
Master-Prüfung

Modul: Umweltrecht

5. Januar 2016, 08.00–10.00 Uhr

Dauer: 120 Minuten

Wichtige Hinweise:

- Kontrollieren Sie bitte sowohl bei Erhalt als auch bei Abgabe der Prüfung die Anzahl der **Aufgabenblätter**. Die Prüfung umfasst (mit diesem Deckblatt) vier Seiten und vier Aufgaben.
- Bringen Sie auf dem ersten Blatt einen Hinweis an, falls Ihre **Muttersprache nicht Deutsch** ist.
- Sämtliche Antworten auf die gestellten Fragen sind zu **begründen**. Die Begründungen sind auszuformulieren. Blosser Stichwörter genügen nicht.
- Zu einer vollständigen Lösung gehört stets auch die genaue Angabe der massgebenden **Rechtsnormen**.
- Sehr gute Ausführungen werden mit **Zusatzpunkten** honoriert. Auf eine sorgfältige Argumentation legen wir bei der Bewertung grosses Gewicht.
- Die vier Aufgaben dürfen in beliebiger **Reihenfolge** beantwortet werden. Innerhalb einer Aufgabe wird empfohlen, die Reihenfolge der einzelnen, mit Kleinbuchstaben bezeichneten Fragen einzuhalten. Beginnen Sie bei jeder Frage auf einem **neuen Blatt**.
- Den einzelnen Fragen kommt bei der Bewertung ein unterschiedliches Gewicht zu (siehe die entsprechenden Angaben bei den Fragen). Teilen Sie deshalb die Zeit richtig ein. Das Total beträgt **70 Punkte**.
- Studieren Sie die Sachverhalte, die einschlägigen Rechtsnormen und die Fragen **gründlich**, bevor Sie mit Schreiben beginnen.

Viel Erfolg!

Aufgabe 1**(26 Pt.)**

Der Kanton X plant die Lärmsanierung einer in den 1960er-Jahren gebauten Kantonsstrasse, welche die Stadt Y durchquert. Bei zahlreichen Gebäuden entlang dieser Strasse sind die Immissionsgrenzwerte, bei einigen sogar die Alarmwerte überschritten.

Die Erstellung von Lärmschutzwänden fällt wegen einer zu geringen Strassenbreite, aber auch aus städtebaulichen Gründen ausser Betracht. Das Sanierungsprojekt sieht deshalb lediglich den Einbau von Schallschutzfenstern an den Gebäuden mit Alarmwertüberschreitungen vor.

Der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) ist mit diesem Vorgehen nicht einverstanden und verlangt vom Kanton X Folgendes:

- Einerseits sei zu prüfen, ob eine Verlagerung des Verkehrs auf andere Strassen in Betracht komme und wie sich dies in lärmässiger Hinsicht auswirken würde. Hierzu seien entsprechende Varianten auszuarbeiten.
- Andererseits seien – wenn eine Verkehrsverlagerung nicht in Betracht komme – zu Lasten des Kantons X Schallschutzfenster in sämtlichen Gebäuden einzubauen, bei denen die Immissionsgrenzwerte überschritten sind (also nicht wie vorgesehen erst ab Überschreitung der Alarmwerte).

- a) Sind diese beiden Forderungen des VCS aus rechtlicher Sicht berechtigt? (12)
- b) Kann der VCS gegen die Festsetzung des Sanierungsprojekts durch die Baudirektion des Kantons X ein Rechtsmittel ergreifen? (14)

Aufgabe 2**(12 Pt.)**

Auf den Wegen und Plätzen in der Siedlung "Elsässli" in D., einer ehemaligen Arbeitersiedlung, wurden – mit grosser Wahrscheinlichkeit vor 1950 – Teerplatten verlegt. Diese stammten von der Dachabdeckung einer Fabrikhalle, deren Dach damals ersetzt werden musste.

Im Herbst 2010 stellten die zuständigen Behörden fest, dass der Oberboden im Bereich der (in der Zwischenzeit teilweise entfernten) Teerplatten ausserordentlich stark mit Polyzyklischen Aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) belastet ist. Gewisse PAK wirken krebs-erregend.

Handelt es sich beim belasteten Aussenbereich der Siedlung "Elsässli" um eine Altlast im Sinne des Altlastenrechts?

