

§ 8 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Nachsorge von Deponien)

Die Vorlage im Überblick

Deponien müssen am Ende ihrer Nutzungsdauer nach Massgabe des Bundesrechts ordnungsgemäss abgeschlossen werden. Nach Abschluss der Deponie sind der Unterhalt der Anlagen und die allgemeine Nachsorge sicherzustellen. Die Nachsorgephase beinhaltet die Sicherung und die Beobachtung der Deponie. Am Ende dieser Phase sollte die Deponie in einem Zustand sein, in dem sie die Umwelt nicht mehr beeinträchtigt. Diese Phase kann mehrere Jahrzehnte dauern.

Zudem ist dafür Gewähr zu bieten, dass eine nachträgliche Sanierung der Deponie nicht zulasten der Allgemeinheit erfolgt. Artikel 32b Absatz 1 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (USG) sieht vor, dass Inhaber von Deponien die Deckung der Kosten für Abschluss, Nachsorge und Sanierung durch Rückstellungen, Versicherungen oder in anderer Form sicherzustellen haben.

Mit dieser Vorlage sollen für die in Betrieb stehenden und geplanten Deponien im Kanton Glarus genaue Regeln für die Nachsorge und deren Finanzierung festgelegt werden. Insbesondere soll sichergestellt werden, dass die Deponieinhaber Finanzmittel für die Nachsorge bereitstellen. Zudem soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, eine Nachsorgeverordnung zu erlassen. Diese regelt die Pflichten der Deponieinhaber und die Zahlungskonditionen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Deponien müssen am Ende ihrer Nutzungsdauer nach Massgabe des Bundesrechts ordnungsgemäss abgeschlossen werden. Nach Abschluss der Deponie sind der Unterhalt der Anlagen und die allgemeine Nachsorge sicherzustellen. Die Nachsorgephase beinhaltet die Sicherung und die Beobachtung der Deponie. Am Ende dieser Phase sollte die Deponie in einem Zustand sein, in dem sie die Umwelt nicht mehr beeinträchtigt.

Zudem ist dafür Gewähr zu bieten, dass eine nachträgliche Sanierung der Deponie nicht zulasten der Allgemeinheit erfolgt. Artikel 32b Absatz 1 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (USG) sieht vor, dass Inhaber von Deponien die Deckung der Kosten für Abschluss, Nachsorge und Sanierung durch Rückstellungen, Versicherungen oder in anderer Form sicherzustellen haben.

Die Kantone können gemäss Artikel 32e Absatz 6 USG eigene Abgaben zur Finanzierung von Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte vorsehen. Der Kanton Glarus hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und 1990 im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, EG USG) die Grundlage für eine Deponieabgabe im Hinblick auf Sanierungen (Art. 35 EG USG) geschaffen. Der Regierungsrat erliess 2004 die Verordnung über die Erhebung einer Abgabe auf die Deponierung von Abfällen (Deponieabgabeverordnung, DAV). Aus dem Altlastenfonds werden die Kosten von Altlastensanierungen gedeckt. Seit der Änderung des Kantonalen Umweltschutzgesetzes im Jahr 2018 ist auch die Mitfinanzierung von Bodensanierungen möglich. Es besteht jedoch weder eine kantonale gesetzliche Grundlage noch ein Finanzgefäss für die Nachsorge von Deponien.

Einzelne Kantone wie etwa Zürich haben hingegen zusätzlich einen speziellen Nachsorgefonds zur Finanzierung der Kosten der Nachsorge geschaffen. Der Kanton Glarus beabsichtigt ebenfalls, einen solchen zweckgebundenen Nachsorgefonds einzurichten. In diesen stellen die Deponieinhaber die Finanzmittel ein, um die Finanzierung der Nachsorge zu gewährleisten.

In Artikel 43 der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA) sind detaillierte Vorgaben für die Nachsorge von Deponien aufgeführt. Diese müssen beim Abschluss von Deponien umgesetzt werden. Die Kantone haben die Aufgabe, mit der letzten Betriebsbewilligung einer Deponie die Dauer der Nachsorgephase festzulegen. Diese kann mehrere Jahrzehnte dauern.

Mit dieser Vorlage sollen für die in Betrieb stehenden und geplanten Deponien genaue Regeln für die Nachsorge und deren Finanzierung festgelegt werden. Insbesondere soll sichergestellt werden, dass Finanzmittel für eine Nachsorge durch die Deponieinhaber zur Verfügung gestellt werden. Zudem soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, analog zur Deponieabgabeverordnung eine Nachsorgeverordnung (NSV) zu erlassen. Diese regelt die Pflichten der Deponieinhaber und die Zahlungskonditionen.

