

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00398 vom 12. Juli 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-07-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00398

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00398 du 12 juillet 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00398 del 12 luglio 2018

Regeste

Rückerstattung von Untersuchungskosten | Bestimmung des belasteten Standorts im Hinblick auf Kostenerstattungspflicht des Gemeinwesens. Vorliegend war das Betriebsareal als Ganzes im Altlastenverdachtsflächen-Kataster verzeichnet. Bei Überführung in den Kataster der belasteten Standorte (KbS) wurden sieben verschiedene Teilflächen ("Prozessflächen") ausgeschieden und im KbS eingetragen. Da die technische Untersuchung der vorliegend betroffenen Fläche keine Belastung zutage brachte, erfolgte eine Entlassung aus dem Kataster (E. 2.1). Die hierauf vom Eigentümer gestützt auf Art. 32d Abs. 5 USG verlangte Rückerstattung der Untersuchungskosten lehnte die Behörde ab, da Prozessflächen keine separaten Standorte seien (E. 2.3). Die als "Prozessfläche" im KbS eingetragene Fläche erfüllt selbständig alle Kriterien des belasteten Standorts im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV. Eine zu generelle Einteilung der Standorte nach rein betrieblichen Kriterien ohne differenzierte Berücksichtigung der konkreten vermuteten Abfälle und ihrem Gefahrenpotenzial würde dem Zweck des KbS zu wenig Rechnung tragen (E. 4.3.1-4.3.3). Vorliegend ist eine Unterscheidung von klar abgrenzbaren, aufgrund ihrer Belastungssituation separat zu beurteilenden Standorten möglich, sodass der Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise in Art. 8 USG nicht verletzt ist (E. 5). Keine Verletzung des Verursacherprinzips (E. 6). Bestätigung des Baurekursgerichtentscheids, der die Rückerstattungspflicht bejahte (E. 7). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

E. 2.1

Das Betriebsareal der Beschwerdegegnerin war als Ganzes im Altlastenverdachtsflächen-Kataster des Kantons Zürich unter der Nr. 01, "C", verzeichnet. Bei Überführung dieses Eintrags in den Kataster der belasteten Standorte (KbS) wurden sieben verschiedene Teilflächen ("Prozessflächen") ausgeschieden und im KbS eingetragen. Dazu zählte die Fläche Nr. 01-003 "D", im Bereich der ehemaligen Metall-Entfettungsanlage, wo Belastungen durch chlorierte Kohlenwasserstoffe (CKW) vermutet wurden und die deshalb als untersuchungsbedürftig gemäss Art. 5 Abs. 4 lit. b der Altlasten-Verordnung (AltV) eingestuft wurde. In der Folge brachte die technische Untersuchung des Ostteils der Fläche Nr. 01-003 keine Belastung mit CKW zu Tage.

Dementsprechend entliess die Baudirektion den Ostteil dieser Fläche mit Verfügung vom 19. Juli 2013 aus dem KbS. Auch bei der Untersuchung des Westteils der Fläche konnten keine CKW nachgewiesen werden, weshalb die Fläche Nr. 01-003 mit Verfügung der Beschwerdeführerin vom 24. September 2014 vollständig aus dem KbS entlassen wurde.

E. 2.2

Anlässlich der Untersuchung wurde bei einer Feststoffprobe ca. 2 m ausserhalb des Perimeters der Fläche Nr. 01-003 ein Geruch nach Diesel/Heizöl festgestellt. Die nähere Untersuchung ergab eine Belastung des Untergrundes mit Kohlenwasserstoff (KW). Da bereits im Jahre 2003 in einer Sondierung südlich der Naglerei eine schwache KW-Belastung vorgefunden worden war, wurde der gesamte Bereich der ehemaligen Naglerei unter der Nr. 01-004 neu in den KbS eingetragen.

