

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00361 vom 17. November 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-11-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2014.00361](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00361)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00361 du 17 novembre 2016

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00361 del 17 novembre 2016

## Regeste

Detailuntersuchung Altlastensanierung | Altlastensanierung, Anordnung einer ergänzenden Detailuntersuchung, Begutachtung durch externe Fachpersonen. Die Anordnung einer (ergänzenden) Detailuntersuchung ist ein Zwischenentscheid (E. 1.1). Ein unzumutbarer Nachteil kann auch vorliegen, wenn es aufgrund der Verfahrensdauer rechtsstaatlich unzumutbar wäre, die Parteien auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen; ein solcher Fall liegt hier vor (E. 1.3). Die Beschwerdegegnerin hat die ursprüngliche Detailuntersuchung genehmigt (E. 3.2). Statt das anschliessend eingereichte Sanierungskonzept selber zu beurteilen, unterbreitete die Beschwerdegegnerin dieses Konzept im Rahmen des Projekts "ChloroNet" einer beigezogenen Expertengruppe (E. 3.3). Dem Beschwerdeführer hätte die Möglichkeit zur Mitwirkung am ChloroNet-Verfahren eingeräumt werden müssen (E. 3.4.1). Der vom Beschwerdeführer beigezogene Geologe hätte vor Erlass der Ausgangsverfügung zur Stellungnahme seiner Fachkollegen angehört werden müssen (E. 3.4.2). Der Expertenbericht besteht im Wesentlichen aus einer Aneinanderreihung anonymisierter Stellungnahmen und ist deshalb weitgehend nicht nachvollziehbar (E. 3.4.3). Das ChloroNet-Verfahren hat den Zweck einer Expertenbegleitung, ändert jedoch nichts an der Verantwortung des Standortinhabers und des Standortgutachters für die Standortbearbeitung (E. 3.4.4). Eine Abweichung vom Sanierungsziel ist in einem Gebiet, das im Gewässerschutzbereich Au liegt, nicht zulässig, wenn dadurch die Nutzbarkeit des Grundwassers nicht gewährleistet werden kann (E. 3.4.5). Die Altlasten-Verordnung bietet keine genügende gesetzliche Grundlage, um einen Grundstückseigentümer zur Realleistung im Zusammenhang mit einem Pilotversuch für eine noch nicht hinreichend erprobte Sanierungsmethode zu verpflichten (E. 3.4.6). Gutheissung, soweit das Verfahren nicht gegenstandslos geworden ist.

## Erwägungen

### E. 1

Abteilung VB.2014.00361 Urteil der 1. Kammer vom 17. November 2016 Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Detailuntersuchung Altlastensanierung, hat sich ergeben: I. Die Baudirektion des Kantons Zürich verpflichtete A mit Verfügung vom 22. September 2010, auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 (C-Strasse 02) in D, einem sanierungsbedürftigen belasteten Betriebsstandort, ergänzende Detailuntersuchungen durchzuführen und dafür dem Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) bis zum 31. März 2011 das entsprechende Pflichtenheft (Untersuchungsprogramm) zur Stellungnahme und Genehmigung

einzureichen. II. Einen dagegen erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 7. Mai 2014 ab. III. A liess am 10. Juni 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge seien der Rekursentscheid und die Verfügung vom 22. September 2010 aufzuheben und auf weitere Massnahmen im Hinblick auf eine Altlastensanierung einstweilen zu verzichten. Der Regierungsrat schloss mit Vernehmlassung vom 7. Juli 2014 auf Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion beantragte am 20. August 2014 die Sistierung des Verfahrens; diesem Antrag schloss sich A am 2. September 2014 an. In der Folge wurde das Verfahren zunächst bis 31. Dezember 2014 sistiert und die Sistierung anschliessend auf Antrag der Parteien mehrfach verlängert. Mit Präsidialverfügung vom 27. Mai 2016 wurde die Sistierung aufgehoben und das Verfahren fortgesetzt. Die Baudirektion beantragte am 3. August 2016, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. A verzichtete am 25. August 2016 auf eine Stellungnahme hierzu. Die Kammer erwägt:

### **E. 1.1**

Angefochten ist ein Rekursentscheid über eine Anordnung des Beschwerdegegners, mit welcher der Beschwerdeführer verpflichtet wurde, eine ergänzende Detailuntersuchung durchzuführen und zu diesem Zweck dem AWEL ein Pflichtenheft einzureichen. Dabei handelt es sich um einen Zwischenentscheid, der nur unter den Voraussetzungen von §§ 41 Abs. 3 und 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) angefochten werden kann (vgl. BGE 136 II 370 E. 1.4; BGr, 30. März 2016, 1C\_130/2016, E. 2.2, und 7. Juli 2009, 1C\_47/2009, E. 1.4).