Aufgabe 3**(14 Pt.)**

Auf einem 38'000 m² grossen Areal in der Industriezone von S. richtete A einen Handelsplatz für Occasionsautos her. Hierzu liess er auf dem planierten Untergrund 7'600 m³ Mischabbruchgranulat (d.h. zerkleinertes und gereinigtes Rückbaumaterial aus Beton, Backstein, Kalksandstein, Naturstein usw.) verteilen und mit einer Walze mechanisch verfestigen, so dass daraus eine kompakte, 20 cm dicke Schicht entstand.

Das kantonale Amt für Umweltschutz forderte A in der Folge auf, über dieser Schicht eine wasserundurchlässige Deckschicht (d.h. einen Asphalt- oder Betonbelag) anzubringen, um zu verhindern, dass Regenwasser in den Untergrund gelangt. Andernfalls drohe eine Auswaschung von Schadstoffen aus den mineralischen Recyclingmaterialien.

Weil A sich weigert, eine Deckschicht anzubringen, erlässt das Amt für Umweltschutz eine entsprechende Verfügung. A erhebt dagegen Beschwerde und macht geltend, die angeordnete Massnahme entbehre einer gesetzlichen Grundlage. Sie sei daher unzulässig.

Trifft A's Auffassung zu? (Prüfen Sie alle in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen.)

Aufgabe 4**(18 Pt.)**

Der Bundesrat verabschiedete am 28. Oktober 2015 – zusammen mit der zugehörigen Botschaft – folgenden Entwurf eines neuen Verfassungsartikels über ein Klima- und Energielenkungssystem (BBl 2015 7925 f.):

Art. 131a Klima- und Stromabgaben

¹ Zur Verminderung von Treibhausgasemissionen und zur Förderung eines sparsamen und rationellen Energieverbrauchs kann der Bund eine Abgabe auf Brenn- und Treibstoffen (Klimaabgabe) und eine Stromabgabe erheben.

² Die Abgaben werden so bemessen, dass sie einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klima- und Energieziele des Bundes leisten.

³ Der Bund nimmt Rücksicht auf Unternehmen, deren Betrieb oder Produktion besonders treibhausgas- oder energieintensiv ist.

⁴ Die Erträge der Abgaben werden an die Bevölkerung und an die Wirtschaft rückverteilt.

⁵ [...]

Art. 197 Ziff. 12

12. Übergangsbestimmungen zu Art. 131a (Klima- und Stromabgaben)

¹ Die CO₂-Abgabe nach bisherigem Recht wird mit der Einführung der Klimaabgabe abgelöst. [...]

² Die Klima- und Stromabgaben werden schrittweise erhöht, soweit es die angestrebte Lenkungswirkung erfordert.

³ Fördermassnahmen, die nach bisherigem Recht aus den Erträgen der CO₂-Abgabe finanziert und im neuen Recht weitergeführt werden, sind schrittweise abzubauen und innerhalb von fünf Jahren ab der Einführung der Klimaabgabe aufzuheben.

[...]

- a) Worin *unterscheidet* sich die im Entwurf vorgeschlagene Klimaabgabe von der heutigen CO₂-Abgabe? (10)
- b) Worin *unterscheidet* sich die im Entwurf vorgeschlagene Klimaabgabe von den in Art. 32a USG vorgesehenen Abgaben? (8)

Hinweis: Lassen Sie bei beiden Fragen die ebenfalls vorgesehene Stromabgabe ausser Betracht, ebenso den Umstand, dass die Klimaabgabe nach Annahme des Verfassungsartikels vom Gesetzgeber noch näher geregelt werden müsste.

Master-Prüfung**Modul: Umweltrecht****5. Januar 2016, 08.00–10.00 Uhr**

Musterlösung und Korrekturanleitung

ZP = Zusatzpunkt(e)

Aufgabe 1**26 Pt.****a)****12 Pt.**

Einordnung: Bei der in den 1960er-Jahren, also vor dem Inkrafttreten des USG (1985) erstellten Kantonsstrasse handelt es sich um eine in lärmrechtlicher Hinsicht sanierungsbedürftige Altanlage im Sinn von Art. 20 USG, weil grossteils die IGW, zum Teil sogar die Alarmwerte überschritten sind. (3)

