

Heft Nr. 7/2000–2001

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

14.

Erlass eines Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, KUSG)

Chur, den 5. Dezember 2000

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Entwurf zum Erlass eines Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, KUSG).

I. Ausgangslage

1. Umweltschutz als öffentliche Aufgabe

Über kaum ein Thema wurde in den vergangenen Jahren in der Öffentlichkeit so intensiv und kontrovers diskutiert wie über den Umweltschutz. Einigkeit herrscht allenthalben darüber, dass eine intakte Umwelt Grundlage für die Lebensqualität und damit wesentlicher Bestandteil der Wohlfahrt der Bevölkerung ist. Es sind auch genügend Theorien und Rezepte über den einzuschlagenden Weg vorhanden. Die Erkenntnisse sind also da, was zum Teil fehlt, ist der Wille und die Bereitschaft, diese auch in die Tat umzusetzen. Erfahrungsgemäss genügt die Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen allein nicht. Es sind darüber hinaus wirtschaftliche und finanzielle Anreize nötig, und dort, wo dies nicht genügt, auch staatliche Vorschriften und Gesetze. Umweltschutz ist also eine wichtige Aufgabe des Staates, welche nur bewältigt

werden kann, wenn Bund, Kantone, Gemeinden und Private sie gemeinsam angehen und sich dabei sinnvoll ergänzen. Staatliche Eingriffe sind vor allem dort angezeigt, wo es um den Schutz von Personen oder Sachen geht, die sich alleine nicht genügend schützen können. Im Umweltbereich sind staatliche Eingriffe aber auch deshalb nötig, weil sie die Lasten gerechter verteilen und damit für einen Ausgleich im wirtschaftlichen Wettbewerb sorgen.

2. Entwicklung der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung

2.1. Art. 74 neue Bundesverfassung (nBV)

Mit der Aufnahme eines Art. 24^{septies} in die Bundesverfassung im Jahre 1971 erhielt der Bund auf dem Gebiet des Umweltschutzes eine materiell sehr weit reichende und umfassende Gesetzgebungskompetenz. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung wurde diese Bestimmung in Art. 74 nBV überführt. Dieser inhaltlich durch einen neuen Abs. 2 ergänzte Umweltschutzartikel lautet:

«Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher. Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.»

Die imperative Formulierung dieses Artikels besagt im Wesentlichen, dass der Bund eine umfassende Umweltschutzgesetzgebung zu erlassen hat und die Kantone für deren Vollzug zu sorgen haben.

2.2. Bundesgesetz über den Umweltschutz

Am 1. Januar 1985 ist das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG]) vom 7. Oktober 1983 in Kraft getreten. Erklärtes Ziel des USG ist es, Menschen, Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen und die Fruchtbarkeit des Bodens zu erhalten. Zur Erreichung dieses Ziels regelt das Gesetz diejenigen Bereiche, die zuvor auf Bundesebene nicht oder nur ungenügend geordnet waren. Es sind dies die Bereiche Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, umweltgefährdende Stoffe, die Abfallbewirtschaftung sowie Belastungen des Bodens. Von besonderer Bedeutung für die schweize-

rische Umweltschutzpolitik sind die vier im Gesetz verankerten Grundprinzipien: das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip, das Kooperationsprinzip und das Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise. Die meisten materiellrechtlichen Vorschriften des USG haben den Charakter von Rahmenbestimmungen, die der Konkretisierung durch Verordnungsrecht bedürfen.

Im Jahre 1995 wurde das USG einer umfangreichen Teilrevision unterzogen. Schwerpunkte dieser Änderung bilden die neuen Regelungen über umweltgefährdende Organismen, die Totalrevision des Kapitels über die Abfälle sowie die Neuaufnahme von Bestimmungen über Lenkungsabgaben und das Haftpflichtrecht.

Weitere wichtige Rechtsgrundlagen des Bundes, welche einen engen Bezug zum Umweltrecht aufweisen und vor allem für den präventiven Umweltschutz von grosser Bedeutung sind, enthalten die Bundesgesetzgebung über den Gewässerschutz, die Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz sowie insbesondere die einschlägigen Erlasse über die Raumplanung. Ebenfalls materielles Umweltrecht findet sich in der Waldgesetzgebung, dem Jagdgesetz, dem Fischereigesetz, dem Giftgesetz und der Landwirtschaftsgesetzgebung.

2.3. Verordnungen des Bundesrates

Das Umweltschutzgesetz delegiert zahlreiche und wichtige Kompetenzen an den Bundesrat. Bis heute hat dieser in einer Vielzahl von Verordnungen detaillierte Bestimmungen zur Ausführung des Umweltschutzgesetzes erlassen. Die wichtigsten sind:

- Luftreinhalte-Verordnung (LRV) vom 16. Dezember 1985
- Verordnung über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung, StoV) vom 9. Juni 1986
- Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS) vom 12. November 1986
- Lärmschutz-Verordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986
- Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom 19. Oktober 1988
- Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV) vom 22. August 1990
- Technische Verordnung über Abfälle (TVA) vom 10. Dezember 1990
- Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, StFV) vom 27. Februar 1991
- Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (Schall- und Laserverordnung, SchLV) vom 24. Januar 1996

- Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV) vom 12. November 1997
- Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG) vom 14. Januar 1998
- Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) vom 1. Juli 1998
- Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (AltIV) vom 26. August 1998
- Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, FrSV) vom 25. August 1999
- Verordnung über den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen (Einschliessungsverordnung, ESV) vom 25. August 1999
- Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) vom 23. Dezember 1999
- Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA) vom 5. April 2000

Verschiedene dieser Verordnungen sind seit ihrer Inkraftsetzung bereits teilweise ergänzt, revidiert oder sogar ersetzt worden, weitere Revisionen sowie der Erlass neuer Verordnungen sind geplant.

2.4. Von den Kantonen zu bewältigende Aufgaben

Nach Art. 74 Abs. 3 nBV sind die Kantone für den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung zuständig, sofern das Gesetz diese Aufgabe nicht ausdrücklich dem Bund vorbehält. Art. 36 USG geht von dieser verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung aus und verpflichtet die Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die organisatorischen, rechtlichen und personellen Massnahmen zu treffen, um das Gesetz zu vollziehen. Das Bundesgesetz weist insoweit den Gesetzesvollzug in ganz entscheidendem Umfang den Kantonen zu.

Demgegenüber können die Kantone auf den Erlass von materiellen Vorschriften weitgehend verzichten, da das Bundesrecht den Umweltschutz umfassend und praktisch abschliessend regelt.

3. Entwicklung der kantonalen Umweltschutzgesetzgebung

3.1. Art. 41^{bis} der Kantonsverfassung

In der Volksabstimmung vom 14. Juni 1987 hat das Bündner Volk mit überwältigendem Mehr der Aufnahme eines neuen Artikels 41^{bis} in die Kantonsverfassung (KV) zugestimmt. Er lautet:

«Kanton und Gemeinden sorgen für einen ausreichenden Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen.»

Mit der Verankerung eines besonderen Umweltschutzartikels in der Kantonsverfassung soll dokumentiert werden, dass der Umweltschutz zu einer der dringlichsten und wichtigsten Aufgaben des Kantons und der Gemeinden geworden ist (Botschaft 1986–87, S. 238).

3.2. Wichtige kantonale Umweltschutzerlasse

Die wichtigsten Umweltschutzerlasse auf kantonaler Ebene sind die grossrätliche Umweltschutzverordnung vom 22. November 1984 und das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (AbG) vom 24. September 1989 mit der grossrätlichen Verordnung über die Abfallbewirtschaftung (AbV) vom 1. Juni 1989.

Die grossrätliche Umweltschutzverordnung enthält vorwiegend Grundsätze für die ersten kantonalen Massnahmen zur Umsetzung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG]) vom 7. Oktober 1983. Bereits beim Erlass dieser Verordnung war man sich bewusst, dass es sich um eine Übergangslösung handeln würde und nach Vorliegen aller Bundesvorschriften die Schaffung von eingehenden kantonalen Einführungsvorschriften unumgänglich werden würde. «Damit nicht unnötig Zeit verloren geht, ist auf kantonaler Ebene dafür zu sorgen, dass die gestaffelt auf uns zukommenden Vollzugsaufgaben auch in dieser Übergangsphase erfüllt werden können.» (Botschaft 1984–85, S. 445).

Das seit dem 1. März 1990 in Kraft stehende Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (Abfallgesetz, AbG) schuf zum damaligen Zeitpunkt die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für eine zukunftsweisende, umweltgerechte Abfallbewirtschaftung im Kanton Graubünden. Zusammen mit den Rechtsgrundlagen des Bundes enthalten das AbG und die AbV Grundsätze über die Abfallbewirtschaftung, Bestimmungen über die Pflichten des Abfallverursachers, insbesondere die Einführung des Verursacherprinzips, die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie Bestimmungen über die Finanzierung von Abfallanlagen.

Weitere Vollzugserlasse des Kantons zum USG sind die kantonale Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (KVUVP) vom 30. April 1991 sowie die Verordnung über die Erhebung von Gebühren beim Vollzug der Umweltschutz- und der Gewässerschutzgesetzgebung (Gebührenverordnung) vom 27. Oktober 1998.

II. Notwendigkeit einer gesetzlichen Neuordnung

Aufgrund der dargelegten Kompetenzverteilung in der nBV und im USG obliegt den Kantonen vorweg die Aufgabe, die rechtlichen, organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen zu schaffen, welche für den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes erforderlich sind. So müssen sie z.B. dafür sorgen, dass neue umweltbelastende Anlagen die Emissionsbegrenzungen (in Bezug auf Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen) einhalten und alte Anlagen saniert werden; sie müssen die Vorschriften über die Vermeidung, Verwertung und umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle durchsetzen und die organisatorischen und verfahrensmässigen Voraussetzungen für den Schutz des Bodens vor chemischen, physikalischen und biologischen Belastungen sowie den Katastrophenschutz schaffen.

Folgende Hauptgründe sprechen für die Notwendigkeit einer vollständigen gesetzlichen Neuordnung der kantonalen Umweltschutzgesetzgebung bei gleichzeitiger Aufhebung der grossrätlichen Umweltschutzverordnung, des kantonalen Abfallgesetzes und der Abfallverordnung:

- Die grossrätliche Umweltschutzverordnung aus dem Jahre 1984 ist überholt, lückenhaft und trägt der seither eingetretenen Rechtsentwicklung auf Bundesebene nicht Rechnung. Als reine Übergangsregelung konzipiert, ist sie nicht in der Lage, einen sach- und stufengerechten sowie wirksamen Vollzug des USG sicherzustellen.
- Seit dem Erlass des USG hat der Bundesrat eine Vielzahl von Vollzugsverordnungen erlassen, welche von den Kantonen umgesetzt werden müssen. Zweckmässigerweise sind verschiedene Vollzugsaufgaben den Gemeinden zu übertragen.
- Für wichtige Aufgaben (Luftreinhaltung, Lärmschutz, Schutz vor Belastungen des Bodens) ist der Vollzug durch das kantonale Recht nicht oder nur rudimentär geregelt. Dieses rechtliche Vakuum ist aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch und verstösst gegen das Legalitätsprinzip.
- Das geltende kantonale Umweltrecht enthält in vielen Bereichen keine klare Kompetenzregelung zwischen dem Kanton und den Gemeinden für den Vollzug der vom Bund an die Kantone delegierten Aufgaben. Diese Situation schafft Rechtsunsicherheit bei den Rechtsadressaten und hinterlässt Lücken beim Vollzug.
- Die umfangreiche Revision des USG im Jahre 1995, vor allem die geänderten Bestimmungen über die Abfallentsorgung und die neuen Regelungen im Zusammenhang mit Altlasten erfordern Anpassungen der einschlägigen Bestimmungen des Kantons.
- Verschiedene parlamentarische Vorstösse verlangen eine Neukonzeption der Zuständigkeitsordnung auf dem Gebiet der Abfallbewirtschaftung mit einer Stärkung kantonaler Kompetenzen:

Postulat Biancotti betreffend Änderung des kantonalen Abfallbewirtschaftungsgesetzes (GRP 1996/97, S. 275, 356). Mit seiner als Postulat überwiesenen Motion fordert Grossrat Biancotti die Regierung auf, die rechtlichen Grundlagen für einen flächendeckenden, möglichst alle Kostenfaktoren berücksichtigenden kantonalen Transportkostenausgleich zu erarbeiten. Motion Brunner betreffend Änderung des kantonalen Abfallbewirtschaftungsgesetzes (GRP 1998/99, S. 472, 621). Vor dem Hintergrund des per 1. Januar 2000 geltenden Verbotes für das Deponieren der Siedlungsabfälle bzw. der Uneinigkeit der Abfallbewirtschaftungsverbände bei der Suche gemeinsamer Entsorgungslösungen beantragt Grossrat Brunner eine Änderung des kantonalen Abfallbewirtschaftungsgesetzes mit dem Ziel, die Einflussmöglichkeiten des Kantons bei der Errichtung und beim Betrieb öffentlicher Abfallanlagen sowie beim Sammeldienst zu verstärken und ihm eine aktivere Führungsrolle bei der Abfallentsorgung zu ermöglichen.

Postulat Giovannini betreffend Transportkostenausgleich für Siedlungsabfälle (GRP 1998/99, S. 301, 488). Angesichts der unterschiedlichen Belastungen der einzelnen Regionen bezüglich der Transportkosten für Siedlungsabfälle ersucht Grossrat Giovannini die Regierung durch den Erlass eines neuen Gesetzes oder die Anpassung des geltenden Abfallgesetzes Grundlagen für einen Transportkostenausgleich zu schaffen.

- Zahlreiche Kantone (AI, BL, BS, GL, LU, NW, SZ usw.) verfügen zum Teil schon seit Jahren über ein umfassendes kantonales Umweltschutzgesetz, welches alle wesentlichen Umweltbereiche erfasst.

Zusammenfassend darf sicher festgestellt werden, dass aufgrund der in den letzten 15 Jahren eingetretenen rasanten Rechtsentwicklung auf Bundesebene zahlreiche neue Vollzugsaufgaben auf die Kantone und Gemeinden zugekommen sind, welche eine Neuordnung des Gesetzesvollzuges unumgänglich machen. Die als Übergangslösung gedachte grossrätliche Umweltschutzverordnung vermag diesen Anforderungen nicht mehr zu genügen. Sowohl aus rechtsstaatlichen Gründen, als auch aus Gründen der Wirksamkeit und Einfachheit des Vollzugs des Bundesrechts drängt sich der Erlass eines umfassenden kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz unter Einbezug der Abfallbewirtschaftungsgesetzgebung auf.

Aufgrund der politischen Tragweite der zu regelnden Materie, der zahlreichen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen, der Zuweisung von Vollzugskompetenzen an die Selbstverwaltungskörper (Gemeinden, Zweckverbände) und an Private ist es unabdingbar, das kantonale Umweltschutzrecht in einem Gesetz im formellen Sinne zu regeln. Eine blosser Teilrevision der grossrätlichen Umweltschutzverordnung genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, zumal das geltende Abfallgesetz aufgehoben und die

einschlägigen Bestimmungen in das kantonale Umweltschutzgesetz integriert werden sollen. Schliesslich verlangen die beabsichtigten Eingriffe in die kommunale Organisations- und Verfahrenshoheit zwingend den Erlass eines formellen Gesetzes.

III. Vernehmlassung

1. Ausgestaltung und Rücklauf

Mit Beschluss vom 16. Mai 2000/Prot. Nr. 846 hat die Regierung das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD) ermächtigt, die Vernehmlassung für das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz zu eröffnen. Der Vernehmlassungsentwurf wurde mit den dazugehörigen Erläuterungen sämtlichen Gemeinden, Abfallbewirtschaftungsverbänden, weiteren Regionalorganisationen, den kantonalen politischen Parteien, verschiedenen beruflichen und anderen Organisationen und Vereinen, den kantonalen Gerichten, dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, allen kantonalen Departementen und der Standeskanzlei zur Stellungnahme unterbreitet.

Von den insgesamt 264 Vernehmlassungsadressaten haben deren 78 eine Stellungnahme eingereicht, wobei zu berücksichtigen ist, dass einzelne gemeinsame Stellungnahmen die Haltung mehrerer Gemeinden vertreten.

2. Generelle Beurteilung der Vorlage

Die Absicht der Regierung, ein kantonales Umweltschutzgesetz zu erlassen, welches den Vollzug des Bundesrechts über den Umweltschutz in einem einzigen Erlass regelt, ist in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung gestossen. Mehrheitlich positiv aufgenommen wurden insbesondere die Bestrebungen, ein klar strukturiertes kantonales Umweltschutzgesetz zu erlassen, welches eine eindeutige Aufteilung der Vollzugsaufgaben zwischen den Gemeinden und dem Kanton vornimmt. Insgesamt wird der Gesetzesentwurf als taugliche Grundlage für den Vollzug des Umweltschutzrechts des Bundes beurteilt.

In einigen Vernehmlassungen – vor allem kleinerer Gemeinden – wird die Frage aufgeworfen, inwieweit die Gemeinden in fachlicher und personeller Hinsicht überhaupt in der Lage sein werden, die vielfältigen Vollzugsaufgaben wahrzunehmen. Die heutige Praxis zeige, dass vor allem kleine Gemeinden schon heute die ihnen zugedachten Aufgaben kaum zu bewältigen vermö-

ten. In diesem Zusammenhang erwarten die Gemeinden eine sachgerechte Unterstützung durch die kantonalen Fachbehörden. Demgegenüber wird in andern Stellungnahmen befürchtet, die zum Teil zu weitreichenden Kompetenzen des Kantons würden die Gemeindeautonomie untergraben und führten zu einer übertriebenen Zentralisierung. Die Trennung von Entscheidungskompetenzen und finanzieller Verantwortung entspreche nicht der modernen Auffassung von zeitgemässen Verwaltungsstrukturen.

Die weitaus meisten Vernehmlassungen befassen sich mit dem vorgeschlagenen Modell eines Ausgleichssystems für den Ferntransport der Siedlungsabfälle (Transportkostenausgleich), wobei das Modell in der vorgesehenen Form auf breite Ablehnung gestossen ist (zu den Einzelheiten vgl. die nachstehenden Ausführungen unter Kapitel VI.). Während in einzelnen Stellungnahmen ein genereller Verzicht auf einen Transportkostenausgleich gefordert wird, regen andere Vernehmlasser die Ausarbeitung einer separaten Gesetzesvorlage über einen Transportkostenausgleich an. Praktisch Einhelligkeit herrscht darüber, dass sich der Kanton an den Kosten des Ferntransportes beteiligen müsse.

