehmlassung</i>	6
3	Der Vorentwurf im Überblick	7
3.1	<i>Allgemeine Bestimmungen</i>	7
3.1.1	Gegenstand	7
3.1.2	Zuständigkeiten	7
3.1.3	Koordination	7
3.1.4	Zerstückelungsverbot und gesetzliches Grundpfandrecht	8
3.2	<i>Finanzierung und Verwendung des kantonalen Altlastenfonds</i>	8
3.2.1	Kantonale Abgabe	8
3.2.2	Speisung des kantonalen Fonds	9
3.2.3	Verwendung des Fonds	10
3.2.4	Kantonale Finanzhilfe	12
4	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	14
5	Finanzielle und personelle Auswirkungen	25
6	Folgen des Vorentwurfs für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	26
7	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	26
8	Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit Bundesrecht und Eurokompatibilität	26

1 ENTSTEHUNG UND NOTWENDIGKEIT DES GESETZSVORENTWURFS

1.1 Einleitung

Die Ablagerung von Abfällen sowie der Betrieb von gewerblichen und industriellen Anlagen haben im Boden und in den Gewässern Spuren hinterlassen, die es nun zu untersuchen, zu überwachen und zu sanieren gilt. Das Problem der Altlasten wird erst seit relativ kurzer Zeit angegangen: So wurden die entsprechenden Bestimmungen erst 1997 in das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) aufgenommen. 1998 trat dann die Bundesverordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (AltIV) in Kraft.

Seit 1998 haben die Kantone und Bundesbehörden viel unternommen, um die Kataster der belasteten Standorte zu erstellen und um zu erreichen, dass die für die belasteten Standorte verantwortlichen Störer die notwendigen Massnahmen durchführen. Der Kanton Freiburg hat seinen Kataster der belasteten Standorte am 15. Oktober 2008 publiziert. In diesem sind gegenwärtig 1136 Standorte aufgeführt. Der Bund schätzt, dass es schweizweit rund 50 000 belastet Standorte gibt und 4000 davon sanierungsbedürftig sind.

Die Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung der belasteten Standorte werden kostspielig sein und sich laut Schätzung des Bundes auf insgesamt 5 Milliarden Franken belaufen. Allgemein gilt, dass die ehemaligen Betreiber (als Verhaltensstörer) die Inhaber (als Zustandsstörer) und die Gemeinwesen (wenn die Verursacher nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind) die Kosten tragen müssen.

Um die Umsetzung der Massnahmen bei ehemaligen Deponien, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert wurden, und bei Schiessanlagen zu erleichtern, hat der Bund im Jahr 2000 einen Fonds eingerichtet, über den der Bund 40 % der anrechenbaren Kosten bzw. 8000 Franken pro Scheibe im Falle der 300-m-Anlagen bezahlt.

Anlässlich der Arbeiten für das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (ABG) schlug der Staatsrat 1995 dem Grossen Rat vor, einen kantonalen Fonds zu schaffen, um insbesondere die Kosten zulasten der Gemeinwesen zu finanzieren. Der Grosse Rat war im Grundsatz einverstanden, doch beschloss er, die Frage der Finanzierung und Verwaltung dieses Fonds im Anschluss an die Erstellung des Katasters der belasteten Standorte in einer Spezialgesetzgebung zu regeln.

Infolge der Antwort des Staatsrats vom 23. Oktober 2007 zogen die Grossräte Rudolf Vonlanthen und Jean-Louis Romanens ihre Motion M1004.07 zurück, die eine Ergänzung des ABG verlangte, damit der Kanton die Sanierung von gewissen Altlasten finanziell fördern könne.

Vor diesem Hintergrund gibt der Staatsrat nun den Vorentwurf für das kantonale Gesetz über belastete Standorte in die Vernehmlassung. Der Vorentwurf bezeichnet die zuständigen Behörden, stellt die Koordination zwischen den verschiedenen Verfahren sicher, führt Instrumente für die Verwaltung wie das gesetzliche Grundpfandrecht ein und richtet einen kantonalen Altlastenfonds ein. Der Fonds wird namentlich durch den Ertrag der kantonalen Altlastenabgabe geäufnet und dient dazu, die Kosten zulasten des Staats zu decken sowie Finanzhilfen zu leisten (hauptsächlich zugunsten der Gemeinwesen).

Artikel 28 ABG sieht eine Spezialgesetzgebung zur Finanzierung vor. Da die Finanzierung aber kaum von der Umsetzung des Bundesrechts zu trennen ist, wurde beschlossen, auch die Umsetzung des übergeordneten Rechts im vorliegenden Vorentwurf zu regeln.

1.2 Politik des Bundes und Stossrichtung des Bundesrechts

1.2.1 Definition

Der Begriff der belasteten Standorte ist in Artikel 2 AltIV definiert: Es sind dies Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen. Sie umfassen:

- Ablagerungsstandorte: stillgelegte oder noch in Betrieb stehende Deponien und andere Abfallablagerungen; ausgenommen sind Standorte, an die ausschliesslich unverschmutztes Aushub-, Ausbruch- oder Abraummateriale gelangt ist;
- Betriebsstandorte: Standorte, deren Belastung von stillgelegten oder noch in Betrieb stehenden Anlagen oder Betrieben stammt, in denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist (einschliesslich Schiessanlagen);
- Unfallstandorte: Standorte, die wegen ausserordentlicher Ereignisse, einschliesslich Betriebsstörungen, belastet sind.

Die belasteten Standorte sind im Kataster der belasteten Standorte in zwei Kategorien eingeteilt (Art. 5 Abs. 4 AltIV):

- Standorte, bei denen keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten sind; und
- Standorte, bei denen untersucht werden muss, ob sie überwachungs- oder sanierungsbedürftig sind.

Der Staat wird nur bei der zweiten Kategorie verlangen, dass Massnahmen zur Untersuchung und Überwachung sowie allenfalls zur Sanierung durchgeführt werden. Dabei wird die von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) festgelegte Prioritätenordnung berücksichtigt werden. Im ersten Fall werden spezifische Massnahmen nur dann gefordert werden, wenn ein Bauprojekt vorliegt (Plan zur Bewirtschaftung des Aushubmaterials) oder wenn unerwarteterweise eine Verschmutzung entdeckt wird.

Belastete Standorte sind sanierungsbedürftig, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder wenn die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen (Art. 2 Abs. 2 AltIV). Altlasten sind sanierungsbedürftige belastete Standorte.

1.2.2 Studien und Finanzierung

Die Untersuchungen erfolgen etappenweise. Auf diese Weise kann bei jeder Etappe entschieden werden, ob die nächste Etappe in Angriff genommen werden soll oder nicht: Mit der Voruntersuchung (Art. 7 AltIV) wird abgeklärt, ob der belastete Standort überwachungs- oder sanierungsbedürftig ist; die Detailuntersuchung (Art. 14 AltIV) dient zur Beurteilung der Ziele und der Dringlichkeit der Sanierung; das Sanierungsprojekt (Art. 17 AltIV) schliesslich beschreibt die Sanierungsmassnahmen.

Das Bundesrecht unterscheidet zwischen der Person, die die Massnahmen ausführen muss, und der Person, der die Kosten letztendlich tragen muss. Die Durchführung der Massnahmen ist in Artikel 20 AltIV geregelt:

- Die Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen sind vom Inhaber oder von der Inhaberin eines belasteten Standortes durchzuführen.

- Zur Durchführung der Voruntersuchung, der Überwachungsmaßnahmen oder der Detailuntersuchung kann die Behörde Dritte verpflichten, wenn Grund zur Annahme besteht, dass diese die Belastung des Standorts durch ihr Verhalten verursacht haben.

Der Staat kann die Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte selber durchführen oder Dritte damit beauftragen (Art. 32c Abs. 3 USG), wenn:

- dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung notwendig ist;
- der Pflichtige nicht in der Lage ist, für die Durchführung der Massnahmen zu sorgen; oder
- der Pflichtige trotz Mahnung und Fristansetzung untätig bleibt.

Zur Kostentragung sieht Artikel 32d USG Folgendes vor:

«¹ Der Verursacher trägt die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte.

² Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standortes beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte.

³ Das zuständige Gemeinwesen trägt den Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind.

⁴ Die Behörde erlässt eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt.

⁵ Ergibt die Untersuchung eines im Kataster eingetragenen oder für den Eintrag vorgesehenen Standortes, dass dieser nicht belastet ist, so trägt das zuständige Gemeinwesen die Kosten für die notwendigen Untersuchungsmaßnahmen.»

1.2.3 Finanzierung durch den Bund

Der Bund hat einen Fonds für die Finanzierung bestimmter Massnahmen bei belasteten Standorten eingerichtet. Die Finanzierung und Verwendung dieses Fonds sind im USG (Art. 32e) und in der Bundesverordnung vom 26. September 2008 über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA) geregelt. An dieser Stelle seien einzig die wichtigsten Punkte in Erinnerung gerufen:

Der Fonds wird mit den Abgaben finanziert, die bei der Ablagerung und Ausführung von Abfällen entrichtet werden müssen. Der Abgabesatz beträgt laut Artikel 3 VASA:

- bei Inertstoffdeponien: 3 Fr./t;
- bei Reststoffdeponien: 17 Fr./t;
- bei Reaktordeponien: 15 Fr./t;
- bei Untertagedeponien im Ausland: 22 Fr./t.

Der Fonds dient unter anderem zur Finanzierung folgender Massnahmen (Art. 32e Abs. 3 USG):

- Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten, auf die seit dem 1. Februar 1996 keine Abfälle mehr gelangt sind, wenn:
 - o der Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist;

- auf den Standort zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert worden sind;
- Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten bei Schiessanlagen, die nicht einem überwiegend gewerblichen Zweck dienen, wenn:
 - auf Standorte in Grundwasserschutzzonen nach dem 31. Dezember 2012 keine Abfälle mehr gelangt sind;
 - auf die übrigen Standorte nach dem 31. Dezember 2020 keine Abfälle mehr gelangt sind;
- Untersuchung von Standorten, die sich als nicht belastet erweisen.

