

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation [2024/447](#) von Peter Riebli: «Anpassungen der Altlastenverordnung - Baselbieter Regierung lässt Chemische Industrie im Regen stehen» 2024/447

vom 3. Dezember 2024

1. Text der Interpellation

Am 27. Juni 2024 reichte Peter Riebli die Interpellation 2024/447 «Anpassungen der Altlastenverordnung - Baselbieter Regierung lässt Chemische Industrie im Regen stehen» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Ende Mai hat der Bundesrat nach einem Vernehmlassungsprozess Anpassungen an vier Verordnungen aus dem Umweltbereich verabschiedet, darunter Anpassungen an der Altlastenverordnung. Diese neuen Regelungen erlauben gemäss Art. 18 Abs. 3 AltIV zukünftig den Wiedereinbau von Aushubmaterial am Sanierungsstandort, sofern dies umweltfreundlicher ist als die Entsorgung. Fast alle Kantone haben sich in ihrer Vernehmlassungsantwort positiv zu dieser neuen Verordnung geäussert und erkennen den Bedarf für diese weniger restriktive und letztendlich auch umweltfreundlichere Handhabung, jedoch nicht die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie einige Umweltschutzorganisationen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat in seiner Vernehmlassungsantwort sogar geschrieben, dass gemäss dem neuen Art. 18 Abs. 3 sanierte Standorte weiterhin nach den Kriterien der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) beurteilt und langfristig überwacht werden sollen.

Diese kritische Haltung ist angesichts der Bedeutung der Life Science Industrie in der Nordwestschweiz schwer verständlich.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Weshalb hat der Regierungsrat in seiner Vernehmlassungsantwort diese Vorlage abgelehnt?*
- 2. Warum wird eine restriktive Haltung gegenüber dem Wiedereinbau bzw. der Umlagerung von belastetem Aushubmaterial beibehalten, wenn andere Kantone die umwelttechnischen Vorteile, insbesondere unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit, erkennen?*
- 3. Hat der Kanton weitere wirtschaftliche oder administrative Belastungen für die Industrie durch die Ablehnung der neuen Regelungen bewusst in Kauf genommen?*

4. *Hat die Regierung vor der Entscheidung zur Vernehmlassungsantwort den Dialog mit der betroffenen Industrie gesucht?*
5. *Von wem wurde die Vernehmlassung geschrieben und wurden externe Experten hierfür konsultiert?*
6. *Da es sich bei Artikel 18 Absatz 3 AltIV um eine Ausnahmebestimmung mit einer «kann»-Formulierung handelt, ist den Behörden ein grosser Handlungsspielraum eingeräumt worden. Warum trotzdem die kritische Haltung des Kantons zu diesem Vorgehen?*
7. *Ist es Zufall, dass nebst dem Kanton Basel-Landschaft auch Basel-Stadt die Vorlage abgelehnt hat oder bestanden hier Absprachen zwischen den kantonalen Ämtern oder mit Umweltorganisationen?*

2. Einleitende Bemerkungen

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt auf Grund seiner industriellen Entwicklungsgeschichte über eine verhältnismässig hohe Anzahl an belasteten Standorten, die Abfälle aus chemischen und pharmazeutischen Produktionsprozessen enthalten. Dies betrifft sowohl Betriebsstandorte, wie beispielsweise das Areal Schweizerhalle in Pratteln, als auch Ablagerungsstandorte, wie die ehemaligen Siedlungsabfalldeponien in Muttenz. Im Verlauf der altlastenrechtlichen Bearbeitung dieser Standorte hat sich das Amt für Umweltschutz und Energie (AUE) eine grosse Expertise im Umgang mit komplexen und komplizierten Belastungssituationen und entsprechenden Sanierungsvorhaben erarbeitet.

Im Gegensatz zu denjenigen Betriebs- oder Ablagerungsstandorten, deren Belastungsbilder durch langjährige Produktionsprozesse eines bestimmten Produkts oder Wirkstofftyps überwiegend durch Einzelsubstanzen geprägt sind und für welche die Einführung von [Art. 18 Abs. 3](#) der Altlasten-Verordnung (AltIV¹) explizit vorgesehen ist², sind diejenigen Betriebsstandorte im Kanton Basel-Landschaft, die Belastungen durch Nutzungen der chemischen oder pharmazeutischen Industrie aufweisen, entsprechend ihrer langen und vielseitigen Nutzungsgeschichte durch ein äusserst breites Spektrum von unterschiedlichen Stoffgruppen belastet. Diese Belastungen sind weiter nicht homogen, wie es die Anwendung von Art. 18 Abs. 3 bedingt, sondern vielmehr punktuell vorhanden.