3. Berücksichtigte Forderungen

Den beiden Hauptanliegen, die Gemeinden beim Vollzug des Umweltschutzrechts verstärkt zu unterstützen und bzw. das Ausgleichssystem für den Ferntransport der Siedlungsabfälle auf eine neue Grundlage zu stellen, wurde bei der Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in weiten Teilen Rechnung getragen. Im Einzelnen wurden insbesondere folgende in den Vernehmlassungen vorgebrachte Anliegen berücksichtigt:

- zwingendere Formulierung bei der Übertragung von Aufgaben der Fachstelle an die Gemeinden, sofern diese über die notwendigen technischen Einrichtungen und fachlichen Kenntnisse verfügen (Art. 4 Abs. 1);
- Aufnahme eines besonderen Artikels über die Möglichkeit, Dritte mit der Durchführung von Untersuchungen und Erstellung von Fachgutachten zu beauftragen (Art. 7);
- zwingendere Formulierung bezüglich der Unterstützung und Beratung der Gemeinden durch den Kanton (Art. 5 Abs. 2);
- klarere Regelung der Kompetenzen bei der Beseitigung vorschriftswidriger Zustände (Art. 8, 41 Abs. 3);
- Einführung eines gesetzlichen Pfandrechts zur Sicherstellung der Kosten bei Zwangsvollstreckungen (Art. 9);
- klarere Zuständigkeitsordnung bei der Information und Beratung der Öffentlichkeit (Art. 10);

- Verzicht auf die Nutznieserfinanzierung für die Kosten von Gutachten, Expertisen, Messungen etc. (Art.11);
- zwingender Einbezug der Gemeinden bei der Anordnung von Lärmempfindlichkeitsstufen im Einzelfall (Art.23 Abs. 2);
- klarere Regelung der Zuständigkeit der Gemeinden bei der Überwachung von Einschränkungen und Verboten beim Ausbringen von Düngern, Pflanzen- und Holzschutzmitteln (Art.29);
- Verzicht auf die Festlegung von Einzugsgebieten für Siedlungsabfälle im kantonalen Richtplan (Art.30 Abs. 2);
- weniger absolute Formulierung bei der Verpflichtung der Gemeinden, Kompostieranlagen zu errichten (Art.36 Abs. 3);
- Verzicht auf die ausdrückliche Möglichkeit des Kantons, anstelle säumiger Gemeinden Abfallgebühren festzulegen (Art.37);
- Verzicht auf das vorgeschlagene Konzentrationsmodell im Zusammenhang mit der Errichtungsbewilligung für Deponien; festhalten am Erfordernis der kommunalen Baubewilligung (Art.42);
- Neukonzeption des Transportkostenausgleichs für Siedlungsabfälle unter Einbezug der Beteiligung des Kantons; Konkretisierung und Präzisierung der Anforderungen des Bahntransportes (Art.47);
- klarere Regelung des Rechtsmittelverfahrens (Art.53);
- zahlreiche in der Vernehmlassung angeregte redaktionelle Änderungen.

4. Nicht berücksichtigte Forderungen

Nicht berücksichtigt wurden sämtliche Forderungen, die auf eine Wiederholung oder Änderung von Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Umweltschutz abzielten, so z.B. die ausdrückliche Verankerung des Verursacherprinzips. Ebenfalls abgelehnt wurde die Aufnahme des Grundsatzes der Nachhaltigkeit. Auch die in verschiedenen Vernehmlassungen erhobene Forderung, eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gemeinden beim Vollzug des Umweltrechts im Gesetz zu verankern, konnte nicht berücksichtigt werden, da dies zu einer klaren Überforderung zahlreicher – vor allem kleinerer – Gemeinden führen würden.

Der in einzelnen Vernehmlassungen gestellten Forderung, über das Bundesrecht hinausgehende materielle Regelungen ins kantonale Umweltschutzgesetz aufzunehmen (insbesondere auf dem Gebiet der Luftreinhaltung), konnte ebenfalls nicht gefolgt werden, zumal das Bundesrecht weitgehend abschliessende Regelungen enthält. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass es heute weniger darum geht, neues materielles Umweltrecht zu schaffen, als vielmehr darum, die bestehenden Bestimmungen konsequent zu vollziehen. Ebenfalls festgehalten wurde – entgegen

den Anregungen in einzelnen Vernehmlassungen – an der Zuständigkeit der Gemeinden, Lärmsanierungsprogramme bei den übrigen Strassen zu erstellen (Art. 21 Abs. 2) sowie an der grundsätzlichen Verpflichtung, Siedlungsabfälle über grössere Distanzen mit der Bahn zu transportieren (Art. 34). Verzichtet wurde auf die teilweise geforderte Subventionierung von Umladestationen für Abfälle, nachdem der Grossteil dieser Anlagen bereits erstellt wurde.

Abschliessend kann ganz generell festgestellt werden, dass an der ursprünglichen Absicht, sich im kantonalen Umweltschutzgesetz im Wesentlichen darauf zu beschränken, die für den Vollzug des Bundesrechts notwendigen Zuständigkeiten und Verfahren zu regeln, konsequent festgehalten wurde.

IV. Zielsetzungen und Schwerpunkte der Vorlage

In Anbetracht der hohen Regelungsdichte des Umweltschutzrechts des Bundes hat ein kantonales Umweltschutzgesetz in erster Linie die Aufgabe, die notwendigen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen zu treffen, um den Vollzug des Bundesrechts sicherzustellen. Dabei sind in Anlehnung an die bestehenden Strukturen die Voraussetzungen zu schaffen, welche es dem Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ermöglichen, die vom Bundesrecht vorgeschriebenen Umweltschutzmassnahmen umzusetzen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um folgende Aufgaben:

- Bezeichnung oder Schaffung der notwendigen Vollzugs- und Aufsichtsorgane und Festlegung der Zuständigkeiten (Kanton/Gemeinden) und Verfahren;
- Festlegung der Kompetenzen der Vollzugsorgane und Sicherstellung der Koordination zwischen den verschiedenen Vollzugsinstanzen;
- Schaffung der notwendigen Verfahrensregelungen zur Sicherstellung koordinierter und einfacher Verfahren;
- Erlass der erforderlichen Bestimmungen zur Konkretisierung des USG und der bundesrätlichen Verordnungen (z.B. Mitteilungspflichten zur Erleichterung des Vollzugs, Vorschriften über Information und Beratung von Behörden, Betrieben und Privaten);
- Stärkung der Kompetenzen des Kantons auf dem Gebiet der Abfallbewirtschaftung im Sinne der Motionen Biancotti und Brunner.

Auf den Erlass von materiellem kantonalem Umweltschutzrecht wird – angesichts der hohen Regelungsdichte des USG und der bundesrätlichen Verordnungen – weitgehend verzichtet. Materielle Regelungen enthält vor allem

das Kapitel über die Abfallbewirtschaftung (Art. 32 [Abgabepflicht], Art. 33 [Annahmepflicht], Art. 36 [Verwertungspflicht] usw.).

Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden, die zum Teil vom Bundesrecht bereits vorgegeben ist, soll unter Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte erfolgen:

- An der bewährten Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton soll so weit als möglich festgehalten werden.
- Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität sind den Gemeinden all jene Aufgaben zu überlassen, die sie ebenso gut oder besser als der Kanton lösen können.
- Der Gemeindeautonomie ist grösstmögliche Beachtung zu schenken.
- Aufgaben, die besondere fachliche oder technische Kenntnisse erfordern, welche den meisten Gemeinden nicht zur Verfügung stehen, werden zweckmässigerweise dem Kanton zugewiesen. (Hingegen sollen auch solche Aufgaben an die Gemeinden delegiert werden können, wenn diese über die erforderliche Fachkompetenz verfügen und die Übergabe fordern.)
- Die Vorgaben des Bundesrechts, das bestimmte Aufgaben ausdrücklich einer kantonalen Behörde überträgt, sind zu berücksichtigen.

Um das Gesetz knapp fassen zu können und Wiederholungen der Vorschriften des Bundes zu vermeiden, soll darauf verzichtet werden, sämtliche Vollzugsaufgaben des Kantons einzeln im Gesetz aufzuzählen. Im Sinne einer Generalklausel werden alle Aufgaben, die das Bundesrecht an die Kantone delegiert und die im kantonalen Gesetz nicht ausdrücklich einer andern Instanz zugewiesen sind, der kantonalen Fachstelle übertragen (Art. 2 Abs. 3). Diese Rechtsvermutung zu Gunsten der kantonalen Fachstelle entspricht der bewährten Regelung im neuen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (kantonales Gewässerschutzgesetz, KGSchG) vom 8. Juni 1997.

Mit dem Erlass eines umfassenden kantonalen Umweltschutzgesetzes können verschiedene bestehende Umwelterlasse des Kantons integral aufgehoben werden, so namentlich die grossrätliche Umweltschutzverordnung aus dem Jahre 1984, das kantonale Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (AbG) und die grossrätliche Verordnung über die Abfallbewirtschaftung (AbV) von 1989.

V. Einbezug der kantonalen Abfallgesetzgebung

Die zunehmenden Engpässe bei der Abfallentsorgung und die Erkenntnis, dass wertvolle Rohstoffe in vermehrtem Mass der Wiederverwendung und Verwertung zugeführt werden sollen, hat zur Forderung nach einer eigentlichen Neuorientierung der Abfallbewirtschaftung der Schweiz geführt. Mit der Revision des USG im Jahre 1995 wurde das Kapitel über die Abfälle völlig überarbeitet, neu strukturiert und auf die Ziele einer umweltverträglichen Abfallbewirtschaftung ausgerichtet.

Das kantonale Abfallgesetz (AbG) und die grossrätliche Abfallverordnung (AbV) aus dem Jahre 1989 tragen dieser Entwicklung zu wenig Rechnung und enthalten zum Teil Widersprüche zu den neuen Regelungen auf Bundesebene. Zudem haben die neuen Entwicklungen auf dem Gebiet der Abfallentsorgung zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen (Motion Brunner, Postulat Biancotti, Postulat Giovannini usw.) geführt, denen mit der nun vorgeschlagenen Integration des Abfallbereichs in ein kantonales Umweltschutzgesetz Rechnung getragen wird. Bewährte Regelungen sollen beibehalten, neue Entwicklungen und Forderungen berücksichtigt werden.

Folgende Bereiche erfahren eine Anpassung ans übergeordnete Bundesrecht bzw. eine Neuregelung:

- Abfallplanung (Art.30);
- Festlegung von Einzugsgebieten (Art.31);
- die Abgabe- und Annahmepflicht (Art.32 und 33);
- der Transport der Siedlungsabfälle über grössere Distanzen (Art.34);
- Kompetenz des Kantons, eigene Abfallanlagen zu errichten, solche zu erwerben oder sich an ihnen zu beteiligen (Art.44);
- Verankerung des Transportkostenausgleichs (Art.47);
- Subsidiäre Regelung der Kostentragung bei der Sanierung von Altlasten (Art.49 Abs. 2 und 3).

Gleichzeitig erfährt das Kapitel «Abfälle» gegenüber dem geltenden Recht eine wesentliche Straffung; auf Wiederholungen von Bestimmungen des Bundesrechts wird konsequent verzichtet, die Begriffe werden gleich wie im Bundesrecht verwendet. An der bewährten Aufgabenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und Privaten soll grundsätzlich festgehalten werden; allgemeine Richtschnur für die Aufgabenteilung bleibt das Subsidiaritätsprinzip.

VI. Transportkostenausgleich

1. Ausgangslage

Die Technische Verordnung über Abfälle (TVA) verlangt, dass ab dem 1. Januar 2000 brennbare Siedlungsabfälle, Klärschlamm, brennbare Anteile von Bauabfällen und andere brennbare Abfälle, soweit sie nicht verwertet werden können, in geeigneten Anlagen verbrannt werden. Diese sogenannte Verbrennungspflicht zwingt vor allem die Abfallbewirtschaftungsverbände Südbündens und die Surselva – mangels ausreichender Verbrennungskapazitäten im Kanton – ihre Siedlungsabfälle in Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) ausserhalb des Kantons zu entsorgen, was für die betroffenen Verbände zu unterschiedlichen Transportkosten führt.

Tabelle 1:
Transportkosten der einzelnen Abfallbewirtschaftungsverbände (Ferntransport per Bahn) ohne Transportkostenausgleich

	Strecke	maximale Bahntransportkosten ¹ Fr. pro Jahr	aktuelle Bahntransportkosten Fr. pro Jahr ²
GEVAG	Arosa/Davos-Trimmis	158 000.–	158 000.–
AVM	Unterrealta-Buchs	338 000.–	–
GVS	Ilanz-Niederurnen	344 000.–	107 000.–
ABVO	Samedan-Niederurnen	576 000.–	576 000.–
RVP	Poschiavo-Niederurnen	94 000.–	53 000.–
PEB	Scuol-Buchs	168 000.–	85 000.–
CRVM	Zernez-Horgen	22 000.–	–
CRER	Misox-ZH/TG	139 000.–	–
Bahntransportkosten total¹		1 840 000.–	980 000.–

¹ Bahntransportkosten der maximalen Abfallmengen, welche per Bahn transportiert werden könnten.

² Bahntransportkosten der Abfallmenge, welche zuzeit gemäss gültigen Beschlüssen der Abfallbewirtschaftungsverbände per Bahn transportiert werden.

In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen (Postulat Biancotti [GRP 1996/97, S. 275, 356], Postulat Giovannini [GRP 1998/99, S. 301, 488]) wurde die Regierung aufgefordert, einen gesamtkantonalen Transportkostenausgleich (TKA) zu schaffen. Die Interpellationen Zinsli (GRP 1996/97, S. 598) und Jäger (GRP 1996/97, S. 609) verlangten darüber hinaus den Kehrichttransport mit der Bahn.

Die Regierung hat in der Beantwortung dieser Vorstösse die Notwendigkeit eines Transportkostenausgleichs grundsätzlich anerkannt. In der Antwort auf das Postulat Giovannini stellte sie in Aussicht, dass Vorschläge für einen Transportkostenausgleich nach Vorliegen der definitiven Entsorgungslösungen im Rahmen der Revision des kantonalen Umweltschutzrechtes ausgearbeitet würden. Allerdings hielt die Regierung an der wiederholt geäusserten Absicht fest, dass bei der Einführung eines Transportkostenausgleichs Kostenneutralität für den Kanton anzustreben sei.

2. Ausgleichssystem gemäss Vernehmlassungsentwurf

Gestützt auf diese Forderungen wurde im Vernehmlassungsentwurf ein interregionales Ausgleichsmodell vorgeschlagen, nach welchem ein Teil der Kosten für den Bahntransport der Siedlungsabfälle nach der einfachen gewichteten Finanzkraft unter den Abfallbewirtschaftungsverbänden ausgeglichen werden sollte. Bei einem Höchstansatz von 25 % für finanzschwache Gemeinden (analog den geltenden Kantonsbeiträgen an Abfallanlagen gemäss kantonaalem Gewässerschutzgesetz) würden sich die Transportkosten der einzelnen Verbände zunächst zwischen 6,5 % und 22,7 % reduzieren.

Die zur Finanzierung der Ausgleichszahlungen erforderlichen Mittel hätten von den Abfallbewirtschaftungsverbänden selbst erbracht werden müssen, nachdem auf eine Kantonsbeteiligung aufgrund der Vorgaben der Regierung bewusst verzichtet worden war. Hauptnutznießer dieses Ausgleichssystems wären die Verbände «Corporaziun Regionala Val Müstair» (CRVM) und «Regione Valle di Poschiavo» (RVP) mit einer Kostenreduktion von Fr. 11.80 bzw. Fr. 8.80 pro Tonne Abfall. (Die Gesamtkosten pro Tonne ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle 2). Für den «Gemeindeverband für die Abfallbeseitigung in Graubünden» (GEVAG) als Hauptnettozahler entstünden Mehrkosten von ca. jährlich Fr. 95 000.- (ca. Fr. 1.90 pro Tonne). Die übrigen Verbände hätten vom Ausgleich, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, profitiert.

Dieser Vorschlag für ein interregionales Transportkostenausgleichsmodell ohne Kantonsbeteiligung wurde in der Vernehmlassung mit grosser Mehrheit – wenn auch mit unterschiedlicher Begründung – abgelehnt. Die Kritik betraf in erster Linie folgende Punkte:

- Fehlende Leistungen des Kantons. Eine Mitfinanzierung der Transportkosten durch den Kanton wird als unabdingbar betrachtet, zumal sich dieser in verschiedenen Bereichen wichtige Entscheidungskompetenzen vorbehalten.
- Ungerechtigkeit des vorgeschlagenen Ausgleichsmodells Abfallverbände und Gemeinden, welche ihre Abfälle schon seit Jahren einer (teuren) Verbrennung zuführten, würden zu Ausgleichszahlungen zugunsten von Verbänden verpflichtet, welche bisher ihre Abfälle kostengünstig in Deponien abgelagert hätten.
- Beschränkung des Ausgleichs auf die Bahntransporte Die Bevorzugung des Bahntransportes gegenüber dem Strassentransport wird als nicht gerechtfertigt erachtet, da zahlreiche Gemeinden über keinen Bahnanschluss verfügen würden.
- Abstufung der anrechenbaren Kosten nach Finanzkraft Eine Abstufung der Ausgleichszahlungen nach der gewichteten Finanzkraft der Gemeinden sei verfehlt, nachdem mit dem interkommunalen Finanzausgleich bereits ein wirksames System bestehe, um wirtschaftliche Nachteile finanzschwacher Gemeinden auszugleichen.

3.«Spitzenbrecher-Modell» (Art.47)

Die Regierung hat – aufgrund der klaren Absage gegenüber diesem interregionalen Ausgleichssystem – die Frage des Transportkostenausgleichs einer erneuten Prüfung unterzogen und sich mit Beschluss vom 2. Oktober 2000/ Prot. Nr. 1631 für ein Ausgleichsmodell ausgesprochen, das den Haupteinwänden der Vernehmlasser weitgehend Rechnung trägt. Dabei ist sie im Interesse eines politisch tragfähigen Systems von der bisherigen Haltung abgerückt, dass beim Transportkostenausgleich Kostenneutralität für den Kanton anzustreben sei. Nicht in Frage kommt für die Regierung nach wie vor eine generelle Subventionierung sämtlicher Kosten für den Ferntransport. Ein solches Vorgehen würde dem Verursacherprinzip widersprechen und damit gegen einen zentralen Grundsatz der Umweltschutzgesetzgebung verstossen. Zudem würden in einem eindeutig kommunalen Bereich Kosten auf den Kanton verschoben.

Die Regierung hat sich deshalb für ein System entschieden, welches vor allem die peripheren Regionen von den hohen Transportkosten entlastet. Gemäss dem in Art. 47 vorgeschlagenen «Spitzenbrecher-Modell» kommen diejenigen Regionen in den Genuss kantonaler Ausgleichszahlungen, welche für den Ferntransport der Siedlungsabfälle überdurchschnittlich hohe Transportkosten aufbringen müssen. Es sind dies vor allem die Verbände Südbündens. Der Durchschnittsbetrag pro Tonne transportierter Kehrichtmenge liegt

derzeit bei Fr. 20.– (maximale Bahntransportkosten pro Jahr dividiert durch die anfallende jährliche Abfallmenge). Bei einer Kantonsbeteiligung von 50% an diesen Kosten resultieren für die einzelnen Abfallbewirtschaftungsverbände folgende Entlastungen bzw. Nettotransportkosten³:

Tabelle 2:
Finanzielle Auswirkungen des Transportkostenausgleichs für die Abfallbewirtschaftungsverbände und den Kanton

	Bruttotransportkosten (Bahntransportkosten ohne Transportkostenausgleich) in Fr. ⁴		Kantonsbeitrag (Minderkosten der Abfallbewirtschaftungsverbände) in Fr.		Nettotransportkosten (Bahntransportkosten mit Transportkostenausgleich) in Fr.		Kostenreduktion für den Bahnferntransport in Prozent
	pro Jahr	pro t	pro Jahr	pro t	pro Jahr	pro t	
GEVAG	158 000	3.20	--	--	158 000	3.20	--
AVM	338 000	36.--	75 200	8.--	262 800	28.--	- 22,2 %
GVS	344 000	28.90	53 550	4.50	290 450	24.50	- 15,6 %
ABVO	576 000	44.--	157 200	12.--	418 800	32.--	- 27,3 %
RVP	94 000	72.--	33 800	26.--	60 200	46.--	- 35,9 %
PEB	168 000	49.30	49 300	14.50	118 700	35.--	- 29,4 %
CRVM	22 000	62.--	7 350	21.--	14 650	41.--	- 33,4 %
CRER	129 000	48.--	40 600	14.--	88 400	24.--	- 31,5 %
Total	1 840 000	Ø 20.--	417 000		1 420 000	Ø 15.50	Ø - 22,7 %

Die durch die kantonalen Ausgleichszahlungen bewirkte Nivellierung der Ferntransportkosten der Abfallbewirtschaftungsverbände ist erheblich. Während ohne Kantonsbeteiligung die Transportkosten zwischen Fr. 28.90 (GVS) und Fr. 72.– (RVP) liegen, bewegen sie sich gemäss diesem Modell für alle Verbände (mit Ausnahme GEVAG) in einer Spanne von Fr. 24.–

³ Sämtliche Angaben basieren auf dem «Bericht über Modelle für einen kantonalen Transportkostenausgleich», AfU, Mai 2000.