Zu den beiden Forderungen des VCS:

- *Verkehrsverlagerung:* Art. 20 USG ändert nichts daran, dass eine sanierungsbedürftige (alte) Strasse grundsätzlich gemäss Art. 16–18 USG zu sanieren ist. Als Sanierungsmassnahmen in Betracht zu ziehen sind sämtliche möglichen bzw. geeigneten Massnahmen an der Quelle. Hierzu kann auch eine Verkehrsverlagerung gehören, wobei genau zu prüfen wäre, ob eine solche nicht andernorts zu (unerwünschten) Lärmzunahmen führt. Diesfalls könnte die Eignung der Massnahme im Einzelfall in Frage gestellt sein. Dies ändert aber nichts daran, dass es sich um eine grundsätzlich in Betracht zu ziehende Sanierungsmassnahme handelt. (5)

Fazit: Die Forderung des VCS, dies zu prüfen, ist berechtigt. (1)

- *Schallschutzfenster ab IGW-Überschreitung:* Wie dargelegt handelt es sich um eine Altanlage gemäss Art. 20 USG (Punkte hierzu bereits oben). Die Lärmsanierung führt klarerweise nicht zu einer wesentlichen, neubauähnlichen Änderung der Strasse im Sinn von Art. 25 USG. In Anwendung von Art. 20 Abs. 1 USG besteht deshalb eine Pflicht zum Einbau von Schallschutzfenstern erst ab einer Überschreitung der Alarmwerte. (2)

Fazit: Die Forderung des VCS ist nicht berechtigt. (1)

b)**14 Pt.**

Der VCS ist als gesamtschweizerische Organisation, welche ideelle Zwecke verfolgt, eine beschwerdeberechtigte Organisation im Sinn von Art. 55 Abs. 1 und 3 USG i.V.m. dem Anhang der VBO (ZP). Die Festsetzung des Sanierungsprojekts stellt eine Verfügung bzw.

einen Sondernutzungsplan dar, der prozessual einer Verfügung im Sinn von Art. 55 Abs. 1 USG gleichzusetzen ist (ZP). (3)

Allerdings steht das Verbandsbeschwerderecht nur im Zusammenhang mit der Planung, Errichtung oder Änderung einer UVP-pflichtigen Anlage offen (Art. 55 Abs. 1 USG) (2). Hauptstrassen, die mit Bundesgeldern ausgebaut werden, bzw. andere Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen stellen zwar UVP-pflichtige Anlagentypen dar (Anhang UVPV, Nrn. 11.2 und 11.3) (2). Selbst wenn es sich bei der vorliegenden Kantonsstrasse um eine solche Strasse handelt (was wohl zutreffen dürfte) (1), steht vorliegend jedoch nicht die Erstellung, sondern die blosser Lärmsanierung der Strasse in Frage (1). Als solche wäre sie nur UVP-pflichtig, wenn es sich um eine (wesentliche) Änderung im Sinn von Art. 2 Abs. 1 UVPV handeln würde (2). Dies wäre lediglich dann der Fall, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft (lit. a) bzw. – nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – wenn die Sanierung zu einer ins Gewicht fallenden Veränderung der Umweltbelastung führen kann (1). Bei einer reinen Lärmsanierung wie der vorliegenden ist dies offenkundig nicht der Fall, weil sie lediglich eine Verringerung der Umweltbelastung zur Folge hat (1). (10)

Fazit: Mangels UVP-Pflicht ist der VCS somit nicht beschwerdeberechtigt. (1)

Aufgabe 2

12 Pt.

Vgl. BGer, Urteil 1C_609/2014 vom 3. August 2015

Der Aussenbereich der Siedlung "Elsässli" weist eine beschränkte Ausdehnung im Sinn von Art. 2 Abs. 1 AltIV auf (2). Aufgrund der massiven PAK-Gehalte ist der Oberboden im Bereich der Teerplatten belastet (1). Die Belastung mit krebserregenden Stoffen kann – im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 2 AltIV – zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder es besteht zumindest die konkrete Gefahr, dass solche Einwirkungen entstehen (3). Diese Voraussetzungen des Altlastenbegriffs sind somit erfüllt. (6)

Im Weiteren sind drei (gleichwertige) Argumentationslinien denkbar: (6)

