Urteilskopf

117 Ib 414

50. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 15. Oktober 1991 i.S. X. AG gegen Gewässerschutzamt und Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Umweltschutzrecht; Verordnung des Bundes über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS); Art. 4 und 31 BV.

1. Auf Isolationsrückstände aus der Verwertung von Kabelresten ist die Verordnung des Bundes über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS) anwendbar (E. 2, 4, 5).

2. Zuständigkeit der Kantone zum Erlass von Verfügungen über die Behandlung von Sonderabfall (E. 3).

3. Art. 4 und 31 BV: Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, insbesondere auch im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsnachteile, für einen rechtsgleichen Vollzug der Bestimmungen über den Verkehr mit Sonderabfällen zu sorgen (E. 8).

Regeste (fr):
Droit de la protection de l'environnement; ordonnance fédérale sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS); art. 4 et 31 Cst.

1. L'ordonnance fédérale sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS) est applicable aux résidus (fils isolants) du recyclage des restes de câbles (consid. 2, 4, 5).

2. Compétence des cantons pour prendre des décisions en matière de traitement des déchets spéciaux (consid. 3).

3. Art. 4 et 31 Cst.: Les autorités compétentes se doivent, eu égard tout particulièrement aux effets néfastes possibles sur la concurrence, de veiller à ce que l'application des dispositions sur les mouvements de déchets spéciaux se fasse dans le respect de l'égalité (consid. 8).

Regesto (it):
Diritto sulla protezione dell'ambiente; ordinanza federale sul traffico dei rifiuti speciali (OTRS); art. 4 e 31 Cost.

1. L'ordinanza federale sul traffico dei rifiuti speciali (OTRS) è applicabile ai residui (fili isolanti) del riciclaggio di resti di cavi (consid. 2, 4, 5).

2. Competenza dei cantoni per emanare decisioni in materia di trattamento di rifiuti speciali (consid. 3).

3. Art. 4 e 31 Cost.: Le autorità competenti devono, specialmente anche in considerazione di possibili effetti nefasti sulla concorrenza, vigilare che l'applicazione delle disposizioni sul traffico dei rifiuti speciali avvenga nel rispetto dell'uguaglianza (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 415

BGE 117 Ib 414 S. 415

Die X. AG in Basel ist im Bereich des Recyclings von Buntmetallen tätig. Im Jahre 1982 erstellte sie eine nach modernster Technik funktionierende Kabelzerlegungsanlage, welche isolierte Kupferdrähte in Kupfer und Kunststoff trennt. Die verarbeitete Menge beträgt jährlich ca. 2000 bis 3000 Tonnen isolierte Drahtabfälle, woraus je zur Hälfte Kupfer und Kunststoff anfällt. Das Kupfer wird der Wiederverwertung zugeführt, und das aus dem Kunststoff entstehende Kunststoffgranulat wurde bis anhin an Reitställe als Streugut geliefert. Nach eingehenden Abklärungen kam das Gewässerschutzamt Basel-Stadt zum Schluss, dass dieses Kunststoffgranulat als Sonderabfall gemäss Anhang 3 der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen vom 12. November 1986 (VVS, SR 814.014) zu qualifizieren sei. Deshalb wies das Gewässerschutzamt Basel-Stadt die X. AG mit Verfügung vom 13. September 1989 an: "- Die in Ihrer Kabelzerlegungsanlage anfallenden Kunststoffgranulate sind als Sonderabfälle separat zu erfassen, zu sammeln und durch ein zur Entgegennahme berechtigtes Unternehmen zu entsorgen.
- Gemäss Anhang 3 der VVS sind die Kunststoffgranulate vor ihrer Entsorgung als "mit PCB verunreinigte Materialien", VVS-Code 3060 zu deklarieren.
- Die Kunststoffgranulate sind in Ihrem Betrieb so zwischenzulagern, dass durch Witterungseinflüsse keine Schadstoffe in den Boden gelangen können."
Gegen die Verfügung des Gewässerschutzamtes Basel-Stadt vom 13. September 1989 meldete die X. AG am 20. September 1989 den Rekurs beim Baudepartement an. Am 18. Oktober 1989 reichte die Rekurrentin die ausführliche Rekursbegründung ein mit den Rechtsbegehren, es sei die