Die Abgeltung beträgt bei 300-m-Schiessanlagen pauschal 8000 Franken pro Scheibe und 40 % der anrechenbaren Kosten in den übrigen Fällen.

Der Bund hofft, dass die Probleme im Zusammenhang mit den belasteten Standorten bis in 30 Jahre gelöst werden können.

1.3 Die belasteten Standorte im Kanton Freiburg

1.3.1 Kataster der belasteten Standorte

Im Kataster der belasteten Standorte sind insgesamt 1136 Standorte erfasst, die in folgende Kategorien aufgeteilt werden können:

	Standorte, bei denen keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten sind	Standorte, die derzeit untersucht werden oder noch untersucht werden müssen	Total
Ablagerungsstandorte	257	203	460
Betriebsstandorte	398	122	520
Zwischentotal	655	325	980
Schiessanlagen			156
			1136

Bei den 980 Ablagerungs- und Betriebsstandorten wurden bereits folgende Massnahmen durchgeführt (Stand: 1. Oktober 2010):

- 73 Standorte (25 Ablagerungs- und 48 Betriebsstandorte) waren Gegenstand einer Voruntersuchung.
- 18 Standorte (10 Ablagerungs- und 8 Betriebsstandorte) waren Gegenstand einer Detailuntersuchung.
- 5 Standorte (3 Ablagerungs- und 2 Betriebsstandorte) sind Gegenstand eines Sanierungsprojekts.
- 5 Standorte (3 Ablagerungs- und 2 Betriebsstandorte) wurden bereits teilweise oder vollständig saniert.

Die ehemalige Deponie La Pila bei Hauterive gehört zu den Ablagerungsstandorten, die Gegenstand eines Sanierungsprojekts sind. Aufgrund des Abfallvolumens (rund 200 000 m³), des Schadstoffs (PCB), der die Sanierungsbedürftigkeit ergibt, und aufgrund der Auswirkungen auf die Saane handelt es sich bei der ehemaligen Deponie La Pila um einen besonderen Fall.

Bei den 156 Schiessanlagen ist die Situation folgende (Stand: 1. Oktober 2010):

- Unter den 156 Schiessanlagen gibt es 124 300-m-Anlagen, 28 Anlagen für Pistolen und 4 Tontaubenschiessanlagen.
- Im Durchschnitt sind die 300-m-Anlagen mit 6 Scheiben und die Anlagen für Pistolen mit 10 Scheiben ausgestattet.
- 114 Anlagen (84 300-m-Anlagen, 26 Anlagen für Pistolen und 4 Tontaubenschiessanlagen) sind noch im Betrieb, 42 werden nicht mehr benutzt (40 300-m-Anlagen, 2 Anlagen für Pistolen).
- 27 300-m-Anlagen sowie 5 Anlagen für Pistolen wurden bereits saniert.

1.3.2 Prioritätenordnung

Die RUBD hat die Prioritätenordnung unter Berücksichtigung der möglichen Schadstoffe und Schutzgüter (Fassung, unter- und oberirdische Gewässer usw.) erstellt (Art. 5 Abs. 5 VASA). Sie will die Voruntersuchungen für die Ablagerungs- und Betriebsstandorte (ohne die Schiessanlagen) über zehn Jahre verteilen.

Die Prioritätenordnung für die Untersuchung und Sanierung der Schiessanlagen muss die RUBD noch erstellen. Dabei wird sie die neuen Fristen (Art. 32e Abs. 3 Bst. c USG) für die Finanzierung berücksichtigen müssen. Die rund zehn Kugelfänge in Grundwasserschutz zonen werden prioritär saniert werden, dann folgen die nicht mehr benutzten Kugelfänge in Landwirtschaftszonen und schliesslich alle anderen. Für die Schiessanlagen werden direkt Sanierungsprojekte ohne Zwischenschritten (Vor- und Detailuntersuchungen) ausgearbeitet werden. Sämtliche Kugelfänge sollten bis in rund dreissig Jahren saniert sein.

2 VORBEREITUNGEN

2.1 Organisation für die Ausarbeitung des Vorentwurfs

Weil der Vorentwurf ein sehr spezifisches Thema behandelt und die RUBD für die belasteten Standorte zuständig ist, war es für dessen Ausarbeitung nicht erforderlich, eine spezielle ämterübergreifende Struktur einzurichten. Die Leitung wurde von Staatsrat Georges Godel sichergestellt. Seine Ämter haben den Vorentwurf verfasst.

2.2 Interne Vernehmlassung

Am 5. Mai 2010 wurde ein erster Entwurf bei der Finanzdirektion, dem Amt für Gesetzgebung, dem Amt für Umwelt und der Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter in die interne Vernehmlassung gegeben. Die Notwendigkeit des Gesetzes wurde bejaht und der Vorentwurf grundsätzlich gutgeheissen. Zu einzelnen Punkten gab es spezifische Bemerkungen, die nach Möglichkeit in den Vorentwurf integriert wurden.

3 DER VORENTWURF IM ÜBERBLICK

3.1 Allgemeine Bestimmungen

3.1.1 Gegenstand

Der Vorentwurf ist in erster Linie ein Ausführungsgesetz der Bundesgesetzgebung über die Altlasten. Er bestimmt die Behörden, die für die Umsetzung des Bundesrechts im Bereich der Altlasten zuständig sind, und legt die von den Behörden zu befolgenden Regeln fest.

Gestützt auf Artikel 32e Abs. 6 USG, sieht der Vorentwurf die Einführung einer kantonalen Abgabe zur Finanzierung der Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten in den vom Vorentwurf definierten Fällen vor.

3.1.2 Zuständigkeiten

Die Artikel, in denen die zuständigen Behörden bezeichnet werden und eine Kommission geschaffen wird, stützen sich auf das Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) und seiner Verordnung vom 12. März 2002 über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (ZDirV).

Die RUBD wird mit der allgemeinen Zuständigkeit versehen, Verfügungen für den Vollzug der Bundesgesetzgebung über die Altlasten und des Vorentwurfs zu erlassen. Da die AltIV den kantonalen Behörden einen gewissen Freiraum gewährt, um Lösungen für die Transaktionen zwischen den verschiedenen betroffenen Partnern zu finden, muss die Direktion die Möglichkeit haben, verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen. Die Prioritätenordnung ist kein Entscheid im Sinne von Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG), doch muss sie von der Direktion festgelegt werden.

Die neu zu schaffende Kommission soll die Direktion und das Amt, die für den Umweltschutz zuständig sind, bei der Umsetzung des Vorentwurfs beraten.

3.1.3 Koordination

Im Vorentwurf werden fünf Situationen geregelt, die je spezifische Probleme mit sich bringen und entsprechend spezifische Lösungen für die Koordination verlangen.

- Der erste Absatz von Artikel 5 regelt die Fälle, in denen ein Nutzungsplan oder Detailbebauungsplan für einen Perimeter, in welchem sich ein belasteter Standort befindet, neu erstellt oder geändert werden muss (z. B. Quartier- oder Gruppierungsplan für ein altes Industrieareal).
- Der zweite Absatz von Artikel 5 ist für baubewilligungspflichtige Bauvorhaben im Umkreis eines belasteten Standorts anwendbar (z. B. Bau eines Gebäudes in der Nähe eines Unfallstandorts oder in einem alten Industrieareal).
- Artikel 5 Abs. 3 regelt die Fälle, in denen eine baubewilligungspflichtige Baute gleichzeitig zur Sanierung verwirklicht werden muss, namentlich, wenn die Sanierung durch das Bauvorhaben nötig wurde (Art. 3 AltIV).

- Absatz 4 von Artikel 5 betrifft Sanierungen mit einem baubewilligungspflichtigen Bauwerk (z. B. Geländeänderung oder Sicherung).
- Artikel 5 Abs. 5 schliesslich legt aus Gründen der Rechtssicherheit fest, dass eine Verfügung über die Kostenverteilung spätestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der Sanierungsverfügung verlangt werden muss.

3.1.4 Zerstückelungsverbot und gesetzliches Grundpfandrecht

Mit dem Zerstückelungsverbot soll eine effiziente Umsetzung der Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung der belasteten Standorte gewährleistet werden. Die Umsetzung kann nämlich in hohem Mass erschwert oder infrage gestellt werden, wenn mehr als ein Grundeigentümer betroffen ist oder wenn die nicht belasteten Teile der ursprünglichen Parzelle herausgetrennt werden.

Zahlreiche Kantone (Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf u. a.) sehen ein gesetzliches Grundpfandrecht vor, um die Forderungen des Staats bei Ersatzvornahmen sowie Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung zu sichern. Der Vorentwurf sieht ein gesetzliches Grundpfandrecht ohne Grundbucheintrag vor. Der Rückgriff auf ein gesetzliches Grundpfandrecht und dessen Vorrang gegenüber allen eingetragenen und nicht eingetragenen Grundpfandverpflichtungen – selbst gegenüber den öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen – sind angemessen, weil der Staat Ausgaben für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung des betroffenen Grundstücks hatte.

3.2 Finanzierung und Verwendung des kantonalen Altlastenfonds

3.2.1 Kantonale Abgabe

Wie bereits eingangs (Punkt 1.1) erwähnt, legt Artikel 32d Abs. 3 USG fest, dass das zuständige Gemeinwesen den Kostenanteil der Verursacher trägt, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind. Der kantonale Gesetzgeber beschloss 1996, dass diese Kosten vom Staat zu tragen seien (Art. 27 Abs. 2 ABG). Der Staat kann zu gegebener Zeit einen kantonalen Abfallbewirtschaftungsfonds errichten; dieser soll dazu dienen, die Sanierung von durch Abfälle belasteten Standorten zu finanzieren, sobald der entsprechende Kataster erstellt ist (Art. 28 ABG). Vor diesem Hintergrund sieht der Staatsrat im Vorentwurf vor, einen kantonalen Altlastenfonds einzurichten.

