

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00144 vom 15. November 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-11-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00144

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00144 du 15 novembre 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00144 del 15 novembre 2018

Regeste

altlastenrechtliche Beurteilung und Kostenverteilung | Altlast. Verjährung, Vertrauensschutz, Kostenverteilung und -sicherstellung. Die Beschwerdeführerin leitete ab 1947 bis 1963 ihre Fabrikationsabwässer in einen See ein. Die so entstandene Papierschlammablagerung ist als Altlast einzustufen (E. 2). Das Altlastenrecht unterscheidet zwischen der Realleistungs- und der Kostentragungspflicht (E. 3.2). Der Kanton Zürich als Standortinhaber des Sees und mithin Zustandsstörer ist grundsätzlich realleistungspflichtig. Vorliegend durfte er aber gestützt auf Art. 20 Abs. 2 und 3 AltIV und mangels unmittelbar drohender Umweltgefährdung durch die Papierschlammablagerung die Beschwerdeführerin zur Durchführung altlastenrechtlicher Massnahmen verpflichten (E. 3.3). Die Behörde kann die Sicherstellung der Kostendeckung gemäss Art. 32dbis USG auch vor durchgeführter Detailuntersuchung verlangen (E. 4). Die Realleistungspflicht unterliegt nicht der Verjährung, solange der polizeiwidrige Zustand (was Altlasten definitionsgemäss sind) andauert. Demgegenüber beginnt die Verjährung der Kostentragungspflicht mit Rechtskraft der Kostenverteilungsverfügung. Vorliegend ist die Verjährungseinrede unbehelflich (E. 5). Gleiches gilt hinsichtlich der Verwirkung (E. 6). Mit Art. 32c Abs. 1 USG hat der Bundesgesetzgeber dem Schutz vor Altlasten den grundsätzlichen Vorrang vor dem Vertrauensschutz der Sanierungspflichtigen eingeräumt. Vorliegend ist somit im behördlichen Verhalten (insb. frühere Bewilligung der Abwassereinleitung) keine Vertrauensgrundlage zu erblicken (E. 7). Die altlastenrechtliche Kostenverteilungsverfügung ist nicht rechtsverletzend (E. 9). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2018.00144 Urteil der 1. Kammer vom 15. November 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Gerichtsschreiber José Krause. In Sachen A AG in Liquidation, vertreten durch B AG, diese vertreten durch RA C, Beschwerdeführerin, gegen Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerin, und Gemeinderat Horgen, Mitbeteiligter, betreffend altlastenrechtliche Beurteilung und Kostenverteilung, hat sich ergeben: I. Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) ordnete mit Verfügung vom 11. Juli 2017 die Eintragung der Papierschlammablagerung auf dem Grund des Zürichsees (Kat.-Nr. 01) vor dem ehemaligen Fabrikationsareal der A AG in Liquidation in den amtsinternen Kataster der belasteten Standorte D an, beurteilte die Papierschlammablagerung als sanierungsbedürftigen belasteten Standort, verfügte die Durchführung einer Detailuntersuchung durch das AWEL (als Realleistung für den Kanton) und setzte einen Kostenverteiler für die zukünftig anfallenden anrechenbaren Kosten für

altlastenrechtliche Massnahmen fest. Schliesslich verpflichtete das AWEL die A AG in Liquidation zur Erbringung einer Sicherheitsleistung in Höhe von Fr. 8.55 Mio. mittels Bankgarantie. II. Dagegen erhob die A AG in Liquidation mit Eingabe vom 10. August 2017 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Das Baurekursgericht wies den Rekurs mit Entscheid vom 6. Februar 2018 ab. III. Gegen diesen Entscheid erhob die A AG in Liquidation mit Eingabe vom 12. März 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich MWST) die Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheide; eventualiter sei festzustellen, dass die zukünftig anfallenden anrechenbaren Kosten für altlastenrechtliche Massnahmen zu 25 % ihr und zu 75 % dem Kanton Zürich zugeteilt werden. Am 20. März 2018 beantragte das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 25. April 2018 beantragte die Baudirektion des Kantons Zürich – unter Hinweis auf den Mitbericht des AWEL vom 20. April 2018 – die Abweisung der Beschwerde. Die A AG in Liquidation liess sich in der Folge nicht mehr vernehmen. Der Gemeinderat Horgen hat sich zu keinem Zeitpunkt vernehmen lassen. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

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.

