

An den Landrat

Glarus,

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (kantonales Umweltschutzgesetz)
[Vernehmlassungsvorlage]

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EG USG) wurde von der Landsgemeinde 1989 beschlossen. Es basiert im Wesentlichen auf dem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) von 1983. Ein beträchtlicher Teil des EG USG regelt die Zuständigkeiten von Kanton oder Gemeinden. Gemäss Bundesverfassung ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität (heute Art. 5a BV) zu beachten. Alles, was die Gemeindeebene leisten kann, soll nicht von der übergeordneten kantonalen Ebene übernommen werden. Die Aufgabenteilung im EG USG wurde damals grundsätzlich nach diesem Prinzip vorgenommen. Verschiedene Aufgaben wurden jedoch auch gemäss den vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen der beiden Staatsebenen zugeordnet.

Seit 1989 waren aufgrund von Revisionen des Bundesgesetzes über den Umweltschutz mehrmals Änderungen des EG USG notwendig. In der Vergangenheit waren insbesondere neue Rechtsgebiete wie das Abfallwesen, die Störfallvermeidung, der Lärmschutz, die Luftreinhaltung, die Gentechnik, der Schutz vor nichtionisierender elektromagnetischer Strahlung ins kantonale Recht einzuführen, die vorher nicht geregelt waren.

Das Rechtsgebiet des Umweltschutzes ist sehr dynamisch. Es werden immer wieder neue Herausforderungen thematisiert, die einer Regelung bedürfen (z.B. Nanopartikel, Neophyten, Ressourcenwirtschaft). Auch in jüngster Vergangenheit sind vom Bund verschiedene neue Vorschriften bzw. Erlasse beschlossen worden, so zum Beispiel eine neue Abfallverordnung, welche auch Anpassungen im kantonalen Recht notwendig machen. Zudem hat sich der Aufgabenbereich invasive Organismen entwickelt, so dass auch dieses Thema im kantonalen Recht zu regeln ist. Darüber hinaus rechtfertigt sich aufgrund der Gemeindestruktureform mit den nunmehr grossen und fachlich professionell ausgestatteten Gemeinden die Überprüfung und Änderung von Zuständigkeiten, auch mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip.

2. Die Vorlage im Überblick

Die Zuständigkeit im Umweltschutz wurden Ende der 1980er Jahre festgelegt und in über 25 Jahre Praxis entsprechend umgesetzt. Die bisherige Aufgabenteilung hat sich auch nach der Gemeindestruktureform im Grundsatz bewährt, sie kann jedoch in Einzelfällen – vor allem

aufgrund von erhöhter Fachkompetenz bei den Gemeinden – verbessert werden. Im Rahmen der Gesetzesrevision werden einzelne Anpassungen der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton vorgenommen werden (Zuständigkeit für Sonderabfallsammlungen aus Haushaltungen).

Im EG USG sind Anpassungen an die neuen Vorgaben im Abfallrecht (Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen, VVEA) erforderlich. Mit Inkraftsetzung der VVEA auf den 1. Januar 2016 wurde der Bereich der öffentlich zu entsorgenden Abfälle neu geregelt. Es sind Anpassungen im kantonalen Recht, welches die Entsorgungsaufgaben an die Gemeinden delegiert, notwendig. Gleichzeitig soll die Entsorgung von Sonderabfällen aus Haushaltungen und die Entwicklung zu Unterflursammelstellen neu geregelt werden.

Im Übrigen solle weitere Lücken im kantonalen Recht geschlossen werden: Vorgaben betreffend private Kontrolle im Umweltschutzbereich analog zu denjenigen im Energiebereich (Art. 7a), Präzisierungen bei der Kontrolle offener Feuer (Art. 16), eine Grundlage für den Erlass von Richtlinien zum Bodenschutz (Art. 25), die Präzisierung der Zuständigkeit bei Schadenfällen (Art. 27). Weiter sind neue Bestimmungen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen (z.B. von invasiven Neophyten) ins kantonale Recht aufzunehmen, um die heutigen und die kommenden Aufgaben in diesem Bereich effizient angehen zu können.

Das Kantonale Umweltschutzgesetz soll überdies mit Bestimmungen über die Nutzung von umweltrechtlichen Geodaten ergänzt werden.

Die meisten Kantone der Schweiz haben im Umweltschutz- und Gewässerschutzbereich ähnliche Strukturen wie der Kanton Glarus. Anpassungen der rechtlichen Grundlagen, insbesondere aufgrund von Neuerungen im Bundesrecht haben vor kurzem auch folgende Kantone beschlossen: Appenzell Ausserrhoden, Zug, Wallis, Bern, Zürich und Luzern beschlossen. In anderen Kantonen sind Änderungen in Vorbereitung.