⁴ Transportkosten der maximalen Abfallmenge, welche per Bahn transportiert werden könnte.

(CRER) bis Fr. 46.– (RVP). Die Kostenunterschiede liegen somit in einem durchaus vertretbaren Rahmen. Die dem Kanton entstehenden Mehrkosten von rund Fr. 420 000.– müssen aus allgemeinen Staatsmitteln finanziert werden.

Wesentlich ist, dass es bei dem «Spitzenbrecher-Modell» nicht darum geht, die Transportkosten generell zu verbilligen, sondern um die Schaffung eines möglichst wirksamen und leicht nachvollziehbaren Lastenausgleichs

VII. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»

Im vorliegenden Einführungsgesetz werden in Anwendung der Grundsätze des kantonalen Projektes «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung» (VFRR) ausschliesslich Regelungen getroffen, welche für den Vollzug des Bundesrechts unerlässlich sind; auf Wiederholungen von Bundesrecht bzw. auf den Erlass von gleichlautendem Recht wird soweit möglich verzichtet. Dies hat zur Folge, dass das Gesetz für sich allein gelesen streckenweise schwer verständlich ist. Die Bedeutung mancher Artikel erschliesst sich nur zusammen mit den detaillierten Regelungen im USG und insbesondere in den Vollzugsverordnungen.

Um die Lesbarkeit des Gesetzes nicht völlig zu verunmöglichen, enthält die Vorlage einige wenige Bestimmungen, welche von den VFRR-Grundsätzen teilweise abweichen. Es handelt sich um einzelne vertikale Wiederholungen des Bundesrechts (Art. 37 Abs. 1 und Art. 45, Finanzierung der Abfallentsorgung), allerdings mit einer klaren Aufgabenzuweisung an die Gemeinden bzw. den Kanton, sowie um gewollte horizontale Wiederholungen innerhalb des Gesetzes, so namentlich die ausdrückliche Zuweisung bestimmter Aufgaben an die Fachstelle (Art. 16, 28, 41 Abs. 2, 52 Abs. 1), welche aufgrund der Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Fachstelle gemäss Art. 2 Abs. 3 nicht zwingend erforderlich wären. Ein Verzicht auf die besondere Hervorhebung dieser Aufgaben der Fachstelle würde die Verständlichkeit des Gesetzes auch für die rechtsanwendenden Organe wesentlich beeinträchtigen, wenn nicht gar verunmöglichen. Verzichtet wurde auf die Aufnahme von Bestimmungen, die von ihrer Bedeutung her in der Kantonsverfassung geregelt werden müssen, wie beispielsweise die Statuierung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit für alle Tätigkeiten des Kantons und der Gemeinden.

VIII. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit dem Erlass eines kantonalen Umweltschutzgesetzes werden dem Kanton keine neuen Aufgaben zugewiesen. Sämtliche Vollzugsaufgaben sind durch die Gesetzgebung des Bundes vorgegeben. Der Vollzug dieser Aufgaben ist somit unabhängig von der kantonalen Gesetzgebung mit einem personellen und finanziellen Aufwand verbunden, der bereits unter der geltenden Ordnung anfällt. Bei den Gemeinden ergibt sich allenfalls zusätzlicher Aufwand aufgrund von Vollzugsaufgaben, welche sie bis heute nicht oder nur teilweise wahrgenommen haben.

Der im Gesetz vorgeschlagene Transportkostenausgleich (Art.47) hat für den Kanton jährliche Mehrkosten von ca. Fr. 420 000.- zur Folge, falls alle Verbände von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Siedlungsabfälle mit der Bahn zu transportieren. An Abfallferntransporte, welche trotz Bahnanschluss auf der Strasse erfolgen, leistet der Kanton keine Beiträge. Die Mehrkosten für den Kanton, die aus allgemeinen Staatsmitteln finanziert werden müssen, sind im Finanzplan 2001-2004 nicht vorgesehen.

Die subsidiäre Kostentragung der Altlastensanierung durch Kantone und Gemeinden (Art.49 Abs. 2 und 3) führt in einzelnen Fällen zu einer gewissen Mehrbelastung der Gemeinden, verbunden mit einer entsprechenden Entlastung des Kantons. Solche Fälle dürften allerdings sehr selten sein, haben doch grundsätzlich die Verursacher einer Altlast die Kosten der Sanierung zu tragen. Die Kostentragung durch den Kanton und die Gemeinde kommt nur dann zum Zuge, wenn die Verursacher nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind. Zudem ist aufgrund der neuen Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA) vom 5. April 2000 eine Entlastung für Gemeinden und Kanton zu erwarten. Diese sieht vor, dass der Bund an Sanierungen von Altlasten, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert worden sind sowie von anderen Altlasten, deren Verursacherinnen und Verursacher nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind, Abgeltungen von 40 Prozent der anrechenbaren Kosten leistet.

IX. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1. Zweck und Geltungsbereich

Der Zweckartikel macht zunächst deutlich, dass das Gesetz die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes schafft. Im Zentrum steht die Kompetenzausscheidung zwi-

schen dem Kanton und den Gemeinden für den Vollzug des Bundesrechts. Es ist nicht beabsichtigt, neues materielles Recht zum Schutz der Umwelt zu schaffen, vielmehr soll ein wirksamer und effizienter Vollzug der Vorschriften des Bundes sichergestellt werden.

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (einschliesslich der bundesrätlichen Ausführungsverordnungen) regelt innerhalb seines Geltungsbereiches die Aufgabe des Umweltschutzes umfassend. Die Kantone sind – wie bereits mehrfach erwähnt – verfassungsrechtlich verpflichtet, geeignete Rahmenbedingungen für einen effizienten Vollzug der Bundesgesetzgebung zu schaffen, indem sie die erforderlichen organisatorischen, personellen, strukturellen und finanziellen Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Aufgabe bereitstellen. Aufgrund der Organisations- und Verfahrenshoheit der Kantone sind sie befugt, die innerkantonale Zuständigkeit unter Einbezug der Gemeinden zu regeln und dabei gegebenenfalls regionale Gebilde (Gemeindeverbindungen, Kreise usw.), aber auch Dritte in den Vollzug einzubinden.

Die Kriterien für eine sinnvolle und zweckmässige Aufteilung der Vollzugsaufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden ergeben sich zum einen aus dem Auftrag des Bundesrechts und zum andern aus den spezifischen Möglichkeiten der Gemeinden, eine Aufgabe tatsächlich sachgerecht ausführen zu können. Zugunsten der Kompetenz des Kantons sprechen namentlich:

- das Erfordernis einer kantonal einheitlichen Rechtsanwendung
- Vorliegen spezifischer Sachkenntnisse und Strukturen (Fachstelle)
- Gründe der Zweckmässigkeit und Effizienz (Notwendigkeit spezialisierter Abklärungen, Einbettung und Koordination mit bestehenden Verfahren, Rückgriff auf bestehende Verwaltungsstrukturen usw.)
- die Notwendigkeit, knappe Ressourcen effizient und umweltschonend einzusetzen (z.B. zentralisierte Entscheide über hochspezialisierte Einrichtungen)
- fehlende Kapazitäten der Gemeinden.

Zugunsten der Vollzugskompetenz der Gemeinden sprechen insbesondere:

- die Möglichkeit bzw. die Notwendigkeit, ortsspezifische Gegebenheiten beim Vollzug zu berücksichtigen
- Nähe zur Bevölkerung
- Subsidiaritätsprinzip, wonach all jene Aufgaben, welche die Gemeinden mindestens ebenso gut erfüllen können wie der Kanton, auf kommunaler Ebene erfüllt werden sollen.

Der Geltungsbereich des Gesetzes beschlägt alle Sachgebiete, die Gegenstand des Bundesgesetzes über den Umweltschutz und der darauf abgestützten bundesrätlichen Verordnungen bilden, so namentlich auch die Abfallentsorgung, die heute im kantonalen Abfallgesetz und in der Abfallverordnung geregelt ist.

Art. 2. Zuständigkeit 1. Kanton

Vorauszuschicken ist, dass die im Gesetz vorgesehene Aufgabenteilung weitgehend den bestehenden Zuständigkeiten gemäss der geltenden Gesetzgebung im Bereich Abfall bzw. der geltenden Praxis in den übrigen Bereichen entspricht. Gesetzestechnisch lehnt sich die Regelung der Zuständigkeiten an die bewährte Regelung im kantonalen Gewässerschutzgesetz an (Art. 2 KGSchG).

Artikel 2 und 3 regeln die Zuständigkeiten für den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung, soweit diese Aufgabe den Kantonen obliegt (Art. 36 USG). Davon ausgenommen sind selbstverständlich alle jene Vollzugskompetenzen, die Art. 41 USG dem Bund zuweist. Die Vollzugskompetenzen der Kantone betreffen in erster Linie die Sachbereiche Immissionsschutz im Allgemeinen und im Speziellen (Luftreinhaltung, Lärmschutz, Schutz gegen Erschütterungen und gegen nichtionisierende Strahlen), umweltgefährdende Stoffe, Abfälle und Altlasten, Bodenschutz und Katastrophenschutz. Weitere Vollzugsaufgaben der Kantone bestehen in den Bereichen Information und Beratung (Art. 6 und 47 USG), Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (Art. 41a USG,) Erhebungen über die Umweltbelastung (Art. 44 USG) und periodische Kontrollen (Art. 45 USG).

Nach Abs. 1 vollzieht der Kanton die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes, soweit nicht das kantonale Recht die Gemeinden für zuständig erklärt. Die Aufgaben der Gemeinden ergeben sich somit weitgehend aus dem vorliegenden Gesetz (siehe dazu Bemerkungen zu Art. 3) sowie aus allfälligen Ausführungsbestimmungen der Regierung (Art. 57). Die übrigen Vollzugsaufgaben sind einer kantonalen Behörde vorbehalten. Einige Aufgaben des Kantons sind im vorliegenden Gesetz explizit aufgeführt. Sie betreffen in erster Linie den Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung (LRV), der Lärmschutz-Verordnung (LSV), der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV), der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA), der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (AltIV), der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBö) sowie der Störfallverordnung (StFV). Aufgrund von Abs. 1 ist jedoch der Kanton für zahlreiche weitere Aufgaben zuständig, die im KUSG nicht erwähnt werden. So ist er verpflichtet, Erhebungen über die Umweltbelastung durchzuführen und den Erfolg der vom Bund im USG vorgeschriebenen Massnahmen zu prüfen (z.B. Art. 44 Abs. 1 USG, Art. 27 LRV, Art. 4 Abs. 1 VBBö). Weiter weisen die be-

reits erwähnten bundesrätlichen Verordnungen den Kantonen Informations- und Meldepflichten (z.B. Art. 19 Abs. 2 AltIV, Art. 4 Abs. 3 VBBo, Art. 16 StFV), die Pflicht zur Führung von Katastern und Verzeichnissen (z.B. Art. 37 LSV, Art. 23 TVA, Art. 5f. AltIV), die Pflicht zur Durchführung regelmässiger Kontrollen (z.B. Art. 28, 42 und 45 TVA) sowie zahlreiche weitere Aufgaben zu.

Daneben ist der Kanton z.B. zuständig für den Vollzug der Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG), der Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV) und der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS). Sodann hat er verschiedene Aufgaben zu erfüllen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Stoffverordnung (StoV), der Verordnungen über die Lenkungsabgaben (VOCV und HELV), der Verordnungen über den Umgang mit Organismen (Freisetzungsverordnung [FrSV] und der Einschliessungsverordnung [ESV]) sowie weiteren Verordnungen.

Gemäss Abs. 2 übt die Regierung die Oberaufsicht über die Einhaltung der Umweltschutzvorschriften des Bundes und des Kantons aus. Dieses Oberaufsichtsrecht räumt der Regierung die Möglichkeit ein, säumige Gemeinden zum Vollzug anzuhalten oder an deren Stelle die notwendigen Massnahmen anzuordnen.

Nach Abs. 3 ist die Fachstelle im Sinne einer Rechtsvermutung für den Vollzug all jener Umweltschutzvorschriften zuständig, für deren Vollzug nicht ausdrücklich eine andere Instanz des Bundes oder des Kantons für zuständig erklärt wird. Die meisten der oben erwähnten Vollzugsaufgaben des Kantons fallen in die Zuständigkeit der Fachstelle. Die Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Amtes für Umwelt stellt überdies sicher, dass geregelt ist, wer für den Vollzug zuständig ist, wenn durch Bundesrecht den Kantonen neue Aufgaben zugewiesen werden.

Art. 3. 2. Gemeinden, Gemeindeverbindungen

Die Gemeinden sind für jene Aufgaben zuständig, die ihnen durch das vorliegende Gesetz übertragen werden. Dabei ergeben sich zwei Schwerpunkte. Einerseits sind die Gemeinden wie bisher zuständig für die Entsorgung der Siedlungsabfälle (Art. 35 ff.). Andererseits haben die Gemeinden bei der Erteilung von Baubewilligungen dafür zu sorgen, dass die Vorschriften zum Schutz der Umwelt eingehalten werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Baubewilligungsbehörden entweder die entsprechenden bundesrechtlichen Vorschriften selbständig anwenden (Art. 20), allenfalls nach einer vorgängigen Anhörung der Fachstelle (Art. 21 Abs. 2, 27 Abs. 1), oder sie müssen vor der Erteilung der Baubewilligung die Zustimmung der Fachstelle (Art. 13 Abs. 1, 25 Abs. 2, 42 Abs. 2, 48 Abs. 2, 52 Abs. 2) einholen. Daneben obliegen den Gemeinden weitere Aufgaben z.B. in den Bereichen Feuerungskontrolle (Art. 15 Abs. 2), Lärmschutz (Art. 21 Abs. 2, 22, 23, 24 Abs. 2), Schutz gegen

Schall und Laserstrahlen bei Veranstaltungen (Art.26 Abs. 1) und Ausbringen von gewissen umweltgefährdenden Stoffen (Art.29).

Selbstverständlich sind die Gemeinden auch ohne besondere Regelung im kantonalen Umweltschutzgesetz verpflichtet, jene Aufgaben zu erfüllen, welche das Bundesrecht den Baubewilligungsbehörden oder den Planungsbehörden zuweist. So richtet sich zwar Art. 21 Abs. 1 USG (Schallschutz bei neuen Gebäuden) in erster Linie an den Bauherrn (Art.32 Abs. 1 LSV) und überträgt diesem die Verantwortung für die Realisierung eines angemessenen baulichen Schutzes gegen Aussen- und Innenlärm sowie Erschütterungen. Bei der Erteilung der Baubewilligung hat die Behörde jedoch die Einhaltung der Anforderungen bezüglich Schallschutz und Erschütterungsschutz gleich zu prüfen wie die Einhaltung anderer baurechtlicher Vorschriften. Somit sind die kommunalen Baubewilligungsbehörden ohne weiteres zuständig für den Vollzug der Vorschriften über den Schallschutz bei neuen Gebäuden (Art. 21 USG, Art.32–35 LSV).

Schliesslich sind die Gemeinden generell verpflichtet, das Umweltschutzrecht des Bundes anzuwenden, wenn sie beispielsweise Aufgaben der Raumplanung erfüllen, soll doch diese mit ihren Massnahmen u.a. die Bestrebungen unterstützen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 lit. a und b RPG). So sollen Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzungen, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Demzufolge haben die Gemeinden bei der Ausscheidung von Bauzonen nicht nur Normen wie Art. 24 Abs. 1 USG und Art. 16 NISV zu beachten, welche die Ausscheidung von Bauzonen in mit Lärm oder mit nichtionisierenden Strahlen vorbelasteten Gebieten einschränkt. Im Sinne der Vorsorge sind auch die übrigen Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung und anderer Umweltvorschriften zu beachten. In diesem Zusammenhang ist auf Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 hinzuweisen, der verlangt, dass die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde u.a. darüber Bericht erstattet, wie die Nutzungspläne den Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung Rechnung tragen.

Zur Sicherstellung des ordnungsgemässen Vollzugs der Umweltschutzgesetzgebung auf kommunaler Ebene sind die Gemeinden verpflichtet, die notwendigen Ausführungsvorschriften (z.B. in einem Abfallreglement oder durch Aufnahme neuer Bestimmungen in das kommunale Baugesetz) zu erlassen bzw. bestehende Bestimmungen dem übergeordneten Recht anzupassen. Gemäss Art. 60 des Gesetzes wird die Frist für diese Aufgabe auf fünf Jahre nach In-Kraft-Treten des Gesetzes festgelegt. Kommunale Vorschriften sind einerseits notwendig im Zusammenhang mit den neuen, klar definierten Aufgaben der Gemeinden bei der Erteilung der Baubewilligungen (Ergänzung der

Baugesetze bezüglich der erforderlichen Gesuchsunterlagen) und andererseits im Zusammenhang mit der Entsorgung der Siedlungsabfälle (Art.35 f.) und der Finanzierung der Entsorgung. Da sich in diesem Bereich durch das KUSG gegenüber der geltenden Gesetzgebung keine Veränderungen ergeben, besteht kein Anpassungsbedarf

Selbstverständlich können sich die Gemeinden zur zweckmässigen Erfüllung ihrer Vollzugsaufgaben zu Gemeindeverbindungen zusammenschliessen. Die Einzelheiten der interkommunalen Zusammenarbeit sowie die möglichen Rechtsformen ergeben sich aus den einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes (Art.50 ff. GG).

Soweit das vorliegende Gesetz die Gemeinden für zuständig erklärt bzw. zu einer Aufgabe verpflichtet, gilt die entsprechende Vorschrift auch für Gemeindeverbindungen (Abs. 2).

Art. 4. Übertragung von Befugnissen der Fachstelle

Unter der Voraussetzung, dass eine Gemeinde über die für den Vollzug von Aufgaben der Fachstelle erforderlichen fachlichen Kompetenzen und technischen Einrichtungen verfügt, überträgt ihr das Departement auf Gesuch hin diese Aufgaben. Voraussetzung für eine solche Delegation ist allerdings, dass das Bundesrecht den Vollzug einer Aufgabe nicht zwingend einer kantonalen Behörde vorbehält.