E. 1.2

Die vorliegend im Streit liegende Verfügung der Beschwerdegegnerin legt nicht fest, welche Sanierungsmassnahmen durchzuführen sind, da die Detailuntersuchung noch aussteht. Folglich ist unklar, wie hoch die Kosten für die Sanierung der Altlast insgesamt ausfallen werden. Die Verfügung schliesst das altlastenrechtliche Verfahren somit insgesamt nicht ab, weshalb es sich bei ihr um einen Zwischenentscheid im Sinn von § 19a Abs. 2 in Verbindung mit Art. 92 f. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juli 2005 (BGG) handelt (BGr, 21. April 2015, 1C_397/2013, E. 1.3). Nach ständiger Praxis zu Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG ist ein Vor- oder Zwischenentscheid ausnahmsweise selbständig anfechtbar, sofern ein konkreter Nachteil droht, der auch durch einen für die rechtsuchende Partei günstigen Endentscheid nachträglich nicht mehr behoben werden könnte. Im Verfahren zur Sanierung von Standorten, welche durch Abfälle belastet sind, kann ein Zwischenentscheid unter Umständen einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zur Folge haben, wenn damit ein Verursacher im Sinn von Art. 32d des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG), der sich in kritischen finanziellen Verhältnissen befindet, unmittelbar zahlungs- oder realleistungspflichtig wird (BGr, 21. April 2015, 1C_397/2013, E. 2.2). Die Beschwerdeführerin wird in der angefochtenen Verfügung zur Leistung einer Bankgarantie in der Höhe von Fr. 8.55 Mio. verpflichtet. Gemäss Angabe der Beschwerdeführerin hätte diese Sicherheitsleistung ihren Konkurs zur Folge. Angesichts ihrer finanziellen Verhältnisse (die Aktiven betragen per 31. Dezember 2016 knapp Fr. 2.4 Mio.) ist dieses Szenario durchaus denkbar, weshalb ein nicht wiedergutzumachender Nachteil zu bejahen ist. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

und das Volumen (unter der Annahme einer mittleren Mächtigkeit von 0,5 m) auf rund 12'500 m

E. 2.1

Nachdem am Standort an der F-Strasse 02 in Horgen die von 1841 bis 1945 tätige Färberei ihre Anlagen ins Ausland verlegt hatte, wurden die dortigen Räumlichkeiten zur Nutzung als Papierfabrik umgebaut. Die Papierproduktion begann 1947. Mit Verfügung vom 23. Juni 1947 wurde der damaligen Aktiengesellschaft G (als Grundstückeigentümerin) bewilligt, das Abwasser aus dem Papierfabrikationsbetrieb nach vorangegangener Klärung in den Zürichsee einzuleiten, soweit diese keine chemischen Verunreinigungen aufwies und die vollständige Zurückhaltung der im Abwasser enthaltenen Papierfasern gewährleistet war. Diese Bewilligung zur Abwassereinleitung war bis 31. Dezember 1960 befristet und erfolgte unter der Auflage, dass mit Inbetriebnahme einer damals noch zu erstellenden zentralen Abwasserreinigungsanlage in Horgen sämtliche Abwässer dieser Anlage zuzuleiten seien. In Erweiterung dieser Bewilligung wurde der heutigen Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 12. März 1951 erlaubt, auch das Abwasser aus einer damals neu zu erstellenden zweiten Krepppapiermaschine nach vorangegangener Klärung in den Zürichsee einzuleiten. Am 8. Juni 1960 informierte der Kantonschemiker die zuständige Behörde über die von der Papierfabrik ausgehenden Verschmutzungen des Zürichsees in Form von Schwimmschlamm. Anlässlich des dadurch ausgelösten Lokalaugenscheins war an der Ausmündungsstelle ein Schlammdelta zu erblicken. Die fabriksinternen Kläreinrichtungen würden bei Ausserbetriebssetzungen von Maschinen – was wöchentlich vorkommen soll – die Abwässer nur unvollkommen reinigen. Die Behörde hielt im Schreiben vom 5. August 1960 an die heutige Beschwerdeführerin daher fest, dass die bis am 31. Dezember 1960 befristete Abwassereinleitungsbewilligung nicht verlängert werden könne, sondern vielmehr der Anschluss an die im nächsten Jahr in Betrieb zu nehmende Kläranlage Horgen zu verlangen sei. Sodann wurde die heutige Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 6. März 1962 aufgefordert, bis 30. Juni 1962 ein Projekt über die Anpassung der fabriksinternen Kanalisationen und über die Erstellung der nötigen Vorrichtungen für den Anschluss der Abwässer an die Gemeindekanalisation bzw. die zentrale Kläranlage Horgen auszuarbeiten und der Behörde vorzulegen, andernfalls die weitere Abwassereinleitung in den Zürichsee verboten werde. Überdies wurde festgehalten, dass die heutige Beschwerdeführerin nach wie vor dem Staat oder Dritten für den Schaden hafte, der im Zürichsee durch die Abwassereinleitung entstehen sollte. Mit Verfügung vom 16. August 1963 wurde die heutige Beschwerdeführerin mit Blick auf die seit einiger Zeit in Betrieb stehende zentrale Abwasserreinigungsanlage aufgefordert, nicht mehr zuzuwarten, sondern die Anpassungen an ihren internen Abwasseranlagen endlich vorzunehmen.

