

BGer 1C_267/2021 vom 11. Oktober 2022

Bundesgericht, 2022-10-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_267_2021

FR: TF 1C_267/2021 du 11 octobre 2022

IT: TF 1C_267/2021 del 11 ottobre 2022

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen solchen aus dem Bereich des Umweltschutzrechts, gegen den grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG offen steht. Streitgegenstand bildet hier ein altlastenrechtlicher Kostenverteilungsentscheid. Ein solcher stellt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit Blick auf die Kostenfolgen soweit einen anfechtbaren Endentscheid dar, als darin die Untersuchungskosten (aus der Vor- und Detailuntersuchung) abschliessend festgesetzt und der privaten Person auferlegt werden (Urteil des Bundesgerichts 1C_315/2020 vom 22. März 2021 E. 1.1). Im Übrigen handelt es sich dabei um einen Zwischenentscheid, für dessen Anfechtung ein irreversibler Nachteil erforderlich ist (vgl. BGE 136 II 370 E. 1). Zwingende Vorfrage des Kostenverteilungsentscheids bildet jedoch die altlastenrechtliche Feststellung der Sanierungsbedürftigkeit des betroffenen Grundstücks. Die Verneinung der Notwendigkeit einer Sanierung durch die zuständigen Instanzen stellt für die betroffene Person einen anfechtbaren Endentscheid nach Art. 90 BGG bzw. im Hinblick auf die Kostenfrage zumindest einen Zwischenentscheid mit irreversiblen Folgen nach Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG dar. Die Beschwerde erweist sich daher als zulässig (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_404/2021 vom 24. Februar 2022 E. 2).

E. 1.2

Anfechtbar ist allerdings nur das Urteil des Kantonsgerichts (sog. Devolutiveffekt); dem Antrag der Beschwerdeführerin auf Aufhebung auch des Regierungsratsbeschlusses kann daher formell nicht stattgegeben werden. Immerhin gelten Entscheide unterer Instanzen als inhaltlich mitangefochten (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4; 129 II 438 E. 1).

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin der betroffenen Parzelle sowie als direkte Adressatin des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.4

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 95 lit. a und Art. 97 Abs. 1 BGG).

E. 2.1

Gemäss Art. 36 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) obliegt der Vollzug des Umweltschutzgesetzes den

Kantone. Nach Art. 32c sorgen die Kantone insbesondere dafür, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Der Bundesrat kann über die Sanierungsbedürftigkeit sowie über die Ziele und die Dringlichkeit von Sanierungen Vorschriften erlassen (Abs. 1). Die Kantone erstellen dafür einen öffentlich zugänglichen Kataster der belasteten Standorte (Abs. 2; dazu etwa Urteil des Bundesgerichts 1C_556/2020 vom 25. November 2021 E. 2.1). Sie können die Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte selber durchführen oder Dritte damit beauftragen (Abs. 3), wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung notwendig ist (lit. a), der Pflichtige nicht in der Lage ist, für die Durchführung der Massnahmen zu sorgen (lit. b) oder der Pflichtige trotz Mahnung und Fristansetzung untätig bleibt (lit. c). Nach Art. 32d USG trägt der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte (Abs. 1). Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standorts beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte (Abs. 2). Das zuständige Gemeinwesen trägt den Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind (Abs. 3). Die Behörde erlässt eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt (Abs. 4). Ergibt die Untersuchung eines im Kataster eingetragenen oder für den Eintrag vorgesehenen Standortes, dass dieser nicht belastet ist, so trägt das zuständige Gemeinwesen die Kosten für die notwendigen Untersuchungsmassnahmen (Abs. 5).

E. 2.2

Nach der Rechtslage und der entsprechenden Rechtsprechung genügt zur Begründung eines Sanierungsbedarfs die Belastung eines Standorts mit Abfällen nicht, sondern es ist zusätzlich erforderlich, dass die Belastung zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führt oder die konkrete Gefahr solcher Einwirkungen besteht (vgl. Art. 32c Abs. 1 USG). Entfernt der Inhaber eines Grundstücks Material aus einem belasteten Standort, der nicht saniert werden muss, so kann er nur unter den besonderen Voraussetzungen nach Art. 32b bis Abs. 1 USG Rückgriff auf den Verursacher der Belastung nehmen. Dieser Anspruch ist auf dem Zivilrechtsweg geltend zu machen (Abs. 2). Eine derartige Entfernung von Material aus einem belasteten, aber nicht sanierungsbedürftigen Grundstück kann geboten sein, um zu verhindern, dass der Sanierungsbedarf durch das Bauvorhaben selbst ausgelöst wird, denn gemäss Art. 3 lit. a der Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV; SR 814.680) dürfen belastete Standorte durch die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen nur verändert werden, wenn sie nicht sanierungsbedürftig sind und durch das Vorhaben nicht sanierungsbedürftig werden. Eine Kostenverteilungsverfügung kann der Inhaber des Grundstücks unter diesen Umständen somit nicht verlangen (Urteile des Bundesgerichts 1C_404/2021 vom 24. Februar 2022 E. 2.3; 1C_282/2016 und 1C_294/2016 vom 21. Februar 2018 E. 2.2 und 2.3 mit Hinweis auf das Urteil 1C_366/2015 vom 4. Juli 2016 E. 2 f. mit Hinweisen, in: URP 2016 S. 470; 1C_44/2013 und 1C_46/2013 vom 16. Januar 2014 E. 5, in: URP 2014 S. 265). Öffentlich-rechtliche Folgen sieht das Gesetz diesfalls nicht vor. Zwar ist es, unter Vorbehalt der Beachtung der Grundsätze des Vertrauensschutzes sowie der Rechtssicherheit, nicht ausgeschlossen, dass ein Sanierungsbedarf mit der Folge