Art. 5. Zusammenarbeit 1. Von Kanton und Gemeinden

Das allgemein gültige Kooperationsprinzip sowie die Harmonisierung der Umweltschutzmassnahmen erfordern eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Abs. 1). Vor allem kleinere Gemeinden sind im Interesse eines gesetzeskonformen Vollzugs regelmässig auf die Unterstützung des Kantons angewiesen (Abs. 2). Die Beratung der Gemeinden und der übrigen Vollzugsinstanzen über alle den Umweltschutz betreffenden Fragen obliegt aufgrund von Art. 6 Abs. 2 USG in erster Linie der kantonalen Fachstelle. Umgekehrt erfordert der Vollzug von Umweltschutzmassnahmen durch den Kanton sehr oft die Mitwirkung, ja sogar die Unterstützung der Gemeinden (Abs. 3).

Um angesichts der komplexen Aufgaben, die sich den Gemeinden stellen, den Vollzug sicherzustellen und die Arbeit der Gemeinden zu erleichtern, ist vorgesehen, dass das Amt für Umwelt den Gemeinden sobald als möglich geeignete Hilfsmittel zur Verfügung stellt. Dies wurde in der Vernehmlassung mehrfach gewünscht.

Delegieren Gemeinden gewisse Aufgaben an einen Verband, arbeitet der Kanton selbstverständlich auch mit diesem Verband zusammen. Dies ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2.

Art. 6. 2. Mit der Wirtschaft und Umweltschutzorganisationen

Dieser sogenannte Kooperationsartikel ermöglicht dem Kanton und den Gemeinden, beim Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung mit der Wirtschaft und den Umweltschutzorganisationen zusammenzuarbeiten. Diese Forderung war bereits bei der Schaffung des USG unbestritten. Ursprünglich diente das Kooperationsprinzip im Umweltschutz in erster Linie dazu, die Wirtschaft und die Organisationen des Umweltschutzes in den hoheitlichen Vollzug einzubinden. Mit Art. 6, welcher sich an den mit der Revision 1995 ins USG aufgenommenen Art. 41a anlehnt, ist der Anspruch verbunden, dass sich die öffentliche Hand auf ein partnerschaftliches Zusammenwirken einlässt. Abs. 1 statuiert diesen Grundsatz, ohne ihn inhaltlich näher auszuführen.

Als besondere Form der Kooperation mit der Wirtschaft sieht Abs. 2 die Möglichkeit vor, dass die zuständigen Behörden mit Betrieben oder Branchenverbänden Kooperationsverträge abschliessen können. Gegenstand solcher Verträge bilden in der Regel die Selbstkontrolle der betroffenen Unternehmungen und die damit verbundenen Modalitäten bezüglich Art und Umfang sowie Ausmass der behördlichen Kontrollen.

Der Auftrag zu verstärkter Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand, der Wirtschaft und den Umweltschutzorganisationen trägt der Tatsache Rechnung, dass Umweltschutz erfolgreich nur mit den betroffenen Kreisen der Wirtschaft und ideeller Organisationen betrieben werden kann, und nicht gegen sie. Sowohl Kooperationsbedarf als auch Kooperationsfähigkeit scheinen in der Umweltpolitik anzusteigen. Dieser neue Schwung soll mit dem Grundsatz der Zusammenarbeit ausgenutzt werden. In der Vernehmlassung ist die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den Umweltschutzorganisationen bei einigen Gemeinden auf Widerstand gestossen. Der frühzeitige Einbezug solcher Organisationen erweist sich jedoch vor allem bei Grossprojekten als sehr zweckmässig. Er führt nicht nur zur Verbesserung von Projekten, sondern es lassen sich damit auch Beschwerden von Umweltschutzorganisationen vermeiden.

Art. 7. Untersuchungen, Gutachten

Dieser Artikel ermächtigt die Vollzugsbehörden, Dritte mit der Durchführung von Untersuchungen und Expertisen beauftragen.

Art. 8. Beseitigung vorschriftswidriger Zustände

Umweltschutz kann nur dann erfolgreich betrieben werden, wenn die gesetzlichen Vorschriften auch eingehalten werden. Es ist eine wichtige Aufgabe der kantonalen Behörden und der Gemeinden, die Einhaltung der Umweltschutzvorschriften zu überwachen (Abs. 1) und nötigenfalls die erforderlichen Massnahmen zur Beseitigung vorschriftswidriger Zustände einzuleiten (Abs. 2), und zwar unabhängig von einer allfälligen Strafverfolgung.

Stellen die Behörden Verstösse gegen Umweltschutzvorschriften fest, haben sie die erforderlichen Vorkehren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu treffen. Das Vorgehen ist vom jeweiligen konkreten Gesetzesverstoss abhängig. In der Regel wird die zuständige Behörde gegenüber dem Pflichtigen mittels Einzelverfügung unter Androhung von Zwangsmassnahmen und Strafe die Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes anordnen. Gemeinden, die sich im Zusammenhang mit der Beseitigung rechtswidriger Zustände nicht genügend kompetent fühlen können sich – gestützt auf Art. 5 – von der Fachstelle über das Vorgehen beraten lassen.

Werden Widerhandlungen gegen Vorschriften festgestellt, die von einer andern Behörde vollzogen werden, ist diese zuständige Behörde zu informieren. So hat z.B. die Gemeinde der Fachstelle Meldung zu erstatten, wenn eine Anlage übermässige Luftschadstoffe emittiert, umgekehrt hat die Fachstelle die Gemeinde zu informieren, wenn sie feststellt, dass eine gewerbliche Anlage übermässigen Lärm verursacht.

Art. 9. Vollstreckung

Formell rechtskräftige Verwaltungsverfügungen müssen, sofern sie von den Rechtsadressaten nicht freiwillig befolgt werden, vom Staat zwangsweise vollstreckt werden. Zwangsmittel, Zuständigkeit und Verfahren richten sich nach Art. 42ff. des Gesetzes über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen (VVG) vom 3. Oktober 1982.

Für die Kosten der Vollstreckung sieht Art. 9 in Anlehnung an die Regelung im kantonalen Raumplanungsgesetz (Art. 60 Abs. 2 KRG) ein gesetzliches Pfandrecht vor.

Art. 10. Information und Beratung

Abs. 1 verpflichtet die zuständigen kantonalen Behörden, die Öffentlichkeit periodisch über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastungen zu informieren. Im Vordergrund stehen dabei Berichte über die Belastung der Umwelt durch Luftverunreinigungen und Lärm aus Verkehr, Gewerbe und Industrie sowie die Belastungen des Bodens usw. Die Gemeinden ihrerseits sind z.B. verpflichtet, die Bevölkerung zu informieren über Fragen im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung

Abs. 2 verpflichtet die Behörden zur Beratung. Dazu gehört auch das Empfehlen von geeigneten Massnahmen im Interesse des Umweltschutzes

Art. 11. Gebühren

Abs. 1 verpflichtet den Kanton und die Gemeinden, für Verfügungen (einschliesslich Bewilligungen), Kontrollen und besondere Dienstleistungen nach diesem Gesetz und dem USG Gebühren zu erheben und stellt gleichzeitig die notwendige gesetzliche Grundlage für den Erlass von Gebührenord-

nungen dar. Als besondere Dienstleistung gilt z.B. die Beurteilung der Umweltverträglichkeit von Projekten oder die Stellungnahme zu einer Anlage im Rahmen einer Anhörung (z.B. Art.27 Abs. 1). Zu beachten ist, dass die Erteilung einer Baubewilligung keine Verfügung nach diesem Gesetz oder nach dem USG darstellt, sondern eine Verfügung nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG), selbst wenn bei der Erteilung der Bewilligung auch die Umweltschutzgesetzgebung angewendet wird.

Gebühren für Verfügungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen sind als Verwaltungsgebühren zu betrachten. Die der Verwaltung entstehenden Kosten, die mit dem Ertrag der Gebühren gedeckt werden sollen, und der Wert der erbrachten Leistung, der in einem vernünftigen Verhältnis zur Höhe der Gebühr stehen muss, lassen sich relativ leicht feststellen. Deshalb kann in diesen Fällen eine Ausnahme vom strikten Erfordernis der Gesetzesform bezüglich Höhe der Abgabe in den Grundzügen gemacht werden.

Für die Erhebung von Abfallgebühren bestehen mit Art. 37 Abs. 1 und Art. 45 spezielle gesetzliche Regelungen. Abfallgebühren sind Benutzungsgebühren, für welche es nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgericht einer gesetzlichen Grundlage (Gesetz im formellen Sinn) bedarf. Die Erhebung von Abfallgebühren muss somit in einem kommunalen Gesetz vorgesehen sein, das zusätzlich zum Kreis der Abgabepflichtigen und dem Gegenstand der Abgabe auch die Höhe der Abgabe in den Grundzügen enthält.

II. Immissionsschutz

1. LUFTVERUNREINIGUNGEN

Art.12 bis 16 regeln den Vollzug von Art.11,12 und 16–18 USG sowie der Bestimmungen der Luftreinhalte-Verordnung (LRV) über die Emissionsbegrenzung bei neuen und bei bestehenden stationären Anlagen sowie die Kontrolle von stationären Anlagen (Art. 3–16 LRV). Das KUSG übernimmt die geltende Praxis, die sich aus den folgenden Weisungen des Amtes für Umwelt ergibt:

- «Weisung über die Koordination zwischen dem Amt für Umwelt (AfU) und den Gemeinden für den Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung (LRV)» (abgekürzt: Weisung über die Koordination), neueste Ausgabe vom 1. Januar 1999;
- «Weisung über die Kontrolle der Öl- und Gasfeuerungen im Kanton Graubünden» (abgekürzt: Weisung über die Kontrolle) des Amtes für Umwelt, neueste Ausgabe vom 1. Januar 1999.

Art. 12. Emissionsbegrenzung

1. Bei neuen und geänderten Anlagen a) Grundsatz

Diese und die beiden folgenden Bestimmungen regeln in erster Linie den Vollzug von Art.11,12 und 18 USG sowie Art. 3–6 LRV. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Gemeinden,dafür zu sorgen,dass neue und geänderte Anlagen, welche Luftverunreinigungen verursachen, die Vorschriften über die Emissionsbegrenzungen einhalten.Sie dürfen grundsätzlich keine Baubewilligung erteilen,ohne dass sichergestellt ist,dass die bewilligte Baute oder Anlage die Emissionsbegrenzungen einhalten wird.

Für kleinere Feuerungsanlagen (bis 350 kW Leistung),die mit Heizöl extra leicht oder Gas betrieben werden, soll der Vollzug weiterhin ausschliesslich bei den Gemeinden liegen, da solche Anlagen nur in Verkehr gebracht werden dürfen,wenn sie typengeprüft sind (Art.20 Abs. 1 lit.a LRV).Die Aufgabe der Gemeinden besteht darin,dass sie diese Anlagen dem amtlichen Feuerungskontrolleur melden,damit dieser nach Inbetriebnahme die Abnahmemessung vornehmen kann (Art. 13 Abs. 2 LRV). (Für Holzfeuerungen bis 70 kW, die ausschliesslich mit naturbelassenem stückigem Holz betrieben werden, besteht keine Messpflicht.)

Die Aufgaben der Gemeinden bei der Bewilligung von grösseren Feuerungsanlagen, Feuerungsanlagen, in denen andere Brennstoffe als Heizöl extra leicht oder Gas eingesetzt werden, sowie von anderen Anlagen, die Luftverunreinigungen verursachen,ergeben sich aus dem folgenden Artikel.

Art. 13. b) Anlagen mit erheblichen Luftverunreinigungen

Als Anlagen mit erheblichen Luftverunreinigungen gelten Gewerbe- und Industriebetriebe wie Druckereien, Schreinereien, Tankstellen, Chemisch Reinigungen sowie landwirtschaftliche Betriebe mit Intensivtierhaltung, schliesslich Feuerungsanlagen mit Heizöl extra leicht und Gas ab 350 kW sowie alle Feuerungsanlagen, in denen andere Brennstoffe als Heizöl extra leicht oder Gas wie z.B. Kohle, Altöl oder Abfälle eingesetzt werden (detaillierte Listen siehe Weisung über die Koordination, S. 10 f und S.7).Abs. 1 sieht vor, dass die Regierung diese Anlagen detailliert bezeichnet. Die Baubewilligung für die Errichtung oder die Änderung dieser Anlagen bedarf der Zustimmung der Fachstelle. Allfällige Auflagen und Bedingungen der Fachstelle sind in die kommunale Baubewilligung zu integrieren. Damit können die Auflagen und Bedingungen der Fachstelle mit Rekurs beim Verwaltungsgericht angefochten werden,indem die Baubewilligung angefochten wird.

Die Abs. 2 und 3 regeln das Zustimmungsverfahren. Die gemäss Art. 12 LRV erforderliche Emissionserklärung muss der Gemeinde eingereicht werden,in der Regel als Bestandteil des Baugesuchs. Eine Emissionserklärung ist auch einzureichen, wenn der Betrieb einer Anlage so geändert wird, dass wesentliche Änderungen der Luftverunreinigungen die Folge sind. Dies gilt

selbst dann, wenn mit der Betriebsänderung keine bauliche Veränderung verbunden ist und die Pflicht zur Einholung einer Baubewilligung entfällt. Die Gemeinden haben der Fachstelle die Baugesuche bzw. die Emissionserklärungen zu unterbreiten, bevor sie die Baubewilligung erteilen. Gestützt auf Art. 28 LRV kann die Fachstelle bei Bedarf selbstverständlich auch eine Immissionsprognose verlangen, bevor sie die Zustimmung erteilt. Nach Abs. 3 zweiter Satz ist die Fachstelle zuständig zur Anordnung von vorsorglichen und verschärften Emissionsbegrenzungen (Diese ergeben sich aus Art. 11 f. USG und aus Art. 3–6 LRV).

Art. 14. c) Spezialgesetzliche Genehmigungsverfahren

Diese Bestimmung regelt – in Anlehnung Art. 8 Abs. 1 KGSchV – das Verfahren für die Anordnung vorsorglicher und verschärfter Emissionsbegrenzungen für Vorhaben, die einem spezialgesetzlichen Konzessions-, Projekt- oder Plangenehmigungsverfahren unterliegen. Hier ist z.B. an das wasserrechtliche Konzessionsgenehmigungsverfahren, die Projektgenehmigungsverfahren nach kantonalem Strassengesetz und nach kantonalem Meliorationsgesetz sowie an das Plangenehmigungsverfahren nach Arbeitsrecht zu denken. Emissionsbegrenzungen werden in diesen Fällen in Abweichung von der üblichen Zuständigkeit durch die Genehmigungsbehörden nach Spezialgesetz erteilt, wobei die Fachstelle vorgängig angehört werden muss. Selbstverständlich richtet sich auch in diesen Fällen die Ermittlung und die Beurteilung der Emissionen bzw. der resultierenden Immissionen nach den einschlägigen Vorschriften der LRV.

Art. 15. 2. Bei bestehenden Anlagen a) Kontrolle

Diese Bestimmung regelt den Vollzug von Art. 13–16 LRV (Kontrolle von stationären Anlagen). Dabei soll die bisherige Praxis, die sich im Wesentlichen aus der Weisung über die Kontrolle (vgl. Bemerkungen zu 1. Luftverunreinigungen) ergibt, weitergeführt werden.

Gemäss Abs. 1 sorgt die Fachstelle für die Kontrolle jener Anlagen, die erhebliche Luftverunreinigungen verursachen (vgl. Art. 13). Die Wendung «sorgen für» macht deutlich, dass die Fachstelle die notwendigen Kontrollen nicht selber durchführen muss. Es steht ihr vielmehr frei, gewisse Kontrollaufgaben gestützt auf Art. 43 USG auszulagern, d.h. Betriebe, Branchenverbände oder unabhängige Private mit Kontrollaufgaben zu betrauen.

Abs. 2 beauftragt die Gemeinden mit der Kontrolle der übrigen Anlagen. Mit den «übrigen Anlagen» sind im Wesentlichen Hausfeuerungen bis 1 Megawatt (MW) gemeint, die mit Heizöl extra leicht oder Gas betrieben werden. Die Gemeinden bestimmen auch den Feuerungskontrolleur, wobei jedoch die von der Fachstelle in Übereinstimmung mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft festgelegten Voraussetzungen an einen Feuer-

rungskontrolleur (bezüglich Ausbildung, Unabhängigkeit usw.) beachtet werden müssen.

Abs. 3 sieht vor, dass die Fachstelle – wie bisher – die Einzelheiten regelt. Darunter fallen Kontrollzyklus (Häufigkeit der Kontrollen und Messungen) und Kontrollauftrag, Vorschriften über die verwendeten Messgeräte, die Voraussetzungen an die Person des Feuerungskontrolleurs sowie administrative Vorschriften.

Art. 16. b) Sanierung

Nach dem Bundesrecht (Art. 16–18 USG, Art. 7–11 LRV) unterliegen bestehende stationäre Anlagen grundsätzlich denselben Emissionsbegrenzungen wie neue Anlagen, andernfalls müssen sie saniert werden. Als Sanierungsmassnahmen können verschiedenartige Massnahmen angeordnet werden: Einbau einer zusätzlichen Reinigungsstufe für die Abluft (z.B. Filter), Substitution von luftbelastenden Stoffen (z.B. leichtflüchtige organische Lösungsmittel) durch weniger belastende, häufigere Wartung einer Anlage, Optimierung des Betriebs einer Anlage usw. Notfalls können für die Dauer der Sanierung Betriebseinschränkungen oder sogar die Stilllegung einer Anlage angeordnet werden. Wie nach bisheriger Praxis sollen Sanierungen weiterhin von der Fachstelle angeordnet werden, da solche Massnahmen in der Regel fundierte technische Fachkenntnisse erfordern. Überdies wird dadurch ein einheitlicher Vollzug der Vorschriften über die Luftreinhaltung im Kanton Graubünden erreicht.

Art. 17. Massnahmenplan

Diese Bestimmung regelt den Vollzug von Art. 44a USG (Massnahmenpläne bei Luftverunreinigungen) und Art. 31–34 LRV (Massnahmen gegen übermässige Immissionen.) Nach Art. 44a Abs. 1 USG ist ein Massnahmenplan zu erstellen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass schädliche oder lästige Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden. Wie bisher soll die Regierung in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden die Massnahmenpläne erstellen. Im Kanton Graubünden wurden bisher der «Massnahmenplan Lufthygiene, Kanton Graubünden» (April 1992) zur Reduktion der Kohlenwasserstoff-Emissionen im ganzen Kanton und zur Reduktion der Stickoxidemissionen im Bündner Rheintal sowie Massnahmenpläne für Vaz/Oberbaz, Davos, Flims und St. Moritz (alle April 1997) ausgearbeitet. Es ist nicht ausgeschlossen, dass in Zukunft weitere Massnahmenpläne erstellt werden müssen. In Art. 33 Abs. 3 LRV ist überdies vorgesehen, dass der Kanton bei Bedarf die Massnahmenpläne anpasst. Gemäss Abs. 2 sorgt die Regierung für die Umsetzung der Massnahmen und ist verantwortlich für die Erfolgskontrolle. Abs. 3 verpflichtet die Gemeinden, die Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen.