E. 2.2

Das Gefährdungspotenzial der Papierschlammablagerung wurde verschiedentlich gutachterlich untersucht. Das Gutachten von Prof. I vom 22. Juli 1983 zuhanden des kantonalen Amtes für Gewässerschutz und Wasserbau schätzte die Ausdehnung des Papierschlamm deltas im See auf mehr als 5'000 m

E. 2.3

2006 stellte die Papierfabrik ihre Produktion am Standort Horgen definitiv ein. Die K AG erwarb 2010 das ehemalige Fabrikationsareal. Mit Bewilligung vom 3. August 2011 wurde

ihrem Bauvorhaben (Abbruch Papierfabrik sowie Neubau von 6 Mehrfamilienhäusern und einem Einfamilienhaus) namentlich in altlasten- und abfallrechtlicher Hinsicht zugestimmt. Zwischen Oktober 2011 und Januar 2012 wurde die ehemalige Papierfabrik bis auf das Niveau Bodenplatte Erdgeschoss zurückgebaut und anschliessend das (landseitige) Areal totaldekontaminiert, sodass mit Verfügung vom 19. März 2015 die entsprechenden Eintragungen im Kataster der belasteten Standorte gelöscht werden konnten.

Demgegenüber steht die Sanierung der Papierschlammablagerung im Zürichsee noch aus. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, Rechtsnachfolgerin der Papierfabrik zu sein, welche die Papierschlammablagerung verursacht hat. Weiter hat die Beschwerdeführerin gegen die Eintragung der Papierschlammablagerung in den amtsinternen Kataster der belasteten Standorte D sowie gegen die Beurteilung der Papierschlammablagerung als sanierungsbedürftigen belasteten Standort gemäss Art. 8 Abs. 2 lit. b AltIV in Verbindung mit Art. 10 Abs. 2 lit. a und b AltIV nichts einzuwenden. Wesentlicher Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, ob und inwieweit sich die Kostentragungspflicht für altlastenrechtliche Massnahmen gegenüber der Beschwerdeführerin durchsetzen lässt und ob sich dafür eine finanzielle Sicherheitsleistung rechtfertigt.

E. 3

. Die Kohlenwasserstoffe seien darin die qualitativ wichtigste Stoffgruppe und wiesen das grösste Schadpotenzial auf, hätten aber mit vertretbarem Aufwand nicht in verschiedene für die Gefährdung (un)relevante Substanzgruppen unterteilt werden können. Zudem befände sich mit extrahierbaren organischen Halogenverbindungen (EOX), polychlorierten Biphenylen (PCB, welche eine hohe Persistenz in der Umwelt besitzen und eine starke Bioakkumulation zeigen), polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) und Schwermetallen (Kupfer, Kadmium) weiteres Schadstoffpotenzial darin. Die PCB-Konzentrationen, welche aufgrund der grossen umwelttechnischen Bedeutung und der fehlenden Identifikation weiterer Leitsubstanzen als diese verwendet worden seien, würden den entsprechenden Konzentrationswert nach Anhang 1 der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998 (Altlasten-Verordnung, AltIV) um beinahe den Faktor 3 übersteigen. Bereits infolge dieser Substanz in der Papierschlammablagerung sei das Gefährdungspotenzial als sehr gross zu beurteilen. Die Resultate der durchgeführten Untersuchung würden zeigen, dass der Papierschlamm nach Art. 10 Abs. 2 lit. b AltIV als sanierungsbedürftiger belasteter Standort und damit als Altlast einzustufen ist. Die effektive Ausdehnung der Papierschlammablagerung sei mittels einer Detailuntersuchung zu erfassen.