Ähnliches gilt für diejenigen Ablagerungsstandorte im Kanton Basel-Landschaft, die neben Siedlungs- und Gewerbeabfällen sowie Bauschutt auch Abfälle aus unterschiedlichsten chemischen oder pharmazeutischen Produktionsprozessen enthalten. Sie sind von der beschlossenen Regelung explizit ausgenommen³, da eine Immobilisierung einer Vielzahl unterschiedlicher Stoffgruppen technisch de facto nicht möglich ist.

Die vorliegend thematisierte Änderung der AltIV bezieht sich somit ausschliesslich auf Standorte, deren Schadstoffbild überwiegend durch eine bestimmte Substanz geprägt ist und die zudem grosse Mengen dieser Substanz enthalten (bspw. der Ablagerungsstandort Gamsenried im Kanton Wallis, der hauptsächlich belastetes Kalkhydrat enthält). Die Volumenschwelle von 100'000 m³, die erreicht werden muss, damit die Anwendung von Art. 18 Abs. 3 AltIV überhaupt geprüft werden kann, wurde eingeführt, da die Abklärungen zum Wiedereinbau von belastetem Material vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) als so aufwändig erachtet werden, dass sie sich für kleinere Volumen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit nicht rechtfertigen lassen.

¹ Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten ([Altlasten-Verordnung](#), AltIV; SR 814.680)

² Siehe: Seite 8, Kap. 4.1 «Voraussetzungen für die Ausnahmefälle» in [1] [«Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten»](#) (Altlasten-Verordnung, AltIV, SR 814.680) vom 15.06.2023, Bundesamt für Umwelt BAFU

³ Siehe: Seite 8, Kap. 4.1, Bst. a) in [1]

Die ablehnende Haltung des Kantons Basel-Landschaft zur eingeführten Änderung der AltIV beruht neben den nachfolgend aufgeführten methodischen Bedenken auch in der Hochhaltung des zentralen Leitgedankens der Altlastenbearbeitung in der Schweiz. So ist die AltIV, welche den Umgang mit belasteten Standorten schweizweit regelt, eine «Verordnung mit Ablaufdatum», die zudem auf die Vergangenheit fokussiert. Sind alle belasteten Standorte nach Vorgabe der AltIV bearbeitet, werden die entsprechenden Vorgaben obsolet und die Behebung der «Sünden aus der Vergangenheit» ist abgeschlossen. Diese Vorgabe unterstützt der Kanton Basel-Landschaft vollumfänglich und gerade im Hinblick auf die Direktbetroffenen, die zur Erreichung dieser Vorgabe hohe Aufwände zu leisten haben. Standorte, die zwar saniert wurden, deren Emissionsverhalten auf Grund technischer Verfahren aber auf lange Zeit hin überwacht werden müssen, stehen dem Paradigma der abschliessenden Behebung der Altlastenproblematik aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft entgegen.⁴

Weiter erfolgt die Altlastenbearbeitung ausnahmslos fallspezifisch und in enger Zusammenarbeit mit den direkt Betroffenen gemäss dem in der AltIV verankerten Kooperationsprinzip.⁵ Auch diesem Prinzip kommt im Kanton Basel-Landschaft ein hoher Stellenwert zu: Lösungen, die entgegen dem Willen von direkt betroffenen auf hoheitlichem Weg verfügt werden, führen meist zu langwierigen juristischen Auseinandersetzungen und nicht zur umweltrechtlich notwendigen Behebung einer Altlast. Sowohl die fallspezifische Altlastenbearbeitung als auch die Hochhaltung des Kooperationsprinzips stellen eine ergebnisoffene Prüfung von Art. 18 Abs. 3 AltIV sicher, sofern die Rahmenbedingungen zur Anwendung der eingeführten Regelung überhaupt gegeben sind. Zur Umsetzung des Kooperationsprinzips gilt es noch anzumerken, dass dieses mitunter auch zu hohen Aufwänden seitens Aufsichtsbehörden führen kann, insbesondere wenn realleistungspflichtige Parteien nicht willens sind, Altlastenfälle einer Lösung zuzuführen. So kann es durchaus der Fall sein, dass die Aufsichtsbehörde trotz bewusstem ziel- und lösungsorientiertem Handeln im Regen stehen gelassen wird.