eines altlastenrechtlichen Kostenverteilungsentscheidungs auch erst nach Durchführung der Sanierung festgestellt wird (Urteil des Bundesgerichts 1A.273/2005, 1A.274/2005 und 1P.669/2005 vom 25. September 2006 E. 3.2). Entschliesst sich der private Grundeigentümer zu einem solchen Vorgehen, trägt er aber das Beweislastrisiko, d.h. dass nicht von einem altlastenrechtlich massgeblichen Sanierungsbedarf ausgegangen werden kann, wenn sich ein solcher nachträglich nicht mehr ermitteln lässt.

E. 2.3

Schutzobjekte im Altlastenrecht bilden das Grundwasser, die überirdischen Gewässer, die Luft sowie der Boden (vgl. Art. 9-12 AltIV). Das Altlastenrecht bezweckt im Wesentlichen, chemische Belastungen der Schutzgüter einzuschränken. Physikalische Durchmischungen begründen in der Regel keinen altlastenrechtlichen Handlungsbedarf. Auch beim Grundwasser stellt das Altlastenrecht auf chemische Konzentrationswerte ab (vgl. Art. 9 Abs. 1 und 2 AltIV sowie den Anhang 1 zur Altlasten-Verordnung; vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_404/2021 vom 24. Februar 2022 E. 4.1). Nach Art. 9 Abs. 2 lit. b AltIV ist ein belasteter Standort mit Blick auf den Schutz des Grundwassers sanierungsbedürftig, wenn bei Grundwasser im Gewässerschutzbereich AU im Abstrombereich unmittelbar beim Standort die Konzentration von Stoffen, die vom Standort stammen, die Hälfte eines Konzentrationswerts nach Anhang 1 AltIV überschreitet. Für die Begründung eines Sanierungsbedarfs kommt es mithin nicht nur auf die Belastung innerhalb des Standorts, sondern auch auf die Werte ausserhalb desselben im unmittelbaren Abstrombereich an.

E. 2.4

Art. 5 AltIV regelt das bei der Erstellung des in Art. 32c Abs. 2 USG vorgesehenen kantonalen Katasters einzuhaltende Verfahren. Danach ermittelt die zuständige Behörde die belasteten Standorte, indem sie vorhandene Angaben wie Karten, Verzeichnisse und Meldungen auswertet; sie kann Auskünfte einholen (Abs. 1). Sie teilt den Inhabern oder den Inhaberinnen die zur Eintragung in den Kataster vorgesehenen Angaben mit und gibt ihnen Gelegenheit, Stellung zu nehmen und Abklärungen durchzuführen. Auf deren Verlangen trifft sie eine Feststellungsverfügung (Abs. 2). Sie trägt diejenigen Standorte in den Kataster ein, bei denen nach den Absätzen 1 und 2 feststeht oder mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass sie belastet sind (Abs. 3; vgl. dazu BGE 148 II 155 E. 2.2). Dabei ist gemäss Art. 5 Abs. 4 AltIV zu unterscheiden zwischen Standorten, bei denen keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten sind, und solchen, bei denen untersucht werden muss, ob sie überwachungs- oder sanierungsbedürftig sind. Für die untersuchungsbedürftigen Standorte verlangt die kantonale Behörde nach Art. 7 AltIV innert angemessener Frist die Durchführung einer Voruntersuchung, die in der Regel aus einer historischen und einer technischen Untersuchung besteht (Urteil des Bundesgerichts 1C_404/2021 vom 24. Februar 2022 E. 4.1 und 4.2).