3. Finanzielle Auswirkungen

Einerseits werden Zuständigkeiten für die neue Aufgaben – beispielsweise im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung von Grossbetrieben (Art. 30 EG USG) oder der Bekämpfung von Neophyten (Art. 36a EG USG) – festgelegt. Diese Aufgaben sind aufgrund des Bundesrechts zu erfüllen. Andererseits werden Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinde verschoben. Dies betrifft die Zuständigkeit für die Sammlung von Sonderabfällen aus Haushaltungen, welche neu den Gemeinden zugeordnet wird (Art. 33).

Punktuell weisen die geplanten Änderungen personelle bzw. finanzielle Auswirkungen auf. Einerseits für die private Kontrolle von Schallschutz (Art. 7a). Diese unterstützt jedoch sowohl den Kanton als auch die Gemeinden bei der effizienten Behandlung von Baugesuchen. Die Beiträge an Sammelstellen (Art. 30 Abs. 6) kann bei den Gemeinden höhere Ausgaben auslösen, welche über die Gebühren finanziert werden. Weiter führt die Verlagerung der Sonderabfallsammlung zu den Gemeinden (Art. 33) beim Kanton zu einer Entlastung des Kantons im Umfang von etwa 5'000 Franken (externe Entsorgungskosten), welche künftig die Gemeinden über die Gebühren finanzieren müssen. Bezüglich Personalaufwands ist bei den Gemeinden zusätzlich mit 15 Arbeitstagen zu rechnen, welche bisher beim Kanton anfielen.

Die Kosten für die Bekämpfung gebietsfremder Organismen (Art. 36a Abs. 4) belaufen sich zurzeit auf 50'000 Franken pro Jahr (Beiträge an die Gemeinden). Diese Ausgaben könnten sich erhöhen.

4. Erläuterung zu einzelnen Bestimmungen

Kurztitel

Das Kantonale Umweltschutzgesetz wird neu offiziell mit dem Kurztitel EG USG abgekürzt.

Artikel 7a (neu); Private Kontrolle

Analog zum kantonalen Energiegesetz (Art. 55) soll auch im Kantonalen Umweltschutzgesetz eine Grundlage für die Anerkennung von privaten Kontrollen verankert werden. Im Umweltbereich ist es vor allem das Thema des Schallschutzes, welches privat kontrolliert werden könnte. Entsprechende Vorarbeiten sind in den Kantonen Zürich und St. Gallen bereits im Gange. Die Überprüfung von Baueingaben und von ausgeführten Bauten auf die Anforderungen des Schallschutzes (Artikel 32 bis 35 Lärmschutz-Verordnung) ist sehr aufwändig und kann von den Baubewilligungsbehörden kaum fachkundig durchgeführt werden.

Artikel 11a (neu); Geodaten

Die Information der Öffentlichkeit ist in Artikel 10e USG geregelt. Allgemein ist festgehalten, dass die Umweltinformationen wenn möglich als offene digitale Datensätze zur Verfügung zu stellen sind. Die umweltrechtlichen Geodaten wie der Lärmkataster, die Luftbelastungskarten, die Bodenbelastungen, der Kataster der belasteten Standorte, das Vorkommen von invasiven gebietsfremden Arten usw. sind wichtige Grundlagen für Planungen und die Beurteilung von Vorhaben. Im Geoinformationsrecht wird bezüglich der Einschränkungen bei der Nutzung und Verfügbarkeit auf die Spezialgesetze verwiesen. Es soll deshalb im EG USG festgehalten werden, dass umweltrechtliche Geodaten öffentlich zugänglich sind und frei sowie kostenlos verwendet werden können.

Einschränkungen für die öffentliche Zugänglichkeit bzw. für die Veröffentlichung der Daten ergeben sich einerseits durch das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis sowie einem überwiegende privaten und öffentlichen Geheimhaltungsinteresse (Artikel 10e USG). Andererseits ist die Datenschutzgesetzgebung zu beachten.

Für behördliche Tätigkeiten wie die Feuerungskontrolle, die Lärmsanierung von Anlagen, die Beurteilung von Risiken im Zusammenhang mit gelagerten Chemikalien usw. ist es notwendig, Personendaten mit Geodaten zu Geoinformationen verknüpfen zu können. Dazu soll eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Artikel 12 Absatz 3; Kontrolle

Es wird festgehalten, dass die Gemeinde für den Entscheid der sofortigen Stilllegung von Anlagen zuständig ist, nicht der Gemeinderat. Damit wird die Organisationfreiheit der Gemeinden gewahrt.