E. 2.3

Das in der Folge von der Beschwerdegegnerin eingereichte Gesuch um Rückerstattung von Untersuchungskosten in Bezug auf die aus dem KbS entlassene Fläche Nr. 01-003 wurde von der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 7. Dezember 2015 im Wesentlichen mit der Begründung abgewiesen, dass es sich bei der Fläche Nr. 01-003 um keinen separaten belasteten Standort handle, sondern lediglich um eine Prozessfläche, die Bestandteil des belasteten Standortes Nr. 01 sei. Auf der Prozessfläche Nr. 01-003 liege zwar keine Verunreinigung mit CKW vor. Die bisher durchgeführten Untersuchungen hätten jedoch gezeigt, dass der Standort Nr. 01 anderweitig belastet sei, weshalb keine Rückerstattung von Untersuchungskosten erfolgen könne.

E. 2.4

Der vorliegend vor Verwaltungsgericht angefochtene Entscheid des Baurekursgerichts vom 8. Juni 2016 hob die Verfügung der Beschwerdeführerin auf und verpflichtete diese zur Rückerstattung der Untersuchungskosten des Prozessstandortes Nr. 01-003 in der Höhe von Fr. 28'595.80. Das Baurekursgericht begründete seinen Entscheid mit Hinweis darauf, dass im KbS nicht der Betriebsstandort Nr. 01, sondern die einzelnen Prozessstandorte eingetragen seien. Diese seien eindeutig abgrenzbare belastete Standorte, die separat beurteilt würden. Da am Prozessstandort Nr. 01-003 keine Belastungen vorlägen, habe die Beschwerdeführerin die Kosten für die Untersuchungsmaßnahmen zu tragen. Es gebe keinen sachlichen Grund, dies davon abhängig zu machen, dass sich auch die übrigen Prozessstandorte auf dem Betriebsareal als unbelastet erweisen würden.

E. 3.1

In prozessualer Hinsicht ersucht die Beschwerdeführerin um Beiladung des Bundesamts für Umwelt BAFU. Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, das BAFU sei vom Ausgang dieses Verfahrens direkt und unmittelbar berührt, da der Begriff des "belasteten Standortes" sowohl für die Kostenerstattungspflicht des Gemeinwesens nach Art. 32d des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG), als auch für die Abgeltung von Kosten von nicht belasteten Standorten durch den Bund gestützt auf Art. 32e USG sowie nach Art. 9 der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten vom 26. September 2008 (VASA) massgebend sei.

E. 3.2

Die Beiladung bezeichnet den Einbezug von Personen ins Verfahren, die Parteistellung beanspruchen könnten, bisher jedoch nicht am Verfahren beteiligt waren. Eine Person ist

entsprechend in das Verfahren einzubeziehen, wenn sie ein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens hat und bisher keine Gelegenheit oder keinen Anlass hatte, dieses geltend zu machen (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 21–21a N. 29, 34).

E. 3.3

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 32d Abs. 5 USG der Beschwerdegegnerin die Untersuchungskosten für die zunächst im KbS eingetragene aber nicht belastete Prozessfläche Nr. 01-003 in der Höhe von Fr. 28'595.80 zu erstatten hat. Vom Streitgegenstand sind daher lediglich die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerin direkt in ihren finanziellen Rechten und Pflichten betroffen. Der Ausgang des vorliegenden Verfahrens belastet oder begünstigt das BAFU somit nicht direkt, weshalb ein eigenes und unmittelbares schutzwürdiges Interesse des Bundesamtes nicht ersichtlich ist.