Soweit möglich wurden die Artikel, die die kantonale Altlastenabgabe regeln, entsprechend den Bestimmungen der VASA formuliert. Der Hauptunterschied zum Bundesrecht besteht darin, dass der Vorentwurf keine kantonale Abgabe auf Abfälle vorsieht, die zur Ablagerung ins Ausland oder in einen anderen Kanton ausgeführt werden. In diesem Punkt übernimmt der Vorentwurf die Waadtländer Lösung, deren Rechtmässigkeit vom BGer bestätigt wurde¹. Die Ausfuhr aus dem Kanton ins Ausland wird wohl einen vernachlässigbaren Anteil am Gesamtvolumen ausmachen. Ausserdem sind die internationalen Beziehungen in erster Linie Sache des Bundes.

Somit müssen Inhaber und Inhaberinnen von Deponien auf dem Kantonsgebiet eine Abgabe auf der Ablagerung von Abfällen entrichten. Die Ablagerung von unverschmutztem Aushub-, Abraum- und Ausbruchmaterial in Deponien oder Teilen einer Deponie, die ausschliesslich für solches Material vorgesehen ist, ist von dieser Abgabe befreit.

¹ Bundesgerichtsentscheid 2C. 139/2009

Grundlage für den Abgabesatz sind die in der VASA vorgesehenen Beträge, die an die kantonale Realität angepasst wurden. Der Abgabesatz beträgt:

- 4 Franken pro Tonne Abfall bei Inertstoffdeponien (ID);
- 20 Franken pro Tonne bei Reaktordeponien (RAD);
- 17 Franken pro Tonne bei Reststoffdeponien (RSD);

Diese Abgaben sollten auswärtige Abfallproduzenten davon abhalten, in grossen Mengen Abfall aus den grenznahen Regionen in den Kanton Freiburg einzuführen. Diese Einfuhren erschweren die kantonale Planung der mittel- und langfristig notwendigen Volumen.

Mehrere Kantone (Bern, Glarus, Solothurn, Waadt, Jura) kennen bereits eine kantonale Abgabe auf der Ablagerung von Abfällen.

3.2.2 Speisung des kantonalen Fonds

In den Fonds fliessen der Ertrag der kantonalen Altlastenabgabe, ein jährlicher Betrag, der dem Voranschlag des Staats angelastet wird und dessen Höhe unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und der zur Verfügung stehenden Mittel festgelegt wird, sowie die Abgeltung des Bundes, die unmittelbar an die Endbegünstigten ausbezahlt wird. Und schliesslich wird der Fonds über die Beträge, die nach einer Zahlung oder einem Vorschuss erstattet werden, sowie über den Erlös der Bussen, die in Anwendung des Vorentwurfs ausgesprochen werden, finanziert.

Die wichtigste Finanzierungsquelle sind die Abgaben, die auf den Abfällen erhoben werden, die in einer Deponie des Kantons abgelagert werden. Gegenwärtig gibt es im Kanton eine Reaktordeponie (RAD), in der hauptsächlich Rostasche aus der Verbrennungsanlage, verschmutzte Erde und andere sogenannte bioaktive Abfälle abgelagert werden (Deponie von Châtillon in Hauterive). Der Kanton verfügt ausserdem über acht Inertstoffdeponien (ID), in denen unter Einhaltung der Technischen Bundesverordnung über Abfälle (TVA) namentlich schwach belastete Erde, getrennte Abbruchabfälle sowie inerte Fabrikationsabfälle abgelagert werden. Im Kanton gibt es dagegen keine Reststoffdeponie (RSD).

Es ist schwierig, die Einnahmen aus diesen Abgaben abzuschätzen, da die Menge der abgelagerten Abfälle je nach Baustellen, Konjunktur, Marktpreis usw. stark schwanken können. Einzig die Menge der in der RAD abgelagerten Rostasche ist konstant und fällt regelmässig an. Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die erwarteten Einnahmen.

Art der Deponie	Mengen pro Jahr	Anfänglicher Abgabesatz	Schätzung der Einnahmen
ID	225 000 t	4.-/t	900 000.-
RAD	40 000 t, davon 20 000 t Rostasche	20.-/t	800 000.- pro Jahr
RSD	0 t	17.-/t	0.- pro Jahr
Total			1 700 000.- pro Jahr

Die 40 000 Tonnen Abfälle, die pro Jahr in der Reaktordeponie abgelagert werden, machen ein Volumen von etwa 25 000 m³ aus. Das Gesamtvolumen der in der Reaktordeponie von Châtillon (Gemeinde Hauterive) abgelagerten Abfälle, das für die Berechnung der kantonale Abgabe zu berücksichtigen ist, beträgt demnach zirka 500 000 m³. Dieses Volumen liegt deutlich unter dem heute in dieser Deponie tatsächlich verfügbaren Volumen (1 150 000 m³). Die tatsächlichen Einnahmen aus der Abgabe auf der Ablagerung von Abfällen in Reaktordeponien könnten somit höher ausfallen als heute veranschlagt.

Da die geschätzten Einnahmen aus der Abgabe auf der Ablagerung (1 700 000 Franken pro Jahr) nicht ausreichen, um die im Punkt 3.2.3 aufgeführten Ausgaben zu decken (1 830 000 Franken pro Jahr), sieht der Vorentwurf vor, dass der Fonds auch über den ordentlichen Voranschlag gespiesen wird.

3.2.3 Verwendung des Fonds

Mit dem Fonds sollen folgende Kosten gedeckt werden:

- die Beträge, die der Staat für eine Ersatzvornahme leistet;
- der Anteil des Staats an den Kosten für die Untersuchung von Standorten, die sich als nicht belastet erweisen;
- der Anteil des Staats an den Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung, wenn der Verursacher einer Altlast nicht mehr ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist;
- die vom Bund gewährte Abgeltung für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von Standorten, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert wurden, und von belasteten Standorten bei Schiessanlagen;
- die Fondsverwaltungskosten und die kantonalen Studien im Bereich der Altlasten.

Im Rahmen der finanziellen Möglichkeit werden aus dem Fonds noch folgende Ausgaben bezahlt:

- kantonale Finanzhilfe in der Höhe von 30 % der Kosten zulasten der Gemeinwesen für Massnahmen an Standorten, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert wurden;
- kantonale Finanzhilfe in der Höhe von 2/3 der Bundesabgeltung für belastete Standorte bei Schiessanlagen;

- Vorschuss für die Voruntersuchung nach Artikel 7 AltIV in bestimmten Fällen.

Mit dem Fonds sollen ausserdem die Vorschüsse, die der Staat für eine Ersatzvornahme leistet, finanziert werden.

Die Gesuche um Finanzhilfe, für die die Finanzierung im laufenden Rechnungsjahr nicht gewährleistet ist, werden zurückgestellt und im nachfolgenden Jahr bzw. Voranschlag im Prinzip in erster Priorität berücksichtigt.

Es ist schwierig, die Kosten für die Massnahmen bei belasteten Standorten zu schätzen. Dies ist auf folgende Unsicherheitsfaktoren zurückzuführen:

- Vor der Untersuchung des belasteten Standorts können die Kosten für die erforderlichen Massnahmen nur schwer abgeschätzt werden. Bis heute wurden diese Untersuchungen jedoch erst bei 73 der 325 Standorte durchgeführt.
- Erst bei erfolgter Bestandaufnahme, die erst am Schluss des Verfahrens möglich ist, können die Kostenanteile, die vom Verhaltensstörer (Betreiber), vom Zustandsstörer (Inhaber) und vom Staat zu tragen sind, bestimmt werden.
- Es genügt, dass bei den Untersuchungen ein einziger heikler Fall zum Vorschein kommt, um die Zahlen erheblich zu beeinflussen.
- Das Fortschreiten der Arbeiten kann durch Schwierigkeiten bei administrativen oder juristischen Verfahren, durch finanzielle Schwierigkeiten der Person, die die Massnahmen umsetzen soll usw. gebremst werden.

Die im Rahmen des Vorentwurfs verwendeten Zahlen gründen auf verschiedenen Annahmen und dürfen entsprechend nicht als in Stein gemeisselt betrachtet werden.

Für die Massnahmen, die im Kanton Freiburg in Umsetzung der AltIV anfallen, werden die Kosten – ohne ehemalige Deponie La Pila – auf insgesamt 135 000 000 Franken geschätzt. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

- 70 000 000 Franken für Ablagerungsstandorte;
- 40 000 000 Franken für Betriebsstandorte;
- 25 000 000 Franken für Schiessanlagen.

Dieser Betrag wird über 20 Jahre verteilt. Davon sind rund 65 000 000 Franken von den Störern, 35 000 000 Franken über den Fonds und 35 000 000 Franken vom Bund zu finanzieren (VASA).

In der nachfolgenden Tabelle sind die Nettokosten (unter Berücksichtigung der Einnahmen gemäss VASA, der Erstattung der Kosten bei Ersatzvornahmen usw.) zulasten des Staats aufgeführt.

Geschätzte Nettokosten zulasten des Staats	Rückwirkend vorzusehender Betrag	Jährlicher Aufwand	Gesamtbetrag
Untersuchungskosten bei Standorten, die sich als nicht belastet erweisen (Art. 32d Abs. 5 USG)	-	50 000.-	1 000 000.-
<u>Ablagerungs- und Betriebsstandorte</u> : Vorschuss der Kosten für Ersatzvornahmen und Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind (Art. 32d Abs. 3 USG)	-	600 000.-	12 000 000.-
<u>Schiessanlagen</u> : Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind (Art. 32d Abs. 3 USG)	-	140 000.-	2 800 000.-
Fondsverwaltung und kantonale Studien	-	100 000.-	2 000 000.-
Kantonale Finanzhilfe an die Gemeinwesen bei Standorten, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert wurden (ohne die Deponie La Pila)	750 000.-	630 000.-	12 600 000.-
Kantonale Finanzhilfe für Standorte bei Schiessanlagen	1 800 000.-	150 000.-	3 000 000.-
Vorschuss für die Voruntersuchung in bestimmten Fällen	-	160 000.-	3 200 000.-
TOTAL	2 550 000.-	1 830 000.-	36 600 000.-

Die in der Spalte «Rückwirkend vorzusehender Betrag» aufgeführten Beträge betreffen die Massnahmen, die zwischen dem 1. Juli 1997 und dem 1. Januar 2012 (Datum, an welchem das Gesetz voraussichtlich in Kraft treten wird) verwirklicht wurden und die im Vorentwurf definierten Bedingungen für die Gewährung einer Hilfe erfüllen.