Art.18. Verbrennen von Wald-, Feld- und Gartenabfällen

Nach Art.30c Abs.2 USG ist das Verbrennen von Abfällen ausserhalb von Anlagen verboten; ausgenommen ist das Verbrennen trockener natürlicher Wald-, Feld und Gartenabfälle, wenn nur wenig Rauch entsteht (Art. 26a Abs. 2 lit. b LRV). In der LRV ist weiter vorgesehen, dass die Kantone für bestimmte Gebiete sogar das Verbrennen trockener natürlicher Wald-, Feld und Gartenabfälle im Freien einschränken oder verbieten können, wenn übermässige Immissionen zu erwarten sind. Die Zuständigkeit für diese weitergehenden Einschränkungen und Verbote wird den Gemeinden übertragen.

2.LÄRM

Art. 19. Emissionsbegrenzungen

1. Bei beweglichen Geräten, Maschinen und Fahrzeugen

Die Lärmemissionen von Motor-, Luft-, Wasser- und Schienenfahrzeugen werden weitgehend durch die Bundesgesetzgebungen über den Strassenverkehr, die Zivilluftfahrt, die Binnenschifffahrt und die Eisenbahnen begrenzt (Art. 3 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung, LSV). Für die Begrenzung der Lärmemissionen von Fahrzeugen, die nicht einer dieser Verkehrsgesetzgebungen unterstehen (Art. 3 Abs. 3 LSV), sowie von beweglichen Geräten und Maschinen (Art. 4 LSV), wie z.B. landwirtschaftliche Maschinen, Häckselmaschinen, Motorsägen, Baumaschinen und Rasenmähern, sollen die Gemeinden zuständig sein. Als Emissionsbegrenzungen können sie z.B. betriebliche Massnahmen (Betriebszeiten) oder Massnahmen für den fachgerechten Unterhalt anordnen (Art. 4 Abs. 2 LSV). Solche Emissionsbegrenzungen können sowohl für typengeprüfte wie für nicht typengeprüfte Geräte und Maschinen angeordnet werden.

Art. 20. 2. Bei neuen und geänderten ortsfesten Anlagen

Diese Bestimmung regelt die Zuständigkeit für den Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften über die Begrenzung von Lärmemissionen bei neuen und geänderten ortsfesten Anlagen (Art. 11, 12, 18, 20 und 25 USG, Art. 7-12 LSV). Abs. 1 weist diese Aufgabe ausdrücklich den Gemeinden zu, ausgenommen in den Fällen von Abs. 2. Die Anordnung von Lärmemissionsbegrenzungen oblag schon bisher den Gemeinden und zwar aufgrund von Art. 11 Abs. 1 des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG), welcher besagt, dass Bauten und Anlagen u.a. den umweltschutzrechtlichen Vorschriften genügen müssen.

Abs. 2 regelt die Zuständigkeit für den Vollzug dieser Vorschriften bei Vorhaben, die einem spezialgesetzlichen Konzessions-, Projekt- oder Plangenehmigungsverfahren unterliegen (Einzelheiten siehe bei Art. 14). Die Voll-

zugsaufgaben werden in diesen Fällen in Abweichung von der üblichen Regelung von den nach der Spezialgesetzgebung zuständigen Behörden wahrgenommen.

Der Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften über die Begrenzung von Lärmemissionen ist für die zuständige Vollzugsbehörde – sei es die Baubewilligungsbehörde oder die nach Spezialgesetzgebung zuständige Behörde – konkret mit folgenden Aufgaben verbunden:

- Wenn Grund zur Annahme besteht, dass eine geplante Anlage voraussichtlich die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschreiten wird, ermittelt die Vollzugsbehörde die von der Anlage erzeugten Lärmmissionen bzw. sie lässt sie auf Kosten der Bauherrschaft ermitteln. Anders gesagt: Sie verlangt vom Gesuchsteller eine Lärmprognose (Art. 25 Abs. 1 USG, Art. 36 LSV). Anschliessend beurteilt sie die Aussenlärmmissionen anhand der Belastungsgrenzwerte nach den Anhängen 3–8 LSV (Art. 40 LSV). Diese Belastungsgrenzwerte hängen ab von der Art des Lärms und der Empfindlichkeitsstufe der beschallten Gebiete.
- In der Baubewilligung müssen die zur Emissionsbegrenzung notwendigen Massnahmen angeordnet werden (Art. 7–9 LSV).
- Können bei neuen oder wesentlich geänderten öffentlichen oder konzessionierten ortsfesten Anlagen gewisse Vorschriften der LSV nicht eingehalten werden, muss die Bewilligungsbehörde die Eigentümer der lärmbelasteten Gebäude verpflichten, Schallschutzmassnahmen zu treffen (Art. 10 LSV und Anhang 1). Die Kosten für die Massnahmen sind weitgehend vom Inhaber jener Anlage zu tragen, die den Lärm verursacht (Art. 11 LSV).
- Der Vollzugsbehörde obliegt auch die Kontrolle, ob die Schallschutzmassnahmen getroffen worden sind, und in Zweifelsfällen prüft sie die Wirksamkeit der Massnahmen (Art. 12 LSV).

Art. 21. Sanierung bestehender ortsfester Anlagen 1. Strassen

Nach dem Bundesrecht (Art. 16–18 USG, Art. 13–20 LSV) müssen ortsfeste Anlagen, die mit dem von ihnen ausgehenden Lärm wesentlich zur Überschreitung von Immissionsgrenzwerten beitragen, grundsätzlich saniert werden. In gewissen Fällen sieht das Bundesrecht auch vor, dass an bestehenden Gebäuden Schallschutzmassnahmen durchgeführt werden.

Art. 21 regelt die Zuständigkeit für die Erstellung von Strassensanierungsprogrammen (Art. 19 LSV). Darunter sind Programme über die Sanierung von Strassen zwecks Verminderung des Lärms und Schallschutzmassnahmen zu verstehen. Strassensanierungsprogramme geben unter anderem die Lärmbelastung entlang der sanierungsbedürftigen Strassen, die vorgesehenen Sanierungsmassnahmen (z.B. lärmarmere Belag, Lärmschutzwände, veränderte Verkehrsführung, Temporeduktion), die Schallschutzmassnahmen an den

lärmbelasteten Gebäuden (z.B. Schallschutzfenster), die Wirksamkeit der Massnahmen, den Zeitplan für die Realisierung sowie die ungefähren Kosten der Massnahmen an.

In Weiterführung der heutigen Praxis sieht Abs. 1 vor, dass der Kanton, und zwar das Tiefbauamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt, die Strassensanierungsprogramme (Art. 19 LSV) sowie die Mehrjahrespläne (Art. 24 LSV) für die National- und Kantonsstrassen erstellt. Die Regierung genehmigt die Strassensanierungsprogramme. Bei bestehenden Strassen gewährt der Bund Beiträge für Sanierungen sowie für Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden (vgl. Art. 21–28 LSV). Selbstverständlich fallen beim Kanton und bei den wenigen betroffenen Gemeinden Kosten für die Sanierungen an, allerdings nicht als Folge des vorliegenden Gesetzes, sondern aufgrund des Bundesrechts.

Nach Abs. 2 erstellen die Gemeinden Sanierungsprogramme und Mehrjahrespläne für die übrigen Strassen, die weder National- noch Kantonsstrassen sind. Im Kanton Graubünden sind nur wenige dieser Strassen sanierungsbedürftig, so z. B. einzelne Gemeindestrassen in grösseren Gemeinden wie Chur, Davos und St. Moritz. Selbstverständlich müssen nur jene Strassen saniert werden, die gemäss Bundesrecht (Art. 13 LSV) tatsächlich sanierungsbedürftig sind. Die Anhörung der Fachstelle – vor der Erstellung der Sanierungsprogramme – dient in erster Linie der Unterstützung der Gemeinden (Beratung durch die Fachstelle, Abgabe bereits bestehender Unterlagen) und zur Sicherstellung einer einheitlichen Durchführung der Sanierungen bei Kantons- und Gemeindestrassen im ganzen Kanton.

Gemäss Abs. 3 führt die Fachstelle die Kontrolle (Art. 18 LSV) bei allen sanierten Strassen durch. Dabei wird einerseits kontrolliert, ob die vorgesehenen Massnahmen getroffen wurden, und andererseits im Sinn einer Erfolgskontrolle, ob die getroffenen Massnahmen wirksam sind.

Art. 22. 2. Übrige Anlagen

Diese Bestimmung weist den Vollzug der Vorschriften über die Lärmsanierung von anderen Bauten und Anlagen als Strassen den Gemeinden zu. Bei den von Art. 22 erfassten Anlagen handelt es sich vor allem um Industrie- und Gewerbebetriebe (einschliesslich Landwirtschafts- und Gastwirtschaftsbetriebe) sowie um Schiessanlagen. Geht von solchen Anlagen übermässiger Lärm aus, sind die Gemeinden für die Anordnung der notwendigen Massnahmen gemäss Bundesrecht (Art. 13–18 LSV) zuständig. Kleineren Gemeinden fehlt dazu vielfach die Fachkompetenz. Sie können sich selbstverständlich vom Amt für Umwelt über das zweckmässige Vorgehen beraten lassen (Art. 5 Abs. 2).

Die Zuständigkeit für die Sanierung von Anlagen wie Eisenbahnen, Flugplätzen und Helikopterfeldern sowie Militäranlagen ist bereits im Bundes-

recht geregelt. Dafür sind in erster Linie Bundesbehörden zuständig (Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen [BGLE], Art. 41 Abs. 2 USG, Art. 45 Abs. 2-4 LSV). Aus Art. 45 Abs. 3 LSV und Art. 13 Abs. 2 BGLE ergibt sich, dass kantonale Behörden lediglich für den Vollzug der Vorschriften über Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden (Art.15 LSV und Art.10 BGLE) zuständig sind. Diese Aufgabe wird nicht an die Gemeinden delegiert.

Art. 23. Empfindlichkeitsstufen

Diese Bestimmung regelt den Vollzug von Art. 44 Abs 1 LSV, wonach die Kantone dafür zu sorgen haben, dass die Empfindlichkeitsstufen (ES) den Nutzungszonen in den Baureglementen oder den Nutzungsplänen zugeordnet werden. Je nach Empfindlichkeitsstufe gelten unterschiedliche Belastungsgrenzwerte für Aussenlärmmissionen (Anhänge 3 ff. LSV). Die Zuordnung der ES ist somit Sache der Gemeinden, sie bedarf jedoch, wie jede Änderung des Baugesetzes oder des Zonenplans, der Genehmigung durch die Regierung. Allerdings ist der Spielraum für Gemeinden und Regierung nicht allzu gross, schreibt doch Art.43 LSV detailliert vor, welchen Zonen welche ES zuzuordnen ist.

Art. 44 Abs. 2 LSV sieht vor, dass die ES bei der Ausscheidung oder Änderung der Zonenpläne oder Baugesetze, spätestens jedoch zehn Jahre nach Inkrafttreten der LSV, somit am 31. März 1997, zugeordnet sind. Im Kanton Graubünden haben Ende Oktober 2000 rund 70% aller Gemeinden rechtskräftig zugeordnete ES, weitere 18% haben vorgeprüfte ES-Zuordnungen.

Solange die ES noch nicht rechtsgültig zugeordnet sind, müssen sie bei Bedarf im Einzelfall bestimmt werden (Art. 44 Abs. 3 LSV). Gemäss Abs. 2 ist – wie bisher – die Fachstelle im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde und dem Amt für Raumplanung hiefür zuständig.

Art. 24. Erschliessung von Bauzonen

Diese Bestimmung regelt den Vollzug von Art. 24 Abs. 2 USG bzw. Art. 30 LSV, die vorsehen, dass Bauzonen, die beim Inkrafttreten des USG noch nicht erschlossen sind, nur soweit erschlossen werden dürfen, als die Planungswerte eingehalten sind oder durch eine Änderung der Nutzungsart oder durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können. Ausnahmsweise kann die Vollzugsbehörde für kleine Teile von Bauzonen Ausnahmen von der Einhaltung der Planungswerte gestatten. Dafür ist die Regierung im Rahmen der Genehmigung der Erschliessungsplanung zuständig (Abs. 1). Wird kein Nutzungsplanverfahren durchgeführt, können solche Ausnahmen von den Gemeinden im Rahmen des Quartierplan- oder Baubewilligungsverfahrens erteilt werden, nachdem die Fachstelle zugestimmt hat (Abs. 2).

Art. 25. Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten

Gemäss Abs 1 dürfen die Gemeinden Baubewilligungen für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen in lärmbelasteten Gebieten nur erteilen, wenn die Anforderungen des Bundesrechts erfüllt sind. Dieses sieht in Art. 22 USG und Art. 31 LSV vor, dass Baubewilligungen für neue und wesentlich geänderte Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, grundsätzlich nur erteilt werden dürfen, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten sind. Ausnahmsweise dürfen solche Bewilligungen erteilt werden, wenn diese Werte durch geeignete Anordnung der lärmempfindlichen Räume oder durch Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen, eingehalten werden können (Art. 31 Abs. 1 LSV). Können die Immissionsgrenzwerte trotzdem nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (Art. 31 Abs. 2 LSV). Abs. 2 sieht als kantonale Behörde die Fachstelle vor, deren Auflagen und Bedingungen in die Baubewilligung der Gemeinde aufzunehmen sind. Das überwiegende Interesse an der Errichtung des Gebäudes muss entweder von den Gesuchstellenden oder von der Gemeinde dargelegt werden.

Zu beachten ist, dass beim Bauen in lärmbelasteten Gebieten einerseits besondere Anforderungen an den Bauherrn bzw. an das Baugesuch (Art. 34 LSV) gestellt werden und andererseits auch die Baubewilligungsbehörde besondere Anordnungen treffen muss (Art. 32 Abs. 2 LSV). Als Hilfsmittel für den korrekten Vollzug von Art. 22 USG und Art. 31 LSV bei der Erteilung von Baubewilligungen stehen den Gemeinden die Strassenlärmbelastungskataster zur Verfügung, aus denen hervorgeht, in welchen Gebieten die Planungs-, die Immissions- bzw. die Alarmwerte überschritten sind. Über die von SBB und RhB ausgehenden Lärmimmissionen erteilt das Amt für Umwelt Auskunft.

Art. 26. Veranstaltungen mit Schalleinwirkungen und Laserstrahlen

Abs. 1 erklärt die Gemeinden für den Vollzug der Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (Schall- und Laserverordnung, SchLV) für zuständig. Diese Regelung entspricht der geltenden Praxis. Diese wiederum knüpft an die inzwischen aufgehobene Verordnung über den zulässigen Lärmpegel der Musik in Gastwirtschaftslokalen vom 20. August 1979 an, wonach die zuständigen Gemeindebehörden über die Einhaltung der zulässigen Lärmpegel zu wachen hatten. Bisherige Erfahrungen mit der SchLV lassen vermuten, dass vor allem kleinere Gemeinden mit dem Vollzug überfordert sind. Es ist zudem nicht auszuschliessen, dass die SchLV gelegentlich revidiert wird. Mit Abs. 2 wird deshalb die Möglichkeit geschaffen, dass die Regierung die Fachstelle – zur Unterstützung der Gemeinden – mit gewis-

sen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug der SchL beauftragen kann.

Konkret haben die Gemeinden bzw. die kommunalen Vollzugsbehörden beim Vollzug der Schall- und Laserverordnung folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Bei Veranstaltungen, bei denen elektroakustisch erzeugter oder verstärkter Schall auf das Publikum einwirkt (in Discos, Konzertsälen, bei Open-Air-Veranstaltungen), ist die Vollzugsbehörde zuständig zur Gewährung von Erleichterungen von den vorgeschriebenen Emissionsbegrenzungen (Art.4 SchLV).
- Will jemand eine Veranstaltung mit Laserstrahlen durchführen, hat er dies der Vollzugsbehörde zu melden (Art. 9 SchLV). Diese kann die Einrichtung einer elektronischen Schallüberwachung oder -begrenzung anordnen (Art. 10 Abs 2 SchLV).
- Die Vollzugsbehörde ermittelt die Schallimmissionen oder ordnet deren Ermittlung an (auf Kosten der Veranstalter, siehe Art. 8 Abs. 1 SchLV), wenn sie Grund zur Annahme hat, dass Grenzwerte überschritten werden (Art.5 SchLV).
- Werden während einer Veranstaltung Grenzwerte überschritten, hat die Vollzugsbehörde die für die Veranstaltung verantwortliche Person aufzufordern, die notwendigen Emissionsbegrenzungen unverzüglich zu treffen (Art.10 Abs. 3 SchLV).

3. NICHTIONISIERENDE STRAHLEN

Art. 27. Emissionsbegrenzungen bei neuen und geänderten Anlagen

Diese Bestimmung regelt den Vollzug von Art. 11, 12 und 18 USG sowie Art. 4–6 und 9 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV). Sie entspricht der bisherigen Praxis im Kanton Graubünden. Baubewilligungen oder spezialgesetzliche Konzessions-, Projekt- oder Plan- genehmigungen für Anlagen, die nichtionisierende Strahlen emittieren wie z.B. Sendeanlagen für Mobilfunk (Mobilfunkantennen) dürfen nur erteilt werden, wenn gewährleistet ist, dass die Emissionsbegrenzungen eingehalten werden. Damit dies geprüft werden kann, muss der Gesuchsteller der Gemeinde zusammen mit dem Baugesuch das sogenannte Standortdatenblatt mit technischen Angaben über die Anlage und bestimmten Berechnungen zur Ermittlung der Belastung der Umgebung einreichen. Das Standortdatenblatt wurde bereits bisher – im Sinne einer Dienstleistung für die zuständigen Behörden, insbesondere die Gemeinden – vom Amt für Umwelt geprüft. Nunmehr ist die Anhörung der Fachstelle vor Erteilung der Baubewilligung zwingend vorgeschrieben.

Art. 28. Kontrolle, Sanierung

Diese Bestimmung regelt den Vollzug von Art.4 f.,7 f.,11 f. und 14 f NISV. Für die Überwachung der Einhaltung der Emissionsbegrenzungen erklärt Abs. 1 die Fachstelle für zuständig, da diese Aufgabe spezielle technische Kenntnisse voraussetzt. Aus demselben Grund ermittelt die Fachstelle gemäss Abs. 2 auch die von bestehenden Anlagen verursachten Immissionen, wenn Grund zur Annahme besteht, dass diese nicht den Vorschriften entsprechen.

Werden Emissions- bzw. Immissionsbegrenzungen nicht eingehalten, ordnet nach Abs. 3 die Fachstelle die erforderlichen Massnahmen an. Diese stellen bei neuen Anlagen (Art. 3 Abs. 2 NISV) sicher, dass die vorsorglichen und allenfalls die ergänzenden und verschärften Emissionsbegrenzungen eingehalten werden. Alte Anlagen – darunter werden jene Anlagen verstanden, die nicht als neu im Sinne von Art. 3 Abs. 2 NISV gelten – müssen saniert werden (Art.7 und 8 NISV).

III. Umweltgefährdende Stoffe

Art. 29. Dünger, Pflanzen- und Holzschutzmittel

Für den Vollzug der Vorschriften über umweltgefährdende Stoffe (Art. 26–29 USG) und der darauf abgestützten Verordnung des Bundesrats über umweltgefährdende Stoffe [Stoffverordnung, StoV] ist – neben dem Bund – gestützt auf Art. 2 Abs. 1 der Kanton zuständig. Am Vollzug sind verschiedene kantonale Stellen beteiligt, in erster Linie das Amt für Umwelt und das Chemische Laboratorium für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz, daneben aber auch das Landwirtschaftsamt, das Forstinspektorat und das Tiefbauamt. Die Zuständigkeiten innerhalb der kantonalen Verwaltung werden von der Regierung festgelegt (Art.57).