E. 3.4

Der Bund verwendet zwar die Abgaben auf der Ablagerung von Abfällen im Inland und auf der Ausfuhr von Abfällen zur Ablagerung im Ausland (Art. 32e Abs. 1 USG) unter anderem für die Abgeltung eines Teils der Kosten der Kantone für Untersuchungen von Standorten im KbS, die sich als nicht belastet erweisen (Art. 32e Abs. 3 lit. d USG). Für eine solche teilweise Abgeltung der Kosten durch den Bund bedarf es jedoch eines separaten Verfahrens gemäss Art. 14 ff. VASA gestützt auf ein kantonales Gesuch (Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, Zürich/St. Gallen 2017 [Umweltrecht], N. 109). Der Entscheid über das kantonale Abgeltungsgesuch richtet sich nach den vorhandenen Mitteln (Art. 16 VASA) und nach der behördlichen Beurteilung, ob die Massnahme umweltverträglich und wirtschaftlich ist sowie dem Stand der Technik entspricht (Art. 32e Abs. 4 USG). Das vorliegende Verfahren kann daher nicht unmittelbar finanzielle Forderungen gegenüber dem BAFU begründen und wirkt sich auch nicht direkt auf seine Entscheide über Abgeltungen an die Kantone nach Art. 32e Abs. 3 lit. d USG aus.

E. 3.5

Aus dem Vorstehenden folgt, dass das BAFU kein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens hat, weshalb das Gesuch um Beiladung abzuweisen ist.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin rügt in mehrerer Hinsicht eine Verletzung von Bundesrecht. Die Vorinstanz habe die Kriterien zur Erstattungspflicht des Gemeinwesens in Art. 32d Abs. 5 USG falsch angewandt. Die Erstattungspflicht komme nur zum Tragen, wenn nach erfolgter Untersuchung ein "Standort" nicht belastet sei. Der Standortbegriff bestimme sich nach Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV. Nach diesen Kriterien stellten Prozessflächen keine Standorte dar. Gemäss der Vollzugshilfe des BAFU zur "Erstellung des Katasters der belasteten Standorte" sei als Standort das gesamte Werkgelände zu qualifizieren, nicht jedoch die einzelnen Prozessflächen.

E. 4.2

Nach Art. 32c Abs. 1 USG sorgen die Kantone 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. Die Kantone erstellen einen öffentlich zugänglichen Kataster der belasteten Standorte (Art. 32c Abs. 2 USG).

E. 4.2.1

Belastete Standorte sind gemäss der Legaldefinition in Art. 2 Abs. 1 AltIV Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen. Das Kriterium der beschränkten Ausdehnung im Sinn von Art. 2 Abs. 1 AltIV ist erfüllt, wenn sich der Ort als eng begrenzter und räumlich klar definierbarer Ausschnitt aus Boden und Untergrund vom nicht belasteten Umfeld abheben lässt. Die Parzellengrenzen sind dabei unbeachtlich (Pierre Tschannen in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz [Kommentar USG], 2. A., Zürich 2000, Art. 32c N. 9). Belastete Standorte umfassen gemäss Art. 2 Abs. 1 AltIV Ablagerungsstandorte, d. h. stillgelegte oder noch in Betrieb stehende Deponien und andere Abfallablagerungen (lit. a); Betriebsstandorte, d. h. Standorte, deren Belastung von stillgelegten oder noch in Betrieb stehenden Anlagen oder Betrieben stammt, in denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist (lit. b) und Unfallstandorte, d. h. Standorte, die wegen ausserordentlicher Ereignisse, einschliesslich Betriebsstörungen, belastet sind (lit. c). Diese Aufzählung der belasteten Standorte in Art. 2 Abs. 1 AltIV ist abschliessender Natur. Es existieren entsprechend keine weiteren Kategorien von belasteten Standorten (BGE 136 II 142 E. 3.2.3).