3.2.4 Kantonale Finanzhilfe

Mit der in Artikel 32e USG vorgesehenen Abgabe wird die finanzielle Belastung im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung der

belasteten Standorte verringert. Ziel ist die Umsetzung dieser Massnahmen innert nützlicher Frist. Die kantonale Abgabe, deren Erhebung in Artikel 32e Abs. 6 USG ausdrücklich vorbehalten wird, verfolgt ein ähnliches Ziel. Die Kosten im Zusammenhang mit den Deponien, auf denen Siedlungsabfälle abgelagert wurden, und mit den belasteten Standorten bei Schiessanlagen können die Gemeinwesen und Vereine, die diese Kosten meist tragen müssen, finanziell stark belasten oder deren Möglichkeiten gar übersteigen. Mit dem Vorentwurf soll eine Rechtsgrundlage für eine kantonale Finanzhilfe zugunsten dieser Organe geschaffen werden, die die Abgeltung des Bundes ergänzt und ihnen die Möglichkeit gibt, bei der Umsetzung der notwendigen Massnahmen uneingeschränkt mitzuarbeiten.

Die Gemeinwesen erhalten vom Kanton einen Beitrag von 30 % der Kosten zu ihren Lasten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung der ehemaligen Deponien. Damit werden die Gesamtkosten zulasten der Gemeinwesen durch die Abgeltung des Bundes in jedem Fall um 40 % und durch die kantonale Finanzhilfe um weitere 30 % verringert. Der Saldo zulasten des Gemeinweisen beträgt somit maximal 30 % der ihr anrechenbaren Kosten.

Auch für die Sanierung der belasteten Standorte bei Schiessanlagen ist eine kantonale Finanzhilfe vorgesehen. Sie beträgt 2/3 der Bundesabgeltung. Die Abgeltung des Bundes erfolgt in Form einer Pauschale von 8000 Franken pro Scheibe. Die kantonale Finanzhilfe darf zusammen mit den Bundesabgeltungen 80 % der Gesamtkosten zulasten des Begünstigten nicht übersteigen. Dem ist anzufügen, dass die Installierung von Kästen, künstlichen Kugelfängen und ähnlichen Einrichtungen nicht subventioniert wird.

Auch für die Voruntersuchungen ist eine kantonale Finanzhilfe vorgesehen. Diese wird nur auf Gesuch der Inhaberin oder des Inhabers und bei Vorliegen von Billigkeitsgründen oder eines öffentlichen Interesses gewährt (vgl. Kommentar zu Artikel 26).

Die Grundsätze, die bei der Behandlung der Gesuche um Gewährung einer Finanzhilfe zur Anwendung gelangen, sind mit denjenigen, die in der VASA definiert sind, vergleichbar. Der Vorentwurf sieht allerdings vor, dass die Gesuche entsprechend der Dringlichkeit des Projekts für den Umweltschutz, des Verhältnisses zwischen dem ökologischen Nutzen und dem Aufwand sowie des Zeitpunkts der Zahlung der Bundesabgeltung behandelt werden. Der Vorentwurf gewährleistet eine gewisse Flexibilität bei der Behandlung der Dossiers. Er lässt die Möglichkeit offen, einen Grundsatzentscheid, der sich auf die wesentlichen Elemente beschränkt, zu fällen und die Vorschüsse und Finanzhilfen zu leisten, bevor der definitive Gesamtbetrag in einer zweiten Verfügung festgelegt wird.

Wenn absehbar ist, dass die Gesamtkosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung eines Standorts mehr als zehn Millionen Franken betragen werden, kann die Finanzierung nicht über den Fonds sichergestellt werden, da das Gefüge komplett aus dem Gleichgewicht geriete und die übrigen Aufgaben im Bereich der belasteten Standorte nicht mehr wahrgenommen werden könnten. In einem solchen Fall werden die notwendigen Vorschüsse, die Beteiligung des Staats und die kantonale Finanzhilfe über einen vom Grossen Rat verabschiedeten Verpflichtungskredit finanziert.

4 ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 1–9: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Laut Artikel 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Entsprechend legt er auch das materielle Recht zu den belasteten Standorten fest. Absatz 3 dieses Artikels führt Folgendes aus: «Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.» Der Vorentwurf bestimmt deshalb die Behörden, die für die Umsetzung des Bundesrechts im Bereich der Altlasten zuständig sind, und legt die von den Behörden zu befolgenden Regeln fest.

Artikel 32e Abs. 1 USG gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, Abgaben auf die Ablagerung und Ausfuhr von Abfällen zu erheben. Diese Abgaben dienen dazu, die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten zu finanzieren. Darüber hinaus sieht Absatz 6 dieses Artikels vor, dass das kantonale Recht zur Finanzierung der Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten eigene Abgaben vorsehen kann. In seinem Entscheid vom 13. August 2009 (2C-139/2009) erinnerte das Bundesgericht daran, dass das Recht des Bundes, Abgaben für die Sanierung von belasteten Standorten zu erheben, nicht exklusiv sei, und dass die Kantone gestützt auf die Generalklausel von Artikel 3 BV ihrerseits das Recht hätten, entsprechende Abgaben zu erheben. Artikel 32e Abs. 6 USG bildet ein unechter Vorbehalt.

Art. 2

Die Buchstaben a und b wiederholen lediglich die in den Artikeln 2 bis 9 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) definierten Funktionen des Staatsrats.

Der Staatsrat ernennt ausserdem die Mitglieder der Kommission für Altlasten (Bst. c).

Art. 3

Absatz 1 setzt Artikel 45 SVOG für den Bereich der Altlasten um.

Der Umweltschutz gehört gegenwärtig in den Zuständigkeitsbereich der RUBD (Art. 8 Bst. b ZDirV).

In Absatz 2 wird die Direktion mit der allgemeinen Zuständigkeit versehen, Verfügungen im Sinne von Artikel 5 VwVG und Artikel 4 VRG für den Vollzug der Bundesgesetzgebung über die Altlasten und des Gesetzesentwurfs zu erlassen. Als Beispiele seien genannt:

- die Verfügung über die Eintragung in den Kataster der belasteten Standorte eines Grundstücks auf Verlangen der Grundeigentümerschaft (Art. 5 Abs. 2, 2. Satz AltIV);
- der Entscheid des Kantons (auf jeden Fall bei einer Anfechtung), die Untersuchung, Überwachung oder Sanierung eines belasteten Standortes selber durchführen oder durch Dritte durchführen zu lassen (Art. 32c Abs. 3 USG);
- die Verfügung der Behörde, mit der die Untersuchung, Überwachung oder Sanierung eines belasteten Standortes gegen den Willen der Grundeigentümerschaft angeordnet wird;
- die Verabschiedung eines Sanierungsprojekts;
- die Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt (Art. 32d Abs. 4 USG).

In Anwendung des kantonalen Rechts entscheidet die Direktion ausserdem in den Fällen, in denen der Abgabepflichtige mit der Veranlagung nicht einverstanden ist (Art. 14 Abs. 3 des Vorentwurfs) und über die Gewährung und die Höhe der kantonalen Finanzhilfe (Art. 26 Abs. 2 des Vorentwurfs).

Wenn alle Hand in Hand arbeiten (Behörden, Inhaber, betroffene Personen, allenfalls Drittpersonen), kann für die Verwaltung und Sanierung von belasteten Standorten eher die technisch und finanziell optimale Lösung gefunden werden als bei Lösungen, die mittels Verfügung aufgezwungen werden müssen. Aus diesem Grund behält Absatz 3 das Recht der Direktion vor, Verträge abzuschliessen. Bei diesen Verträgen handelt es sich um verwaltungsrechtliche Verträge, im Gegensatz etwa zu einem gewöhnlichen Vertrag, der mit einer mit der Ersatzvornahme beauftragten Drittperson abgeschlossen wird.

Mit Absatz 4 wird Artikel 5 Abs. 5 AltIV («Für die Durchführung der Untersuchungen erstellt die Behörde eine Prioritätenordnung. [...]»). umgesetzt. Auch wenn bei der Erstellung der Prioritätenordnung hauptsächlich technische und ökologische Kriterien zum Tragen kommen, spielen politische Aspekte durchaus auch eine gewisse Rolle. Entsprechend ist es gerechtfertigt, die Direktion mit der Erstellung zu beauftragen. Das Genfer und Waadtländer Recht sehen im Übrigen eine vergleichbare Lösung vor. Da die technischen Aspekte jedoch wie bereits erwähnt deutlich überwiegen, wurde davon abgesehen, einen Regierungsakt aus dieser Aufgabe zu machen und diese Kompetenz dem Staatsrat zu geben.

Art. 4

Die neu zu schaffende Kommission für Altlasten ist ein beratendes Organ, das aus Fachpersonen zusammengesetzt ist. Die Direktion und das Amt können über die Kommission die Meinung von Personen einholen, die nicht in der kantonalen Verwaltung arbeiten und über altlastenspezifische Fachkenntnisse und Erfahrung in den Bereichen Umwelt, Technik, Wirtschaft und Recht besitzen.

Die Kommission untersteht grundsätzlich dem Reglement vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR). Im Ausführungsreglement werden die allenfalls erforderlichen Abweichungen zum KomR definiert werden.

Die Kriterien für die Ernennung der Kommissionsmitglieder sind die Kompetenz und zeitliche Verfügbarkeit (Art. 5 Abs. 1 KomR) sowie die Notwendigkeit, sämtliche Fachausrichtungen in der Kommission vertreten zu haben. Die weiteren Auswahlkriterien (Art. 5 Abs. 2 und 3 KomR) werden kaum eingehalten werden können.

Art. 5

Die Direktion ist die Genehmigungsbehörde für Nutzungspläne und Detailbebauungspläne sowie für deren Änderung. Nach Artikel 86 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) kann die Direktion Massnahmen in die Genehmigungsverfügung aufzunehmen, die im Auflagedossier nicht aufgeführt waren. Auf diese Weise kann sie im Bereich der belasteten Standorte sicherstellen, dass die für die vollständige Umsetzung des Bundesrechts notwendigen Massnahmen in den zur Genehmigung unterbreiteten Plänen vorgesehen sind. Bei Bedarf kann sie solche Massnahmen selber vorsehen. Es handelt sich hauptsächlich um eine materielle Koordination (Abs. 1).