- Die Teerplatten waren bereits im Zeitpunkt ihrer Verlegung mit PAK belastet, weshalb ihre Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten war. Es handelte sich mithin um Abfall im objektiven Sinn gemäss Art. 7 Abs. 6 USG. Ihre Ablagerung auf den Wegen und Plätzen der Siedlung führte demzufolge zu einem Ablagerungsstandort im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV. *Fazit:* Es handelt sich um eine Altlast.
- Die Teerplatten, obwohl bereits im Zeitpunkt der Verlegung mit PAK belastet und damit objektiver Abfall im Sinn von Art. 7 Abs. 6 USG (öffentliches Entsorgungsinteresse), wurden auf den Wegen und Plätzen der Siedlung nicht abgelagert, sondern als Baustoff verwendet (Verwertung). Demzufolge handelt es sich nicht um einen Ablagerungsstandort im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV (ebensowenig um einen Betriebsstandort oder einen Unfallstandort im Sinn von lit. b bzw. c). *Fazit:* Es handelt sich nicht um einen belasteten Standort im Sinn des Altlastenrechts, weil die drei Standorttypen abschliessend sind (Argumentation des BGer).

- Die Teerplatten, obwohl bereits im Zeitpunkt der Verlegung mit PAK belastet und damit objektiver Abfall im Sinn von Art. 7 Abs. 6 USG (öffentliches Entsorgungsinteresse), wurden auf den Wegen und Plätzen der Siedlung zwar nicht abgelagert, sondern als Baustoff verwendet (Verwertung). Es handelt sich somit nicht um einen Ablagerungsstandort im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV, was jedoch nicht ausschlaggebend ist, weil die drei Standorttypen gemäss Art. 2 Abs. 1 AltIV nicht als abschliessend zu verstehen sind. Entscheidend ist im vorliegenden Fall, dass die Teerplatten schon im Zeitpunkt der Verlegung als Abfall zu qualifizieren waren (worin sich dieser Fall von den Asbestfällen unterscheidet [ZP]), so dass es sich um einen durch Abfälle belasteten Standort im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV handelt. *Fazit:* Es handelt sich um eine Altlast.

Aufgabe 3

14 Pt.

Vgl. BGer, Urteil 1A.51/2005 vom 29. November 2005

Einordnung: In Betracht zu ziehen sind die Anwendung von Bodenschutzrecht, Altlastenrecht und Gewässerschutzrecht:

- *Bodenschutzrecht:* Es ist bereits zweifelhaft, ob dieses hier überhaupt zur Anwendung gelangt. Denn gemäss Art. 7 Abs. 4^{bis} Satz 2 USG gilt nur die oberste, unversiegelte Erdschicht, in der Pflanzen wachsen können, als "Boden". Diese dürfte auf dem fraglichen Areal nicht mehr vorhanden sein, zumal das Recyclingmaterial laut Sachverhalt direkt auf dem Untergrund angebracht wurde. Aber selbst wenn: Die allgemeinen Bodenschutzmassnahmen gemäss Art. 33 Abs. 1 USG verweisen lediglich auf die einschlägigen Vorschriften in anderen Sachbereichen; insoweit ergeben sich daraus keine selbstständigen Anforderungen. Der Schutz vor physikalischen Bodenbelastungen gemäss Art. 33 Abs. 2 USG greift hier von vornherein nicht, da eine bauliche Nutzung des Bodens in Frage steht. Somit kämen allenfalls weitergehende Bodenschutzmassnahmen gemäss Art. 34 USG in Betracht. Dies setzt jedoch mindestens voraus, dass die Bodenfruchtbarkeit langfristig nicht mehr gewährleistet ist (Art. 34 Abs. 1 USG), dass also die Richtwerte gemäss Art. 35 Abs. 2 USG überschritten sind. Hierfür ergeben sich aus dem Sachverhalt keine Anhaltspunkte. (4)

(2 Pt. für Problemerkennung, 2 Pt. für Problemlösung, ZP für sehr gute Ausführungen)