Die Zuständigkeit der Gemeinden beschränkt sich auf den Vollzug weniger Vorschriften über das Ausbringen von Düngern (Anhang 4.5 Ziff. 321 und 33 Abs. 1–3 StoV), Pflanzenschutz- (Anhang 4.3 Ziff. 3 Abs. 1 und 2, allenfalls auch Abs. 3 StoV) und Holzschutzmitteln (Anhang 4.4 Ziff. 3 Abs. 1 und 2, allenfalls auch Abs. 3 StoV). Bei diesen Vorschriften geht es in erster Linie um örtliche Einschränkungen und Verbote beim Ausbringen bzw. beim Verwenden dieser Stoffe, beim Ausbringen von Mist und Gülle auch um zeitliche Einschränkungen. Diese Zuständigkeitsregelung ist aus folgenden Gründen gerechtfertigt: Erstens sind die Gemeindebehörden besser als kantonale Stellen in der Lage, dafür zu sorgen, dass die Privaten beim Ausbringen und Verwenden dieser Stoffe die verschiedenen Verbote einhalten. Zweitens sind die Gemeinden bereits heute am Vollzug dieser Vorschriften beteiligt, einerseits beim Ausbringen von Düngern (Stichwort: Güllen in Notfällen) und andererseits beim Vollzug der von den Gemeindevorständen erlassenen

Reglemente für Grundwasser- und Quellschutzzonen nach Art. 20 GSchG. Da im Wald die Forstorgane für die Kontrolle dieser Vorschriften zuständig sind, beschränkt sich die Zuständigkeit der Gemeinden auf das Gebiet ausserhalb des Waldes.

IV. Abfälle

1. ABFALLPLANUNG UND ENTSORGUNGSPFLICHT

Art. 30. Kantonale Abfallplanung

Die Grundsätze und Einzelheiten der kantonalen Abfallplanung ergeben sich aus dem Bundesrecht (Art. 31 f. USG, Art. 16 f. TVA). Danach sind die Kantone verpflichtet, eine Abfallplanung zu erstellen und diese periodisch nachzuführen. Art. 31 Abs. 1 USG verlangt insbesondere, dass die Bedarfsermittlung und die Standortfestlegung von Abfallanlagen Teile einer umfassenden Abfallplanung bilden. Daneben erfasst die Abfallplanung u.a. die anfallenden Abfallarten und -mengen, die vorgesehenen Vermeidungs- und Verwertungsmassnahmen und deren Auswirkungen sowie die verschiedenen angewandten Entsorgungsarten (Art. 16 Abs. 2 TVA). Wichtig ist, dass sich die Pflicht zur Abfallplanung auf alle im Kanton anfallenden Abfälle bezieht, also sowohl auf die Siedlungsabfälle im Sinne von Art. 31b USG als auch auf übrige Abfälle gemäss Art. 31c USG. Die Pflicht zur Anhörung der Gemeinden und Abfallbewirtschaftungsverbände gewährleistet den frühzeitigen Einbezug dieser wichtigsten Träger der Abfallentsorgung bei der Erstellung der Abfallplanung.

Die in der Abfallplanung bezeichneten Standorte der Abfallanlagen von regionaler und kantonalen Bedeutung (namentlich Kehrichtverbrennungsanlagen, regionale Deponien) sind in den kantonalen Richtplan aufzunehmen (Art. 17 TVA). Diese Zuweisung ermöglicht eine umfassende Interessenabwägung und die Bereinigung von Nutzungskonflikten. Die grundeigentümerverbindliche Standortfestlegung der Abfallanlagen erfolgt im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung.

Art. 31. Einzugsgebiete 1. Festlegung

Voraussetzung für eine zweckmässige Planung und Organisation der Abfallentsorgung ist die flächendeckende Zuordnung der Abfälle zu den Entsorgungsanlagen. Art. 31b Abs. 2 USG verpflichtet die Kantone, für Siedlungsabfälle, Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung Einzugsgebiete festzulegen. Innerhalb dieser Gebiete sind die Inhaberinnen und Inhaber der Abfälle verpflichtet, sie den vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen zu übergeben (Art. 31b Abs. 3

USG). Die Festlegung der Einzugsgebiete erfolgt im Rahmen der kantonalen Abfallplanung durch die Regierung (Abs. 1). Damit ist die Mitwirkung der Gemeinden und der Abfallbewirtschaftungsverbände gewährleistet.

Die Entsorgung der übrigen Abfälle (namentlich Bau-, Gewerbe- und Industrieabfälle) ist gemäss Art. 31c USG Aufgabe der Inhaberinnen und Inhaber. Dennoch kann es sich aufdrängen, dass die öffentliche Hand zur Sicherstellung der Entsorgung solcher Abfälle bzw. zur rationellen Nutzung von Abfallanlagen die nötigen Rahmenbedingungen schafft. Zu diesem Zweck sieht Abs. 2 in Übereinstimmung mit Art. 31c Abs. 2 USG und Art. 18 Abs. 1 TVA die Möglichkeit vor, Einzugsgebiete auch für die übrigen Abfälle festzulegen und damit deren Inhaberinnen und Inhaber zu verpflichten, diese einer bestimmten Anlage zu übergeben. Auch deren Festlegung erfolgt – falls notwendig – durch die Regierung.

Art. 32. 2. Abgabepflicht

Die Ausscheidung von Einzugsgebieten macht nur dann Sinn, wenn die Inhaberinnen und Inhaber der Abfälle verpflichtet sind, diese der betreffenden Anlage (bzw. den vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen) zu übergeben. Abs. 1 bildet die hierfür erforderliche rechtliche Grundlage. Die Abgabepflicht gilt gleichermassen für Personen, Haushalte und Betriebe, welche ihre Abfälle den von der Gemeinde oder vom Kanton bezeichneten Sammlungen, Sammelstellen oder Abfallanlagen zur Entsorgung übergeben müssen, wie für Gemeinden und Abfallverbände, welche die von ihnen gesammelten Abfälle bestimmten Anlagen abgeben müssen.

Abs. 2 sieht die Möglichkeit vor, in gewissen Fällen Gemeinden oder Abfallbewirtschaftungsverbände zu verpflichten, ihre Abfälle einer Anlage ausserhalb des Einzugsgebietes zuzuführen. Diese Regelung ermöglicht es der Regierung, Abfälle einer Anlage zuzuweisen, ohne die Einzugsgebiete neu festlegen zu müssen. Es handelt sich insoweit um eine – zumeist zeitlich befristete – Ausnahme vom Grundsatz, dass sämtliche Abfälle innerhalb eines Einzugsgebietes der entsprechenden Anlage zugeführt werden müssen.

Abs. 3 regelt den Fall, dass keine – oder noch keine – Einzugsgebiete festgelegt wurden. Mit dieser Ausnahmeregelung wird der Regierung die Möglichkeit eingeräumt, dafür zu sorgen, dass übrige Abfälle einer bestimmten Anlage zugeführt werden, z.B. zur Sicherstellung einer umweltgerechten Entsorgung ökologisch problematischer Abfälle. Selbstverständlich ist bei solchen Anordnungen stets der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten.

Art. 33. 3. Annahmepflicht

Das Ziel einer flächendeckenden Abfallentsorgung lässt sich nur erreichen, wenn einerseits die Inhaberinnen und Inhaber von Abfällen verpflichtet sind, diese den entsprechenden Entsorgungsanlagen zuzuführen (Art. 32), und

andererseits die Betreiberinnen und Betreiber von Abfallanlagen auch gehalten sind, diese Abfälle entgegenzunehmen. Abs. 1 stipuliert diesen Grundsatz, wonach innerhalb des Einzugsgebietes einer Abfallanlage deren Betreiberinnen und Betreiber verpflichtet sind, sämtliche Abfälle jener Kategorie, für welche die Anlage erstellt und zugelassen wurde, anzunehmen. Die zugelassenen Abfallarten werden in der Betriebsbewilligung festgelegt, die von der Fachstelle erteilt wird (Art. 43).

Beim Vorliegen triftiger Gründe kann die Fachstelle die Anlagebetreibern verpflichten, Abfälle auch von ausserhalb des Einzugsgebietes zu übernehmen (Abs. 2). Als Beispiele für solche Gründe können angeführt werden:

- die Realisierung wirtschaftlicher Lösungen
- die Vermeidung von Überkapazitäten bei den Abfallanlagen
- die Auslastung von umweltfreundlichen Abfallanlagen
- die Sicherstellung ökologischer Abfalltransporte.

Art. 34. Bahntransport

Gemäss Art. 16 Abs. 3 lit. e TVA gilt für die Abfallplanung der Grundsatz, dass der Transport der Abfälle mit der Bahn erfolgen soll, wenn dies wirtschaftlich tragbar ist und die Umwelt dadurch weniger belastet wird als durch andere Transportmittel. Art. 34 verpflichtet die Gemeinden und Verbände, die Siedlungsabfälle über grössere Distanzen (ab ca. 50 km) nach Möglichkeit mit der Bahn zu transportieren. Wie Modellrechnungen und wissenschaftliche Studien zeigen, ist aufgrund der heutigen Preissituation der Bahntransport gegenüber dem Strassentransport auf solchen Distanzen durchaus konkurrenzfähig. Unbestritten ist, dass der Abfalltransport per Bahn mit ökologischen Vorteilen verbunden ist. Von Fachleuten wurde die Minderbelastung – unter Berücksichtigung der Faktoren Luftbelastung, Lärm und Energieverbrauch – analysiert und dabei festgestellt, dass der Bahntransport die Umwelt fünfmal weniger belastet als der Strassentransport (vgl. Bericht «BUWAL, Umweltmaterialien 91, Interkantonale Koordination der Verbrennungskapazitäten im Raum Ostschweiz/Teile Innerschweiz», S. 101). Überdies gehen die Betreiberinnen und Betreiber von Kehrrichtverbrennungsanlagen in zunehmender Weise dazu über, die Anlieferung der Abfälle per Bahn zwingend vorzuschreiben.

2. AUFGABEN DER GEMEINDEN

Art. 35. Entsorgung der Siedlungsabfälle

Das revidierte USG übernimmt in Art. 31b Abs. 1 die bereits früher im USG enthaltene Entsorgungspflicht der Kantone für Siedlungsabfälle sowie für Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig

ist. Als Siedlungsabfälle gelten Abfälle, die aus Haushaltungen stammen, sowie andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung z.B. aus Gewerbe- oder Dienstleistungsbetrieben (Art. 3 Abs. 1 TVA). Neu wird im USG klargestellt, dass die Kantone auch Klärschlämme aus den öffentlichen Abwasserreinigungsanlagen sowie Abfälle aus dem Strassenunterhalt wie Wischgut und Strassensammlerschlämme entsorgen müssen. Bei all diesen Abfällen verfügen die Kantone über das Entsorgungsmonopol, beinhaltend sowohl das Recht als auch die Pflicht, diese zu entsorgen. Die Entsorgung von Abfällen umfasst die Verwertung oder Ablagerung sowie deren Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG).

Den Kantonen steht es frei, die Pflicht zur Entsorgung dieser Abfälle selber zu erfüllen, sie den Gemeinden zu übertragen oder im Rahmen der Auslagerung von Vollzugsaufgaben Dritte mit der Entsorgung zu beauftragen. Im Kanton Graubünden – wie übrigens in den meisten Kantonen – entspricht es der geltenden Rechtslage und der langjährigen Praxis, dass die Siedlungsabfälle von den Gemeinden resp. den sie vertretenden Abfallbewirtschaftungsverbänden entsorgt werden (Art. 12 AbG, Art. 5 AbV). Die im Verlaufe der letzten Jahre und Jahrzehnte gewachsenen regionalen Strukturen haben sich im Grossen und Ganzen bewährt. Es besteht deshalb – mit Ausnahme der in Art. 44 vorgesehenen Möglichkeit des Kantons, Abfallanlagen selbst zu erstellen und zu betreiben – kein Bedürfnis, diese Kompetenzordnung zu ändern.

Die Entsorgung von Abfällen aus der öffentlichen Abwasserreinigung (Klärschlamm), eine Aufgabe, die mit dem Betrieb von Abwasseranlagen eng verbunden ist, ist schon heute Sache der Gemeinden, sind diese doch für den Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen zuständig. (Art. 17 Abs. 1 KGSchG). Für die Entsorgung von Abfällen aus dem öffentlichen Unterhalt (Wischgut und Strassensammlerschlämme) der Gemeindestrassen sind schon heute ebenfalls die Gemeinden zuständig, während der Kanton (Bezirkstiefbauämter) die beim Unterhalt der Kantons- und Nationalstrassen anfallenden Abfälle entsorgt bzw. entsorgen lässt. An dieser Aufgabenteilung soll auch in Zukunft festgehalten werden.

Aus der Entsorgungspflicht der Gemeinden für Siedlungsabfälle folgt die bereits heute geltende Pflicht zur Bereitstellung eines flächendeckenden Sammeldienstes, zur Organisation des Abfalltransportes zu den Abfallanlagen, zum Bau und Betrieb der erforderlichen Anlagen (z.B. Sammelstellen, Umladestationen, Kehrrichtverbrennungsanlagen, Kompostieranlagen) sowie zur Sicherstellung der Finanzierung dieser Aufgaben (Abs. 2 lit. a und b). Stehen auf dem Gebiet der Gemeinden bzw. der Abfallbewirtschaftungsverbände keine geeigneten Abfallanlagen zur Verfügung, sind die Gemeinden bzw. die Verbände verpflichtet, Anlieferungsverträge mit Anlagebetreibern ausserhalb des Entsorgungsgebietes abzuschliessen.

Den Gemeinden obliegt schliesslich gemäss Abs. 2 lit. c die Aufgabe, für die in kleineren Mengen anfallenden Sonderabfälle aus Haushaltungen (Batterien, Leuchtstoffröhren, Pflanzenschutzmittel, Medikamente usw.) und aus dem Kleingewerbe (etwa Mal-, Lack-, Kleb- und Druckabfälle) Sammelstellen zu bezeichnen oder selbst solche einzurichten und zu betreiben (vgl. Art. 8 TVA). Grössere Mengen von Sonderabfällen, wie sie vor allem in Industrie und Gewerbe anfallen, sind von der Inhaberin oder vom Inhaber auf eigene Kosten umweltgerecht zu entsorgen (Art. 31c Abs. 1 USG). Abgabe, Transport und Annahme dieser Abfälle richten sich nach den Vorschriften in der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS). Diese Regelungen entsprechen der bereits heute geltenden Ordnung (Art. 9 ff. AbV).

Gemäss Abs. 3 können die Gemeinden – wie bisher (Art. 14 AbG, Art. 5 AbV) – einzelne Entsorgungsaufgaben geeigneten öffentlichen oder privaten Trägerschaften übertragen. Bewährt hat sich in diesem Zusammenhang die häufig praktizierte Auslagerung des Sammeldienstes an private Unternehmen. In Zukunft wird man sich vermehrt die Frage stellen, ob auch andere Entsorgungsaufgaben, z.B. der Bau und Betrieb von Abfallanlagen, an Private übertragen werden sollen. Abs. 3 schafft die hierzu erforderliche rechtliche Grundlage.

Art. 36. Sammlung und Verwertung

Abs. 1 überträgt den Gemeinden die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass verwertbare Anteile von Siedlungsabfällen so weit wie möglich getrennt gesammelt und verwertet werden (Art. 6 TVA). Zu diesem Zweck richten sie Sammelstellen für verwertbare Siedlungsabfälle (Glas, Papier, Karton, Dosen, Textilien usw.) ein oder sie führen regelmässig Separatsammlungen durch. Mit einer konsequent durchgeführten Separaterfassung der wiederverwendbaren und verwertbaren Abfälle lassen sich die zu entsorgende Kehrichtmenge in erheblichem Umfang verringern und die Entsorgungskosten senken.

Kompostierbare Abfälle sind nach Möglichkeit von den Inhaberinnen oder Inhabern selbst zu kompostieren oder den von den Gemeinden durchzuführenden Separatsammlungen zur Verwertung zu übergeben (Art. 7 Abs. 2 TVA). Abs. 2 verpflichtet die Gemeinden, das dezentrale Kompostieren zu fördern (Art. 7 Abs. 1 TVA). Zu diesem Zweck können sie z.B. der Bevölkerung einen Häckseldienst zur Verfügung stellen oder die Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnliegenschaften verpflichten, den Mietern Kompostierungsanlagen zur Verfügung zu stellen (vgl. Art. 24 MAbR 99).

Nach Abs. 3 sind die Gemeinden verpflichtet, selbst Kompostieranlagen zu betreiben, wenn die Kompostierung vor Ort nicht möglich ist. Abs. 3 lässt auch eine Verwertung der kompostierbaren Abfälle durch andere, der Kompostierung gleichwertige oder bessere Methoden (z.B. Vergärung zu sogenanntem Comogas) zu.

Art. 37. Finanzierung

Bereits seit dem Inkrafttreten am 1. Januar 1985 verlangt das USG im Grundsatz, dass die Abfallentsorgung durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren finanziert wird. Die Revision des USG im Jahre 1997 konkretisiert diese Forderung (Art. 32a USG). Als Verursacher der Massnahmen zur Entsorgung von Abfällen gilt deren Inhaberin oder Inhaber.

Kostendeckend sind Abfallgebühren, wenn ihr Ertrag die gesamten Entsorgungskosten in der betreffenden Gemeinde deckt. Verlangt wird eine Vollkostenrechnung, in der nicht nur sämtliche Kosten für den Sammeldienst, den Transport, den Bau und Betrieb der Abfallanlagen, sondern auch die weiteren mit der Erfüllung dieser Aufgaben zusammenhängenden Auslagen (Sanierung, Ersatz inkl. Abschreibung und Zinsen usw.) sowie der künftige Investitionsbedarf zu berücksichtigen sind.

Verursachergerecht sind die Abfallgebühren, wenn sie den Kreis der Abgabepflichtigen so ziehen, dass er alle Personen und Betriebe erfasst, die Kosten für die Abfallentsorgung verursachen. Auch muss ein Zusammenhang bestehen zwischen der Höhe der Gebühr und der Art und Menge des übergebenen Abfalls (Art. 32a Abs. 1 lit. a USG). Grundsätzlich nicht erlaubt ist die Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch Steuermittel sowie mittels Gebühren, die keinen Bezug zur anfallenden Abfallmenge aufweisen (vgl. aber Art. 32a Abs. 2 USG). Den Gemeinden wird empfohlen, kombinierte Gebühren zu erheben, die aus einer Grundgebühr (Sockelgebühr) ohne Bezug zur tatsächlich anfallenden Abfallmenge und volumen- oder gewichtsabhängigen Gebühren (Sack-, Containergebühren) bestehen. Zu den Einzelheiten der zulässigen Gebührenmodelle gibt es Gerichtsurteile wie auch sachdienliche Publikationen (vgl. insbesondere Art. 108 und 116 MBauG 99 und Art. 25, 27 ff. und Anhang I MAbR 99 sowie die Kommentare dazu).