Absatz 2 sieht vor, dass baubewilligungspflichtige Bauten im Umkreis eines belasteten Standorts zusätzlich zur Bewilligung, die von der Oberamtsperson oder vom Gemeinderat erteilt wird, einer Bewilligung der Direktion bedürfen. Solche Vorhaben sind in der Regel nach den Artikeln 135 RPBG und 84 f. des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und

Baugesetz (RPBR) baubewilligungspflichtig. Neben der Baubewilligung ist die Bewilligung der Direktion erforderlich. Massgebend ist das Baubewilligungsverfahren. Die Koordination wird gemäss den Artikeln 1 bis 3 RPBR sichergestellt. Die Direktion hat insbesondere die Aufgabe, die Einhaltung der in Artikel 3 AltIV festgelegten Regeln für die materielle Koordination zu gewährleisten. Sie muss sicherstellen, dass der Standort nicht sanierungsbedürftig ist oder durch das Vorhaben sanierungsbedürftig wird beziehungsweise dass eine spätere Sanierung durch das Projekt nicht wesentlich erschwert wird. Gegebenenfalls stellt sie sicher, dass die Sanierung gleichzeitig erfolgt. Bei einer gleichzeitigen Sanierung ist Absatz 3 anwendbar.

Werden ein gewöhnliches baubewilligungspflichtiges Bauwerk (z. B. ein Gebäude) und die unabhängig davon notwendige Sanierung gleichzeitig verwirklicht (Abs. 3), behalten beide Verfahren ihre volle Wirkung: Die Oberamtsperson befindet über die Einhaltung der Siedlungs- und baupolizeilichen Vorschriften, während die Direktion in den Punkten entscheidet, die die Sanierung betreffen. Erfolgt eine Sanierung zusammen mit einem Bauvorhaben, muss sie öffentlich aufgelegt werden, was sonst nicht der Fall ist. Die öffentliche Auflage dauert einheitliche dreissig Tage. Massgebend ist das Verfahren für die Sanierung, da die Direktion die Koordination am besten sicherstellen kann.

Handelt es sich jedoch um ein baubewilligungspflichtiges Bauwerk, das für die Sanierung nötig ist und ohne Sanierung nicht gebaut würde, wäre die Intervention der Oberamtsperson eine reine Formalität, die nichts brächte. Dem Bundesrecht folgend wird ein einziges Verfahren eröffnet und durch eine einzige Verfügung abgeschlossen. Die Sanierung wird zusammen mit dem im Sanierungsprojekt vorgesehenen Bauwerk öffentlich aufgelegt. Die Sanierungsverfügung der Direktion gilt als Baubewilligung für das Bauwerk. Muss das Bauwerk auf einem Grundstück einer Drittperson gebaut werden, wird das Dossier der öffentlichen Auflage, wie auch im Bundesrecht vorgesehen, durch einen Abtretungsplan und eine Grunderwerbstabelle ergänzt. Die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer müssen über eine Spezialanzeige informiert werden, da das Verfahren ansonsten Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) widerspräche. Die Direktion entscheidet gleichzeitig über die allfälligen Einsprachen gegen die Enteignung.

Nach Artikel 32d USG erlässt die Behörde eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt. Da im Bundesrecht keine Fristen festgelegt sind, könnten die betroffenen Personen (Inhaber, Verhaltensstörer, andere) auch viele Jahre nach der Sanierung eine Verfügung über die Kostenverteilung von der Behörde verlangen. Dies ist jedoch nicht wünschenswert in einem Verfahren, in welchem es mit anhaltender Dauer schwieriger wird, Beweise zu finden. Aus diesem Grund wird eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten der Sanierungsverfügung, die im Normalfall die letzte Verfügung des Verfahrens ist, festgelegt (Abs. 5).

Art. 6

Laut Artikel 702 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB) ist es den Kantonen vorbehalten, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl aufzustellen, wie namentlich betreffend die Zerstückelung der Güter. Die Kantone können nach Artikel 962 ZGB vorschreiben, dass öffentlich-rechtliche Beschränkungen im Grundbuch anzumerken sind. Diese Vorschriften bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes. Das Zerstückelungsverbot ist aus folgenden Gründen gerechtfertigt:

- Die Umsetzung der Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung ist erfahrungsgemäss schwieriger, wenn mehr als ein Grundeigentümer betroffen ist.

- Mit der Aufteilung eines Grundstücks in einen Teil mit dem belasteten Standort und in einen oder mehrere nicht belastete Teile wird der Gegenstand des gesetzlichen Grundpfands begrenzt. Mit einer solchen Aufteilung wird zudem die Möglichkeit verringert, die Parzelle dank der Aufwertung der restlichen Teile der Parzelle zu sanieren.
- Die Zerstückelung ist in der Vergangenheit auch schon benutzt worden, um den belasteten Teil des Grundstücks herauszutrennen und an eine insolvente juristische Person zu übertragen. Auf diese Weise konnte sich der Zustandsstörer seiner Verantwortung nach Artikel 32d USG entledigen. Dies ist besonders störend, wenn der Verhaltensstörer nicht auffindbar oder zahlungsunfähig ist.

Aus den Zielen des Zerstückelungsverbots ergeben sich auch dessen Grenzen: Die Zerstückelung eines Grundstücks ist zu erlauben, wenn die Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung dadurch weder gefährdet noch erschwert werden und die für die Ausführung der Massnahmen notwendigen Sicherheiten geleistet wurden.

Das Zerstückelungsverbot kann im Grundbuch angemerkt werden. Hierfür muss das Amt eine Bestätigung und einen Auszug aus dem Kataster der belasteten Standorte liefern.

Art. 7

Artikel 32c Abs. 3 USG zählt die Fälle auf, in denen die Kantone die Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte selber durchführen oder Dritte damit beauftragen können (Ersatzvornahme): Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung (Bst. a), Unfähigkeit des Pflichtigen, für die Durchführung der Massnahmen zu sorgen (Bst. b), oder Untätigkeit (Bst. c). Es handelt sich um allgemeine Bedingungen, für die – mit Ausnahme der ersten – kein Notfall vorliegen muss. Artikel 7 des Vorentwurfs ist eine prozessuale Vorgabe, die nur unter ganz bestimmten Bedingungen – wenn Gefahr in Verzug ist – zur Anwendung gelangen kann. Er hat einen grösseren Anwendungsbereich als Artikel 32c Abs. 3 und bildet die gesetzliche Grundlage nicht nur für eine sofortige Ausführung einer allenfalls nötigen Ersatzvornahme, sondern auch für vorsorgliche Massnahmen. Diese Massnahmen müssen in jedem Fall auf das absolut notwendige Minimum beschränkt werden, da sie ohne Anhörung der betroffenen Personen angeordnet werden können. Diese «superprovisorischen» Massnahmen werden nach Anhörung der betroffenen Personen bestätigt, geändert oder annulliert (Abs. 2). Beschwerden gegen eine verfügte Sofortmassnahme haben keine aufschiebende Wirkung, es sei denn, die Entscheidbehörde oder die Beschwerdeinstanz anerkennt ihr eine aufschiebende Wirkung (Abs. 3).

Art. 8

Artikel 836 ZGB besagt Folgendes: «Die gesetzlichen Pfandrechte des kantonalen Rechtes aus öffentlich-rechtlichen oder andern für die Grundeigentümer allgemein verbindlichen Verhältnissen bedürfen, wo es nicht anders geordnet ist, zu ihrer Gültigkeit keiner Eintragung.» Artikel 324 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (EGZGB) setzt diesen Artikel auf kantonaler Ebene um. Insbesondere aus der deutschen und italienischen Version von Artikel 836 ZGB geht hervor, dass die mit einem gesetzlichen Grundpfandrecht garantierte Forderung eine an die Grundeigentümerinnen und -eigentümer gerichtete Forderung sein muss. Forderungen an den Verhaltensstörer können somit nicht auf diese Weise garantiert werden, ausser dieser sei gleichzeitig Grundeigentümer. Mit einer solchen Lösung würde ausserdem die Artikel 32d Abs. 3 USG umgangen, der besagt, dass das zuständige Gemeinwesen den Kostenanteil der Verursacher trägt, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind. Hingegen muss in Bezug auf die Auslagen, die der Staat für die Untersuchung, Überwachung oder Sanierung eines belasteten Standortes hat, unbestreitbar eine Verbindung zwischen der Forderung und dem

Grundeigentum bestehen. Allgemein kann festgehalten werden, dass es sich bei den garantierten Kosten um die Kosten für eine Ersatzvornahme nach Artikel 32c Abs. 3 USG handelt.

In Anwendung von Artikel 324 EGZGB sieht Artikel 8 des Vorentwurfs ein gesetzliches Grundpfandrecht ohne Grundbucheintrag vor. Der Rückgriff auf ein gesetzliche Grundpfandrecht und dessen Vorrang gegenüber allen eingetragenen und nicht eingetragenen Grundpfandverpflichtungen – selbst gegenüber den öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen – sind aus folgenden Gründen angemessen:

- Die Ausgaben des Staats bei einer Ersatzvornahme schaffen einen Mehrwert für das Grundstück oder eliminieren zumindest den Minderwert. Die Grundeigentümerschaft und deren Gläubiger müssen somit zumindest für den Kostenanteil der Grundeigentümerschaft billigen, dass der Staat vorrangig aus allfälligen realisierten Grundstücksgewinnen schadlos gehalten wird.
- Der Mangel an Transparenz, der mit direkt entstehenden gesetzlichen Grundpfandrechten einhergeht, wird durch den Eintrag des belasteten Standorts in den Kataster der belasteten Standorte abgeschwächt: Der Kataster ist öffentlich. Ausserdem umfasst die Sorgfaltspflicht beim Kauf einer Immobilie auch die Konsultation des Katasters, das Einholen von Einkünften und Bestätigungen.