E. 2.5

Zusammenfassend ergibt sich demnach ein altlastenrechtlicher Ablauf in grundsätzlich vier Phasen: In einer ersten Etappe ist aufgrund verdächtiger Umstände zu ermitteln, ob ein Untersuchungsbedarf besteht. Ist das zu bejahen, kommt es zweitens im Wesentlichen zu einer historischen und im Bedarfsfall ergänzenden technischen Untersuchung. Ergibt diese eine altlastenrechtlich massgebliche Belastung, führt das zum Eintrag im Kataster belasteter Standorte (KbS). Besteht die Gefahr schädlicher oder lästiger Einwirkung auf ein

altlastenrechtliches Schutzgut, ist drittens über den Überwachungs- oder Sanierungsbedarf zu entscheiden. Viertens ist öffentlich-rechtlich die Verteilung der altlastenrechtlich massgeblichen Kosten zwischen dem Eigentümer eines belasteten Grundstücks als Zustandsstörer, allfälligen Verhaltensstörern und eventuell dem Gemeinwesen bei Ausfall eines Rückgriffs auf mögliche private Drittpersonen festzulegen. Erfasst davon wird der Aufwand für die notwendigen Untersuchungen sowie für die Überwachung und Sanierung, soweit dafür ein Bedarf bejaht wurde. Wird ein solcher verneint, ist der Grundeigentümer für den entsprechenden Rückgriff auf Dritte auf den Zivilrechtsweg zu verweisen. Es mag auch diesfalls für den Grundeigentümer namentlich im Hinblick auf die weitere Nutzung der Liegenschaft durchaus gute Gründe für eine Sanierung geben. Doch ist diese weder altlastenrechtlich vorgeschrieben noch führt sie zu einer öffentlich-rechtlichen Kostenverteilungsregelung.

E. 3.1

Strittig ist, ob im vorliegenden Fall von einem altlastenrechtlich massgeblichen Sanierungsbedarf auszugehen ist. Ausgangslage dafür ist, dass das kantonale Umweltschutzamt im Jahre 2008 im Zusammenhang mit der Erstellung des Katasters belasteter Standorte eine Aufnahme des Grundstücks der Beschwerdeführerin in diesen Kataster vorsah. Der Eintrag wurde mit Blick auf das damalige Bauprojekt der Beschwerdeführerin zurückgestellt. In den Jahren 2010 bis 2016 wurde im Auftrag der Beschwerdeführerin und im Einverständnis mit dem kantonalen Amt eine historische und technische Voruntersuchung durchgeführt. In der Folge nahm die Beschwerdeführerin in den Jahren 2016 und 2017 eine Gesamtdekontamination vor, d.h. sie entfernte das belastete Erdreich vollständig, um einen Eintrag im Kataster belasteter Standorte zu vermeiden und ihr Bauvorhaben umzusetzen. Während bzw. nach Beendigung der Dekontamination liess die Beschwerdeführerin die Belastung des Bodens und die damit verbundene mögliche Gefährdung des Grundwassers aufgrund der Erkenntnisse, die sich aus den Arbeiten ergaben, fachlich neu beurteilen, was Ende 2017 im Wesentlichen in zwei Fachberichten mündete.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts durch das Kantonsgericht.

E. 3.2.1

Ob ein Sanierungsbedarf besteht, ist in erster Linie eine Rechtsfrage, handelt es sich dabei doch um einen Rechtsbegriff. Die entsprechende rechtliche Einschätzung beruht jedoch auf einer Würdigung der entsprechenden tatsächlichen Beweise. Insoweit ist vorweg die Sachverhaltsfeststellung des Kantonsgerichts zu prüfen. Die Kognition des Bundesgerichts bei Tatfragen ist allerdings beschränkt auf offensichtliche Unrichtigkeit bzw. einen Verfahrensmangel im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG sowie vorne E. 1.4). Offensichtlich unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die vorinstanzliche Beweiswürdigung schlechterdings unhaltbar ist, d.h. wenn die Behörde in ihrem Entscheid von Tatsachen ausgeht, die mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, aktenwidrig sind oder auf einem offenkundigen Fehler beruhen. Dass eine andere Lösung ebenfalls möglich erscheint, genügt nicht (BGE 143 IV 241 E. 2.3.1 ; 137 I 58 E. 4.1.2; je mit Hinweisen). Auch die allenfalls unvollständige Feststellung des massgeblichen Sachverhalts ist offensichtlich unrichtig (vgl. BGE 135 II 369 E. 3.1; 133 IV 293 E. 3.4.2).

E. 3.2.2

Die Beschwerdeführerin vertritt den Standpunkt, die Sanierungsbedürftigkeit habe bereits vor Realisierung ihres Bauprojekts bestanden, leitet dies jedoch mehrheitlich von den Fachberichten ab, die begleitend zu den Dekontaminationsarbeiten bzw. sogar erst nachher erstellt wurden. Sie führt dazu im Wesentlichen aus, die kantonalen Behörden hätten verkannt, dass vor Aufnahme der Aushubarbeiten ein Sanierungsbedarf bestanden habe, was sich spätestens schlüssig aus den nach Abschluss der Dekontamination erstellten Fachberichten ergebe.