BGE 117 Ib 414 S. 416

Verfügung des Gewässerschutzamtes Basel-Stadt vom 13. September 1989 aufzuheben, eventuell im Sinne der Rekursbegründung zu revidieren, bzw. zur Neubeurteilung an das Gewässerschutzamt zurückzuweisen. Zudem sei dem Rekurs aufschiebende Wirkung beizulegen, respektive bei Nichtgewährung der aufschiebenden Wirkung seien Sofortmassnahmen zu ergreifen, damit die Wettbewerbsfähigkeit in der Entsorgung von Kabelabfällen im Kanton Basel-Stadt gewahrt bleibe und für sämtliche umweltgefährlichen Kabelabfälle die gleichen umweltrechtlichen Massnahmen gelten würden. Überdies habe der Kanton, soweit diesem zur Regelung keine Zuständigkeit zukomme, bei den zuständigen Stellen des Bundes, gegebenenfalls bei jenen der Kantone, darauf hinzuwirken, dass die hierfür nötigen Anordnungen unverzüglich getroffen würden. Zudem sei der Rekurs zu sistieren, bis das Gewässerschutzamt Basel-Stadt über ein gleichzeitig mit dem Rekurs eingereichtes Wiedererwägungsgesuch entschieden habe. Zur Begründung des Rekurses berief sich die Rekurrentin auf die Unzuständigkeit des Kantons sowie eventualiter auf die ungerechtfertigte Qualifikation des Kunststoffgranulats als Sonderabfall. Ausserdem machte die X. AG geltend, die Verfügung des Gewässerschutzamtes verletze das Gleichbehandlungsgebot, das Willkürverbot und greife in die durch die Erteilung der Baubewilligung für die Kabelzerlegungsanlage erworbene Besitzstandsgarantie ein. Mit Entscheid vom 7. Dezember 1989 wies das Baudepartement Basel-Stadt den Rekurs, soweit darauf eingetreten werden konnte, ab. Gegen den Entscheid des Baudepartements Basel-Stadt vom 7. Dezember 1989 meldete die X. AG am 20. Dezember 1989 den Rekurs an den Regierungsrat an und reichte innert erstreckter Frist am 20. Februar 1990 die ausführliche Rekursbegründung ein mit den Rechtsbegehren, es sei der Entscheid des Baudepartements vom 7. Dezember 1989 aufzuheben, allenfalls zur Neubeurteilung im Sinne der Rekursbegründung an das Baudepartement oder das Gewässerschutzamt Basel-Stadt zurückzuweisen. Mit Beschluss vom 3. Juli 1990 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt den Rekurs abgewiesen, soweit darauf einzutreten war.
Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates führt die X. AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht und stellt die folgenden Anträge:

”1. Der Beschluss des Regierungsrates sei aufzuheben.
2. Eventuell sei der Beschluss wie folgt zu ändern:
a) Geben künftig die Lieferanten von Kabelresten den Abnehmern eine vom BUWAL verfasste und allseits verbindliche Unbedenklichkeitserklärung hinsichtlich des PCB-Gehaltes ab, so muss das Granulat nicht als Sonderabfall behandelt werden.
b) Das übrige Granulat ist als Sonderabfall zu behandeln, falls es gemäss den Kriterien des Bundes die Voraussetzungen dafür erfüllt.
3. Unter o/e Kostenfolge.”
Das Bundesgericht weist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, soweit es auf sie eintreten kann.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. d) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss Art. 98 lit. g OG gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen zulässig. Letzte kantonale Instanz für die angefochtene Verfügung ist nach der kantonalen Rechtsmittelordnung der Regierungsrat. Soweit die Beschwerdeführerin auch die Verfügung des Baudepartements vom 7. Dezember 1989 und jene des Gewässerschutzamtes vom 13. September 1989 beanstandet, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. BGE 104 Ib 270 E. 1). Mit dem angefochtenen Entscheid hat der Regierungsrat die Verfügung des Gewässerschutzamtes Basel-Stadt vom 13. September 1989 bestätigt, wonach das im Betrieb der Beschwerdeführerin anfallende Kunststoffgranulat als Sonderabfall im Sinne der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen vom 12. November 1986 (VVS, SR 814.014) zu betrachten ist. Es wurde angeordnet, diese Sonderabfälle seien separat zu erfassen, zu sammeln und durch ein zur Entgegennahme berechtigtes Unternehmen zu entsorgen. Vor ihrer Entsorgung seien die Kunststoffgranulate als ”mit PCB verunreinigte Materialien”, VVS-Code 3060, zu deklarieren. Die Kunststoffgranulate seien im Betrieb der Beschwerdeführerin so zwischenzulagern, dass durch Witterungseinflüsse keine Schadstoffe in den Boden gelangen könnten. Im angefochtenen Entscheid werden diese Anordnungen bestätigt. Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht bildet die Verfügung als Anfechtungsobjekt den Ausgangspunkt des Verfahrens und zugleich den Rahmen und die Begrenzung des Streitgegenstands (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 45). In der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde

werden zum Teil Fragen aufgeworfen, die ausserhalb des dargelegten Streitgegenstands liegen. Insoweit kann auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden.

2. Gemäss Art. 32 USG erlässt der Bundesrat Vorschriften über den Verkehr mit gefährlichen Abfällen, einschliesslich der Ein-, Aus- und Durchfuhr. Er schreibt insbesondere vor, dass gefährliche Abfälle nur von Unternehmungen entgegengenommen oder eingeführt werden dürfen, die über eine Bewilligung verfügen. Diese wird Unternehmungen ausgestellt, die Gewähr für die umweltgerechte Behandlung der Abfälle bieten. Sie wird vom Kanton erteilt, in welchem die Unternehmung ortsfeste Entsorgungsanlagen betreibt; für Unternehmungen ohne ortsfeste Entsorgungsanlagen wird die Bewilligung vom Kanton erteilt, in welchem die Unternehmung ihren Sitz hat (Art. 32 Abs. 2 lit. b USG). Gefährliche Abfälle dürfen im Inland nur an Unternehmungen weiter-

gegeben werden, die über eine Bewilligung zur Entgegennahme solcher Abfälle nach Art. 32 Abs. 2 lit. b USG verfügen (Art. 30 Abs. 4 USG). Gestützt auf diese Vorschriften des Umweltschutzgesetzes hat der Bundesrat den Begriff der Sonderabfälle in der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS) näher geregelt. Diese Verordnung gilt nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 VVS für den Verkehr mit Sonderabfällen, die in Anhang 3 VVS aufgeführt sind. Nach Art. 3 VVS muss der Abgeber von Abfällen vor der Abgabe anhand von Anhang 3 dieser Verordnung abklären, ob sich darunter Sonderabfälle befinden. In Ziff. 11 Abs. 1 Anhang 3 VVS wird vorgeschrieben, der Abgeber müsse zunächst ermitteln, ob auf den zur Abgabe bestimmten Abfall eine oder mehrere Umschreibungen gemäss Ziff. 21 Anhang 3 VVS zutreffen. Ist dies der Fall, so gilt der Abfall als Sonderabfall (Ziff. 11 Abs. 2 Anhang 3 VVS). Das Gewässerschutzamt und der Regierungsrat halten die in der Kabelzerlegungsanlage der Beschwerdeführerin anfallenden Kunststoffgranulate für Sonderabfälle. Sie stützen sich dabei auf den VVS-Code 3060 "mit PCB (Polychlorierte Biphenyle) oder PCT (Polychlorierte Terphenyle) verunreinigte Materialien und Geräte". Das Baudepartement Basel-Stadt qualifiziert diese Abfälle gestützt auf VVS-Code 1821 "Isolationsrückstände aus der Verwertung von Kabelresten" als Sonderabfälle. Das EDI kommt in seiner Vernehmlassung zum Schluss, dass sowohl die Umschreibung von Code 1821 als auch diejenige von Code 3060 auf die zur Diskussion stehenden Abfälle zutreffe. Der Regierungsrat habe diese somit zu Recht als Sonderabfälle