2. Deponien im Kanton Glarus

Die Deponie Ardega (Typ A und B) in Filzbach (Gäsi) wird in den nächsten 15–20 Jahren geschlossen. Im Jahr 2020 wurde in Schwanden die Deponie Däniberg (Typ A) eröffnet. Bewilligungsverfahren für zusätzliche Deponien des Typs A sind in den Gemeinden Glarus und Glarus Nord im Gange. Gleichzeitig wird eine Nachfolgedepone für die Deponie Ardega gesucht. Es ist damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren ein bis zwei Standorte für zukünftige Deponien im Richtplan festgelegt werden. Deponien des Typs C, D oder E sind im Kanton Glarus vorläufig nicht geplant. Eine allfällige Nachfolgedepone für die heutige Schlackendepone der Kehrlichtverbrennungsanlage Linth ist in der Region Ausserschwyz vorgesehen. Die Werksdeponie Limmerntobel der Kraftwerke Linth-Limmern wurde im Jahre 2015 geschlossen und befindet sich heute in der Nachsorgephase.

3. Nachsorgeplanung und Kosten

Die voraussichtlichen Kosten der Nachsorge werden basierend auf einer Nachsorgeplanung pro Deponie separat ermittelt. Dabei werden die topografischen, deponietypischen, ökologischen und historischen Kriterien berücksichtigt. Die Höhe der Kosten für die Nachsorge hängt stark vom Deponietyp sowie insbesondere von deponiehistorischen Gegebenheiten ab. Der Deponiebetreiber muss für die Betriebsbewilligung ein Vorsorgekonzept einreichen. Bestandteil des Vorsorgekonzepts ist auch die Kostenabschätzung für die Nachsorge. Das Konzept ist durch ein ausgewiesenes Fachbüro zu erstellen, welches auch die Höhe des zu entrichtenden Nachsorgebetrags gutachterlich herleitet. Gestützt auf diese Angaben wird der zu entrichtende Betrag verfügt. Ein fixer Abgabebetrag pro Kubikmeter Deponiegut (analog Deponieabgabeverordnung), pro Jahr Laufzeit oder ähnliche Grössen sind für die Nachsorge nicht zielführend. Der Finanzbedarf für die Nachsorge kann nicht abgestützt auf nur einen oder wenige Parameter definiert werden. Da gemäss Artikel 40 Absatz 4 VVEA die Betriebsbewilligung alle fünf Jahre erneut erteilt werden muss, kann auch die Höhe des Abgabebetrags bei Bedarf nach oben oder unten korrigiert werden.

4. Vernehmlassung

Mit Ausnahme der Gemeinde Glarus Süd waren alle Vernehmlassungsteilnehmenden mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden.

Mehrere Vernehmlassungen forderten jedoch Präzisierungen und Ergänzungen zur Ermittlung der Kosten der Nachsorge, deren Abrechnung, zur Verantwortung für die Ausführung und zur möglichen Querfinanzierung von unterschiedlichen Nachsorgeprojekten in der NSV. Absatz 4 von Artikel 35a EG USG nimmt das Anliegen insofern auf, als es den durch den Regierungsrat zu regelnden Inhalt näher bestimmt. Es ist nicht von einer Querfinanzierung der unterschiedlichen Nachsorgeprojekte auszugehen, bloss weil die Mittel für alle Deponien in einen einzigen Fonds fliessen. Die jährlich fälligen Tranchen zur Finanzierung der Nachsorge werden auch bei langen Deponielaufzeiten regelmässig überprüft und nach Bedarf angepasst. Den Fonds in unterschiedliche Teilfonds pro Deponie zu unterteilen, würde einen zu grossen administrativen Aufwand mit sich bringen.

Zwei weitere Forderungen wurden berücksichtigt:

- Der Kanton muss vom Deponieinhaber in jeder (anstatt nur in der letzten) Bewilligungsperiode der Deponie oder eines Deponie-Abschnitts die erforderlichen Finanzmittel einfordern können.
- In der NSV muss eine nicht abschliessende Aufzählung der Deponie-Typen gewählt werden, damit eine allfällige Deponie-Bewilligung des Typs C, D oder E keine Gesetzesanpassung zur Folge hätte.

Die Gemeinde Glarus Süd sprach sich gegen die geplante Gesetzesrevision aus. Sie begründete dies damit, dass eine zusätzliche Abgabe den Deponiebetrieb unnötig verteuere. Die Finanzierung der Nachsorge müsse bei der Gemeinde liegen, wenn diese Deponieinhaberin ist. Aus Sicht des Regierungsrates ist es jedoch nicht zweckmässig, Private und Gemeinden unterschiedlich zu behandeln. Die meisten Deponien werden durch Private betrieben. Weiter sollen die finanziellen Mittel nicht für neue Deponien, sondern für die Langzeithaltung und den Langzeitunterhalt eingesetzt werden.

5. Erläuterungen zur Bestimmung

Artikel 35a; Nachsorge von Deponien

Artikel 35 EG USG regelt heute die Abfallabgabe von Deponien für die Sanierung von Altlasten. Diese Bestimmung wird durch einen neuen Artikel 35a (Nachsorge von Deponien) ergänzt. Gemäss Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe c VVEA erteilt die kantonale Behörde die Betriebsbewilligung für eine Deponie oder ein Kompartiment, wenn der Nachweis der Deckung der Kosten für die voraussichtlich notwendige Nachsorge erbracht ist. Ausserdem ist in Artikel 40 Absatz 4 VVEA festgehalten, dass die Behörde die Betriebsbewilligung auf höchstens fünf Jahre befristet. Laut Artikel 43 Absatz 4 VVEA legt die kantonale Behörde zudem anlässlich

der letzten Betriebsbewilligung einer Deponie oder eines Kompartiments die Dauer der Nachsorgephasen und die Pflichten des Inhabers der Deponie fest.