Die Nachteile der Belastung eines Grundstücks ohne Eintrag müssen zeitlich beschränkt sein. Auch wenn die Kosten im Zusammenhang mit einem belasteten Standort über einen sehr langen Zeitraum anfallen können, kann die Behörde eine Verfügung über die Kostenverteilung erlassen. Wenn sie die Massnahmen selber durchführt, muss sie dies sogar tun (Art. 32d Abs. 4 USG). Laut Rechtsprechung (Bundesgericht, 25. September 2006, 1A.273 und 274/2005, 1P.669/2005, URP 2007, S. 861 f.) kann die Verfügung erlassen werden, bevor die tatsächlichen Sanierungskosten bekannt sind. In einem solchen Fall handelt es sich um eine abstrakte Kostenverteilung. Wenn die definitiven Kosten bekannt sind, erlässt die Behörde eine zweite Verfügung. Der Vorentwurf sieht deshalb vor, dass das gesetzliche Grundpfandrecht einzig die Auslagen, die weniger als zehn Jahren vor der Verfügung getätigt wurden, sowie die Auslagen nach dieser Verfügung, mit anderen Worten die Auslagen zwischen dem Grundsatzentscheid und dem endgültigen Entscheid, deckt.

Art. 9

Bei der Erstellung des Katasters der belasteten Standorte dürfen in einer ersten Phase keine zu restriktiven Kriterien angewandt werden. Das heisst, sofern eine gewisse Wahrscheinlichkeit für eine Belastung gegeben ist, muss ein Perimeter in den Kataster aufgenommen werden (Bundesgericht, 18. Mai 2009, 1C-492/2008, URP 2009, S. 526 ff.); dieser kann sich infolge der Untersuchungen durchaus als nicht belastet herausstellen. Umgekehrt ist es denkbar, dass gewisse belastete Standorte nicht in den Kataster aufgenommen wurden. Um Umweltverschmutzungen vorzubeugen, ist es unerlässlich, dass diese sofort dem Amt gemeldet werden. Im Übrigen kann das Amt nicht ständig sämtliche belastete Standorte überwachen. Deshalb müssen dem Amt unerlaubte Eingriffe unverzüglich gemeldet werden. Auf diese Weise kann das Amt nötigenfalls die erforderlichen Sofortmassnahmen bei der Direktion beantragen.

Von diesen Bestimmungen sind in erster Linie die Mitglieder der Gemeindebehörden sowie die von der Grundeigentümerschaft beauftragten Ingenieure, Architekten, Techniker oder Unternehmen betroffen. Der Vorentwurf löst für diese Personen den Interessenkonflikt auf, die die Treuepflicht gegenüber der Grundeigentümerschaft hätte mit sich bringen können. Darüber hinaus ist diese Bestimmung selbstverständlich auch für die Grundbesitzerin oder den Grundbesitzer anwendbar.

Art. 10–16: Kantonale Altlastenabgabe

Art. 10

Mit diesem Artikel wird Artikel 2 Abs. 1 und 3 VASA übernommen, wobei dessen Anwendung auf das Gebiet des Kantons Freiburg beschränkt wird. Gleichzeitig wurde Absatz 3 dieser Bundesbestimmung redaktionell leicht überarbeitet. Der Wortlaut der VASA wird für die Auslegung des kantonalen Rechts massgebend bleiben.

Art. 11

Die Struktur von Absatz 1 entspricht derjenigen von Artikel 3 Abs. 1 VASA. Bei der Festlegung der Abgaben wurde darauf geachtet, dass damit die vorhersehbaren Kosten der Massnahmen zum guten Teil gedeckt werden können, ohne sich zu weit von den vom Bund vorgesehenen Abgaben zu entfernen.

Absatz 2 schafft die rechtliche Grundlage für eine Indexierung dieser Abgaben. Bei einer Anpassung der Abgaben werden der Landesindex der Konsumentenpreise sowie, bei Bedarf, verschiedenen Kriterien wie beispielsweise das Fehlen von Mitteln im kantonalen Fonds oder die Harmonisierung mit den in den Nachbarkantonen erhobenen Abgaben berücksichtigt.

Art. 12

Die eingenommenen Abgaben sollen in den Altlastenfonds einbezahlt werden.

Art. 13

Damit wird Artikel 4 VASA übernommen.

Art. 14

Der Einzug der Abgaben wird mit gewissen Anpassungen für den Kanton nach dem Muster der in den Artikel 5 und 6 VASA vorgesehenen Modalitäten geregelt.

Mit der gewählten Lösung sollte ein Doppel der Deklaration zuhanden des Bundesamts für Umwelt für die Bestimmung der geschuldeten kantonalen Abgabe genügen, was ganz im Sinne einer Vereinfachung der Formalitäten ist.

Die Abgabe ist eine Erklärungssteuer und wird in der Regel auf der Grundlage des vom Abgabepflichtigen ausgefüllten Formulars erhoben. Es sei daran erinnert, dass die Veranlagung ein zu Geldzahlungen verpflichtender Entscheid ist, der nach den Artikeln 72 VRG und 80 SchKG (Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs) zu vollstrecken ist.

Art. 15

Absatz 1, der der Berichtigung gewidmet ist, entspricht Artikel 7 VASA. Ergänzend dazu regelt Absatz 2 die Berichtigung infolge einer falschen oder unvollständigen Deklaration: In einem solchen Fall wird die Frist für die Nachsteuer von zwei auf zehn Jahre verlängert.

Art. 16

Damit wird Artikel 8 Abs. 1 VASA übernommen. Dagegen wurde darauf verzichtet, die Bestimmungen über den Unterbruch der Verjährung ebenfalls zu übernehmen, da das öffentliche Recht in diesem Bereich, das sich aus dem Richterrecht entwickelt hat, ausreichend bekannt ist. Eine unbedingte Verjährungsfrist, wie sie Artikel 8 Abs. 3 VASA vorsieht, schien ebenfalls überflüssig zu sein.

Art. 17–22: Kantonaler Fonds

Art. 17

Der neu zu schaffende kantonale Altlastenfonds hat die Form eines Spezialfonds nach Artikel 16 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) («Spezialfonds sind Mittel, die durch Gesetz oder Dekret an die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe gebunden sind»). Verwaltet wird der Fonds in Übereinstimmung mit Artikel 46 FHG von der Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit dem Amt.

Die wichtigsten Finanzierungsquellen des Fonds sind im Punkt 3.2.2 beschrieben.

Die Abgeltungen des Bundes (Abs. 3 Bst. c) werden zwar bedeutende Finanzströme generieren, doch bleiben diese Beträge nicht lange im Fonds, da der Kanton, an die der Bund die Abgeltungen ausbezahlt (Art. 32e Abs. 4, 2. Satz USG), im Wesentlichen die Rolle einer Mittelsperson spielen. Konkret werden diese Beträge direkt an die Endbegünstigten ausbezahlt, die nach den vom Bund aufgestellten Regeln bestimmt werden. Die Abgeltungen, die der Bund für die besonderen Fälle mit Gesamtkosten von über 10 Millionen Franken (Art. 28) leistet, werden nicht durch den Fonds fliessen.

Über den Fonds werden die Vorschüsse für Ersatzvornahmen sowie in bestimmten Fällen für die Voruntersuchung finanziert. Entsprechend sind die Beträge, die in diesem Rahmen dem Staat zurückerstattet werden, für den Fonds reserviert (Abs. 3 Bst. d). Dasselbe gilt für die Finanzhilfen, die widerrufen werden und gemäss Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG) erstattet werden müssen. Und schliesslich wird der Fonds über die Bussen finanziert, die in Anwendung des Vorentwurfs ausgesprochen werden (Abs. 3 Bst. e).

Art. 18

In diesem Artikel wird abschliessend aufgezählt, welche Ausgaben über den Fonds bezahlt werden. Die Entnahmen werden in den Artikeln 19 bis 26 im Detail behandelt. Mit dem Fonds werden auch die Fondsverwaltungskosten und die kantonalen Grundlagenstudien im Bereich der Altlasten bestritten (Bst. e).

Wie bereits im Kommentar zu Artikel 17 erwähnt, werden die Abgeltungen, die der Bund für die besonderen Fälle mit Gesamtkosten von über 10 Millionen Franken (Art. 28) leistet, direkt an die Begünstigten ausbezahlt, ohne Umweg über den Fonds.

Art. 19

Ersatzvornahmen sind in aller Regel Gegenstand einer gewöhnlichen Verfügung oder werden im Rahmen von Sofortmassnahmen angeordnet. Die Kosten für deren Ausführung werden vom Fonds auf der Grundlage eines Anzahlungsgesuchs und der Endabrechnung vorgeschossen. Die Beträge, die im Anschluss daran zurückerstattet werden, werden wieder in den Fonds einbezahlt (Art. 17 Abs. 3 Bst. d).

Art. 20

Artikel 32d Abs. 5 USG legt folgende Regel fest: «Ergibt die Untersuchung eines im Kataster eingetragenen oder für den Eintrag vorgesehenen Standortes, dass dieser nicht belastet ist, so trägt das zuständige Gemeinwesen die Kosten für die notwendigen Untersuchungsmassnahmen.» Der Staat wird diese Kosten bereits übernommen haben, wenn eine Ersatzvornahme im Sinne von Artikel 32c Abs. 3 USG stattfand. In einem solchen Fall wird der Fonds die entsprechenden Mittel bereits vorgeschossen haben (Art. 18 Abs. 1 Bst. a des Vorprojekts). Meistens aber werden die Untersuchungen vom Inhaber oder von der Inhaberin des belasteten Standortes (Art. 20 Abs. 1)

oder allenfalls vom vermuteten Verhaltensstörer (Art. 20 Abs. 2 AltIV) vorfinanziert. Die Kosten für die Untersuchung des Standorts werden in einem solchen Fall der Inhaberin oder dem Inhaber aus dem Fonds erstattet. Dem ist anzufügen, dass der Bund den Kantonen die anrechenbaren Kosten der Untersuchung von Standorten, die sich als nicht belastet erweisen, zu 40 % erstattet (Art. 32e Abs. 3 Bst. d und Abs. 4 USG). Diese Abgeltung des Bundes wird in den Fonds einbezahlt (Art. 17 Abs. 3 Bst. c des Vorprojekts).