E. 4.2.2

Die Erstellung des Katasters mit belasteten Standorten wird in Art. 5 AltIV näher geregelt. Danach ermittelt die Behörde die belasteten Standorte, indem sie vorhandene Angaben wie Karten, Verzeichnisse und Meldungen auswertet. Sie kann auch Auskünfte von den Inhabern oder Inhaberinnen oder Dritten 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). Art. 5 Abs. 3 lit. a–g AltIV listen abschliessend auf, welche Angaben zu einem belasteten Standort soweit als möglich im Kataster vorhanden sein sollten (BUWAL, Erstellung des Katasters der belasteten Standorte, Bern 2001, S. 7). Dazu zählen: Lage; Art und Menge der an den Standort gelangten Abfälle; Ablagerungszeitraum, Betriebszeitraum oder Unfallzeitpunkt; bereits durchgeführte Untersuchungen und Massnahmen zum Schutz der Umwelt; bereits festgestellte Einwirkungen; gefährdete Umweltbereiche; besondere Vorkommnisse wie Verbrennung von Abfällen, Rutschungen, Überschwemmungen, Brände oder Störfälle. Die Behörde teilt die belasteten Standorte nach den Angaben im Kataster, insbesondere über Art und Menge der an den Standort gelangten Abfälle, ein in Standorte, bei denen keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten sind (Art. 5 Abs. 4 lit. a AltIV) und Standorte, bei denen untersucht werden muss, ob sie überwachungs- oder sanierungsbedürftig sind (Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV). Der Eintrag im Kataster ist nach Art. 6 Abs. 2 AltIV zu löschen, wenn die Untersuchungen ergeben, dass der Standort nicht mit umweltgefährdenden Stoffen belastet ist (lit. a) oder die umweltgefährdenden Stoffe beseitigt worden sind (lit. b).

E. 4.2.3

In Bezug auf die Kostentragung bestimmt Art. 32d Abs. 1 USG, dass der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung

belasteter Standorte trägt. Ergibt die Untersuchung eines im Kataster eingetragenen oder für den Eintrag vorgesehenen Standortes, dass dieser nicht belastet ist, so trägt gemäss Art. 32d Abs. 5 USG das zuständige Gemeinwesen die Kosten für die notwendigen Untersuchungsmassnahmen.

E. 4.3

Die Beschwerdeführerin versteht die zunächst im KbS eingetragene Fläche Nr. 01-003 lediglich als "Prozessfläche" und nicht als "belasteten Standort" im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV und verneint daher die Erstattungspflicht des Gemeinwesens gemäss Art. 32d Abs. 5 USG. Dieser Interpretation kann mit Blick auf die vorstehenden Bestimmungen nicht gefolgt werden.

E. 4.3.1

Die Erstattungspflicht des zuständigen Gemeinwesens besteht gestützt auf Art. 32d Abs. 5 USG für einen im Kataster eingetragenen Standort, bei dem die Untersuchung ergibt, dass er nicht belastet ist. Der Begriff des "Standortes" wird in Art. 32d Abs. 5 USG selbst nicht definiert. Auch den Materialien zur Entstehung dieser Bestimmung, die mit der Revision des Altlastenrechts am 1. November 2006 in Kraft getreten ist, kann keine schlüssige Definition des Standortbegriffs entnommen werden (BBl 2003 5008, 5011 f.). Systematisch ist für die Auslegung des Begriffs auf Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV abzustellen. Gemäss der bundesrechtlichen Legaldefinition in Art. 2 Abs. 1 AltIV sind "belastete Standorte" Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen. Die von der Beschwerdeführerin als "Prozessfläche" Nr. 01-003 im KbS eingetragene Fläche erfüllt alle Kriterien dieser Definition. Es handelt sich dabei um einen Ort, dessen Belastung mit dem Abfallstoff CKW vermutet wurde und eine räumlich beschränkte Ausdehnung aufweist. Die räumliche Beschränkung ergibt sich aus dem Standort der ehemaligen Metall-Entfettungsanlage, wo die vermutete, belastende Tätigkeit mit CKW ausgeführt wurde. Entsprechend wurde der Standort räumlich begrenzt unter der Nr. 01-003 im KbS eingetragen. Auch die Eintragung unter einer separaten Nummer im Kataster der "belasteten Standorte" belegt, dass es sich um einen mutmasslich mit Abfällen belasteten Ort mit beschränkter Ausdehnung im Sinn von Art. 2 Abs. 1 AltIV handelt. Im Kataster werden denn auch von Bundesrechts wegen nur "belastete Standorte" eingetragen (Art. 32c Abs. 2 USG), die zudem entweder als Abfallablagerungen (lit. a), Betriebsstandorte (lit. b) oder Unfallstandorte (lit. c) zu qualifizieren sind. Da es sich dabei um eine abschliessende Aufzählung handelt, können keine weiteren Kategorien, wie beispielsweise Prozessflächen, in den KbS eingetragen werden. Ebenso wenig zählen "Prozessflächen" zu den Informationen, welche gemäss Art. 5 Abs. 3 lit. a–g AltIV zu einem belasteten Standort vorhanden sein sollten. Auch diese Aufzählung wird als abschliessend beurteilt (BUWAL, Erstellung des Katasters der belasteten Standorte, Bern 2001, S. 7). Aus der grammatikalischen und systematischen Interpretation der bundesrechtlichen Regelungen ist daher zu folgern, dass die zunächst im KbS eingetragene Prozessfläche Nr. 01-003 als selbständiger belasteter Standort im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV zu qualifizieren ist. Erweist sich dieser Standort wie vorliegend als nicht belastet, hat das zuständige Gemeinwesen gemäss Art. 32d Abs. 5 USG die Kosten für die notwendigen Untersuchungsmassnahmen zu tragen.