E. 3.2.3

Die Vorinstanzen wenden dagegen ein, es habe nie einen Sanierungsbedarf gegeben, weil das Grundwasser gar nicht im Sinne des Altlastenrechts gefährdet gewesen sei. Bereits 1971 sei die Überwachung des Standorts eingestellt worden, da damals periodische Proben während mehrerer Jahre keine auffälligen Schadstoffe im Grundwasser ergeben hätten. In seiner Beurteilung vom 29. Mai 2013, die auf der damaligen technischen Untersuchung beruhte, führte das Umweltschutzamt aus, aller Voraussicht nach bestehe weder für den Unfall- noch für den Betriebsstandort ein Überwachungs- oder Sanierungsbedarf. Es begründete das im Wesentlichen damit, dass in den fünf Grundwassermessstellen im Abstrombereich der beiden Standorte keine Gehalte an Kohlenwasserstoffen (KW), polychlorierten Biphenylen (PCB) oder Schwermetallen über den einschlägigen Konzentrationswerten ermittelt worden seien.

E. 3.2.4

Im April 2016 hielt das von der Beschwerdeführerin beauftragte private Fachbüro vor Aufnahme der Dekontaminationsarbeiten fest, der eigentliche Grundwasserspiegel befinde sich etwa neun Meter unter Terrain. Nach dem Rückbau der beiden Trafos hätten Sondierungen eine massive Belastung mit Öl unmittelbar beim ehemaligen Trafostandort ergeben, wobei von einer etwa konzentrischen Ausdehnung von 12-15 m Durchmesser bis in eine Tiefe von maximal 2.4-2.5 m unter Gelände auszugehen sei, wo die Ölverunreinigung auf einer 50-60 cm mächtigen Silt- bis Feinsandlage gestaut werde. Der Schotter unterhalb dieser Lage sei visuell und geruchlich unauffällig. Zwar verwies das Fachbüro auf das Risiko, dass die Ausdehnung der Verunreinigung im nicht untersuchten Bereich grösser sein könnte als angenommen; Beweise dafür gab es damals aber nicht.

Später während der Dekontaminationsarbeiten vermutete das Fachbüro, die mit dem Trafounfall von 1968 verbundene Ölverschmutzung des Bodens sei unterschätzt worden und diese sei möglicherweise deutlich grösser gewesen als ursprünglich angenommen. Es hielt diese Vermutung in zwei Memos vom 9. und 16. Dezember 2016 im Hinblick auf die geplante Arbeitseinstellung über die Endjahresfeiertage zuhanden des Umweltschutzamtes zwecks Anordnung vorsorglicher Massnahmen fest. Die später Ende 2017 nach den Dekontaminationsarbeiten erstellten endgültigen Berichte desselben Fachbüros gingen davon aus, bei den Arbeiten habe sich ergeben, dass das Öl teilweise bis in den Schwankungsbereich des Grundwasserspiegels in eine etwa 0.8 m mächtige stark verölte Kiesschicht vorgedrungen sei; darunter sei der Schotter ölfrei geblieben. Aufgrund einer konservativen Hochrechnung sei allein für den Abschnitt im Grundwasser von rund 3'600 Liter Öl auszugehen, was der bis dahin angenommenen gesamten beim Trafounfall von 1968 ausgetretenen Menge entspräche. Insgesamt sei mit einer Menge von mindestens 18'000 Liter ausgetretenen Öls zu rechnen, was etwa die Hälfte des Inhaltes eines Trafos

darstelle und eine deutlich grössere Ölverschmutzung als bis dahin angenommen bedeute. Es sei auch nicht ausgeschlossen, dass sich bereits vor 1968 ein Unfall ereignet habe, bei dem Öl ins Erdreich gelangt sei.

E. 3.2.5

Das Kantonsgericht stellte diese Memos und Berichte des Fachbüros weder als solche noch inhaltlich in Frage. Auch im Übrigen ergibt sich im angefochtenen Entscheid in tatsächlicher Hinsicht im Zusammenhang mit dem Streitpunkt des Sanierungsbedarfs keine massgebliche Unstimmigkeit. Zwar macht die Beschwerdeführerin geltend, das Umweltschutzamt habe es unterlassen, die Gefährdung des Grundwassers nahe eines Pumpwerks abzuklären. Diese Rüge ist vor Bundesgericht neu und damit unzulässig (vgl. Art. 99 BGG); im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, dass das Pumpwerk aufgrund der wahrscheinlichen Ausbreitung der Schadstoffe überhaupt von einer möglichen Gefährdung betroffen gewesen wäre. Die Beschwerdeführerin vermag demnach keinen Nachweis eines wesentlichen Mangels bei der Feststellung der tatsächlichen Umstände im Konnex mit dem behaupteten Sanierungsbedarf zu erbringen. Die tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Entscheid sind mithin nicht zu beanstanden und für das Bundesgericht verbindlich.