qualifiziert. Code 1821 stelle gegenüber Code 3060 eine Spezialnorm dar. Daraus folge, dass der richtige Abfallcode, der für die fraglichen Abfälle auf den Begleitscheinen (Art. 6 VVS) eingetragen werden müsse, Code 1821 sei. a) Hauptfrage des vorliegenden Verfahrens ist, ob die in der Kabelzerlegungsanlage der Beschwerdeführerin anfallenden Kunststoffgranulate Sonderabfälle darstellen oder nicht. Ob es sich dabei um Sonderabfälle im Sinne von Code 3060 oder im Sinne von Code 1821 handelt, ist nicht entscheidend. Es genügt, dass diese Abfälle die Voraussetzung eines der beiden Codes erfüllen. b) Im Hinblick auf den oben wiedergegebenen Wortlaut des Codes 1821 ist mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) zu folgern, dass die umstrittenen Kunststoffgranulate der Beschwerdeführerin unter diesen Code zu subsumieren sind. Sie erfüllen aber gleichzeitig auch die Voraussetzungen des weitergefassten Codes 3060 ("mit PCB oder PCT verunreinigte Materialien oder Geräte"). Dass der Regierungsrat bei der Feststellung, die umstrittenen Kunststoffgranulate seien Sonderabfälle, lediglich den VVS-Code 3060 erwähnt hat, macht seine Verfügung nicht bundesrechtswidrig. Die umstrittenen Kunststoffgranulate stellen auf jeden Fall Sonderabfälle dar, was zur Folge hat, dass die Beschwerdeführerin als Betriebsinhaberin und Abgeberin die in den Art. 3 ff. VVS enthaltenen Pflichten zu beachten hat. Soweit diese in der angefochtenen Verfügung erwähnt werden, geschieht dies in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht. c) Das EDI führt in seiner Vernehmlassung aus, nach dem Sinn und Zweck der VVS würden bestimmte Abfälle dann als Sonderabfälle eingestuft, wenn sie zur vorschriftsgemässen Entsorgung einer besonderen Behandlung bedürften und aus diesem Grund verhindert werden müsse, dass sie mit Siedlungsabfällen vermischt würden, oder wenn die gängige Entsorgungspraxis sonstwie nicht umweltgerecht sei. Kunststoffabfälle aus der Verwertung von Kabelresten enthielten Schadstoffe wie Schwermetalle, Weichmacher, aber auch zum Teil PCB und Flammschutzmittel und bedürften aus diesem Grunde einer besonderen Behandlung. Zudem müsse verhindert werden, dass sie mit Siedlungsabfällen vermischt würden. Aus einer vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) finanzierten Studie zur Schadstoffbelastung von Kabelrückständen gehe hervor, dass diese pro Kilo zwischen 5 und 20 g Blei, zwischen 0,5 und 1,7 g Zink, zwischen 0,1 und 20 g Kupfer, bis zu 6 g Zinn, bis zu 10 g Barium, zwischen 1 mg und 70 mg PCB

sowie Spuren von Cadmium und Antimon enthielten. Bei der Verbrennung dieser Kunststoffabfälle könnten wegen der Inhaltsstoffe Chlor (aus PVC) und Kupfer (aus Drahtlitzen) Dioxine entstehen, wenn kein vollständiger Ausbrand gewährleistet sei. Die erwähnte Studie zur Schadstoffbelastung der Kabelisolationsrückstände diene im übrigen keineswegs dazu, Grenzwerte für Code 3060 festzulegen, sondern vielmehr dazu, die Grundlagen für eine umweltgerechte Behandlung dieser Abfälle zu erarbeiten. Die Untersuchungsergebnisse zeigten mit aller Deutlichkeit, dass es sachlich völlig richtig sei, sicherzustellen, dass solche Isolationsreste getrennt erfasst und entsorgt würden. Daraus folge, dass die fraglichen Isolationsrückstände auch nach dem Sinn und Zweck der VVS als Sonderabfälle zu betrachten seien. Irgendwelche Gründe dafür, dass der wahre Sinn von Code 1821 ein anderer wäre, bestünden nicht.