E. 3.1.1

Die Kantone sorgen gemäss Art. 32c Abs. 1 USG 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. Von einer konkreten Gefahr ist auszugehen, wenn ohne Massnahmen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine Schädigung der Umwelt zu erwarten ist. Damit kann der Tatsache Rechnung getragen werden, dass belastete Standorte auch erst nach längerer Zeit umweltgefährdende Emissionen abgeben können (Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG] vom 7. Juni 1993, BBl 1993 II 1445 ff., 1492; Pierre Tschannen in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., Zürich 2000 [Kommentar USG], Art. 32c N. 15).

E. 3.1.2

Die in Art. 32c USG statuierte Pflicht der Kantone zur Sanierung belasteter Standorte wird in der Altlasten-Verordnung detaillierter geregelt. Zuerst sind die belasteten Standorte zu ermitteln (Art. 5 Abs. 1 AltIV) und in einem Kataster zu erfassen (Art. 32c Abs. 2 USG; Art. 5 Abs. 3 AltIV). Die zuständige Behörde unterteilt die eingetragenen Standorte in solche, bei denen keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten sind (Art. 5 Abs. 4 lit. a AltIV) und solchen, bei denen untersucht werden muss, ob sie überwachungs- oder sanierungsbedürftig sind (Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV). Letztere sind einer Voruntersuchung (Art. 7 AltIV) zu unterziehen, welche Grundlage für den Entscheid ist, ob der belastete Standort nach den Artikeln 9–12 Altlasten-Verordnung überwachungs- oder sanierungsbedürftig ist (Art. 8 AltIV). Ist ein belasteter Standort sanierungsbedürftig, verlangt die Behörde die Durchführung einer Detailuntersuchung (Art. 13 Abs. 2 lit. a AltIV), welche der Beurteilung von Zielen und Dringlichkeit der Sanierung dient. In einem letzten Schritt verlangt die Behörde gemäss Art. 17 AltIV die Ausarbeitung eines Sanierungsprojekts. Diese von der Altlasten-Verordnung vorgesehenen Bearbeitungsschritte richten sich am Gefahrenpotenzial der Standorte aus. In diesem Sinn hält Art. 5 Abs. 5 AltIV fest, dass die zeitliche Abfolge der Untersuchungen der verschiedenen Standorte einer Prioritätenordnung folgt, die entsprechend der Art und Menge der an die belasteten Standorte gelangten Abfälle, der Möglichkeit zur Freisetzung von Stoffen sowie der Bedeutung der betroffenen Umweltbereiche behördlich erstellt wird. Die schrittweise Bearbeitung der belasteten Standorte ist Ausdruck davon, dass aus finanziellen, personellen und zeitlichen Gründen nicht sämtliche Altlasten gleichzeitig bearbeitet werden können (Tschannen, Kommentar USG, Art. 32c N. 31).

E. 3.2

Das Altlastenrecht unterscheidet und trennt strikt zwischen der Realleistungspflicht aufgrund des Störerprinzips und der Kostentragungspflicht, welche sich auf das Verursacherprinzip stützt (Tschannen, Kommentar USG, Art. 32c N. 24).

E. 3.2.1

Die Realleistungspflicht legt fest, wer die notwendigen Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen auf einem belasteten Standort durchzuführen hat. In erster Linie sind sie vom Standortinhaber und nur ausnahmsweise von Dritten durchzuführen, was dem Interesse an einer beförderlichen Durchführung der Sanierung dient (Art. 32c USG und Art. 20 AltIV) (VGr, 20. Dezember 2017, VB.2016.00128, E. 3.1). Die Behörde kann Dritte gestützt auf die Ausnahmetatbestände von Art. 20 Abs. 2 bzw. Abs. 3 AltIV bei hinreichendem Verdacht auf Verursachung zur Durchführung der Voruntersuchung, der Überwachungsmassnahmen oder der Detailuntersuchung bzw. bei nachweislicher Verursachung zur Ausarbeitung des Sanierungsprojekts und zur Durchführung der Sanierungsmassnahmen verpflichten (Karin Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Bern 2005, S. 40–42). Entsprechend steht es im pflichtgemässen Ermessen der Behörde, ob sie anstelle des Standortinhabers (Zustandsstörer) eine Drittperson (Verhaltensstörer) zur erforderlichen altlastenrechtlichen Massnahme verpflichten will (VGr, 21. August 2014, VB.2014.00113, E. 3.5).