E. 3.3

Rechtsfrage ist, ob das Kantonsgericht gestützt auf die festgestellte tatsächliche Grundlage zu Recht davon ausgehen durfte, dass kein Sanierungsbedarf bestanden habe. Vor der Aufnahme der Dekontaminationsarbeiten wurde bis heute nie eine Verschmutzung des Grundwassers als solches bzw. eine nachteilige Einwirkung auf dasselbe festgestellt. Dass das Öl schon damals bis in den Schwankungsbereich des Grundwassers vorgedrungen war, kann zwar nicht völlig ausgeschlossen werden, aber auch nicht als belegt gelten. Selbst wenn es zuträfe, wäre damit bis heute keine eigentliche verschmutzende Einwirkung auf das Grundwasser als solches nachgewiesen. Vor der Dekontamination wurden die im Untergrund vorhandenen Schadstoffe von den Fachorganen als praktisch immobil beurteilt. Der Regierungsrat wie auch das Bundesamt für Umwelt weisen überdies auf die Möglichkeit hin, dass das Vordringen des Öls bis in den Schwankungsbereich des Grundwassers erst durch die mit den Dekontaminationsarbeiten der Beschwerdeführerin verbundenen Erschütterungen ausgelöst worden sein könnte. Ob das zutrifft, lässt sich heute ebenfalls nicht mehr abschliessend ermitteln. Immerhin hatte die vorherige durch die Beschwerdeführerin selbst ausgelöste und durch das von ihr dazu beauftragte Fachbüro vorgenommene technische Untersuchung noch keine Verschmutzung des Grundwassers ergeben. Analoges gilt für die zwischen den Verfahrensbeteiligten umstrittenen Messstellenpunkte und Abstromparameter. Ob diese andernorts und mit geänderter Ausrichtung zu massgeblich veränderten Ergebnissen geführt hätten, ist heute letztlich spekulativ. Es gibt keine verbindlichen Anhaltspunkte dafür, dass sich die im Untergrund vorhandenen Schadstoffe in wesentlichem Ausmass mit dem Grundwasser aus dem belasteten Standort heraus weiter ausgebreitet hätten. Die Beschwerdeführerin trägt insoweit die Beweislast, nachdem sie selbst die Dekontamination vorgenommen hat, was eine verlässliche Überprüfung der Sachlage heute weitgehend verunmöglicht. Im Übrigen hatte sogar die Beschwerdeführerin selbst vor Aufnahme der Aushubarbeiten noch keinen Sanierungsbedarf geltend gemacht.

E. 3.4

Demnach ist davon auszugehen, dass der fragliche Standort zwar altlastenrechtlich belastet war. Es erweist sich aber nicht als bundesrechtswidrig, wenn das Kantonsgericht einen altlastenrechtlich massgeblichen Sanierungsbedarf verneinte und deswegen insofern von einer Kostenverteilung gemäss Art. 32d USG absah und die Beschwerdeführerin diesbezüglich mit dem Hinweis, es liege eine Bauherrenaltlast vor, gemäss Art. 32b bis Abs. 1 USG auf den Zivilrechtsweg verwies.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin beanstandet, die kantonalen Behörden seien ihren umweltschutzrechtlichen Handlungspflichten zum Schutz des Grundwassers nicht nachgekommen. Der Fachstelle Gewässerschutz des Umweltschutzamts sei bereits im Dezember 2016 über die zwei ihr übermittelten Memos mitgeteilt worden, dass die Ölverschmutzung über deutlich grössere Ausmasse verfüge als angenommen. Sie hätte unmittelbar Massnahmen zum Schutz des Grundwassers treffen müssen. Es könne nicht darauf ankommen, welche Fachstelle als organisatorische Untereinheit des Umweltschutzamts über die wesentlichen Kenntnisse verfügt habe, da sich dies das Amt als solches anrechnen lassen müsse. Mit der Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser habe die Fachstelle Grundwasser eine Sanierung verfügt, weshalb es widersprüchlich sei, mit der Fachstelle Altlasten nachträglich einen Sanierungsbedarf zu verneinen.