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b; Aufgaben der kantonalen Behörden

Nach der Gemeindestrukturreform ist aufgrund der übersichtlichen Verhältnisse keine Koordination durch den Kanton mehr erforderlich.

Artikel 16; Verbote

Es wird den Gemeinden überlassen, die interne Zuständigkeit für die Kontrolle offener Feuer, die Kontrolle von Holzfeuerungen und die Anordnung von Massnahmen zu bestimmen. Damit wird die Organisationfreiheit der Gemeinden gewahrt.

Artikel 19; Aufgaben der Gemeinden

Wie in den vorangehenden Artikeln wird der Gemeinderat durch die Gemeinde ersetzt.

Die Einschränkung „soweit nicht privatrechtliche Verhältnisse vorliegen“ ist heute nicht mehr notwendig. Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist zwischenzeitlich geklärt, in

welchen Fällen die Lärmschutzvorgaben des Bundesrechts anzuwenden sind. An der Abgrenzung gegenüber der Zuständigkeit des Bundes (Nationalstrassen, Eisenbahnen, Flugplätze) und die Abgrenzung der Zuständigkeit gegenüber den kantonalen Behörden soll jedoch festgehalten werden.

Artikel 23; Aufgaben der Gemeinden

Die Gemeinden sind zuständig für die Kontrolle der Anwendung von Düngern und Pflanzenschutzmitteln gemäss der Chemikalien-Risiko-Reduktionsverordnung. Weil es vor allem um Abstandsvorschriften geht, ist es zweckmässig, auch die Kontrolle der Einhaltung der Abstandsvorschriften gemäss der Gewässerschutzgesetzgebung den Gemeinden zu überbinden. Aufgrund von Artikel 2 Absatz 1 EG USG ist dies bereits der Fall. Wegen der immer wieder aufkommenden Fragen bezüglich der Zuständigkeit wird dies neu ausdrücklich formuliert.

Artikel 25 Absatz 1bis (neu); Bodenschutz

Beim Bodenschutz ist entscheidend, wie vor Ort vorgegangen wird. Eine Richtlinie des Departementes könnte das richtige Vorgehen unterstützen. Anwendungsfälle ergeben sich im Rahmen von Baubewilligungsverfahren.

Artikel 27; Dienste für den Katastrophenschutz

Zur Verdeutlichung und gestützt auf die bisherige Praxis wird neu festgehalten, dass die Kostenverteilungsverfügungen für Einsätze der Öl-/Chemiewehr von der zuständigen Verwaltungsbehörde zu erlassen werden. Pro Jahr werden etwa 30 derartige Verfügungen erlassen.

Artikel 29 Absatz 3; Grundsätze

Die Vorgabe, dass die Entsorgung von Abfällen soweit möglich im eigenen Kantonsgebiet erfolgen soll, ist aufgrund der Entwicklungen in der Abfallwirtschaft nicht mehr notwendig. Die Gewerbefreiheit und die Nutzung von Synergien bei der Entsorgung werden dadurch unnötigerweise eingeschränkt.

Artikel 30; Aufgaben der Gemeinde

Aufgrund der neuen Bestimmungen des Abfallrechts (Art. 13 VVEA) ist die Öffentlichkeit zuständig für die Sammlung und Verwertung von Abfällen aus Haushaltungen und von Unternehmen mit bis zu 250 Vollzeitstellen. Grössere Unternehmen sind neu von dieser Abgabepflicht an das Gemeinwesen befreit. Im Kantonalen Umweltschutzgesetz wird diese Pflicht mit der Einschränkung der grossen Betriebe wie bisher an die Gemeinden delegiert. Gleichzeitig soll analog zum Bundesrecht (Art. 13 Abs. 3 VVEA) festgelegt werden, dass die Gemeinden für die notwendige Infrastruktur wie beispielsweise Sammelstellen sorgen. Die Gemeinden sollen neu bei grösseren Überbauungen vorschreiben können, dass Unterflurcontainer oder Containerhäuschen erstellt werden, um eine effiziente Abfallsammlung sicherstellen zu können und unschöne Strassensammlungen vermeiden zu können. Zudem können die Gemeinden den Standard der Unterflurcontainer vorgeben, damit eine Einheit bei den Leerungseinrichtungen (Kräne, Hakengeräte etc.) sichergestellt wird und damit mit einem Sammelfahrzeug alle Einrichtungen bedient werden können. Die Gemeinden sollen überdies die Möglichkeit erhalten beispielsweise aufgrund von Bestimmungen in ihren Abfallreglementen Beiträge an Unterflurcontainer auf privatem Grund zu gewähren, weil diese mindestens teilweise zur öffentlichen Sammelinfrastruktur gehören bzw. weil bei diesen eine Standardisierung der Ausführung nötig ist.