E. 4.3.2

Für diese Interpretation spricht weiter die teleologische Auslegung der bundesrechtlichen Bestimmungen. Der Kataster der belasteten Standorte dient als Planungs- und Entscheidungsinstrument, um aus der Vielzahl von belasteten Standorten schrittweise diejenigen Standorte zu identifizieren, die als Altlasten saniert werden müssen, um Umweltgefährdungen zu vermeiden (Pierre Tschannen in: Kommentar USG, Art. 32 N. 38; Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht, N. 357). Diese schrittweise Bearbeitung wird insbesondere dadurch verwirklicht, dass die Behörde systematisch die belasteten Standorte nach den Angaben im Kataster, insbesondere über Art und Menge der an den Standort gelangten Abfälle, einteilt in "Standorte", bei denen keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten sind (Art. 5 Abs. 4 lit. a AltIV) und "Standorte", bei denen untersucht werden muss, ob sie überwachungs- oder sanierungsbedürftig sind (Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV). Diese Unterteilung bedingt jedoch eine möglichst differenzierte Betrachtung der einzelnen Standorte, bei der vor allem nach der Art und Menge der vermuteten Abfallbelastung und der damit verbundenen möglichen Umweltgefährdung vorzugehen ist und nicht nach der Zuordnung zu einem Betriebsareal. Eine zu generelle Einteilung der Standorte nach rein betrieblichen Kriterien ohne differenzierte Berücksichtigung der konkreten vermuteten Abfälle und ihrem Gefahrenpotenzial würde dem Zweck des KbS zu wenig Rechnung tragen. Die Beschwerdeführerin hat in Umsetzung dieser Vorgaben denn auch die im KbS unter Nr. 01-003 eingetragene Fläche in der Verfügung vom 19. Juli 2013 aufgrund der vermuteten Belastung mit CKW als untersuchungsbedürftigen "Standort" im Sinn von Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV qualifiziert. Da Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV nur von "Standorten", nicht aber von "Prozessflächen" spricht, hat die Beschwerdeführerin die Fläche Nr. 01-003 somit faktisch als selbständigen belasteten Standort beurteilt.