Art. 21

Artikel 32d USG regelt die Tragung der Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte. Die Kostenverteilung unter den betroffenen Personen wird aber nur im Verhältnis zum Gemeinwesen festgelegt, das für die Ausführung der Massnahmen verantwortlich ist. Nach Artikel 32d Abs. 4 USG erlässt die Behörde die Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt. Die betroffenen Personen tragen die Kosten entsprechend ihrem Anteil. Es besteht keine Solidarhaftung gegenüber dem Gemeinwesen. So legt Artikel 32d Abs. 3 USG fest, dass das «zuständige Gemeinwesen den Kostenanteil der Verursacher [trägt], die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind.» Gemäss Artikel 27 Abs. 2 ABG wird dieser Kostenanteil vom Staat übernommen.

Der vom Staat übernommene verbleibende Kostenanteil wird vom Altlastenfonds abgebucht. Hierzu ist anzumerken, dass der Bund die Kantone hierfür entschädigt, sofern seit dem 1. Februar 1996 keine Abfälle mehr in den betreffenden Standort gelangt sind (Art. 32e Abs. 3 Bst. b Ziff. 1 USG). Der Bundesbeitrag von 40 % (Art. 32e Abs. 4 USG) dient der Finanzierung des Fonds (Art. 17 Abs. 3 Bst. c des Vorprojekts).

Art. 22

Wie bereits erwähnt, zahlt der Bund den Kantonen eine Abgeltung für die Kosten der Untersuchung von Standorten, die sich als nicht belastet erweisen, sowie für den Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind. Der Bund entschädigt auch die Erstellung der Kataster belasteter Standorte (Art. 32e Abs. 3 Bst. a), doch wurde dieser Fall nicht in den Vorentwurf aufgenommen, weil er nicht mehr aktuell ist.

Die Abgeltungen werden den Kantonen ausbezahlt (Art. 32e Abs. 4 USG). Die Modalitäten für die Verwendung dieser Abgeltungen werden jedoch weder im USG noch in der VASA explizit definiert. Diese Lücke will der eidgenössische Gesetzgeber mit einer Auslegungshilfe schliessen, die gegenwärtig noch beim Bundesamt für Umwelt in Ausarbeitung ist. Aus diesem Grund legt der Vorentwurf in diesem Punkt keine Regeln fest.

Nach Absatz 2 erfolgen die Rückerstattungen bei Bedarf auf der Grundlage der rechtskräftigen Entscheide zur Höhe und Verteilung der Kosten.

Absatz 3 legt in Bezug auf die Zahlungsmodalitäten fest, dass der Anteil der Bundesabgeltung, die einer Person oder einer öffentlichen Hand zusteht, mit den von ihr zu tragenden Kosten verrechnet wird. Einzig denjenigen, die bereits mehr als ihren Nettoanteil (gesamter Anteil abzüglich der Bundesabgeltung und der kantonalen Finanzhilfe) bezahlt haben, werden die Bundesabgeltung rückerstattet.

Art. 23–28: Kantonale Finanzhilfe

Art. 23

Dieser Artikel setzt eines der Ziele des Vorprojekts um. Zur Erinnerung: Die Kosten zulasten der Gemeinwesen für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von Standorten, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert wurden, werden den Hauptanteil der Sanierungskosten ausmachen, die im Kanton Freiburg anfallen werden (70 von 135 Millionen Franken – ohne die ehemalige Deponie La Pila). Diese Kosten müssen grösstenteils von den Gemeinwesen als Betreiber und oft auch Besitzer der betroffenen Standorte getragen werden. Die Übernahme dieser Kosten könnte zahlreiche Gemeinden vor grossen finanziellen Schwierigkeiten stellen. Deshalb soll die kantonale Finanzhilfe die Abgeltungen des Bundes zuhanden der Gemeinwesen ergänzen (30 % der Kosten zusätzlich zur Bundeshilfe), wobei die gesamte Finanzhilfe zusammen mit den Bundesabgeltungen achtzig Prozent der anrechenbaren Kosten nicht übersteigen darf. Die kantonale Finanzhilfe hat zwei Eigenheiten:

- Während der Bund nur dann einen Beitrag leistet, wenn seit dem 1. Februar 1996 keine Abfälle mehr in den Standort gelangt sind (Art. 32e Abs. 3 Bst. b USG) ist der Stichtag für die kantonale Hilfe der 1. Juni 1999 (Abs. 2). Dieses Datum entspricht der Einführung von Inertstoffdeponien (ID) im Kanton. So wird es möglicherweise Fälle geben, in denen das Gemeinwesen eine Finanzhilfe vom Kanton, jedoch nicht vom Bund erhält. Sollte das in Artikel 32e Abs. 3 Bst. b USG festgelegte Datum nach Inkrafttreten des kantonalen Gesetzes geändert werden, wird das auf Bundesebene definierte Datum das allein massgebende Datum sein. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Gemeinwesen von einer allfälligen Verschiebung des Stichtags auf Bundesebene profitieren.
- Weil die kantonale Finanzhilfe über die kantonale Abgabe und den kantonalen Voranschlag finanziert wird, ist sie einzig für Gemeinwesen bestimmt.

Es wird mit Absicht der Begriff «Gemeinwesen» anstelle von Begriffen mit einer präziseren juristischen Bedeutung wie öffentlicher Betrieb, Gemeinden, Gemeindeverband usw. verwendet, da es sich um eine hauptsächlich wirtschaftliche Frage handelt: Die Finanzhilfe muss allen Einheiten zugutekommen, die öffentliche Aufgaben unter administrativer und finanzieller Kontrolle der Einheit erfüllen oder erfüllt haben. Es kann sich selbstverständlich um eine Gemeinde, einen Gemeindeverband, aber auch um gewinnorientierte Unternehmen handeln, bei denen das Gemeinwesen aufgrund seiner Beteiligung am Kapital und durch seinen Einfluss auf der Führungsebene die Kontrolle ausübt. Die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen und Personen oder Konzessionäre fallen dagegen nicht darunter. Eine Privatperson, die in dieser Rolle interveniert, tut dies auf eigenes Risiko. Sie darf die Gewinne für sich behalten, muss aber auch allfällige Verluste selber tragen. Subventionen sind in einem solchen Fall nicht gerechtfertigt.

Sind mehrere Gemeinwesen von einem Standort betroffen, auf dem Siedlungsabfälle abgelagert wurden, so wird die Finanzhilfe entsprechend deren Anteil an den Kosten aufgeteilt (Abs. 3).

Grundlage für die Berechnung ist der Bruttoanteil an den Kosten (d. h. vor Abzug der Bundesabgeltung) zulasten des Gemeinwesens (Abs. 4).

Die kantonale Finanzhilfe wird im Rahmen der dem Fonds zur Verfügung stehenden Mittel erteilt. Kann die Finanzhilfe für ein Rechnungsjahr nicht finanziert werden, wird die ausstehende Finanzhilfe im nächsten Rechnungsjahr berücksichtigt werden.

Art. 24

Die Grundsätze und die Struktur der kantonalen Finanzhilfe für belastete Standorte bei Schiessanlagen sind im Wesentlichen dieselben wie für ehemalige Deponien. Doch gibt es ein paar Unterschiede:

- Nicht nur Gemeinwesen können in den Genuss der Finanzhilfe kommen, sondern alle betroffenen Personen, die einen Teil der Kosten tragen müssen. In aller Regel wird es sich bei den Begünstigten um Gemeinden und Schützengesellschaften handeln (Abs. 1).
- Die Finanzhilfe beträgt 2/3 der Bundesabgeltung.
- Dank der Gesetzesänderung vom 20. März 2009 konnte die Frist für die kantonale Finanzhilfe mit den vom Bund vorgegebenen Fristen für den Eintrag von Abfällen in Übereinstimmung gebracht werden (Abs. 2).
- Da die Abgeltung des Bundes nun in Form einer Pauschale ausbezahlt wird, legt der Vorentwurf eine Obergrenze für die kantonale Finanzhilfe fest: zusammen mit den Bundesabgeltungen darf sie 80 % Prozent der Kosten zulasten des Begünstigten nicht übersteigen (Abs. 4). Wenn beispielsweise die 8000 Franken, die der Bund pro Scheibe bezahlt, ausreichen, um 60 % der Untersuchungskosten zu decken, wird die kantonale Finanzhilfe auf 20 % reduziert werden, was weniger als 2/3 der Bundesabgeltung beträgt.

Wie auf Bundesebene wird auch die kantonale Finanzhilfe nur für Schiessanlagen ausbezahlt, die nicht einem überwiegend gewerblichen Zweck dienen. Neben den Kosten für die Untersuchung und Überwachung sind einzig die Kosten, die für die eigentliche Sanierung nötig sind, anrechenbar. Das heisst, die Kosten für Einrichtungen zur Verhinderung von künftigen Verschmutzungen (z. B. Kästen) werden weder vom Bund noch vom Kanton abgegolten. Diese Kosten sind ausschliesslich vom Betreiber oder Besitzer der Anlage zu tragen.

Art. 25

Für die Fristen (Abs. 1) und anrechenbaren Kosten (Abs. 3) verweist der Vorentwurf auf die VASA. Demnach werden die Abgeltungen gewährt, wenn mit den Massnahmen zur Untersuchung und Überwachung nach dem 1. Juli 1997 begonnen worden ist (rückwirkende Kraft des Gesetzes).

Absatz 2 legt fest, dass Gesuche für kantonale Finanzhilfen bei Massnahmen, die vor dem 1. Januar 2011 verwirklicht wurden, spätestens am 31. Dezember 2013 eingereicht werden müssen.

Absatz 4 sieht aus Billigkeitsgründen vor, dass die Finanzhilfe gekürzt werden kann, wenn die begünstigte Person einen Fehler begangen hat, der das Ausmass der Verschmutzung oder der notwendigen Massnahmen erheblich hat ansteigen lassen, oder wenn sie nach dem Inkrafttreten des USG einen grossen Nutzen aus dem Standort gezogen hat. Es ist dies eine Sonderregel: Wohl beschränkt sie sich nicht auf grobe Fahrlässigkeit, doch muss eine gewisse Schwere gegeben sein. Vorbehaltlich der Mitwirkungspflicht der begünstigten Person obliegt es ausserdem der Behörde, die über die Finanzhilfe entscheidet, den Nachweis zu erbringen, dass die Bedingungen für eine Kürzung erfüllt sind.