Im Gegensatz zur altlastenrechtlichen Fallbearbeitung erlaubt sich der Kanton im Rahmen von Vernehmlassungen, die sich auf fachspezifische Expertisen abstützen, jedoch die Bildung einer Meinung, die er sich unabhängig von weiteren Ansprechgruppen erarbeitet und die auf die im Kanton selbst vorhandene Expertise abstützt. Dies entspricht nach Ansicht des Regierungsrats dem ureigenen Zweck eines Vernehmlassungsprozesses, der explizit die Meinungen von unterschiedlichen Ansprechgruppen abbilden soll. Eine Absprache mit anderen Kantonen oder mit spezifischen Interessenvertretenden erscheint vor diesem Hintergrund nicht angezeigt, steht doch den unterschiedlichen Ansprechgruppen selbst die Möglichkeit zur Meinungsäusserung in eben diesem Prozess frei.

3. Beantwortung der Fragen

1. Weshalb hat der Regierungsrat in seiner Vernehmlassungsantwort diese Vorlage abgelehnt?

Der Regierungsrat des Kantons-Basel-Landschaft stand der Einführung des neuen Art. 18 Abs. 3 AltIV aus den nachfolgenden Gründen kritisch gegenüber:

- Die mit der Einführung von Art. 18 Abs. 3 AltIV geschaffenen Möglichkeiten betreffen nur wenige Standorte in der Schweiz, die sehr spezifische Belastungssituationen aufweisen. Diese Einzelfälle hätten nach Ansicht des Regierungsrats problemlos mittels altlastenrechtlichen Ausnahmegenehmigungen abgehandelt werden können. Eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zur Lösung von wenigen Einzelfällen, die immer auch mit einer Zunahme der Regulierungsdichte einhergeht, erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend, insbesondere, wenn die Anpassung zu Unklarheiten betreffend die technische

⁴ Vgl. hierzu: Seite 10, Kap. 8.5 in [2]: «Erläuterungen zur Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung; AltIV)», Eidgenössisches Departement des Innern, Mai 1997

⁵ Gemäss [Art. 23 AltIV](#) «Zusammenarbeit mit den Betroffenen»

oder methodische Umsetzung und zu Konflikten mit anderen Bereichen des Umweltrechts führt.

- So entsteht durch die Anpassung nach Ansicht des Regierungsrats ein inhärenter Konflikt zwischen der AltIV und der [Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen](#) (VVEA; SR 814.600). Die neu eingeführte Regelung führt durch die Ablagerung der [Materialtypen](#) E und S faktisch zu neuen Ablagerungsstandorten («Deponien») an Orten, für die die VVEA keine Deponien vorsieht. Der Umgang und insbesondere die Verbringung von Abfällen wird durch die VVEA geregelt. Mit der eingeführten Änderung bietet jedoch die AltIV eine Möglichkeit zur Verbringung von Abfällen ohne Berücksichtigung der Vorgaben der VVEA. Dies läuft der vom Bund einst angekündigten und nach Ansicht des Regierungsrats notwendigen Harmonisierung⁶ der Umweltschutzgesetzgebung entgegen, die insbesondere auch für betroffene Unternehmen vorteilhaft wäre. So befördern eindeutige Rahmenbedingungen die Planbarkeit von Vorhaben, wovon gerade Unternehmen profitieren, da Unsicherheiten und damit verbundene Kostenrisiken minimiert werden können.
- Die erfolgreiche Umsetzung von Art. 18 Abs. 3 AltIV bedingt, dass belastete Materialien so behandelt werden, dass keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf ein Schutzgut mehr entstehen können. Das wiedereinzubringende Material muss also «immobilisiert» werden. Diese Immobilisierung muss dauerhaft gewährleistet sein, da ansonsten zu einem späteren Zeitpunkt wieder ein altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf entstehen kann. Fast jede technische Immobilisierung ist jedoch theoretisch umkehrbar. Zudem muss jede gewählte technische Lösung sowohl auf den Schadstofftyp als auch die Standortbedingungen abgestimmt sein und auf ihre Funktionalität hin über eine lange Zeitdauer hinweg überprüft werden können.
- Zur Bestimmung der geeigneten Immobilisierungstechnik muss im Vorfeld mittels Versuchen betreffend die Eluierbarkeit von Schadstoffen der Nachweis erbracht werden, dass die Immobilisierung auf unbestimmte Zeit funktioniert. Hierfür geeignete Methoden werden nicht vorgegeben und sind auch nicht etabliert. Somit besteht die Gefahr, dass auf Grund methodischer Mängel wieder eingebrachte, immobilisierte Abfälle zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu einem altlastenrechtlichen Sanierungsbedarf führen können, was dem Grundgedanken der Altlastenbearbeitung nach Ansicht des Regierungsrats entgegensteht. Altlasten sollen gemäss Vorgaben der AltIV stets so saniert werden, dass ein späterer Sanierungsbedarf ausgeschlossen werden kann. Dies ist insbesondere in Anbetracht der hohen Kosten von Sanierungsvorhaben sinnvoll und in Anbetracht eines haushälterischen Umgangs mit den eingesetzten finanziellen Mitteln gar zwingend.
- Weiter muss zur Anwendung von Art. 18 Abs. 3 AltIV der Nachweis erbracht werden, dass die Umweltbelastung durch eine Immobilisierung geringer ausfällt als herkömmliche Sanierungsmethoden. Der Vorteil einer Wiederverfüllung muss somit eindeutig ausfallen. Wie dies standardisiert erreicht und somit rechtsgleich über verschiedene Sanierungsvorhaben hinweg bewertet werden kann, lässt die Änderung der AltIV jedoch offen. Dies kann zu unterschiedlichen Bewertungen und letztlich zu Rechtsungleichheiten führen.
- Die Einführung von Art. 18 Abs. 3 AltIV führt nach Ansicht des Regierungsrats zu Paradigmenwechsel in der Altlastenbearbeitung. Es besteht, wie vorgängig ausgeführt, die Gefahr, dass eine Sanierung gem. Art. 18 Abs. 3 AltIV nicht abschliessend ist, was dem erklärten Ziel der Altlastenbearbeitung in der Schweiz entgegensteht.