3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Kanton sei für den Erlass der angefochtenen Verfügung überhaupt nicht zuständig. Diese Rüge ist angesichts der Vorschriften von Art. 30 Abs. 4 und 32 Abs. 2 lit. b USG i.V.m. den Art. 3 ff. VVS, insbesondere 29 ff. VVS, unbegründet. In der angefochtenen Verfügung werden entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin keine Grenzwerte festgelegt, und es wird auch keine Umweltgefährdung definiert, sondern lediglich Bundesgesetzes- und -verordnungsrecht vollzogen. Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes des Bundes obliegt unter Vorbehalt von Art. 41 USG den Kantonen (Art. 36 USG). Der Erlass der hier umstrittenen Anordnungen entspricht im Lichte der genannten umweltschutzrechtlichen Vorschriften und insbesondere nach Art. 41 VVS der Pflicht der Kantone und damit auch des Kantons Basel-Stadt. Selbst Art. 41 Abs. 1 USG, wonach der Bund u.a. die Vorschriften gemäss Art. 32 Abs. 1 und 2 USG (Ein- und Ausfuhr gefährlicher Güter) vollzieht, steht der Zuständigkeit des Kantons in der vorliegenden Angelegenheit nicht entgegen. Es steht hier zwar eine Verfügung nach Art. 32 Abs. 2 USG zur Diskussion; allerdings betreffen die umstrittenen Anordnungen nicht direkt die "Ein- und Ausfuhr gefährlicher Güter". Das ist indessen gar nicht entscheidend, denn der Bund kann gemäss Art. 41 Abs. 1 letzter Satz USG auch im Bereich der ihm zustehenden Vollzugskompetenzen für bestimmte Teilaufgaben die Kantone beiziehen. In den Art. 29 ff. VVS sind die Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone für den Anwendungsbereich der VVS

ausführlich geregelt. Nach Art. 41 VVS vollziehen die Kantone diese Verordnung, soweit der Vollzug nicht ausdrücklich einer Bundesbehörde zugewiesen ist. Die Beschwerdeführerin nennt keine Bestimmung, nach welcher eine Bundesbehörde zum Erlass der hier umstrittenen Anordnungen zuständig wäre. Eine solche Bestimmung besteht im übrigen auch nicht, weshalb die Behauptung, der Kanton sei nicht zuständig, unzutreffend ist. Der Bundesrat hat in der Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS) von seiner in Art. 41 Abs. 1 letzter Satz USG enthaltenen Kompetenz zur Regelung der dem Bund übertragenen Vollzugsaufgaben Gebrauch gemacht. Dabei hat er in bezug auf die im vorliegenden Verfahren zu beurteilenden Fragen im gesetzlich und verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen bestimmte Vollzugsaufgaben den Kantonen übertragen.

4. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin umfasst Code 1821 Anhang 3 VVS Kunststoffgranulat nicht, da dieses "organisch" sei und somit nicht in Anhang 3 Kategorie 6 eingereiht werden könne. Der Titel von Anhang 3 Kategorie 6 VVS "feste anorganische Abfälle von mechanischen oder thermischen Bearbeitungen" wurde durch Art. 47 der Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA, SR 814.015) geändert und trägt mit Gültigkeit ab 1. Februar 1991 die Bezeichnung "Abfälle von mechanischen oder technischen Bearbeitungen oder Behandlungen". a) Wie das Bundesgericht schon verschiedentlich festgestellt hat, sind das Bundesgesetz über den Umweltschutz sowie die gestützt darauf erlassenen Verordnungen und damit auch die VVS mit Rücksicht auf die öffentlichen Interessen, die mit diesen Normen gewahrt werden, in allen Verfahren, die im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens noch nicht abgeschlossen sind, grundsätzlich unmittelbar anwendbar (BGE 115 Ib 339 E. 3, BGE 114 Ib 220, je mit Hinweisen). Es ist daher im vorliegenden Verfahren auf den neuen Titel von Anhang 3 Kategorie 6 VVS abzustellen. b) Das EDI legt in seiner Vernehmlassung dar, dass die

