

An den Landrat

Glarus, 22. November 2022

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

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. 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. 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 Inhaberinnen und 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 eine Mitfinanzierung von Bodensanierungen möglich.

Hingegen haben einzelne Kantone wie etwa Zürich zusätzlich einen speziellen Nachsorgefonds zur Finanzierung der Kosten der Nachsorge geschaffen. Der Kanton Glarus beabsichtigt ebenfalls, einen zweckgebundenen Nachsorgefonds einzurichten. In diesen stellen die Deponieinhaber die entsprechenden 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. Dabei müssen die minimalen Vorgaben des Bundes eingehalten werden.

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.

Im neuen Artikel 35a EG USG soll die Nachsorge von Deponien geregelt werden. Zudem soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, analog zur Deponieabgabeverordnung eine Nachsorgeverordnung zu erlassen. Die Nachsorgeverordnung (NSV) 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 abgeschlossen. 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 Nachfolgedeponie für die Deponie Ardega gesucht. Es ist damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren ein bis zwei Standorte im kantonalen Richtplan für zukünftige Deponien festgelegt werden. Deponien des Typs C, D oder E sind vorläufig im Kanton Glarus nicht geplant. Eine allfällige Nachfolgedeponie für die heutige Schlackendeponie der Kehrichtverbrennungsanlage Linth ist in Ausserschwyz geplant. Die Werksdeponie Limmerntobel der Kraftwerke Linth-Limmern wurde im Jahre 2015 abgeschlossen und befindet sich heute in der Nachsorgephase.

3. Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zur Änderung des EG USG dauerte vom 14. Juni bis am 31. August 2022. Alle drei Gemeinden sowie fünf Parteien (SP, Die Mitte, Grüne, SVP, Grünliberale) haben an der Vernehmlassung teilgenommen. Verwaltungsintern haben sich das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) und das Departement Finanzen und Gesundheit (DFG) geäußert.

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

Das DFG, die Gemeinde Glarus sowie einzelne Parteien (Die Mitte, Grüne) verlangten 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. Es wurden auch Fragen aufgeworfen, wie die Vorausabgaben in den Nachsorgefonds und die abschliessende Berechnung der effektiven Kosten gehandhabt werden. Absatz 4 von Artikel 35a EG USG nimmt das Anliegen insofern auf, als es den durch den Regierungsrat zu regelnden Inhalt näher bestimmt.

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) oder pro Jahr Laufzeit oder ähnliche Grössen sind für die Nachsorge nicht zielführend. Der Finanzmittelbedarf 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.

Es ist nicht von einer Querfinanzierung der unterschiedlichen Nachsorgeprojekte auszugehen. 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 grossen administrativen Aufwand mit sich bringen.

Die Grünliberalen forderten, dass der Kanton vom Deponieinhaber in jeder (anstatt nur in der letzten) Bewilligungsperiode der Deponie oder eines Deponie-Kompartiments die erforderlichen Finanzmittel einfordern kann. Sie regten zudem an, dass in der NSV eine nichtabschliessende Aufzählung der Deponie-Typen gewählt wird, damit eine allfälligen Deponie-Bewilligung des Typs C, D oder E keine Gesetzesanpassung zur Folge hätte. Beide Anträge werden berücksichtigt.

Die Gemeinde Glarus Süd sprach sich gegen die geplante Gesetzesrevision aus. Sie begründete dies damit, dass eine zusätzliche Abgabe den Deponiebetrieb unnötig verteuert. Die Gemeinde Glarus Süd ist als Deponieinhaberin der Deponie Däniberg direkt von den neuen Bestimmungen betroffen. Sie wollte, dass die Finanzierung der Nachsorge bei der Gemeinde liegt, wenn diese Deponieinhaberin ist. Die Gemeinde Glarus Süd schlug vor, dass die Gemeinde als Deponieinhaberin selber Rückstellungen bildet, indem sie zum Beispiel ein Bank-Sperrkonto einrichtet. So stünden überschüssige Finanzmittel aus den Nachsorge-Rückstellungen für den Betrieb einer allfälligen neuen Deponie zur Verfügung. Der Regierungsrat erachtet es jedoch als nicht zweckmässig, Private und Gemeinden als Betreiber unterschiedlich zu behandeln. Die meisten Deponien werden durch Private betrieben. Weiter sollen die finanziellen Mittel nicht für neue Deponien, sondern für die Langzeithaftung und den Langzeitunterhalt eingesetzt werden.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 35a; Nachsorge von Deponien

Der 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 der Inhaberin oder Inhabers der Deponie fest.

Gemäss Artikel 35a Absatz 1 EG USG kann der Kanton von der Inhaberin oder dem 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, zu einem späteren Zeitpunkt eingefordert werden. Die Abgaben fliesen 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.

5. Personelle und finanzielle 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 Kosten erhält der Kanton aber die Sicherheit, dass genügend Mittel für die ganze Nachsorgephase zur Verfügung stehen. Auf diese Weise kann das Risiko für den Kanton vermindert werden.

Grössere personelle Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

6. Inkrafttreten

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

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Gesetzesänderung zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse
- Entwurf Nachsorgeverordnung