- *Altlastenrecht:* Der Standort weist zwar eine beschränkte Ausdehnung im Sinn von Art. 2 Abs. 1 AltIV auf. Hingegen geht aus dem Sachverhalt nicht hervor, dass er im heutigen Zeitpunkt überhaupt mit Schadstoffen belastet ist. Zudem würde eine allfällige Belastung nicht von – der Entsorgung zuzuführenden – Abfällen, sondern von verwerteten und als Baumaterial eingesetzten Recyclingmaterialien stammen, die nicht mehr als Abfall im Sinn von Art. 7 Abs. 6 USG gelten; es liegt also eine Verwertung im Sinn von Art. 30 Abs. 2 USG und nicht eine Entsorgung im Sinn von Abs. 3 vor. Altlastenrecht kommt aus diesen Gründen nicht zur Anwendung. (4)

(2 Pt. für Problemerkennung, 2 Pt. für Problemlösung, ZP für sehr gute Ausführungen)

- *Gewässerschutzrecht*: Gemäss Art. 6 Abs. 2 GSchG ist es untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, ausserhalb eines Gewässers abzulagern, wenn dadurch die konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht (2). Als Verunreinigung gilt jede physikalische, chemische oder biologische Veränderung des Wassers (Art. 4 lit. d GSchG) (1). Das Verunreinigungsverbot gemäss Art. 6 GSchG bezieht sich nicht nur auf oberirdische, sondern auch auf unterirdische Gewässer im Sinn von Art. 4 lit. b GSchG, also auch auf das Grundwasser (1). Im vorliegenden Fall liegt es auf der Hand, dass selbst bei fachgerecht aufbereitetem Mischabbruchgranulat die konkrete Gefahr von Grundwasserverunreinigungen besteht, wenn es in so grossen Mengen und auf einer so grossen Fläche ständig durch Regenwasser ausgewaschen wird (1). Jedenfalls dann, wenn dies der Fall ist – was nötigenfalls gutachterlich geklärt werden müsste (ZP) –, besteht in Art. 6 Abs. 2 GSchG eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die angeordnete Massnahme. A's Auffassung ist also unzutreffend (1). (6)

Aufgabe 4

18 Pt.

a)

10 Pt.

Die vorgesehene Klimaabgabe unterscheidet sich von der CO₂-Abgabe in zweifacher Hinsicht:

- Zum einen soll sie nicht nur auf Brennstoffen, sondern auch auf Treibstoffen eingeführt werden können (Art. 131a Abs. 1 E-BV). Demgegenüber sieht das geltende CO₂-Gesetz (Art. 29 Abs. 1) lediglich eine Abgabe auf Brennstoffen vor. (4)
- Zum andern sollen die Erträge gemäss Art. 131a Abs. 4 E-BV – nach einer Übergangsphase von maximal fünf Jahren (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 3 E-BV) (ZP) – vollumfänglich an die Bevölkerung und an die Wirtschaft rückverteilt werden, wogegen nach geltendem Recht ein Drittel des Ertrages aus der CO₂-Abgabe, höchstens aber Fr. 300 Mio. pro Jahr, zweckgebunden für Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden verwendet wird (Art. 34 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Lediglich der Rest wird an die Bevölkerung und an die Wirtschaft verteilt (Art. 36 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Die vorgesehene Klimaabgabe ist also eine reine Lenkungsabgabe (ZP), wogegen es sich bei der heutigen CO₂-Abgabe teilweise um eine Förderabgabe handelt (ZP). (6)

b)

8 Pt.

Der Hauptunterschied besteht darin, dass es sich bei der Klimaabgabe um eine reine Lenkungsabgabe handeln soll, welche das Verhalten lenkt, dem Gemeinwesen aber keinen Ertrag abwirft; denn die Einnahmen sollen ja vollumfänglich rückverteilt werden. Demgegenüber haben die Abgaben zur Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung gemäss Art. 32a USG primär eine Finanzierungsfunktion; sie müssen sogar die Gesamtkosten (Abs. 1: "die Kosten") decken (ZP). Die Verhaltenslenkung ist hier ein blosser Nebenzweck. (5)

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass es sich bei der Klimaabgabe um eine bundesrechtliche (d.h. abschliessend bundesrechtlich zu regelnde) Abgabe handelt, wogegen Art. 32a USG den Kantonen vorschreibt, entsprechende Abgaben einzuführen. Die Kantone

verfügen deshalb in Bezug auf die Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung über einen beträchtlichen Regelungsspielraum. (3)

1.12.2015 / Gr