Artikel 31; Aufgaben des Kantons

Aufgrund der neuen Bestimmungen des Abfallrechts (Art. 4 VVEA) müssen die Kantone alle fünf Jahre eine Abfallplanung erstellen. Bisher ist eine Pflicht zur Erarbeitung eines Konzeptes zur Abfallbewirtschaftung alle fünf Jahre mit Beschlusskompetenz durch den Regierun-

rat festgelegt. Der Kanton Glarus war einer der wenigen Kantone, welcher schon eine regelmässige aktualisierte Planung erarbeitet hat. Die Bezeichnung der Planung soll an die Bundesterminologie angepasst werden. Die Beschlusskompetenz soll wie in den anderen Kantonen der Ostschweiz beim zuständigen Departement liegen.

Artikel 31a; Pflichten der Verursacher und Inhaber von Abfällen

Aufgrund der neu eingeschränkten Zuständigkeit der öffentlichen Hand bezüglich Entsorgungspflicht ist das Zuweisungsrecht der kantonalen Verwaltungsbehörde ebenfalls im Rahmen des Bundesrechts eingeschränkt.

Artikel 33; Sonderabfälle

Neue Bestimmungen des Bundesrechts verpflichten die Kantone (welche diese Pflicht an die Gemeinden weiter delegieren können), die Sonderabfälle aus Haushaltungen und eingeschränkt aus Betrieben zu sammeln und zu entsorgen. Bisher wurden diese Haushaltsammlungen im Kanton Glarus gestützt auf das ursprüngliche Giftgesetz durch das Lebensmittelinspektorat durchgeführt. Dieses betrieb in Glarus eine Sammelstelle und in Bilten (Kläranlage) ein Zwischenlager. Die Sammelstelle in Glarus kann aus Platzgründen nicht mehr betrieben werden und auch die personelle Betreuung ist mittelfristig nicht mehr sichergestellt. Die Aufgaben des Lebensmittelinspektorates werden neu durch das Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit des Kantons Graubünden wahrgenommen.

Im Laufe der letzten zehn Jahre wurden vom Lebensmittelinspektorat zwischen 1'350 und 2'350 Kilogramm Sonderabfälle gesammelt, was reine Entsorgungskosten von 3'000 bis 4'000 Franken ausgelöst hat.

Absatz 4: Es ist vorgesehen, dass die Gemeinden für die Sammlung von Sonderabfällen sorgen und dafür die in allen drei Gemeinden geplanten zentralen Sammelstellen dafür ausrüsten. Es ist auch aus der Sicht der Konsumenten sinnvoll, wenn Sonderabfälle aus Haushaltungen wie Altfarben, Säure, Lösungsmittel, Altmedikamente etc. am gleichen Ort entsorgt werden wie verwertbare Abfälle (Altpapier, Altglas, Metall, Grubengut etc.). Die Kosten für diese Sammlung können über die Spezialrechnung Abfall abgerechnet werden.

Absatz 5: Die Gemeinden sollen sich für die Sammlung von Sonderabfällen zusammenschliessen können und auch Dritte damit beauftragen können.

Artikel 34; Deponien und durch Abfälle belastete Standorte

Die Zuständigkeiten für Abklärungen und Sanierungen sollen präzisiert bzw. differenziert werden. Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde soll in Zukunft die nötigen Untersuchungen der belasteten Standorte veranlassen können. Aufgrund dieser Abklärungen soll das zuständige Departement dafür sorgen, dass die belasteten Standorte saniert werden, soweit dies notwendig ist.

2.7. (neu) Invasive gebietsfremde Organismen

Es wird ein neues Kapitel „invasive gebietsfremde Organismen“ im Abschnitt „Begrenzung der Umweltbelastung“ ins kantonale Umweltschutzgesetz eingefügt.

Die bundesrechtlichen Ziele und Vorgaben im Bereich der invasiven gebietsfremden Organismen (z.B. invasive Neophyten und invasive Neozoen) sind in der entsprechenden Strategie des Bundesrates vom 18. Mai 2016 festgehalten. Es sind Anpassungen des Bundesrechts vorgesehen, welche aber konkret noch nicht vorliegen. Der Prozess für die Anpassungen wird noch andauern. Im Rahmen des kantonalen Impulsprogrammes 2014 bis 2016 hat sich gezeigt, dass für eine effiziente Bekämpfung klare Vorgaben und mindestens in der Anfangsphase eine Unterstützung der Bekämpfung durch den Kanton sowie bei speziellen Arten Pilotversuche zur Bekämpfung notwendig sind.