E. 4.2

Obwohl sowohl das Altlasten- als auch das Gewässerschutzrecht auf dem Umweltschutzgesetz beruhen, sind die sich daraus ergebenden rechtlichen Auswirkungen nicht zwingend deckungsgleich und entsprechend zu unterscheiden (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_404/2021 vom 24. Februar 2022 E. 5). Nach Art. 32c Abs. 3 USG haben die zuständigen Behörden die Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte selber durchzuführen oder Dritte damit zu beauftragen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung notwendig ist und der Zustandsstörer nicht selbst rechtzeitig handelt. Gemäss Art. 3 AltV dürfen belastete Standorte durch die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen nur verändert werden, wenn sie nicht sanierungsbedürftig sind und durch das Vorhaben nicht sanierungsbedürftig werden (lit. a) oder wenn ihre spätere Sanierung durch das Vorhaben nicht wesentlich erschwert wird oder sie, soweit sie dadurch verändert werden, gleichzeitig saniert werden (lit. b). Nach Art. 24 AltV kann von den ordentlichen Verfahrensvorschriften unter anderem dann abgewichen werden, wenn zum Schutz der Umwelt Sofortmassnahmen nötig sind (lit. a) oder ein belasteter Standort durch die Erstellung oder Änderung einer Baute oder Anlage verändert wird (lit. c). Gemäss Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) und Art. 32 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) ist für Anlagen und Tätigkeiten in besonders gefährdeten Bereichen von Gewässern und des Grundwassers eine Bewilligung erforderlich. § 4 des Gesetzes über die Nutzung und den Schutz des Grundwassers des Kantons Basel-Landschaft (Grundwassergesetz; SGS 454) schreibt ergänzend vor, dass alle Eingriffe in die Grundwasservorkommen bewilligungspflichtig sind.

E. 4.3

Grundsätzlich trifft es zu, dass die zum gleichen Amt gehörenden organisatorischen Untereinheiten sich das Wissen gegenseitig anrechnen lassen müssen bzw. verpflichtet sind,

für die andere Einheit wesentliche Erkenntnisse an diese weiterzuleiten. Gemäss den Akten stellte jedoch das von der Beschwerdeführerin beauftragte Fachbüro der Fachstelle Grundwasser am 9. Dezember 2016 ein erstes Memo über die während der Abbauarbeiten bzw. der Dauer der Einstellung derselben über die Feiertage zu treffenden Vorkehrungen zum Grundwasserschutz zu. Darin wurde ausgeführt, dass das Öl durch die in 2.4 m Tiefe liegende Lehmschicht durchgedrungen sei und sich in den darunter liegenden Schotter ausgebreitet habe. Als Folge davon vereinbarte das Fachbüro mit der Fachstelle Grundwasser gewisse Vorkehrungen zum Schutz des Grundwassers, namentlich die Abdeckung der verbleibenden verschmutzten Fläche mit Plastikplanen. Im am 16. Dezember 2016 zugestellten zweiten Memo führte das Fachbüro aus, das Öl sei mehrere Meter tief in den Schotter eingedrungen. Mit den durchgeführten Arbeiten habe der verunreinigte Untergrund durch gezielten Aushub vom Rand zum Zentrum des Schadensorts deutlich verkleinert werden können und die Sohle der durch den Aushub entstandenen Grube sei unverschmutzt; es sei vorgesehen, die Böschungen im verbleibenden Bereich der Restbelastung mit Plastik abzudecken, so dass allfällig anfallendes Niederschlagswasser in die unverschmutzten Vertiefungen der Grube ablaufe. Damit erhielt die Fachstelle Grundwasser zwar Kenntnis davon, dass die Ölverunreinigung über grössere Ausmasse als vorher angenommen verfügte; die Information beschränkte sich aber darauf, das Öl sei in den unter der Lehmschicht liegenden Schotter eingedrungen. Über ein mögliches Vorrücken bis in den Grundwasserschwankungsbereich war damals noch nichts bekannt.

E. 4.4

Die vom Fachbüro vorgeschlagenen und später realisierten Massnahmen dienten dem Schutz des Grundwassers vor einem eventuellen Auswaschen des belasteten Untergrunds durch Niederschlag während der Aushubarbeiten. Sie sind als Vorkehren im Sinne von Art. 3 AltIV zur Vermeidung einer während der Realisierung eines Bauvorhabens sich ergebenden Sanierungsbedarfs zu verstehen. Selbst das Fachbüro schien damals nicht davon auszugehen, es hätten verschmutzende Einwirkungen auf das Grundwasser selbst stattgefunden, und hielt solches auch nicht fest. Für die Fachstelle Altlasten bestand somit kein Anlass, in die Bauarbeiten einzugreifen und eine erneute Untersuchung des Standorts anzuordnen. Keine Seite ging damals davon aus, es handle sich um ausserordentliche Massnahmen gemäss Art. 24 AltIV. Erst die Schlussberichte vom November 2017 enthielten Ausführungen dazu, das Öl habe den Schwankungsbereich des Grundwassers erreicht, wobei noch immer offen blieb, ob das Grundwasser selbst verschmutzt war. In diesem Zeitpunkt waren die Aushubarbeiten jedoch bereits abgeschlossen und bestand so oder so kein Handlungsbedarf mehr.