Änderung des Titels lediglich eine Präzisierung darstellt und keine materielle Rechtsänderung bewirkt. Auch ohne Änderung des Titels wäre Code 1821 so zu verstehen, wie das unter Berücksichtigung des neuen Titels der Fall ist. Mit dem EDI ist davon auszugehen, dass auch nach dem alten Titel die bei einer Kabelzerlegungsanlage anfallenden Kunststoffgranulate unter den Begriff "Isolationsrückstände aus der Verwertung von Kabelresten" zu subsumieren sind. Die Beschwerdeführerin

BGE 117 Ib 414 S. 422

hat diesem alten Titel für die Auslegung des Codes 1821 ein zu grosses Gewicht beigelegt. Bei den Isolationsrückständen aus der Verwertung von Kabelresten ist in erster Linie an Kunststoffabfälle zu denken. Es wäre mit dem Sinn von Anhang 3 Kategorie 6 VVS nicht vereinbar, Kunststoffgranulat, da es organisch ist, nicht in diese Kategorie einzureihen. Wie die vom BUWAL finanzierte Studie zeigt, enthalten Kunststoffabfälle aus dem Verwerten von Elektrokabeln regelmässig erhebliche Mengen von Schadstoffen, weshalb sie einer speziellen Behandlung bedürfen. Insbesondere ist eine Vermischung mit Siedlungsabfällen zu verhindern. Auch aus den bei den Akten liegenden Untersuchungsberichten über die im Betrieb der Beschwerdeführerin anfallenden Isolationsreste ergibt sich, dass diese u.a. die Metalle Blei, Zink, Kupfer und Zinn enthalten. Wie das Baudepartement in seiner Vernehmlassung zutreffend darlegt, darf aus der Tatsache, dass die zur Isolation von Kabeln verwendeten Kunststoffe organische Substanzen sind, nicht abgeleitet werden, dass die Isolationsreste keine umweltgefährdenden anorganischen Stoffe enthalten. Der alte Titel vor Code 1821 steht einer Anwendung desselben auf die Isolationsrückstände der Beschwerdeführerin auch mit Rücksicht auf diesen Umstand nicht entgegen. c) Bei dieser Sachlage war der Bundesrat verpflichtet, die im vorliegenden Verfahren umstrittenen Abfälle in Anhang 3 VVS als Sonderabfälle zu qualifizieren. Er hat dies in Code 1821 getan. In Frage kommt auch Code 3060. Wie erwähnt, ist es dafür, ob das umstrittene Kunststoffgranulat als Sonderabfall zu beurteilen ist oder nicht, nicht entscheidend, unter welchen der beiden Codes sie fallen. Das ist lediglich von Bedeutung für die Deklaration auf den Begleitscheinen (Art. 6 VVS). Nach den in der Vernehmlassung des EDI enthaltenen zutreffenden Ausführungen ist darin Code 1821 zu erwähnen (vgl. vorne E. 2b).