Gemäss dem neuen Artikel 35a Absatz 1 EG USG kann der Kanton vom Inhaber der Deponie eine Abgabe für die Nachsorge erheben. Die Abgabe für die Nachsorgephase kann er in jeder Bewilligungsperiode der Deponie oder eines Deponie-Kompartiments erheben (Abs. 2). Auf diese Weise wird sichergestellt, dass bei Betriebsende die nötigen Mittel für die Nachsorge zur Verfügung stehen. Da eine Betriebsbewilligung auf jeweils fünf Jahre befristet wird, können die finanziellen Mittel für die Nachsorgephase auch bei Deponien, welche bereits in Betrieb sind, eingefordert werden. Die Abgaben fliessen in einen Nachsorgefonds (Abs. 3). Die Nachsorge kann vom Inhaber der Deponie, vom Grundeigentümer, von einem Beauftragten oder vom Kanton innerhalb der in der letzten Betriebsbewilligung festgelegten Zeitperiode ausgeführt werden.

Der Regierungsrat erlässt weitere Regelungen in der Nachsorgeverordnung (Abs. 4). Insbesondere legt er den Abgabesatz, die Zahlungskonditionen sowie die Veranlagungs- und Bezugsbehörde fest.

6. Inkrafttreten

Die Änderung soll per 1. Januar 2024 in Kraft treten.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit der Änderung des Kantonalen Umweltschutzgesetzes sind keine direkten finanziellen Auswirkungen verbunden. Die Nachsorge muss grundsätzlich vom Deponieinhaber bezahlt werden. Mit der allfälligen Vorauszahlung der erforderlichen Mittel erhält der Kanton aber die Sicherheit, dass genügend Geld für die ganze Nachsorgephase zur Verfügung steht. Auf diese Weise kann das Risiko für den Kanton vermindert werden. Grössere personelle Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Präsidium von Landrätin Cinia Schriber, Mitlödi, befasste sich mit der Vorlage. Die Kommission trat einstimmig auf die Vorlage ein und beriet diese intensiv wie auch kontrovers. Eine Kommissionsminderheit setzte sich dafür ein, auf die Vorlage zu verzichten. Sie vertrat die Meinung, dass die Nachsorge einer Deponie bislang auch mit einer individuellen Handhabung und ohne genaue Regelung funktioniert habe und nur zwei Deponien im Kanton vorhanden seien. Eine Mehrheit der Kommission sprach sich jedoch für eine Nachsorgeregelung aus. Es solle schon während der Planungsphase einer Deponie ein Konzept vorhanden sein, das vorausschauend die Dauer der Nachsorge, die Pflichten des Deponieinhabers während der Nachsorge und die Nachsorgekosten regelt. Zudem sei mit der Abgabe in den Nachsorgefonds während des Deponiebetriebs gewährleistet, dass die finanziellen Mittel für die Nachsorge der Deponie zur Verfügung stehen. Es geht um eine Minimierung des Risikos, dass ein allfälliger nachfolgender Inhaber oder gar der Steuerzahler für die Nachsorge einer Deponie aufkommen muss.

In der Detailberatung wurden keine Änderungen in die Vorlage eingebracht. Mit knappem Mehr beantragte die Kommission dem Landrat, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

8.2. Landrat

Im Plenum war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten; sie warf keine grossen Wellen. Die wenigen Votanten sprachen sich für Zustimmung zur Vorlage aus. Die Bundesgesetzgebung verlange, dass die Nachsorge von Deponien nicht zulasten der Allgemeinheit geht. Der letzte Inhaber einer Deponie müsse auch nicht mehr befürchten, dass er die ganze Nachsorge finanzieren muss, weil schon von Anfang an Geld für die Nachsorge zurückgelegt wurde. Es werde in Zukunft weitere Deponien geben. Dann stehe eine Regelung bereit; man reagiere nicht bloss, sondern plane voraus. Nachsorge sei Pflicht. Diese Gesetzesänderung erlaube eine saubere, einheitliche Regelung für die heutigen und künftigen Deponien.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit, der Ergänzung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz zuzustimmen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VIII B/1/3, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, EG USG) vom 7. Mai 1989 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 35a (neu)

Nachsorge von Deponien

¹ Der Kanton kann vom Inhaber einer Deponie eine Abgabe für die Nachsorge erheben.

² Die Abgabe kann in jeder Bewilligungsperiode der Deponie oder eines Kompartiments erhoben werden.

³ Die Abgabe fliesst in einen Nachsorgefonds. Dieser dient der Finanzierung der erforderlichen Nachsorgearbeiten.

⁴ Der Regierungsrat legt insbesondere den Abgabesatz, die Zahlungskonditionen sowie die Veranlagungs- und Bezugsbehörde fest und regelt die Ausführung der Nachsorge.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.