E. 4.5

Daran ändert auch nichts, dass die Fachstelle Gewässerschutz im März 2017 auf Gesuch des Fachbüros vom 16. März 2017 hin Bauarbeiten im Grundwasser zunächst mündlich genehmigte und diese Bewilligung am 24. März 2017 schriftlich bestätigte. Dabei ging es zwar darum, die unerwartet tief in den Untergrund eingedrungenen Belastungen auszuheben, um eine eventuelle Gefährdung des Grundwassers zu vermeiden. Erstmals wurden darin mögliche Belastungen im Schwankungsbereich des Grundwassers erwähnt. Dass es bereits Einwirkungen auf das Grundwasser als solches gab, wurde aber nicht behauptet und bildete auch keine Voraussetzung für die erteilte Bewilligung. Rechtlich stützte sich diese nämlich auf § 4 des kantonalen Grundwassergesetzes und war damit

unabhängig von der altlastenrechtlichen Ausgangslage, weshalb sich daraus kein altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf ableiten lässt. Grundlage bildete mithin nicht ein allfälliger Sanierungsbedarf, sondern einzig der Schutz des Grundwassers während eines baulichen Eingriffs. Die Bewilligung wurde entsprechend mit gewässerschutztechnischen Auflagen und Bedingungen verknüpft.

E. 4.6

Schliesslich beruft sich die Beschwerdeführerin auf eine Mail-Mitteilung des Bundesamts für Umwelt vom 22. Februar 2019, in dem ein Mitarbeiter desselben festhielt, eine neuerliche Untersuchung hätte sich nach Erkennen einer deutlich grösseren Belastung aufgedrängt. Weder ist jedoch klar, auf welcher Grundlage diese Aussage erging und auf welchen Zeitpunkt sie sich beziehen soll. Zudem konnte es sich dabei nicht um eine verbindliche Einschätzung aufgrund einer vollständigen Prüfung der Sach- und Rechtslage, sondern lediglich um eine kurze Meinungsäusserung aufgrund einer summarischen Würdigung handeln. Gleich wie die umfassende Eingabe des Bundesamts an das Bundesgericht wurde sie erst deutlich nach Abschluss der Aushubarbeiten erstellt. In dieser vertritt das Bundesamt nunmehr gestützt auf eine umfassende Analyse eine deutlich andere Beurteilung der Rechtslage.

E. 4.7

Das Umweltschutzamt konnte demnach davon ausgehen, dass das Grundwasser vor den Dekontaminationsarbeiten noch nicht gefährdet war, die Beschwerdeführerin die nötigen Vorkehrungen für den Schutz des Grundwassers im Rahmen der Aushubarbeiten selbst treffen würde und kein Anlass für ein behördliches Eingreifen bestand. Soweit die kantonalen Behörden altlastenrechtlich zum Schutz des Grundwassers handeln mussten, sind sie dieser Pflicht nachgekommen.

E. 5.1

Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, die kantonalen Behörden hätten ihre Informationspflicht über den Verfahrensablauf nach Art. 29 BV nicht erfüllt. Die Fachstelle Altlasten als organisatorische Untereinheit des Umweltschutzamts hätte die Beschwerdeführerin über die Rechtslage informieren müssen. Dabei geht es im Wesentlichen wohl sinngemäss darum, dass die Beschwerdeführerin in die Lage versetzt worden wäre, rechtzeitig allein oder allenfalls zusammen mit dem Amt die nötigen Beweise für die Feststellung des angeblichen Sanierungsbedarfs zu sichern.

E. 5.2

Zur durch Art. 29 BV geschützten Verfahrensfairness gehört der in Art. 29 Abs. 2 BV besonders aufgeführte Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser dient der Sachaufklärung und garantiert den Verfahrensbeteiligten ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht. Sie haben insbesondere Anspruch auf Äusserung zur Sache vor Fällung des Entscheids, auf Abnahme ihrer erheblichen, rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweise und auf Mitwirkung an der Erhebung von Beweisen oder zumindest auf Stellungnahme zum Beweisergebnis. Voraussetzung dafür sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensverlauf, was auf das Recht hinausläuft, in geeigneter Weise über die entscheidungswesentlichen Vorgänge und Grundlagen vorweg orientiert zu werden. Dabei geht es nicht nur um formelle Abläufe wie insbesondere die Abnahme von Beweisen, sondern auch um inhaltliche Anforderungen (BGE 140 I 99 E. 3.4 mit Hinweisen).