E. 4.3.3

Der Qualifizierung der Fläche Nr. 01-003 als belasteter Standort im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV steht auch die Vollzugshilfe des BAFU zur "Erstellung des Katasters der belasteten Standorte" nicht entgegen. Zu den Systemgrenzen von belasteten Standorten wird in dieser Vollzugshilfe ausgeführt, dass bei der Erfassung von Betriebsstandorten in der Praxis zunächst das gesamte Werksgelände in Betracht gezogen werde, welches in der Regel durch Parzellengrenzen bestimmt werde. Es wird jedoch in der Vollzugshilfe darauf hingewiesen, dass ein belasteter Standort auch nur einen Teil einer Parzelle einnehmen oder aber über diese hinausgehen könne. Das BAFU betont, dass es gerade bei ausgedehnten Parzellen stossend wäre, wegen einer kleinflächigen Belastung die ganze Parzelle in den Kataster einzutragen. Hingegen könne es auch der Fall sein, dass ein grossflächiges Betriebsgelände in mehrere, eindeutig abgrenzbare belastete Standorte (unterschiedliche Quellen, unterschiedliche Zeiträume) unterteilt werde (BUWAL, Erstellung des Katasters der belasteten Standorte, Bern 2001, S. 11). Diese vom BAFU erläuterte Vorgehensweise, welche im Übrigen auch dem verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) entspricht, bedingt gerade die Eintragung von mehreren belasteten Standorten auf einem Betriebsareal, die aufgrund von unterschiedlichen Quellen der vermuteten Belastungen abgrenzbar sind. Dies ist vorliegend durch die Ausscheidung der Standorte aufgrund der unterschiedlichen Prozesse und den damit im Zusammenhang stehenden vermuteten unterschiedlichen Belastungen auf dem Betriebsareal der Beschwerdegegnerin geschehen.

E. 4.3.4

In Bezug auf die Ausführungen in der Vollzugshilfe zur "Probenahme von Grundwasser bei belasteten Standorten" gilt es festzuhalten, dass diese lediglich die Grundlagen für die Entnahme repräsentativer Grundwasserproben zur Bestimmung der Konzentration der vom Standort stammenden Stoffe bezweckt (BUWAL, Probenahme von Grundwasser bei belasteten Standorten, Bern 2003, S. 5). Ziel dieser Vollzugshilfe ist daher nicht die Erstellung von Richtlinien zur Bestimmung von belasteten Standorten oder zur Erstellung des Katasters der belasteten Standorte im Sinn des UWG und der AltIV. Hierzu ist vielmehr die vorgenannte Vollzugshilfe zur "Erstellung des Katasters der belasteten Standorte" einschlägig, die wie dargelegt einer Qualifizierung der Fläche Nr. 01-003 als belasteter Standort im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV nicht entgegensteht (vgl. E. 4.3.3). Vor diesem Hintergrund sind denn auch die Hinweise in der Vollzugshilfe "Probenahme von Grundwasser bei belasteten Standorten" lediglich dahingehend zu verstehen, dass sie sich auf den praktischen Vollzug der Untersuchung von problematischen Teilbereichen eines bereits bestimmten belasteten Standortes beziehen, deren Emissionen ins Grundwasser für die Standortbeurteilung von besonderem Interesse sind. Daraus können jedoch keine Rückschlüsse auf die Bestimmung eines belasteten Standortes im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV gezogen werden.

E. 4.3.5

Gleiches gilt für die Ausführungen im Rundschreiben des BAFU vom 21. März 2014, das lediglich auf die Klärung von Fragen in Bezug auf die VASA-Abgeltungen bei Untersuchungsmassnahmen zum Nachweis der Nichtbelastung eines Standortes zielt. Das Rundschreiben setzt voraus, dass die Bestimmung eines belasteten Standortes und dessen Eintrag im KbS bereits erfolgten und konzentriert sich somit lediglich auf die Vorgaben für die Untersuchungsmassnahmen sowie die notwendigen Nachweise im nachfolgenden Gesuch um Abgeltung der Kosten. Dies zeigt sich auch daran, dass nach Auffassung des BAFU zwar die Untersuchungen alle ehemaligen umweltrelevanten Tätigkeiten auf dem Standort berücksichtigen müssen, um ein schlüssiges Urteil über den Gesamtstandort zu ermöglichen. Das BAFU fügt jedoch an: "Art und Umfang der Massnahmen sind natürlich abhängig von den jeweiligen Standortgegebenheiten, insbesondere von der Standortgeschichte und daraus abgeleitet, den zu erwartenden Schadstoffen." Auch diese Ausführungen stehen damit der Qualifizierung der Fläche Nr. 01-003 als belasteter Standort im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV nicht entgegen, da diese gestützt auf die konkrete Situation auf dem Betriebsareal und dem Standort der ehemaligen Metall-Entfettungsanlage erfolgte, wo die vermutete, belastende Tätigkeit mit CKW ausgeführt wurde.