⁶ Siehe z. B. S. 24 in: [«Ergebnisbericht zur Vernehmlassung der Änderung des Umweltschutzgesetzes»](#), Bundesamt für Umwelt BAFU, 16.12.2022

2. *Warum wird eine restriktive Haltung gegenüber dem Wiedereinbau bzw. der Umlagerung von belastetem Aushubmaterial beibehalten, wenn andere Kantone die umwelttechnischen Vorteile, insbesondere unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit, erkennen?*

Wie eingangs erwähnt, hat sich der Kanton Basel-Landschaft seine eigene Meinung zur besagten Änderung erarbeitet. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft konnte sich hierbei auf Informationen stützen, welche das kantonale AUE aus erster Hand bereitstellen konnte. So war das AUE in der Arbeitsgruppe des BAFU, welche die neue Regelung ausgearbeitet hat, durch einen Mitarbeitenden ständig vertreten. Durch diese Teilnahme konnte sich der Regierungsrat eine fundierte Meinung zur vorliegenden Änderung der AltIV bilden und er hat diese im Rahmen der Vernehmlassung entsprechend vertreten.

3. *Hat der Kanton weitere wirtschaftliche oder administrative Belastungen für die Industrie durch die Ablehnung der neuen Regelungen bewusst in Kauf genommen?*

Die Haltung des Regierungsrats basiert auf der Grundlage der vorgängig ausgeführten Überlegungen und ist somit rein sachlich begründet. Da diese wenigen Einzel- resp. Sonderfälle ohne Weiteres mittels altlastenrechtlicher Ausnahmegewilligung durch die betroffenen Kantone in Abstimmung mit dem BAFU hätten geregelt werden können, sah der Regierungsrat keinen zwingenden Anlass für die Einführung von Art. 18 Abs. 3 AltIV. Von einer gezielten Erhöhung der wirtschaftlichen Belastung der chemisch-pharmazeutischen Industrie kann somit nicht die Rede sein. Vor dem Hintergrund der Fragestellung sei an dieser Stelle explizit darauf hingewiesen, dass die anstehenden Grosssanierungsprojekte im Kanton Basel-Landschaft durch diese Änderung der AltIV aus den folgenden Gründen nicht betroffen sind⁷:

- Ehemalige Siedlungsabfalldeponie Feldreben, Muttenz⁸: Siedlungsabfalldeponien sind auf Grund ihrer heterogenen Abfälle explizit von der Ausnahmeregelung ausgeschlossen, da sich heterogene Abfälle nicht zur Immobilisierung eignen.
- Rheinlehne, Pratteln⁹: Standorte über Karstgrundwasserleiter sind von der Regelung ebenfalls explizit ausgenommen.