E. 5.3

Aufgrund der damals bekannten Sachlage durfte das kantonale Umweltschutzamt davon ausgehen, dass kein Sanierungsbedarf bestand, was ja auch die Beschwerdeführerin vor und sogar noch während der Aushubarbeiten nicht geltend gemacht hatte, sondern erst nachträglich vortrug. Diesfalls war es auch nicht nötig, der Beschwerdeführerin vorsorglich zu erklären, was sie vorzukehren hätte, um die damals als rein theoretisch eingeschätzte Anerkennung eines allfälligen Sanierungsbedarfs und gestützt darauf eine Kostenverteilungsverfügung auszulösen. Dies muss hier umso mehr gelten, als es sich bei der Beschwerdeführerin nicht um eine rechtsunkundige Einzelperson handelt, sondern um eine Aktiengesellschaft, die nach eigener Angabe auf ihrer website zur BKW Gruppe als international tätigem Energie- und Infrastrukturunternehmen mit mehr als 11'000 Mitarbeitenden und einem Jahresumsatz von mehr als drei Milliarden Franken gehört (www.bkw.ch; besucht am 13. September 2022). Diese Kennzahlen dürften damals zwar noch etwas tiefer, aber doch in einem Bereich gelegen haben, der keinen anderen Schluss zulässt. Unter diesen Umständen ist nicht davon auszugehen, dass der Beschwerdeführerin die Tragweite des Katastereintrags bzw. der Unterschied zwischen der Feststellung einer Belastung und des Sanierungsbedarfs eines Standortes nicht klar gewesen war bzw. sie nicht über die Ressourcen verfügt hätte, sich im Bedarfsfall die nötigen Rechtskenntnisse selbstständig anzueignen. Den Behörden im vorliegenden Fall vorzuwerfen, das altlastenrechtliche Verfahren mit den entsprechenden Folgen nicht vorweg erläutert zu haben, läuft auf deutlich überhöhte Anforderungen an deren Informationspflicht hinaus.

E. 5.4

Das kantonale Umweltschutzamt hat demnach nicht gegen den Grundsatz der Verfahrensfairness verstossen.

E. 6.1

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, die kantonalen Behörden hätten ihr das Recht verweigert. Weil sie sich an die Fachstelle Grundwasser statt an die Fachstelle Altlasten gewandt hätte, sei es zu Unrecht zu keiner altlastenrechtlichen Feststellung eines Sanierungsbedarfs gekommen, was auf eine formelle Rechtsverweigerung bzw. auf überspitzten Formalismus hinauslaufe.

E. 6.2

Das Verbot der formellen Rechtsverweigerung als Teilgehalt von Art. 29 Abs. 1 BV wird verletzt, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt, obschon sie darüber befinden müsste (BGE 144 II 184 E. 3.1 ; 141 I 172 E. 5 ; 135 I 6 E. 2.1). Das ebenfalls aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleitete Verbot des überspitzten Formalismus wendet sich gegen prozessuale Formstrenge, die als exzessiv erscheint, durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder gar verhindert (BGE 132 I 249 E. 5 S. 253; 128 II 139 E. 2a).

E. 6.3

Wie bereits erwähnt, haben die zum gleichen Amt gehörenden organisatorischen Untereinheiten sich grundsätzlich das Wissen gegenseitig anrechnen zu lassen und sind verpflichtet, für die andere Einheit wesentliche Erkenntnisse an diese weiterzuleiten (vgl. vorne E. 4.3). Die von der Beschwerdeführerin während der Aushubarbeiten in den Jahren

2016 und 2017 vorgebrachten Anliegen wurden jedoch von der Fachstelle Grundwasser aufgenommen und weitgehend im Sinne der Beschwerdeführerin behandelt. Fraglich erscheint allenfalls, ob die Fachstelle Grundwasser im Zusammenhang mit der Erteilung der grundwasserrechtlichen Bewilligung vom 24. März 2017 die Fachstelle Altlastenrecht ausreichend darüber informiert hatte, dass nunmehr auch eine Verschmutzung des Bodens bis in den Schwankungsbereich des Grundwassers nicht mehr ausgeschlossen werden könne. Mit der erteilten Bewilligung ging es darum, die unerwartet tief in den Untergrund eingedrungenen Belastungen auszuheben, um eine eventuelle Gefährdung des Grundwassers zu vermeiden. Eine altlastenrechtliche Folge war damit nicht verbunden. Selbst die Beschwerdeführerin äusserte sich damals nicht dahingehend, es liege ein altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf vor. Zudem ist auch insofern zu berücksichtigen, dass das Vordringen des Öls bis in den Schwankungsbereich des Grundwassers erst durch die Aushubarbeiten ausgelöst worden sein könnte. Das kantonale Umweltschutzamt hat demnach nicht überspitzt formalistisch gehandelt oder der Beschwerdeführerin das Recht verweigert.

E. 7

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.