### **E. 1.2**

Selbständig eröffnete Zwischenentscheide, welche weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen, sind Art. 93 Abs. 1 BGG nur anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Diese Voraussetzungen werden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur sinngemäss angewendet, was namentlich erlaubt, zugunsten der Anfechtbarkeit von der restriktiven Praxis des Bundesgerichts abzuweichen (vgl. VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 1.2; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hsrg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG], § 19a N. 58).

### **E. 1.3**

Weil hier die Gutheissung der Beschwerde nicht einen Endentscheid betreffend Sanierung des streitgegenständlichen Grundstücks herbeiführen könnte, kommt nur eine Anfechtung gestützt auf Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG in Betracht. Ein unzumutbarer Nachteil im Sinn dieser Bestimmung kann unter anderem auch dann vorliegen, wenn nur durch eine Behandlung des Rechtsmittels sichergestellt ist, dass das Verfahren insgesamt dem verfassungsrechtlichen Gebot genügt, im Rahmen eines fairen Verfahrens innert angemessener Frist einen wirksamen Rechtsschutz zu gewähren (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung). Es kann deshalb ausnahmsweise verfassungsrechtlich geboten sein, bereits auf einen Zwischenentscheid einzutreten, wenn es rechtsstaatlich unzumutbar wäre, die Parteien auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen (BGE 136 II 165 E. 1.2.1 mit Hinweisen; Bertschi, § 19a N. 48 S. 524). Ein solcher Fall liegt hier vor: Einerseits

dauerte das Rekursverfahren ohne Zutun der Parteien rund dreieinhalb Jahre und liegt insofern bereits eine Rechtsverzögerung vor. Andererseits ist im heutigen Zeitpunkt völlig unklar, wann mit einem anfechtbaren Endentscheid betreffend Sanierungsmassnahmen gerechnet werden kann. Unter diesen Umständen ist es dem Beschwerdeführer nicht zumutbar, ihn auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

## **E. 2**

Zu beurteilen ist hier folgender Sachverhalt: Das Grundstück Kat.-Nr. 01 in D befindet sich über einem Grundwasservorkommen und liegt im Gewässerschutzbereich Au. Auf dieser Parzelle wurde eine chemische Reinigung betrieben und in diesem Zusammenhang rund 60 Tonnen Tetrachlorethen (PER) umgesetzt. Im Jahr 1976 wurde eine nordwestlich der Parzelle Kat.-Nr. 01 gelegene Grundwasserfassung aufgrund einer massiven Verunreinigung mit PER stillgelegt. In der Folge wurde in den Jahren 1976 bis 1981 auf dem Grundstück und in der Grundwasserfassung ein Sanierungspumpbetrieb durchgeführt, womit rund 270 kg des in den Untergrund versickerten PER zurückgewonnen werden konnten. Im Jahr 2000 und 2001 wurden an den noch vorhandenen Piezometern sowie an einem neuen Bohrloch Proben genommen; welche ähnliche Werte wie bei Beendigung der Sanierungsmassnahmen aufwiesen. In der Folge wurde von November 2004 bis Oktober 2005 eine Detailuntersuchung im Sinn von Art. 14 Abs. 1 der Altlasten-Verordnung vom 26. August 1998 (AltIV, SR 814.680) durchgeführt. Mit Verfügung vom 10. April 2008 trug die Baudirektion den nordöstlichen Bereich der Parzelle Kat.-Nr. 01 als sanierungsbedürftigen belasteten Betriebsstandort ins Kataster der belasteten Standorte ein und verpflichtete die damalige Eigentümerschaft des Grundstücks, ein Sanierungsprojekt erstellen zu lassen und der Baudirektion zur Stellungnahme vorzulegen. Innert erstreckter Frist wurde der Baudirektion am 30. April 2009 ein Sanierungskonzept eingereicht, in welchem der Gutachter zum Schluss kam, dass Sanierungsmassnahmen nicht dringlich seien und erst bei Abbruch der heutigen Liegenschaft auf dem Grundstück eine Totalsanierung vorzunehmen sei. Mit Schreiben vom 2. Juni 2009 erklärte der neue Eigentümer des Grundstücks sich damit einverstanden, dass das Sanierungskonzept im Rahmen des Projekts "ChloroNet" verwendet werden dürfe, wobei ihm zugesichert worden sei, dass dadurch keine Mehrkosten entstünden. In der Folge nahmen drei Fachpersonen unabhängig voneinander Stellung zum Sanierungskonzept und den weiteren Unterlagen. Diese Stellungnahmen wurden anschliessend von einer weiteren Fachperson zusammengefasst und mit Empfehlungen für das AWEL versehen; weder der Grundeigentümer noch der mit der Detailuntersuchung und der Ausarbeitung des Sanierungskonzepts betraute Geologe wurden an diesem Verfahren beteiligt. Mit Verfügung vom 22. September 2010 verpflichtete die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer, ergänzende Detailuntersuchungen durchzuführen und hierfür bis spätestens 31. März 2011 ein Pflichtenheft einzureichen.