Art. 26

Die in Artikel 7 AltIV vorgesehene Voruntersuchung ist im Prinzip und vorbehaltlich der definitiven Kostenaufteilung nach Artikel 32d USG vom Inhaber oder von der Inhaberin eines belasteten Standortes durchzuführen und zu finanzieren (Art. 20 AltIV). Die Erfahrung zeigt, dass die Finanzierung mit Schwierigkeiten verbunden ist, insbesondere in der Landwirtschaft. Diese Schwierigkeiten können die Umsetzung des Bundesrechts beeinträchtigen. Aus diesem Grund sieht

der Vorentwurf eine Finanzhilfe in Form einer teilweisen oder vollständigen Bevorschussung der Voruntersuchung vor.

Der Vorschuss kann aus Gründen der Billigkeit gewährt werden, etwa, wenn die Inhaberin oder der Inhaber nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügt und auch nicht verfügen kann oder wenn die Inhaberin bzw. der Inhaber die Kosten nach menschlichem Ermessen nicht mittragen müssen, sodass es problematisch erscheint, ihm die Kosten vorfinanzieren zu lassen, um ihm diese dann später zurückzuerstatten.

Der Vorschuss kann auch im öffentlichen Interesse gewährt werden. Als Beispiel sei der Fall eines Standorts mit mehreren Inhabersinnen und Inhabern genannt, die sich kaum über den Kostenverteiler werden einigen können. In einem solchen Fall kann der Staat auch eine Ersatzvornahme anordnen (Art. 32c Abs. 3 USG).

Art. 27

Absatz 1, der an Artikel 16 Abs. 4 VASA angelehnt ist, legt die Reihenfolge fest, in der die Dossiers im Rahmen der verfügbaren Mittel des Fonds behandelt werden.

Mit der Kompetenzzuteilung an die Direktion (Abs. 2) wird Artikel 3 Abs. 2 des Vorentwurfs (allgemeine Verfügungskompetenz der Direktion) umgesetzt.

Mit Absatz 3 wird bei der Behandlung eine gewisse Flexibilität gewährleistet. Es muss möglich sein, einen Grundsatzentscheid, der sich auf die wesentlichen Elemente beschränkt, zu fällen und die Vorschüsse für die Abgeltungen und Finanzhilfen zu leisten, bevor der definitive Gesamtbetrag in einer zweiten Verfügung festgelegt wird. Das Ausführungsreglement wird die Details definieren und dabei namentlich die Erfahrungen in den anderen Kantonen berücksichtigen, die kantonale Finanzhilfen vorsehen. Aus Gründen der Wirksamkeit kann die kantonale Finanzhilfe laut Absatz 3 mit der Abgeltung des Bundes koordiniert werden. Ausserdem kann die Gewährung der Finanzhilfe von Sicherheiten für die Finanzierung des durch die Bundesabgeltung und kantonale Hilfe nicht gedeckten Betrags abhängig gemacht werden.

Absatz 4 bestimmt, dass die Vorauszahlungen vom Amt beschlossen werden – oder von der Direktion, wenn die begünstigte Person ein entsprechendes Gesuch eingereicht hat.

Absatz 5 verweist lediglich auf das Ausführungsreglement.

Art. 28

Bei besonders schwerwiegenden Fällen können die Finanzhilfen und die Finanzierung nicht über den Fonds sichergestellt werden, da das Gefüge komplett aus dem Gleichgewicht geriete und die übrigen Aufgaben im Bereich der belasteten Standorte nicht mehr wahrgenommen werden könnten. Deponien, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert wurden und deren Untersuchung, Überwachung und Sanierung aller Voraussicht nach insgesamt mehr als zehn Millionen Franken kosten werden, werden deshalb vom Fonds ausgeklammert. Dabei geht es nicht darum, den Gemeinwesen die im Gesetz vorgesehenen Finanzhilfen vorzuenthalten, sondern darum, diese Hilfen über einen vom Grossen Rat verabschiedeten Verpflichtungskredit sicherzustellen. Mit der sinngemässen Anwendung der Artikel 21 bis 25 wird festgelegt, dass der Grosse Rat die Gemeinwesen, die normalerweise in den Genuss der kantonalen Finanzhilfe hätten kommen sollen, genauso – weder besser noch schlechter – behandeln muss wie diejenigen, die Beiträge vom Fonds erhalten.

Art. 29–30: Straf- und Schlussbestimmungen

Art. 29

Die Kantone sind befugt, die Widerhandlungen gegen das kantonale Verwaltungs- und Prozessrecht mit Sanktionen zu bedrohen (Art. 335 Abs. 2 StGB).

Im Vorentwurf werden folgende Fälle als Übertretungen definiert:

- Nichterfüllung der Meldepflicht nach Artikel 9;
- Nichteinreichung der Deklaration trotz Aufforderung oder Unterbreitung von Angaben, die für die Festlegung der kantonalen Abgabe ungenügend sind;
- Erschleichen eines zu tiefen Abgabebetrag mit falschen oder unvollständigen Angaben bzw. Versuch, dies zu tun.

Sofern anderslautende Bestimmungen fehlen, sind Widerhandlungen gegen das kantonale Recht auch dann strafbar, wenn sie fahrlässig begangen wurden (Art. 10 Abs. 2 des Einführungsgesetzes vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch – EGStGB).

In den ersten beiden Fällen beträgt die Busse maximal 10 000 Franken, was dem im Strafgesetzbuch definierten Betrag bei Übertretungen entspricht (Art. 106 Abs. 1 StGB). Im dritten Fall beträgt die Busse nach dem Beispiel des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (Art. 220 DStG) höchstens das Dreifache des hinterzogenen Betrags. Bei Fahrlässigkeit beträgt die Busse wie in den ersten beiden Fällen höchstens 10 000 Franken.

Absatz 3 behält Artikel 41 SubG vor, der das Erlangen von Subventionen durch unrichtige oder unvollständige Angaben unter Strafe stellt.

Unerlaubte Eingriffe in einem belasteten Standort werden nicht unter Strafe gestellt, da das Fehlen der Baubewilligung bereits unter Artikel 173 RPBG fällt. Vergehen und Übertretungen im Bereich des Umweltschutzes werden in den Strafbestimmungen des Vorentwurfs ebenso wenig behandelt, da dies in die alleinige Kompetenz des eidgenössischen Gesetzgebers fällt, der diesen Bereich abschliessend behandelt.

5 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Für den Staat Freiburg hat der Vorentwurf mit Ausnahme der Verwaltung des Fonds, der Einführung neuer Verfahren (Bewilligung, auf einem belasteten Standort zu bauen; Anmerkung im Grundbuch; usw.) und der Speisung des Fonds, wenn die Einnahmen aus den Abgaben sich als nicht kostendeckend erweisen sollten, keine direkten Folgen. Mit dem Fonds werden die Massnahmen finanziert, die zulasten des Staats gehen, wenn der Verursacher nicht auffindbar oder zahlungsunfähig ist. Damit wird der ordentliche Voranschlag entlastet. Allerdings: Massnahmen, die der Staat als Inhaber oder Betreiber des Standorts treffen muss, werden weiterhin über den ordentlichen Voranschlag finanziert werden müssen.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes wird eine Vollzeitstelle geschaffen werden müssen, um den Fonds und die neuen Verfahren zu verwalten.

Für die Gemeinwesen – insbesondere die Gemeinden – wird der kantonale Altlastenfonds eine Entlastung ihres Budgets zur Folge haben, da Finanzhilfen für Massnahmen im Zusammenhang mit ehemaligen Gemeindedepotien (30 %) und Schiessanlagen (8000 Franken pro Scheibe bei 300-m-Anlagen) vorgesehen sind. Dies ergibt über einen Zeitraum von 20 Jahren einen Betrag von jährlich rund 800 000 Franken.

6 FOLGEN DES VORENTWURFS FÜR DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Der Vorentwurf hat keine Auswirkungen auf die heutige Kompetenzordnung im Bereich des Umweltschutzes im Allgemeinen oder der Sanierung von Altlasten im Besonderen. Der Vorentwurf unterstützt die Gemeinden vielmehr bei der Finanzierung der Untersuchung, Überwachung und Sanierung ihrer ehemaligen Deponien.

7 AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Auf der Ebene des Umweltschutzes erleichtert der Vorentwurf eindeutig die Umsetzung von Massnahmen, mit denen der Eintrag von Schadstoffen in Gewässer und Böden verringert und überwacht werden kann. Auf der Ebene der Gesellschaft trägt der Vorentwurf über eine bessere Qualität des konsumierten Wassers, der Luft und der landwirtschaftlich genutzten Böden zu einer Verbesserung der Gesundheit bei. Wirtschaftlich gesehen entlastet der Vorentwurf die öffentlichen Finanzen (Kanton und Gemeinden) weil er eine bei der Ablagerung von Abfällen erhobene Abgabe einführt. Für bestimmte private Wirtschaftszweige ist der Vorentwurf hingegen insofern weniger vorteilhaft, als die Ablagerung von Abfällen verteuert wird.

8 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, ÜBEREINSTIMMUNG MIT BUNDESRECHT UND EUROKOMPATIBILITÄT

Der Vorentwurf ist sowohl in Bezug auf die eingeführten Instrumente als auch in Bezug auf das materielle Recht verfassungsmässig. Er stützt sich auf das Recht der Kantone, zur Finanzierung der Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten eigene Abgaben vorzusehen (Art. 32e Abs. 6 USG). Der Vorentwurf steht ausserdem im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union.

Abkürzungen

ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
VRG	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
EGZGB	Einführungsgesetz vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg
EGStGB	Einführungsgesetz vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch
RPBG	Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008
ABG	Gesetz vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern

SVOG	Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz
SubG	Subventionsgesetz vom 17. November 1999
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs
AltIV	Bundesverordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung)
VASA	Bundesverordnung vom 26. September 2008 über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren
RPBR	Ausführungsreglement vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz
KomR	Reglement vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates
BGer	Bundesgericht