Weil die vorgesehenen bundesrechtlichen Regelungen noch fehlen, aber in den nächsten beiden Jahren beschlossen werden sollen, werden mit der vorliegenden Revision die wichtigsten Aspekte im kantonalen Recht verankert. Die Detailregelungen werden in der landrätlichen Verordnung erfolgen. Dies gewährleistet die notwendige Flexibilität einem sich verändernden Bereich.

Im Kantonalen Umweltschutzgesetz soll dem Kanton die Möglichkeit gegeben werden, Gemeinden, andere Körperschaften des öffentlichen Rechts (z.B. Linthverwaltung, Korporationen) oder Private (insbesondere Betreiber von Deponien, Steinbrüchen, Kiesgruben) zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen zu verpflichten und die Bekämpfung mit einem finanziellen Beitrag zu unterstützen.

Artikel 36a (neu); Verpflichtungen der Inhaber

Absatz 1: Um eine Übersicht über die Vorkommen von verbotenen invasiven gebietsfremden Organismen zu erhalten, soll eine Meldepflicht eingeführt werden können. Der Landrat soll die Kompetenz erhalten die Meldepflicht für einzelne oder alle verbotenen Arten im Kanton Glarus einzuführen (Abs. 6). Dies auch im Hinblick auf die Pflicht des Kantons, Angaben über das Auftreten von gebietsfremden invasiven Organismen zu sammeln und einen Kataster zu erstellen. Entsprechende elektronische Hilfsmittel sind in Ausarbeitung bzw. stehen bereits zur Verfügung.

Absatz 2: Das Bundesrecht enthält nur für einzelne Arten (z.B. die gesundheitsgefährdende *Ambrosia artemisiifolia*) eine Bekämpfungspflicht. Der Landrat (Abs. 6) soll eine solche Pflicht für einzelne Arten einführen können, wenn Schutzgüter in erheblichem Ausmass gefährdet werden. Die Erfahrung mit der *Ambrosia* zeigt, dass eine Bekämpfungspflicht rasch zu einem Rückgang bzw. zu einer Tilgung der entsprechenden Art führt. Voraussetzung ist das Vorhandensein von geeigneten Bekämpfungsmethoden für die jeweiligen Arten.

Absatz 3: Um die Bekämpfungsmassnahmen zu fördern, ist eine Unterstützung der Betroffenen notwendig. Eine Unterstützung ist auch gerechtfertigt, weil die Grundeigentümer je nach Verbreitungsart der Pflanzen nur zum Teil für die Vorkommen auf ihrem Grundeigentum verantwortlich sind.

Absatz 4: Falls Pilotversuche für die Bekämpfung von Arten notwendig sind, sollen sie durch den Kanton geplant, durchgeführt und finanziert werden. Bisher wurden Pilotversuche für die Bekämpfung von Nuttals Wasserpest im Obersee auf dem Gemeindegebiet von Glarus Nord und in Zusammenarbeit mit verschiedenen Kantonen für die Bekämpfung des Japanknöterichs durchgeführt.

Absatz 5: In der landrätlichen Verordnung sollen die Vorgaben präzisiert werden.

Artikel 36b (neu); Aufgaben des Kantons

Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde soll die in der Freisetzungsvorordnung (FrSV) genannten Aufgaben der Information und des Katasters der Vorkommen von invasiven gebietsfremden Organismen (Art.52 Abs. 2 FrSV) übernehmen sowie für die Anordnung von Massnahmen gemäss Artikel 52 Absatz 1 FrSV zuständig sein.

Artikel 36c (neu); Aufgaben der Gemeinden

Die Entsorgung von Abfällen ist gemäss diesem Gesetz grundsätzlich Sache der Gemeinden. Konsequenterweise und weil die Abfälle aus der Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten dezentral anfallen, sollen die Gemeinden für die Bereitstellung von geeigneten Entsorgungsmöglichkeiten für invasive Arten zuständig sein.

Artikel 39; Gebühren

Die Gebühren für Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Umweltschutzgesetz bemessen sich nach den Vorgaben des Verwaltungsrechtspflegegesetzes oder im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Eine eigenständige Gebührenverordnung ist nicht notwendig.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegenden Gesetzesänderungen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Dr. Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- SBE
- Synopse