E. 4.4

Die Rüge der falschen Anwendung der Kriterien zur Erstattungspflicht des Gemeinwesens in Art. 32d Abs. 5 USG ist daher unbegründet. Die Vorinstanz hat die zunächst im KbS eingetragene Fläche Nr. 01-003 zu Recht als belasteten Standort im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV qualifiziert.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz habe mit ihrem Entscheid den Grundsatz der gesamtheitlichen Betrachtung nach Art. 8 USG verletzt. Mit Verweis auf die Rechtsprechung bringt die Beschwerdeführerin vor, dass ein Standort bei gesamtheitlicher Betrachtung nach Art. 8 USG immer den gesamten Perimeter des Betriebs umfasse.

E. 5.2

Gemäss Art. 8 USG werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt. Der Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise in Art. 8 USG geht aus der Beobachtung hervor, dass einzelne Belastungen der Umwelt häufig für sich alleine betrachtet von geringer Bedeutung sind, aber durch ihr Zusammentreffen zu ernsthaften Beeinträchtigungen führen können. Aufgrund von möglichen additiven oder synergistischen Effekten sowie denkbaren Rückkoppelungseffekten sollen Einwirkungen nicht isoliert, sondern immer auch auf ihr mögliches Zusammenwirken oder ihre denkbare mehrfache Wirkung in der Umwelt beurteilt werden (Heribert Rausch/Helen Keller in: Kommentar USG, Art. 8 N. 1; Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht, N. 673).

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass mit Blick auf den in Art. 8 USG verankerten Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise in der Rechtsprechung eine Deponie als ein belasteter Standort im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV beurteilt und eine Aufteilung der Fläche in unterschiedliche Einzelstandorte abgelehnt wurde. Entscheidend war jedoch im erwähnten Fall, dass die betroffene Deponie über Jahre sukzessiv und ohne Gesamtkonzept mit verschiedensten Abfällen gefüllt worden war. Die Ablagerungen erfolgten unkoordiniert und zusammenhanglos ohne eigens dafür eingerichtete Kompartimente. Die Deponie konnte daher nicht in klar abgrenzbare, aufgrund ihrer Belastungssituation separat zu beurteilende Bereiche unterteilt werden, um eine sachgerechte Einschätzung der Umweltgefährdung zu ermöglichen (BGer, 16. Januar 2014, 1C_44/2013, 1C_46/2013, E. 5.1–5.3; BVer, 26. November 2012, A-6696/2011, A-6803/2011, E. 7.3–7.4.2). Die gleichen Überlegungen führten in einem weiteren Fall zur Annahme lediglich eines belasteten Standortes, bei dem sich Bereiche eines Betriebsstandortes und eines Unfallstandortes überlagerten und aufgrund eines Stoffaustausches wechselseitige Belastungen vermutet wurden (BGE 136 II 370 E. 2.2).

E. 5.4

Vorliegend ist jedoch im Unterschied zu den vorgenannten Fällen eine Unterscheidung von klar abgrenzbaren, aufgrund ihrer Belastungssituation separat zu beurteilenden Standorten möglich. Die Fläche Nr. 01-003 wurde aufgrund der an dem Ort der Metall-Entfettung vermuteten Belastung mit CKW ausgeschieden und im KbS eingetragen. Die weiteren Quellen von Belastungen auf dem Betriebsareal sind durch die bekannten Tätigkeiten in unterschiedlichen Betriebsteilen isolier- und abgrenzbar und räumlich klar definiert. Hinweise für eine wechselseitige Belastung dieser Quellen mit additiven oder synergistischen Effekten sind nicht vorhanden, sodass für eine sachgerechte Beurteilung der Umweltgefährdung eine gesamthafte Beurteilung aller Prozessflächen zusammen nicht notwendig ist. Art. 8 USG steht mithin der Qualifizierung des Eintrags Nr. 01-003 als belasteter Standort im Sinn von Art. 32c Abs. 1 USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV nicht entgegen.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, die Übernahme der Untersuchungskosten einer Prozessfläche trotz Belastung des Standortes stehe im Widerspruch zum Verursacherprinzip im Sinn von Art. 2 und Art. 32d USG.