### **E. 3.1**

Der Beschwerdeführer reichte während des Beschwerdeverfahrens ein Pflichtenheft für die mit der Ausgangsverfügung angeordnete Detailuntersuchung beim AWEL ein. Soweit die Beschwerde sich dagegen richtet, dass der Beschwerdeführer ein Pflichtenheft einzureichen habe, ist sie damit gegenstandslos geworden und deswegen teilweise abzuschreiben.

### **E. 3.2**

Nach Art. 13 Abs. 2 lit. a AltIV verlangt die Behörde bei einem sanierungsbedürftigen belasteten Standort unter anderem, dass innert angemessener Frist eine Detailuntersuchung durchgeführt wird. Mit dieser Detailuntersuchung werden zur Beurteilung der Ziele und der Dringlichkeit der Sanierung gemäss Art. 14 Abs. 1 AltIV folgende Angaben detailliert ermittelt und aufgrund einer Gefährdungsabschätzung bewertet: Art, Lage, Menge und Konzentration der am belasteten Standort vorhandenen umweltgefährdenden Stoffe (lit. a), Art, Fracht und zeitlicher Verlauf der tatsächlichen und möglichen Einwirkungen auf die Umwelt (lit. b) sowie Lage und Bedeutung der gefährdeten Umweltbereiche (lit. c). Aufgrund dieser Untersuchung beurteilt die Behörde die Ziele und die Dringlichkeit der Sanierung (Art. 15 Abs. 5 AltIV). Die vormalige Eigentümerschaft hatte von November 2004 bis Oktober 2005 eine solche Detailuntersuchung durchführen lassen. Die Beschwerdegegnerin genehmigte diese Detailuntersuchung in der Folge mit Verfügung vom 10. April 2008 und forderte die Eigentümerschaft auf, ein Sanierungskonzept einzureichen. Das Sanierungskonzept wurde am 30. April 2009 eingereicht. Der beauftragte Geologe kam darin zum Schluss, dass die Sanierung nicht dringlich sei und eine Totalsanierung mittels Totalaushub bei Abbruch des auf dem Grundstück stehenden Gebäudes die einzig nachhaltige und auch vertretbare Sanierungs- und Sicherungsmassnahme sei.