5. Die Beschwerdeführerin erklärt, Code 3060 sei deshalb nicht anwendbar, weil die Kabelreste wie auch das anfallende Plastikgranulat nicht mit PCB "verunreinigt" seien, die Kabelreste "enthielten" allenfalls PCB. a) Gegen diese Argumentation wendet das Baudepartement ein, bei der Verbrennung von PCB könnten chlorierte Dioxine und Dibenzofurane entstehen. PCB-haltige Abfälle dürften deshalb nur unter kontrollierten Bedingungen verbrannt werden: Es müsse verhindert werden, dass der Schadstoff durch die Kamine von Kehrichtverbrennungsanlagen austrete und über die Luft auf

BGE 117 Ib 414 S. 423

Böden und in Gewässer und damit in die Nahrungskette gelange. Ferner müsse verhindert werden, dass sich in den Abgasen chlorierte Dioxine und Dibenzofurane bildeten. Deshalb seien PCB-haltige Abfälle den Sonderabfällen zuzuordnen. Daraus ergebe sich, dass es unsinnig wäre, mit PCB verschmiertes oder verschmutztes Material als Sonderabfall zu behandeln, PCB-haltiges Material aber nicht. Wegen ihrer schlechten Abbaubarkeit hänge die Gefährlichkeit der polychlorierten Biphenyle nicht primär und ausschliesslich von ihrer Konzentration im Abfall ab. Die Menge der PCB-haltigen Abfälle sei nicht zu unterschätzen. Polychlorierte Biphenyle seien in den letzten Jahrzehnten zahlreichen Kunststoffen und Lacken als Weichmacher beigesetzt worden, bevor ihre Verwendung in der Verordnung über umweltgefährdende Stoffe vom 9. Juni 1986 (Stoffverordnung, SR 814.013) verboten worden sei. Diese mit PCB behandelten Stoffe würden in den nächsten Jahren und Jahrzehn-

ten tonnenweise zur Entsorgung anfallen. Es sei offensichtlich, dass dabei grosse Schadstoffmengen freigesetzt werden könnten, auch wenn die beigemischten Mengen im Verhältnis zum Gesamtgewicht als gering erschienen. Die Isolationsrückstände aus der Kabelverwertung seien hierfür ein geradezu klassisches Beispiel. Die heute und in absehbarer Zeit zur Entsorgung anfallenden Kabel seien wohl überwiegend vor 1986 hergestellt worden, als die Beimischung von PCB als Weichmacher allgemein üblich gewesen sei. Würde dieses Material nicht als Sonderabfall behandelt, wäre zu befürchten, dass es zum grössten Teil in den Kehrichtverbrennungsanlagen in der Umgebung der Zerlegungsbetriebe verbrannt würde. Der Schadstoff PCB könnte trotz geringer Konzentration im Kunststoffabfall in gefährlichen Mengen verbreitet werden. Aus diesem Grund sei es keineswegs unvernünftig, dass VVS-Code 3060, wie zahlreiche andere Codes, keinen Grenz-, Schwellen- oder Toleranzwert vorsehe. Wenn ein Schadstoff in einer Abfallart regelmässig vorkomme und nur die Konzentrationen schwankten, seien Grenz-, Schwellen- oder Toleranzwerte auch aus praktischen Gründen fragwürdig. So aber verhalte es sich bei den Isolationsresten aus dem Betrieb der Beschwerdeführerin. Es könne deshalb nicht auf Einzelanalysen abgestellt werden; ein Vorgehen, das auch aus Kostengründen ausser Betracht falle. b) Diese einleuchtenden Ausführungen des Baudepartements zeigen deutlich, dass in VVS-Code 3060 zu Recht kein Grenz-, Schwellen- oder Toleranzwert vorgesehen ist. Was die Beschwerdeführerin

gegen diese Auslegung von Code 3060 einwendet, vermag nicht zu überzeugen. Da die umstrittenen Kabelreste zudem, wie erwähnt (vgl. vorne E. 2b), bereits die Voraussetzungen von Code 1821 erfüllen, ist nicht weiter auf Code 3060 einzugehen.