Die weiteren Standorte, deren Belastungen durch langjährige Nutzungen der chemisch-pharmazeutischen Industrie verursacht wurden, eignen sich, wie bereits erwähnt, auf Grund ihrer ausgeprägt heterogenen Schadstoffbelastungen ebenfalls nicht für eine Anwendung von Art. 18 Abs. 3 AltIV.

4. *Hat die Regierung vor der Entscheidung zur Vernehmlassungsantwort den Dialog mit der betroffenen Industrie gesucht?*

Nein, der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat sich im Vorfeld seiner Vernehmlassungsantwort nicht mit der betroffenen Industrie abgesprochen. Er hat sich seine eigene Meinung gebildet und diese anschliessend vertreten (vgl. vorstehend Antwort zu Ziffer 1.). Die chemische Industrie konnte sich via Branchenverband selbst zum «Verordnungspaket Umwelt Frühling 2024» äussern, was sie auch getan hat.¹⁰

⁷ Siehe Kap. 4.1, Seite 8 sowie Kap. 4.2, Seite 10 in [1]

⁸ [Nummer 2770910008](#) im Kataster der belasteten Standorte Kanton Basel-Landschaft

⁹ [Nummer 2831120264](#) im Kataster der belasteten Standorte Kanton Basel-Landschaft

¹⁰ Via scienceindustries (Wirtschaftsverband Chemie Pharma Life Sciences), siehe Seite 29 in [3]:

«[Verordnungspaket Umwelt Frühling 2024](#)» Berichte über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (15. Juni bis 6. Oktober 2023) vom 24.05.2024, Bundesamt für Umwelt BAFU

5. *Von wem wurde die Vernehmlassung geschrieben und wurden externe Experten hierfür konsultiert?*

Die Vernehmlassungsantwort wurde auf Grundlage des im AUE vorhandenen Expertenwissens durch das AUE verfasst, wobei der Vernehmlassungsentwurf, wie üblich in solchen Fällen, das verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren bei den Direktionen durchlief. Das AUE war durch einen Mitarbeitenden in der Arbeitsgruppe des BAFU, die die Verordnungsrevision begleitete, vertreten. Dadurch war es ohne weiteres möglich, sich eine Meinung auf Grundlage von Informationen aus dieser Expertengruppe aus erster Hand zu bilden. Diese aktive Partizipation machte den Beizug externer Experten zur Abfassung der Vernehmlassung an den Bund hinfällig. Weiter ist, wie ebenfalls bereits einleitend ausgeführt, ein hohes Mass an Expertise im AUE unter anderem zum Thema Altlasten ohnehin vorhanden. Es entspricht im Übrigen nicht dem Verständnis des Regierungsrats, Vernehmlassungen durch Beauftragung externer Experten zu bestreiten, wenn in der kantonalen Verwaltung selbst eine entsprechende Expertise vorhanden ist.

6. *Da es sich bei Artikel 18 Absatz 3 AltIV um eine Ausnahmebestimmung mit einer «kann»-Formulierung handelt, ist den Behörden ein grosser Handlungsspielraum eingeräumt worden. Warum trotzdem die kritische Haltung des Kantons zu diesem Vorgehen?*

Siehe Antworten auf Frage 1.

7. *Ist es Zufall, dass nebst dem Kanton Basel-Landschaft auch Basel-Stadt die Vorlage abgelehnt hat oder bestanden hier Absprachen zwischen den kantonalen Ämtern oder mit Umweltorganisationen?*

Gemäss der Vernehmlassungsauswertung¹¹ des BAFU hat der Kanton Basel-Stadt der Vorlage mit Anträgen zugestimmt und nicht, wie vom Interpellanten angeführt, abgelehnt. Ungeachtet dessen hat sich der Regierungsrat, wie bereits erwähnt, seine eigene Meinung gebildet und diese in der Vernehmlassung an den Bund zum Ausdruck gebracht. Absprachen zwischen den kantonalen Ämtern oder mit Umweltorganisationen bestanden zur Vernehmlassung betreffend Art. 18 Abs. 3 AltIV nicht.

Liestal, 3. Dezember 2024

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

¹¹ Siehe Seite 20 in [3]