### **E. 3.3**

Die Behörde hat ein vorliegendes Sanierungsprojekt nach Art. 18 AltIV zu beurteilen und gestützt auf die Beurteilung in einer Verfügung die abschliessenden Ziele der Sanierung, die Sanierungsmassnahmen, die Erfolgskontrolle sowie die einzuhaltenden Fristen und weitere Auflagen und Bedingungen zum Schutz der Umwelt festzulegen. In Abweichung von diesem Verfahren unterbreitete die Beschwerdegegnerin das Sanierungskonzept sowie weitere Akten zunächst im Rahmen des unter der Trägerschaft des Bundesamts für Umwelt und des AWEL initiierten Projekts "ChloroNet" einer "Expertenstellungnahme". Das Projekt ChloroNet dient nach Darstellung der Beschwerdegegnerin dazu, "praxistaugliche, kostengünstige und einheitliche Untersuchungs- und Sanierungsmethoden für CKW-Altlasten" zu erarbeiten. Die beigezogenen Fachpersonen beurteilten nicht nur das Sanierungskonzept, sondern auch die von der Beschwerdegegnerin bereits genehmigte Detailuntersuchung. Während dieses Verfahrens wurden weder der Beschwerdeführer noch der Geologe, welcher die bisherigen Untersuchungen geleitet und das Sanierungskonzept erarbeitet hatte, beigezogen. Die Stellungnahmen der beigezogenen Fachpersonen – welche teilweise kontrovers ausfielen – wurden durch ein weiteres Büro zusammengefasst und mit eigener Stellungnahme sowie Empfehlungen zuhanden der Beschwerdegegnerin versehen. Dem Beschwerdeführer wurde nur eine anonymisierte Version des Berichts zur Verfügung gestellt.

### **E. 3.4**

Ob die Beurteilung durch eine externe Expertenkommission mit Blick auf Art. 17 f. AltIV überhaupt zulässig war, braucht hier nicht abschliessend entschieden zu werden, weil die Ausgangsverfügung bereits aus anderen Gründen aufzuheben ist.

#### **E. 3.4.1**

Zunächst hätte der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 23 Abs. 1 Satz 1 AltV und mit Blick auf seinen Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) an der Beurteilung durch beigezogene Fachpersonen beteiligt

werden müssen, wenn die Beschwerdegegnerin anschliessend gestützt allein auf diese Beurteilung weitere Massnahmen anordnen will. Dies umso mehr, als der Beschwerdeführer nicht damit rechnen musste, dass die von der Beschwerdegegnerin bereits genehmigte Detailuntersuchung noch einmal infrage gestellt werden würde. In diesem Sinn sieht im Übrigen auch Ziff. 2.1 des Leitfadens für das ChloroNet-Verfahren vor, dass eine Einigung zwischen zuständiger Behörde und Standortinhaber nicht nur über die Durchführung des Verfahrens, sondern auch über die Auswahl der Experten und des Koordinators, die allfällige Übernahme der Kosten durch den Standortinhaber und die Umsetzung der durch die Experten gewonnenen neuen Erkenntnisse notwendig sei; eine solche Beteiligung des Standortinhabers lag hier nicht vor.

#### **E. 3.4.2**

Es ist sodann nicht nachvollziehbar, dass die beigezogenen Fachpersonen ihre Einschätzung allein gestützt auf die ihnen zur Verfügung gestellten Akten abgaben, ohne zumindest den Geologen anzuhören, der die bisherigen Untersuchungen durchgeführt hatte. Entsprechend beruhen die abweichenden Auffassungen der beigezogenen Fachpersonen teilweise schlicht auf Vermutungen. Dem mit den hydrogeologischen Verhältnissen vertrauten Geologen hätte vor Erlass der Ausgangsverfügung zumindest Gelegenheit gegeben werden müssen, zu den abweichenden Interpretationen seiner Fachkollegen Stellung zu nehmen, was auch erlaubt hätte, allfällige Unklarheiten zu bereinigen. Aufgrund des gewählten Verfahrens lässt sich nicht ausschliessen, dass mit der nun angeordneten ergänzenden Detailuntersuchung erneut Daten erhoben werden sollen, die bereits aufgrund der ersten Detailuntersuchung bekannt sind bzw. sich aus den damaligen Messungen herleiten liessen.

#### **E. 3.4.3**

Im Bericht werden die Stellungnahmen der beigezogenen Fachpersonen nur anonymisiert wiedergegeben, was dem Anspruch auf rechtliches Gehör ebenfalls widerspricht. Sodann besteht der Bericht im Wesentlichen aus einer Aneinanderreihung dieser anonymisierten Stellungnahmen. Vor allem bei der Auseinandersetzung mit den möglichen Sanierungsmethoden bleibt der Bericht deshalb weitgehend unverständlich und fehlt es an einer nachvollziehbaren Auseinandersetzung mit den Empfehlungen der einzelnen Experten. Der Zusammenfassung auf Seite 30 des Berichts kann in diesem Zusammenhang einzig entnommen werden, dass die einzelnen Sanierungsvarianten von den beigezogenen Fachpersonen sehr kontrovers beurteilt werden. Auch deshalb kann dieser Bericht nicht Grundlage für die Anordnung weiterer Massnahmen sein.