Der Grundsatz, wonach der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Entsorgungskosten nicht übersteigen darf (Kostendeckungsprinzip), erfährt durch Abs. 2 insoweit eine Durchbrechung, als Betreibende privater Abfallanlagen, welche einen öffentlichen Entsorgungsauftrag erfüllen, Tarife festlegen können, die eine wirtschaftliche Betriebsführung – und damit die Erzielung von Gewinn – ermöglichen. Von einem öffentlichen Entsorgungsauftrag ist immer dann auszugehen, wenn für eine Abfallanlage – für Siedlungsabfälle oder übrige Abfälle – ein Einzugsgebiet festgelegt wurde oder die Regierung im Sinne von Art. 32 Abs. 3 Inhaberinnen und Inhaber von Abfällen verpflichtet, ihre Abfälle einer bestimmten (privaten) Anlage zuzuführen. Da in diesen Fällen den privaten Anlagebetreiberinnen und -betreibern faktisch eine Monopolstellung zukommt, ist es sachlich begründet, dass die Tarife dem Departement zur Genehmigung unterbreitet werden.

Art. 38. Abfallreglement

Das KUSG (Art. 35 ff.) weist wichtige Aufgaben im Bereich der Abfallentsorgung, so z.B. die Sammlung und den Transport der Siedlungsabfälle, den Bau und Betrieb der erforderlichen Abfallanlagen sowie insbesondere die Finanzierung der Entsorgung der Siedlungsabfälle, den Gemeinden zu. Die konkrete Ausgestaltung dieser Aufgaben bedarf des Erlasses von Ausführungsbestimmungen im kommunalen Baugesetz und in einem besonderen Abfallreglement. Als Arbeitsgrundlage für die Anpassung der kommunalen Erlasse dienen das revidierte Musterbaugesetz für Bündner Gemeinden (MBauG 99) sowie das Musterreglement über die Abfallbewirtschaftung für die Bündner Gemeinden (MAbR 99) der Bündner Vereinigung für Raumplanung.

Art. 39. Bauabfälle

Diese Bestimmung bezweckt, die gesetzeskonforme Entsorgung von Abfällen, die bei Bau- und Abbrucharbeiten anfallen, sicherzustellen. Das Bundesrecht enthält eine Reihe direkt anwendbarer Vorschriften über die Entsorgung von Bauabfällen. So müssen die auf Baustellen anfallenden Abfälle getrennt (Art. 9 TVA) und die brennbaren Anteile verbrannt (Art. 11 TVA) werden. Die Behörde kann zudem verlangen, dass verwertbare Abfälle verwertet werden (Art. 12 TVA). Konkretisiert werden die bundesrechtlichen Vorschriften in verschiedenen Richtlinien des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, in der «Weisung über die Bewirtschaftung von Bauabfällen» vom 31. Januar 1998 und der «Richtlinie Ausbauasphalt/Verwertung von mineralischen Bauabfällen» vom 25. Januar 2000, beide vom Amt für Umwelt, sowie im «Konzept Bauabfall-Bewirtschaftung im Kanton Graubünden», Ausgabe August 1999.

Abs. 1 verpflichtet die Gemeinden, bei der Erteilung von Baubewilligungen sicherzustellen, dass die Entsorgung von Bauabfällen den Vorschriften entsprechend erfolgt. Wer ein Baugesuch für ein Vorhaben einreicht, bei dem Bauabfälle in relevanten Mengen zu erwarten sind, muss deshalb gemäss Abs. 2 angeben, welche Arten von Abfällen voraussichtlich in welchen Mengen anfallen und wo sie entsorgt werden (sogenannte Entsorgungserklärung oder Entsorgungsnachweis). Diese Angaben erlauben es der kommunalen Baubehörde, zu prüfen, ob die vorgesehenen Entsorgungswege den Vorschriften entsprechen und allenfalls entsprechende Auflagen in die Baubewilligung aufzunehmen. Selbstverständlich haben die Baubehörden auch zu kontrollieren, ob die Entsorgung korrekt erfolgt und die Auflagen eingehalten werden.

3. AUFGABEN DES KANTONS

Art. 40. Regierung

Gemäss Art. 35 der Kantonsverfassung (KV) führt die Regierung die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltungen. Sie hat gegen ordnungswidrige Gemeindeverwaltungen, sei es auf Beschwerde, sei es von sich aus, einzuschreiten. Sozusagen als Pendant zur Anerkennung der Gemeindeautonomie hat die Regierung das Recht und mitunter auch die Pflicht, zur Durchsetzung des objektiven Rechts des Bundes und des Kantons gegenüber säumigen Gemeinden einzuschreiten (Abs. 1).

Mit Abs. 2 wird die Regierung ermächtigt, Vorschriften (in einer Verordnung oder als Richtlinien) über die Entsorgung bestimmter Abfälle zu erlassen. Dabei geht es um die Konkretisierung der teilweise allgemein gehaltenen Vorschriften des Bundes (z.B. Art. 30 USG, Art. 9 TVA, Art. 6 GSchG). Denkbar sind z.B. Vorschriften über die Entsorgung von Bauabfällen (zu den heutigen Regelungen siehe Bemerkungen bei Art. 39). Weitere Vorschriften könnten die Behandlung und die Ablagerung oder Verwertung von Strassenwischgut und Strassensammlerschlämmen oder die Anforderungen an Lagerplätze sowie an Sammel- und Sortierplätze für ausgediente Fahrzeuge zum Inhalt haben.

Art. 41. Besondere Aufgaben der Fachstelle

Diese Bestimmung weist einige besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen ausdrücklich der Fachstelle zu. Daneben obliegen der Fachstelle gestützt auf von Art. 2 Abs. 3 zahlreiche weitere Aufgaben beim Vollzug der bundesrätlichen Verordnungen, welche die Entsorgung von Abfällen betreffen (VREG, VGV, TVA, VVS).

Abs. 1 weist die Zuständigkeit für den Vollzug von Art. 12 TVA (Verwertungspflicht) der Fachstelle zu. Danach kann die Behörde von Inhaberrinnen und Inhabern und von Betrieben von Abfallanlagen Abklärungen darüber verlangen, ob bestimmte Abfälle verwertet werden können. Zudem kann sie beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Verwertung anordnen.

Gemäss Abs. 2 sollen die Bewilligungen zur Annahme von Sonderabfällen (Art. 16 und 29 ff. VVS) sowie zur Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (Art. 7 VREG) wie bisher (vgl. Art. 3 AbV) von der Fachstelle erteilt werden.

Abs. 3 übernimmt die bisherige Regelung (Art. 33 Abs. 1 AbV), wonach die Fachstelle zuständig ist, die Beseitigung von stehen gelassenen oder abgelagerten ausgedienten Fahrzeugen und ihren Bestandteilen (z.B. Pneus) anzuordnen.

Art. 42. Bewilligung von Abfallanlagen (Errichtungsbewilligung)

Die Bewilligungspflicht für die Errichtung oder Änderung von Deponien ergibt sich aus dem Bundesrecht (Art.30e Abs. 2 USG, Art. 21 Abs. 1 TVA). Die bewilligungspflichtigen Deponietypen sowie die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung sind in der TVA abschliessend geregelt (Art.22,24 und 25 TVA). Zuständig für die Erteilung der Errichtungsbewilligung ist die Fachstelle (Abs. 1).

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Straffung der Bewilligungsverfahren für Deponien nach dem sogenannten Konzentrationsmodell (ein Projekt, ein Verfahren, ein Entscheid, ein Rechtsmittel) ist auf breite Ablehnung gestossen. Zurückgewiesen wurde insbesondere der vorgesehene Wegfall der kommunalen Baubewilligung. Der geschlossene Widerstand gegen diesen Vorschlag – vor allem von Seiten der Gemeinden – veranlasste die Regierung, auf die Einführung des Konzentrationsmodells zu verzichten. Wie bereits nach geltendem Recht soll auch inskünftig neben der kantonalen Errichtungsbewilligung an der Baubewilligungspflicht nach Art. 5 des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG) festgehalten werden. Im Interesse einer koordinierten Verfahrensabwicklung sind die beiden Verfahren inhaltlich und zeitlich aufeinander abzustimmen. Leitverfahren bildet das Baubewilligungsverfahren; Leitbehörde ist die Baubehörde.

Andere Abfallanlagen, so z.B. Abfallverbrennungsanlagen, Sammel- und Sortierplätze für Bauabfälle und Zwischenlager, bedürfen gemäss Abs. 2 vor der Erteilung der Baubewilligung der Zustimmung der Fachstelle. Mit diesem Zustimmungsverfahren soll gewährleistet werden, dass die Bewilligungserteilung im ganzen Kanton nach einheitlichen Kriterien erfolgt, insbesondere in Bezug auf die zum Teil ausgesprochenen technischen Vorschriften in der TVA (Art.19,37,38 ff.). Auflagen und Bedingungen der Fachstelle sind in die Baubewilligung aufzunehmen; ablehnende Verfügungen sind dem Gesuchsteller direkt zu eröffnen.

Bei Bauvorhaben, die einem spezialgesetzlichen Konzessions-, Projekt- oder Plangenehmigungsverfahren unterliegen (z.B. Wasserkraftwerke, National- und Kantonsstrassen) erteilt die Genehmigungsbehörde aufgrund der Spezialgesetzgebung die Errichtungsbewilligung.

Art. 43. Betriebsbewilligung

Um sicherzustellen, dass die Abfälle vorschriftsgemäss entsorgt werden, unterstellt Abs. 1 – in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht (Art. 2 Abs. 1 AbV) – die Betriebsaufnahme von Abfallanlagen der Bewilligungspflicht. Zuständig für die Erteilung der Betriebsbewilligung ist die Fachstelle. Diese Bewilligungspflicht erlaubt es, die zur Entsorgung zugelassenen Abfallarten zu bezeichnen, Auflagen für die Betriebsführung zu machen und die zulässige Behandlung festzulegen. Für die Betriebsaufnahme von Depo-

nien ist die Bewilligungspflicht in Art.30e Abs. 2 USG und Art.21 Abs. 2 TVA zwingend vorgeschrieben.

Art. 44. Kantonale Anlagen 1. Bau und Beteiligung

Verschiedene parlamentarische Vorstösse – zuletzt die überwiesene Motion Brunner betreffend Änderung des kantonalen Abfallbewirtschaftungsgesetzes (GRP 1998/99, S. 301, 472, 621) – verlangen einen Ausbau der Mitbestimmungsmöglichkeiten des Kantons bei der Errichtung und beim Betrieb öffentlicher Abfallanlagen. Ausserdem haben die Ereignisse im Zusammenhang mit der Abstimmung in der GEVAG-Region über den Ausbau der KVA Trimmis gezeigt, dass es im gesamtkantonalen Interesse sinnvoll sein kann, dem Kanton beim Bau und Betrieb von Abfallanlagen zusätzliche Kompetenzen einzuräumen. Die vorliegende Bestimmung schafft die hierzu erforderliche Rechtsgrundlage.

Die Möglichkeit des Kantons, Abfallanlagen selbst zu erstellen, zu erwerben, zu betreiben oder sich an solchen finanziell zu beteiligen, trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass die Entsorgung der Siedlungsabfälle in zunehmendem Masse auf überregionaler oder sogar interkantonaler Ebene gelöst werden muss. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang: der Export der Siedlungsabfälle aus der Surselva und Südbünden in ausserkantonale Kehrichtverbrennungsanlagen, die Errichtung einer Klärschlamm-trocknungsanlage für den ganzen Kanton in Chur, der Betrieb überregionaler Aufbereitungsanlagen für Mineralölabscheidegut in S-chanf (für die Region Süd) und in Chur (für die Region Nord). Die Zuständigkeit für die finanzielle Beteiligung des Kantons an solchen Anlagen richtet sich nach den Finanzkompetenzen gemäss Art. 2 Abs. 2 Ziff. 6 der Kantonsverfassung (KV).

Es ist eine allgemein zu beobachtende Tatsache, dass der Bau von Entsorgungsanlagen bei der betroffenen Bevölkerung zunehmend auf Widerstand stösst. Gelingt es den zuständigen Vollzugsinstanzen nicht, die benötigten Rechte (z.B. an Grundstücken, bestehenden Abfallanlagen) für solche Anlagen freihändig zu sichern, müssen diese nötigenfalls enteignet werden. Abs. 2 enthält die hierfür unerlässliche gesetzliche Grundlage.

Art. 45. 2. Finanzierung

Diese Bestimmung bekräftigt lediglich den in Art. 32a USG verankerten Grundsatz, wonach die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle mit Gebühren oder andern Abgaben den Verursacherinnen oder Verursachern überbunden werden müssen. Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich auch für den Kanton, wenn er Abfallanlagen selbst erstellt oder sich an solchen finanziell beteiligt.

Art. 46. Kantonsbeiträge an Abfallanlagen

Keine Änderung gegenüber dem heutigen Rechtszustand erfährt das System der Beitragsleistungen des Kantons an Abfallanlagen. Beitragsvoraussetzungen und Beitragshöhe richten sich nach den Bestimmungen in der kantonalen Gewässerschutzgesetzgebung (Art. 31 ff. KGSchG). Danach gewährt der Kanton an Anlagen zur Behandlung oder Verwertung von Siedlungsabfällen Beiträge von höchstens 25 Prozent (Art. 32 Abs. 2 KGSchG). Massgebend für die Bemessung der Beiträge ist die Finanzkraft der Gemeinden (Art. 33 Abs. 2 KGSchG). An Vorhaben und Anlagen von gesamtkantonaalem Interesse können die Beiträge bis zum maximalen Beitragssatz angehoben werden (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über die Ausrichtung von kantonalen Beiträgen an Abwasser- und Abfallanlagen vom 24. Februar 1998).

Als nicht opportun erachtet die Regierung die von einigen Vernehmlassern geforderte Subventionierung von Umladestationen, nachdem der Grossteil dieser Anlagen bereits – ohne Kantonsbeitrag – erstellt wurden. Im Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass Umladestationen sehr oft mit einer Anlage zur Abfallbehandlung (Presse, Sortieranlage usw.) kombiniert ist, die ihrerseits vom Kanton subventioniert wird.

Art. 47. Transportkostenausgleich

Als Folge des seit dem 1. Januar 2000 geltenden Ablagerungsverbot für Siedlungsabfälle und andere brennbaren Abfälle müssen beinahe die Hälfte der im Kanton anfallenden Siedlungsabfälle (über 40 000 t) in ausserkantonale Kehrichtverbrennungsanlagen exportiert werden. Die dadurch verursachten Transportkosten sind für die einzelnen Abfallbewirtschaftungsverbände höchst unterschiedlich. Nach den heute vorliegenden Berechnungen beläuft sich der totale Finanzbedarf für den Ferntransport dieser Abfälle – sofern alle Verbände ihren Kehricht per Bahn transportieren – wie gesehen auf rund 1,84 Mio. Franken pro Jahr oder durchschnittlich Fr. 20.– pro Tonne (vgl. Tabelle 2, vorn). Die Einzelheiten des Art. 47 zugrunde liegenden Ausgleichsystems, insbesondere die zahlenmässige Darstellung der finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Verbände und den Kanton, sind den ausführlichen Darstellungen im Kapitel VI. über den Transportkostenausgleich zu entnehmen.

Ausgleichsberechtigt sind gemäss Abs. 2 sämtliche Aufwendungen für den Bahntransport der Siedlungsabfälle ab der jeweiligen Umschlagstation zur Abfallverbrennungsanlage. Darin enthalten sind auch die allfälligen Kosten für die Lastwagentransporte der Abfälle von der Umschlagstation zum nächstgelegenen Verladebahnhof sowie ab dem Zielbahnhof in die Kehrichtverbrennungsanlage, sodann die Rückführung der leeren Container. Strassentransporte sind ausgleichsberechtigt, wenn der betreffende Verband über keinen Bahnanschluss verfügt und damit die Abfälle gezwungenermassen –

zumindest über eine Teilstrecke – per Lastwagen erfolgen muss. Der Ausgleich erstreckt sich auf alle Transporte von Siedlungsabfälle sowie anderen Abfällen vergleichbarer Zusammensetzung. Nicht ausgleichsberechtigt sind die Kosten für den verbandsinternen Sammeldienst, innerregionale Transporte, sofern sie nicht per Bahn erfolgen, Infrastrukturkosten, die Kosten für den Rücktransport von Kehrriechtschlacke sowie die Transportkosten des Klärschlammes.

4. MIT ABFÄLLEN BELASTETE STANDORTE

Für den Vollzug der Vorschriften über die Sanierung von Deponien und anderen durch Abfälle belasteten Standorten (Art.32c und 32d USG und Altlasten-Verordnung AltIV) ist in erster Linie der Kanton bzw. die Fachstelle zuständig. Art. 32c USG bezweckt, die belasteten Standorte in einem öffentlich zugänglichen Kataster zu erfassen, ihr Gefährdungspotenzial zu bestimmen und die von den Standorten ausgehenden schädlichen oder lästigen Einwirkungen oder die konkrete Gefahr solcher Einwirkungen zu beseitigen. Art.32d USG bezweckt die verursachergerechte Aufteilung der Sanierungskosten.

Belastete Standorte sind Orte, deren Belastung von Abfällen stammt, namentlich Ablagerungsstandorte, Betriebsstandorte und Unfallstandorte (Art. 2 Abs. 1 AltIV). Die Altlasten-Verordnung regelt detailliert die Verfahrensschritte für die Bearbeitung belasteter Standorte: Erfassung der Standorte in einem Kataster, Beurteilung der Überwachungs- und der Sanierungsbedürftigkeit, Beurteilung der Ziele und der Dringlichkeit der Sanierung sowie Festlegung der Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen. Die erforderlichen Untersuchungen (Voruntersuchung, evtl. Detailuntersuchung) sowie allfällige Überwachungsmaßnahmen oder allenfalls die Sanierung der Altlast (= sanierungsbedürftiger belasteter Standort) sind vom Inhaber oder von der Inhaberin des belasteten Standortes durchzuführen (vgl. Art.20 AltIV).

Art. 48. Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen

Dieser Artikel regelt das Verfahren zum Vollzug von Art. 3 AltIV. Danach dürfen belastete Standorte durch die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen nur verändert werden, wenn sie weder sanierungsbedürftig sind noch durch das Vorhaben sanierungsbedürftig werden oder ihre spätere Sanierung durch das Vorhaben nicht wesentlich erschwert wird oder sie, soweit sie durch das Vorhaben verändert werden, gleichzeitig saniert werden.

Baubewilligungen für Vorhaben auf mit Abfällen belasteten Standorten bedürfen der Zustimmung der Fachstelle. Es versteht sich von selbst, dass

Art. 48 nur zur Anwendung kommen kann, soweit den Gemeindebehörden die belasteten Standorte bekannt sind. Selbstverständlich werden die Gemeinden über den Inhalt des Katasters der belasteten Standorte in geeigneter Form informiert werden.

Art. 49. Kostentragung

Die Kosten für die Sanierung von Altlasten sind von den Verursachenden zu tragen (Art. 32d USG). Der Bund leistet an diese Kosten gemäss Art. 32e USG in Verbindung mit Art. 9 der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA) Abgeltungen von 40%, wenn der Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist oder Altlasten zu sanieren sind, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert worden sind.