E. 6.2

Der Verursacher trägt gemäss Art. 32d Abs. 1 USG die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte. Diese Bestimmung ist Ausdruck des Verursacherprinzips gemäss Art. 2 USG, wonach derjenige die Kosten trägt, welcher Massnahmen nach dem USG verursacht (Pierre Tschannen in: Kommentar USG, Art. 32d N. 1, 8). Als Verursacher gelten sowohl der Verhaltens- als auch der Zustandsstörer (BGE 139 II 106 E. 3), wobei in Bezug auf Betriebsstandorte der Eigentümer bzw. Inhaber des betreffenden Grundstücks als Zustandsstörer zu qualifizieren ist (Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich 2011, Art. 32d N. 6).

E. 6.3

Vorliegend wurde auf der Fläche Nr. 01-003 eine Belastung durch CKW vermutet und diese daher als untersuchungsbedürftig im Sinn von Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV beurteilt. Aufgrund dieses Verdachts musste die Beschwerdegegnerin die betreffende Fläche untersuchen lassen, wobei sich die technische Altlastenuntersuchung an den konkret vermuteten Stoffen orientierte. Nachdem sich zeigte, dass auf der Fläche Nr. 01-003 keine Belastung mit CKW vorliegt, ist die Beschwerdegegnerin in Bezug auf diesen Standort mangels realer Belastung des vermuteten Stoffes nicht als Verursacherin im Sinn von Art. 2 und Art. 32d USG zu qualifizieren.

E. 6.4

Dass bei einer Sondierung im Rahmen der Untersuchungen eine andere Belastung auf dem Betriebsareal gefunden wurde, kann für die vorliegend zu beurteilende Frage nicht entscheidend sein. Zum einen wurde diese Belastung ausserhalb des im KbS eingetragenen Standortes Nr. 01-003 entdeckt. Zum anderen ist die Zielsetzung der zu erstattenden Untersuchungsmassnahmen entscheidend (vgl. auch Lorenz Lehmann, Klarheit durch neues Altlastenrecht? Zur Revision von Art. 32c–e USG, PBG 2006/4, S. 12). Die Untersuchungen bezweckten einzig die Widerlegung der dem Katastereintrag der Fläche Nr. 01-003 zugrunde liegende Annahme mit einer Belastung durch CKW. Dies ergibt sich klar aus den Untersuchungskonzepten der technischen Altlastenuntersuchungen vom 20. Dezember 2013 und 18. Juni 2013. Da diese Untersuchungen zum Schluss führten, dass der Standort Nr. 01-003 nicht mit CKW belastet ist, muss insoweit vorliegend von einem Fehleintrag ausgegangen werden. Die entsprechenden Kosten für die Untersuchungsmassnahmen sind daher gemäss Art. 32d Abs. 5 USG vom Gemeinwesen zu tragen.

E. 6.5

Zusammenfassend kann vorliegend nicht auf eine Verletzung des Verursacherprinzips geschlossen werden. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

E. 7

Nach dem Gesagten vermag die Beschwerdeführerin mit ihren Rügen nicht durchzudringen. Das Baurekursgericht hat den Rekurs zu Recht gutgeheissen und die Baudirektion zur Erstattung der Untersuchungskosten gemäss Art. 32d Abs. 5 USG eingeladen. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

E. 8.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 8.2

Da die vorliegend zu beurteilenden Sach- und Rechtsfragen aus Sicht der Beschwerdegegnerin den Beizug eines Rechtsbeistandes erforderlich machten, hat die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen, wobei sich Fr. 2'000.- als angemessen erweisen (vgl. § 17 Abs. 2 lit. a VRG).

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