#### **E. 3.4.4**

Die im ChloroNet vorgesehene moderierte Expertenbeteiligung hat sodann überhaupt nicht den Zweck, das vom Standortinhaber bzw. dem von diesem beauftragten Gutachter auszuarbeitende Sanierungskonzept oder die Beurteilungspflicht der zuständigen Behörde zu ersetzen. Gemäss Ziff. 6 des Leitfadens ("Spielregeln") behalten auch bei einer moderierten Expertenbeteiligung der Standortinhaber und der von ihm beauftragte Gutachter die Verantwortung für die Standortbearbeitung. Die fachlichen Stellungnahmen sollen die Bearbeitung des Schadenfalls durch den Standortgutachter oder -planer nur inhaltlich unterstützen, diese jedoch nicht ersetzen. Indem die Beschwerdegegnerin eine ergänzende Detailuntersuchung allein gestützt auf den ChloroNet-Bericht anordnete, verwendete sie diesen Bericht in einer Weise, für die dieser gar nicht erstellt worden war.

#### **E. 3.4.5**

Weiter bleibt anzumerken, dass die von den beigezogenen Fachpersonen favorisierte Sanierungstechnik – die ohnehin nur eine Teilsanierung herbeiführen könnte – nach deren Auffassung eine Abweichung vom Sanierungsziel im Sinn von Art. 15 Abs. 2 AltIV voraussetzte. Dem steht indes nach Art. 15 Abs. 2 lit. c AltIV entgegen, dass das fragliche Gebiet im heutigen Zeitpunkt immer noch dem Gewässerschutzbereich Au zugeordnet ist und eine Teilsanierung auch nach Auffassung der beigezogenen Fachexperten die Nutzbarkeit des Grundwassers nicht gewährleisten könnte. Ein solches Vorgehen setzte deshalb voraus, dass der Kanton das fragliche Gebiet nicht mehr als Gewässerschutzgebiet Au qualifizierte. Die Beschwerdegegnerin hat damit ergänzende Untersuchungen im Hinblick auf eine Sanierungsmethode angeordnet, die im heutigen Zeitpunkt gar nicht zulässig wäre.

#### **E. 3.4.6**

Schliesslich ist die Beschwerdegegnerin darauf hinzuweisen, dass die Altlasten-Verordnung keine genügende gesetzliche Grundlage dafür bietet, einen Grundstücksinhaber zu einer Realleistung im Zusammenhang mit einem Pilotversuch für noch nicht hinreichend erprobte Sanierungsmethoden zu verpflichten. Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin zur Bedeutung des Projekts ChloroNet deuten zumindest darauf hin, dass dieses und die gestützt auf den Bericht angeordneten Massnahmen gerade einem solchen Zweck dienen könnten.

#### **E. 3.4.7**

Da die streitgegenständlichen Massnahmen demnach auf einem mangelhaften Verfahren beruhen, sind sie aufzuheben. Die Beschwerdegegnerin wird das ihr vorgelegte Sanierungskonzept im Sinn von Art. 18 AltIV zu beurteilen und anschliessend die weiteren Massnahmen anzuordnen haben.

#### **E. 4**

Nach dem Gesagten sind in Gutheissung der Beschwerde Dispositiv-Ziff. I des Rekursentscheids sowie die Verfügung der Beschwerdegegnerin aufzuheben. In Abänderung von Dispositiv-Ziff. II des Rekursentscheids sind die Kosten des Rekursverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Mangels eines entsprechenden Antrags ist dem Beschwerdeführer für das Rekursverfahren trotz Obsiegens keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 16).

#### **E. 5**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen und ist diese zu verpflichten, dem Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.- zu bezahlen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 6**

Beim vorliegenden Entscheid handelt es sich um einen Zwischenentscheid, der gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar ist, wenn er einen nicht wiedergutmachenden Nachteil bewirken könnte (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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