8. Was die Beschwerdeführerin unter dem Titel Verletzung des Verursacherprinzips, des Rechtsgleichheitsgebots und des Gebots der Wettbewerbsneutralität anführt, kann ebenfalls nicht zur Gutheissung der Beschwerde führen. Aus den bereits mehrfach erwähnten Bestimmungen des Bundesumweltschutzrechts geht hervor, dass die umstrittenen Kabelrückstände Sonderabfälle darstellen, woraus sich für die Beschwerdeführerin verschiedene, gesetzlich vorgeschriebene Verpflichtungen ergeben. Dass das Kunststoffgranulat bei der X. AG nicht als Abfall einer eigenen Produktion anfällt, sondern durch Aufbereitung der Kabelreste ihrer Kunden aus der ganzen Schweiz entsteht, vermag daran nichts zu ändern. a) Der Gleichbehandlungsgrundsatz wird im angefochtenen Entscheid nicht verletzt. Der Regierungsrat hat die einschlägigen bundesrechtlichen Umweltschutzvorschriften auf den Betrieb der Beschwerdeführerin so angewendet, wie er sie auch auf andere Kabelzerlegungsunternehmungen anwenden würde. Der Vollzug des Bundesumweltschutzrechts in anderen Kantonen liegt nicht in der Zuständigkeit des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt. Vielmehr haben die Behörden der entsprechenden Kantone und des Bundes für den ordnungsgemässen Vollzug der geltenden Bestimmungen zu sorgen. Es bestehen im übrigen keine Anhaltspunkte dafür, dass andere Kantone die Missachtung der Vorschriften über den Verkehr mit Sonderabfällen ausdrücklich oder stillschweigend dulden würden. b) Zum Hinweis der Beschwerdeführerin auf die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) ist zu beachten, dass bei deren Ausübung das Bundesumweltschutzrecht einzuhalten ist. Auch Lieferanten und Konkurrenten der Beschwerdeführerin haben sich in Übereinstimmung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach der VVS zu richten. Diese verpflichtet ausdrücklich und unmittelbar die Abgeber von Abfällen, zu untersuchen, ob sich darunter Sonderabfälle befinden (Art. 3 VVS). Sie haben sich dem vorgeschriebenen Verfahren unaufgefordert zu unterziehen. Die Beschwerdeführerin bringt sodann vor, wenn und solange unzerlegte Kabel in einer gewöhnlichen Deponie abgelagert werden dürften, so müsse dies auch für die zerlegten Kabel bzw. die Isolationsreste,

also für das zur Diskussion stehende Kunststoffgranulat, bewilligt werden. Die angefochtene Verfügung betrifft diese Frage gar nicht. Wie in der Vernehmlassung des Baudepartements dargelegt wird, verfügt der Kanton Basel-Stadt über keine Deponie und wird daher auch nie in die Lage kommen, die Ablagerung von Kabelresten zu bewilligen. Die Gefahr einer rechtsungleichen Behandlung besteht somit auch unter diesem Gesichtspunkt nicht. c) Was die Beschwerdeführerin schliesslich zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des angefochtenen Entscheids vorbringt, vermag die Bundesrechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung ebenfalls nicht zu begründen. Dass sich die Entsorgung von Kabelresten verteuert, wenn diese als Sonderabfall behandelt werden, ist offensichtlich. Dieser Umstand trifft jedoch nicht nur die Beschwerdeführerin, sondern auch ihre Konkurrenten. Wie bereits dargelegt, sind die zuständigen Behörden aller Kantone verpflichtet, die VVS anzuwenden, und es ist Aufgabe des Bundes, über den Vollzug zu wachen. Die Befürchtung der Beschwerdeführerin, sie werde im Konkurrenzkampf wegen einer zurückhaltenderen Anwendung des Bundesumweltschutzrechts durch andere Kantone benachteiligt, läuft im übrigen auf die Forderung hinaus, eine vom geltenden Recht abweichende Behandlung zu erhalten, wobei die X. AG anzunehmen scheint, eine entsprechende rechtswidrige Behandlung würde andernorts anderen Betrieben tatsächlich gewährt. Ein solcher Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht kann im vorliegenden Fall angesichts der auf dem Spiel stehenden gewichtigen öffentlichen Interessen an der richtigen Anwendung des Umweltschutzrechts nicht in Frage kommen (vgl. ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, S. 74; BGE 99 Ib 384 f.).