Abs. 1 übernimmt in Bezug auf die Sanierung von Altlasten, auf denen vor allem Siedlungsabfälle abgelagert worden sind, die bisher in Art. 31 Abs. 2 des kantonalen Gewässerschutzgesetzes (KGSchG) enthaltene Regelung, wonach der Kanton an solche Vorhaben Beiträge von höchstens 25% leistet. Für die Bemessung der Kantonsbeiträge ist die Finanzkraft der Gemeinden massgebend. Diese Regelung soll weiterhin beibehalten werden. Sie wird lediglich vom Gewässerschutzgesetz ins KUSG überführt.

Nicht geregelt ist im geltenden kantonalen Recht die Kostentragung für die Sanierung von Altlasten, deren Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist. Ohne ausdrückliche Regelung im KUSG müssten diese Kosten abzüglich der Bundesbeiträge vom Kanton getragen werden.

Abs. 2 sieht nun vor, dass diesfalls die Sanierungskosten gemeinsam vom Kanton und von der Standortgemeinde getragen werden. Die Pflicht der Gemeinden, sich an den Sanierungskosten zu beteiligen, lässt sich im Wesentlichen damit begründen, dass in der Regel die Tätigkeit, die zu einem belasteten Standort führte, in irgendeiner Form auch der Standortgemeinde zugute gekommen ist, z. B. indem sie von Steuereinnahmen profitieren konnte.

Abs. 3 regelt die Höhe der Beteiligung der Standortgemeinden, die sich nach Massgabe ihrer Finanzkraft zwischen 20 und 60 Prozent bewegt. Dem Kanton verbleiben somit 40 bis 80 Prozent der nach Abzug des Bundesbeitrages verbleibenden Sanierungskosten. Die Einzelheiten über die Berücksichtigung der Finanzkraft und den Kostenanteil der Gemeinden und das Beitragsverfahren regelt die Regierung gemäss Abs. 4 in einer Verordnung.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, abzuschätzen, wie hoch die Kosten für Sanierungen von Altlasten sein werden, die von der öffentlichen Hand (Kanton und Gemeinden) getragen werden müssen.

V. Belastungen des Bodens

Für den Vollzug der Vorschriften zum Schutz des Bodens (Art. 33–35 USG und Verordnung über Belastungen des Bodens, VBBo) sind in erster Linie der Kanton bzw. die Fachstelle zuständig.

Art. 50. Vermeidung von physikalischen Bodenbelastungen

Dieser Artikel regelt den Vollzug von Art. 33 Abs. 2 USG (Massnahmen gegen physikalische Bodenbelastungen) bzw. Art. 6 VBBo (Vermeidung von Bodenverdichtung und -erosion) und Art. 7 VBBo (Umgang mit ausgehobenem Boden). Diese Bestimmungen sind direkt anwendbar: Wer Anlagen erstellt, Terrainveränderungen vornimmt, den Boden bewirtschaftet oder Boden aushebt, muss die vorgesehenen Massnahmen zum Schutz des Bodens treffen.

Art. 50 weist den Vollzug dieser Vorschriften den Gemeinden zu, soweit es um die Erstellung von Anlagen oder die Vornahme von Terrainveränderungen geht. Die Baubehörden der Gemeinden sind verpflichtet, durch die Anordnung geeigneter Massnahmen bei der Erteilung von Baubewilligungen dafür zu sorgen, dass die Bauherren beim Bauen den gesetzlichen Vorschriften nachkommen. (Für den Vollzug der Vorschriften bei der Bewirtschaftung des Bodens ist hingegen der Kanton bzw. die Fachstelle zuständig, so z.B. für die Anordnung gemeinsamer Massnahmen mehrerer Betriebe zur Vermeidung von Erosion im Sinne von Art. 6 Abs. 2 VBBo).

Art. 51. Weitergehende Massnahmen

Diese Bestimmung regelt den Vollzug von Art. 34 USG und Art. 8–10 VBBo. Als weitergehende Massnahmen bei belasteten Böden sieht Art. 34 USG verschiedene, sehr unterschiedliche Massnahmen vor: In einer ersten Stufe sind Massnahmen zu treffen, die im Sinne eines Quellenstopps einen weiteren Anstieg der Bodenbelastung verhindern (Verschärfung von bundesrechtlichen Vorschriften zum Schutz des Bodens); in einer zweiten Stufe sind Nutzungseinschränkungen zum Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen und in einer dritten Stufe Massnahmen zur Sanierung von gartenbaulich, land- oder forstwirtschaftlich genutzten Böden vorzusehen.

Nach Abs. 1 ist der Kanton für die Anordnung von weitergehenden Massnahmen zuständig. Die Regierung kann gestützt auf Art. 57 die Zuständigkeiten innerhalb des Kantons regeln. Abs. 2 behält die Anordnung schwerwiegender Eigentumsbeschränkungen der Regierung vor. Besonders schwerwiegende Nutzungsbeschränkungen und -verbote können im Rahmen der Nutzungsplanung angeordnet werden, die ohnehin von der Regierung zu genehmigen sind.

VI. Störfälle

Art. 52. Zuständigkeit

Diese Bestimmung regelt den Vollzug von Art. 10 USG (Katastrophenschutz) und der bundesrätliche Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, StFV).

Nach Abs. 1 vollzieht die Fachstelle diese Vorschriften, soweit nicht ein anderes Organ für zuständig erklärt wird. Die Hauptaufgaben der Fachstelle ergeben sich aus Art. 1 Abs. 3 und Art. 6–9 StFV. Da der Geltungsbereich des unmittelbar anwendbaren Art. 10 USG aber nicht mit demjenigen der StFV identisch ist und die Bewältigung von Katastrophen allgemein als Aufgabe der Kantone gilt, sind auch die einschlägigen Bestimmungen im Gesetz über die Katastrophenhilfe (KHG) vom 4. Juni 1989, z.B. Art. 3 Abs. 1 lit. c und Art. 16 KHG, als Zuständigkeitsregelungen für den Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften über die Koordination der Ereignisdienste (Art. 10 Abs. 2 USG und Art. 14 StFV) und die Information und Alarmierung (Art. 13 StFV) zu betrachten. Zuständig ist demnach die Regierung. (Art. 10 Abs. 2 USG verpflichtet den Kanton nicht nur zur innerkantonalen, sondern auch zur interkantonalen Koordination.) Daneben erscheint es im Übrigen auch beim Vollzug der StFV nicht angemessen, die Beurteilung der sogenannten Tragbarkeit des Risikos angesichts der gesellschaftlichen Tragweite dieser Wertungen allein der Fachstelle zu überlassen.

Die nach Art. 10 Abs. 2 USG vorgeschriebene Meldestelle hat die Regierung bereits bezeichnet. Störfälle sind immer auch Schadenfälle. Meldestelle für Schadenfälle – und damit für Störfälle – ist gemäss Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über den Schadendienst die Notruf- und Einsatzzentrale (NEZ) der Kantonspolizei.

Mit Abs. 2 soll sichergestellt werden, dass bei Betrieben, die der StFV unterstehen, bereits beim Bau die im Interesse der Vorsorge notwendigen Sicherheitsmassnahmen getroffen werden (vgl. Art. 3 f. und Anhang 2 StFV).

VII. Rechtspflege

Art. 53. Rechtsmittelverfahren

Abs. 1 trägt dem Grundsatz der materiellen und formellen Verfahrenskoordination Rechnung. Bei Verfügungen der Fachstelle, die im Zusammenhang mit einer Baubewilligung stehen, wird auf den verwaltungsinternen Rechtsmittelweg verzichtet. Damit soll vermieden werden, dass Anordnungen der Fachstelle, die in einem engen Zusammenhang mit einer kommunalen Baubewilligung stehen, zuerst verwaltungsintern überprüft werden müssen, während gegen die Baubewilligung der Gemeinde direkt der Rekurs ans

Verwaltungsgericht möglich ist. Damit wird insbesondere auch Art. 33 Abs. 4 RPG Rechnung getragen.

Abs. 2 sieht vor, dass andere Verfügungen der Fachstelle, nämlich solche, die nicht im Zusammenhang mit der Erteilung einer Baubewilligung ergehen, zuerst beim zuständigen Departement angefochten werden müssen.

Abs. 3 entspricht der allgemeinen in Art. 13 Abs. 1 lit. c VGG getroffenen Regelung, wonach Entscheide der Regierung oder kantonaler Departemente beim Vorliegen der genannten Voraussetzungen mit Rekurs beim Verwaltungsgericht angefochten werden können.

VIII. Strafbestimmungen

Art. 54. Verletzung von kantonalem Recht 1. Übertretungen

Da das vorliegende kantonale Umweltschutzgesetz einzelne direkt anwendbare Verhaltensvorschriften enthält, drängt sich die Schaffung einer entsprechenden Strafnorm auf. Die Zulässigkeit solcher kantonaler Übertretungstatbestände ergibt sich aus Art. 335 Ziff. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 21. Dezember 1937, wonach den Kantonen die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vorbehalten bleibt, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Der Kanton ist somit befugt, die Übertretung kantonaler Verwaltungsvorschriften mit Strafe zu bedrohen.

Der ordentliche Strafrahmen für vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlungen gegen im kantonalen Umweltschutzgesetz umschriebene Verhaltensnormen oder gegen darauf beruhende Erlasse oder Verfügungen wird gegen unten nicht begrenzt. Dessen Höchstgrenze liegt bei drei Monaten Haft (Art. 39 Ziff. 1 Abs. 1 StGB) oder 100 000.– Franken. Innerhalb dieses Strafrahmens bestimmt die zuständige Behörde die Strafe in erster Linie nach dem Verschulden des Täters. Im Weiteren sind auch die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des zu Büssenden zu berücksichtigen. Der Täter soll je nach den Verhältnissen durch die Einbusse die Strafe erleiden, die seinem Verschulden angemessen ist (Art. 48 Ziff. 2 StGB). Ebenfalls strafbar sind versuchte Tatbegehung und Gehilfenschaft.

Art. 55. 2. Anwendung des Verwaltungsstrafrechts des Bundes

Die in Art. 55 getroffene Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass Widerhandlungen gegen Gebote und Verbote des vorliegenden Gesetzes bisweilen auch beim Besorgen geschäftlicher oder dienstlicher Verrichtungen durch Beauftragte oder vergleichbare Personen begangen werden. Um Geschäftsherren, Arbeitgeber, Auftraggeber oder Vertretene zur sorgfältigen Überwachung ihrer gesetzlichen oder vertraglichen Vertreter anzuhalten,

sind sie denselben Strafbestimmungen zu unterstellen, denen auch die Vertreter oder Beauftragten unterstehen. Da das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStr) vom 22. März 1974 bezüglich der strafrechtlichen Ahndung solcher Widerhandlungen im Geschäftsbetrieb juristischer Personen oder Personengemeinschaften ohne Rechtspersönlichkeit eine eingehende Regelung aufweist, lassen sich durch den Verweis auf die Art. 6 und 7 des genannten Gesetzes unnötige Wiederholungen vermeiden. Im Übrigen deckt sich diese Regelung auch mit der im eidgenössischen Umweltschutzgesetz getroffenen Lösung (Art. 62 USG).

Art. 56. Zuständige Behörde

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz enthält in den Artikeln 60, 61 und 61a einen abschliessenden Katalog von Straftatbeständen auf dem Gebiet des Umweltschutzrechtes. Die Zuständigkeit für die Durchführung der Strafuntersuchung und die Beurteilung der Straftatbestände richtet sich nach den einschlägigen Vorschriften des kantonalen Gesetzes über die Strafrechtspflege (StPO). Gemäss Abs. 1 obliegt die Verfolgung und Beurteilung der im Bundesgesetz genannten Vergehen den ordentlichen Strafbehörden. Demgegenüber untersucht und beurteilt das zuständige Departement nach Abs. 2 die im Bundesgesetz genannten Übertretungen sowie Widerhandlungen gemäss Art. 54. Hält das Departement die Voraussetzungen zur Verhängung einer Freiheitsstrafe für gegeben, so überweist es die Akten der Staatsanwaltschaft zur Einleitung des richterlichen Verfahrens (Art. 50 Abs. 2 StPO). Strafverfügungen des Departementes sind gestützt auf Art. 180 Abs. 1 StPO mit Berufung beim Kantonsgerichtsausschuss anfechtbar.

IX. Schlussbestimmungen

Art. 57. Ausführungsbestimmungen

Art. 57 verpflichtet die Regierung, die zum Vollzug des kantonalen Umweltschutzgesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Diese umfassen im Wesentlichen Vorschriften über die Organisation des Vollzugs, soweit der Kanton dafür zuständig ist, so namentlich Bestimmungen über die kantonsinterne Zuständigkeit und über die Koordination der anwendbaren Verfahren. In diese Kategorie von Vollzugserlassen fällt auch die bereits erwähnte kantonale Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (KVUVP) vom 30. April 1991, welche die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Kanton regelt.

Art. 58. Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem Erlass eines umfassenden kantonalen Umweltschutzgesetzes kann das Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (AbG) vom 24. September 1989 aufgehoben werden. Gleichzeitig wird dem Grossen Rat beantragt, die Aufhebung der grossrätlichen Umweltschutzverordnung vom 22. November 1984 und der Verordnung über die Abfallbewirtschaftung (AbV) vom 1. Juni 1989 zu beschliessen.

Art. 59. Änderung bisherigen Rechts

Die Überführung der bewährten Regelung über die Beitragsgewährung an die Sanierung von Altlasten von Art. 31 Abs. 2 KGSchG in Art. 49 Abs. 1 bedingt eine entsprechende Änderung im KGSchG. Materiell wird die bisherige Regelung übernommen und ins KUSG überführt.

Art. 60. Anpassung kommunaler Erlasse

Verschiedene Bestimmungen des Gesetzes, deren Vollzug den Gemeinden obliegt, bedürfen der Konkretisierung in den entsprechenden Gemeindeerlassen. In erster Linie betrifft dies – soweit dies nicht bereits geschehen ist – die Anpassung der kommunalen Baugesetze und Abfallreglemente.

X. Schlussfolgerungen und Anträge

Die Regierung ist der Ansicht, mit dem vorliegenden Entwurf für ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz dem Grossen Rat eine zeitgemässe, den Bedürfnissen und Möglichkeiten des Kantons und der Gemeinden Rechnung tragende Vorlage zu unterbreiten. Da das Bundesgesetz über den Umweltschutz weitgehend abschliessende Regelungen enthält, ist der Spielraum für eigenständige materielle kantonale Vorschriften über den Umweltschutz gering. Die Vorlage dient denn auch in erster Linie dazu, den korrekten Vollzug des Bundesrechts über den Umweltschutz zu gewährleisten und legt dementsprechend insbesondere Zuständigkeiten und Verfahren fest.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten,
2. das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden,
3. die Aufhebung der grossrätlichen Umweltschutzverordnung vom 22. November 1984 zu beschliessen,

4. die Aufhebung der grossrätlichen Verordnung über die Abfallbewirtschaftung vom 1. Juni 1989 zu beschliessen,
5. von der Erledigung des Postulates Biancotti betreffend Änderung des kantonalen Abfallbewirtschaftungsgesetzes (Transportkostenausgleich) (GRP 1996/97, S. 275,356) Kenntnis zu nehmen,
6. die Motion Brunner betreffend Änderung des kantonalen Abfallbewirtschaftungsgesetzes (GRP 1998/99, S. 472,621) abzuschreiben,
7. von der Erledigung des Postulates Giovannini betreffend Transportkostenausgleich für Siedlungsabfälle (GRP 1998/99, S. 301,488) Kenntnis zu nehmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung

Namens der Regierung:

Der Präsident: Aliesch

Der Kanzleidirektor: Riesen

Abkürzungen

AbG	Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (Abfallgesetz) vom 24. September 1989 (BR 815.800)
Abs.	Absatz
AbV	Verordnung über die Abfallbewirtschaftung (Abfallverordnung) vom 1. Juni 1989 (BR 815.810)
ABVO	Abfallbewirtschaftungs-Verband Oberengadin
AfU	Amt für Umwelt
AltIV	Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung) vom 26. August 1998 (SR 814.680)
Art.	Artikel
AVM	Abfallbewirtschaftungs-Verband Mittelbünden
BGLE	Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (SR 742.144)
BR	Bündner Rechtsbuch
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	(alte) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
ca.	circa
CRVM	Corporaziun regionala Val Müstair
CRER	Consorzio die comuni del Moesano per la raccolta e l'eliminazione die rifiuti
EGzZGB	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 12. Juni 1994 (BR 210.100)
EKUD	Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ES	Empfindlichkeitsstufen
ESV	Verordnung über den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen (Einschliessungsverordnung) vom 25. August 1999 (SR 816.12)
f.	folgende (Seite), folgender (Artikel)
ff.	folgende (Seiten), folgender (Artikel)
FrSV	Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung) vom 25. August 1999 (SR 816.12)
GEVAG	Gemeindeverband für Abfallentsorgung in Graubünden
GG	Gemeindegesezt des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (BR 175.050)
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)
GVS	Gemeindeverband Surselva
GRP	Grossratsprotokoll

HELV	Verordnung über die Lenkungsabgabe auf «Heizöl Extraleicht» mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,1 Prozent vom 12. November 1997 (SR 814.019)
KGSchG	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (kantonales Gewässerschutzgesetz) vom 8. Juni 1997 (BR 815.100)
KHG	Gesetz über die Katastrophenhilfe vom 4. Juni 1989 (BR 630.100)
KRG	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 20. Mai 1973 (BR 801.100)
KUSG	Entwurf für das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz)
KV	Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 (BR 110.100)
KVA	Kehrichtverbrennungsanlage
KVUVP	Kantonale Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 30. April 1991 (BR 820.150)
kW	Kilowatt
lit.	littera (Buchstabe)
LRV	Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1)
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41)
MABR 99	Musterreglement über die Abfallbewirtschaftung für Bündner Gemeinden (Ausgabe 1999, Bündner Vereinigung für Raumplanung)
MBauG 99	Musterbaugesetz für Bündner Gemeinden (Ausgabe 1999, Bündner Vereinigung für Raumplanung)
Mio.	Millionen
nBV	(neue) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
NISV	Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (SR 814.710)
PEB	Pro Engiadina Bassa
Prot.Nr.	Protokoll Nummer
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RVP	Regione Valle di Poschiavo
S.	Seite
SchLV	Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (Schall- und Laserverordnung) vom 24. Januar 1996 (SR 814.49)
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts

StfV	Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung) vom 27. Februar 1991 (SR 814.012)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StoV	Verordnung über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung) vom 9. Juni 1986 (SR 814.013)
StPO	Gesetz über die Strafrechtspflege vom 8. Juni 1958 (BR 350.000)
t	Tonne
TKA	Transportkostenausgleich
TVA	Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (SR 814.600)
u.a.	unter anderem
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
UVPV	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011)
VASA	Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten vom 5. April 2000 (SR 814.681)
VBo	Verordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (SR 814.12)
VFRR	Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung
VGG	Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden (Verwaltungsgerichtsgesetz) vom 9. April 1967 (BR 317.100)
vgl.	vergleiche
VG	Verordnung über Getränkeverpackungen vom 22. August 1990 (SR 814.017)
VOCV	Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen vom 12. November 1997 (SR 814.018)
VREG	Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte vom 14. Januar 1998 (SR 814.016)
VStr	Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (SR 313.0)
VVG	Gesetz über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen vom 3. Oktober 1982 (BR 370.500)
VVS	Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen vom 12. November 1986 (SR 814.610)
z.B.	Zum Beispiel