E. 3.2.2

Die Kostentragungspflicht ist in Art. 32d Abs. 1 USG verankert und besagt, dass der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und

Sanierung belasteter Standorte trägt. Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie gemäss Art. 32d Abs. 2 USG 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. Die Rechtsprechung knüpft für die Umschreibung des Verursacherbegriffs an den polizeirechtlichen Störerbegriff an und unterscheidet den Verhaltens- und den Zustandsstörer bzw. -verursacher: Verhaltensverursacher im Sinn von Art. 32d USG ist, wer den Schaden oder die Gefahr selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter unmittelbar verursacht (bzw. mitverursacht) hat. Als Zustandsstörer wird bezeichnet, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand verursacht, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat (BGr, 11. Juni 2018, 1C_533/2017 und 1C_543/2017 [zur Publikation vorgesehen], E. 3.1; BGE 139 II 106 E. 3.1.1). Das Gemeinwesen kann gleich wie ein Privater als Verhaltens- oder Zustandsverursacher kostenpflichtig sein, z. B. als Eigentümer eines Grundstücks oder als Betreiber einer Anlage (BGE 131 II 743, E. 3.3). Das Verursacherprinzip ist ein Kostenzurechnungsprinzip und bezweckt nicht die Pönalisierung rechtswidrigen Verhaltens. Die Bedeutung des Verursacherprinzips liegt gerade darin, dass es – im Gegensatz zum Haftpflichtrecht – auch Umweltbeeinträchtigungen erfasst, welche die Rechtsordnung an sich duldet (BGE 142 II 232 E. 3.4). Die Pflicht zur Sanierung von Altlasten und zur Tragung der Kosten besteht folglich unabhängig davon, ob die entsprechende Handlung zur Zeit der Verursachung dem Stand der Technik entsprach und behördlich bewilligt war (BGr, 21. Februar 2018, 1C_282/2016 und 1C_294/2016, E. 3.2; 7. September 2017, 1C_170/2017, E. 2).

E. 3.3

In vorliegender Angelegenheit ist der Kanton Zürich mit Blick auf § 5 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 als Standortinhaber bzw. Zustandsstörer zu behandeln. Auch das Gemeinwesen ist als Inhaber eines belasteten Standorts aus polizeirechtlichen Gründen – genauso wie Private – nach Art. 20 Abs. 1 AltIV grundsätzlich realleistungspflichtig (Scherrer, S. 42 f.; vgl. Tschannen, Kommentar USG, Art. 32c N. 28). Indes ist dem beschwerdeführerischen Vorbringen, aufgrund der kantonalen Herrschaft über den Zürichsee hätte die Behörde die Realleistung in Form altlastenrechtlicher Massnahmen bereits früher durchführen müssen, nicht zu folgen. Es besteht ein offensichtlicher Zusammenhang zwischen dem Zuleiten von Abwässer in den Zürichsee durch die heutige Beschwerdeführerin und der Papierschlammablagerung als Belastung. Weitere Verhaltensverursacher gibt es nicht. Insofern sind die Voraussetzungen von Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 AltIV grundsätzlich erfüllt, sodass die Behörde die Beschwerdeführerin zur Durchführung altlastenrechtlicher Massnahmen verpflichten durfte. Eine behördliche Realleistungspflicht wäre demgegenüber nur anzunehmen gewesen, wenn von der Papierschlammablagerung eine unmittelbar drohende Gefahr für die Umwelt ausgegangen wäre (vgl. Scherrer, S. 45; vgl. auch die behördliche Ermächtigung in Art. 32c Abs. 3 lit. a USG). Solche Umstände sind vorliegend aber nicht ersichtlich. So riet das Gutachten von Prof. I vom 22. Juli 1983 von einer Inangriffnahme von Sanierungsmassnahmen ab. Die technische Untersuchung vom 3. Juni 2008 sowie die Gefährdungsabschätzung vom 23. Dezember 2009 beurteilten das Gefährdungspotenzial zwar als (sehr) gross, empfahlen indes keine sofortigen Sanierungsmassnahmen, sondern vielmehr weitere Untersuchungen. Dass anlässlich der "Round Tables" mit sämtlichen involvierten Parteien am 1. September 2011, am 11. April 2012 und am 5. Juli 2012 die

Sanierung als dringlich bezeichnet wurde, ändert nichts am Umstand, dass in den Akten keine Hinweise auf eine durch die Papierschlammablagerung ausgelöste unmittelbar drohende Gefahr für die Umwelt zu finden sind. Die Beschwerdegegnerin war somit – entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin – nicht zur Vornahme von altlastenrechtlichen Untersuchungs- oder Sanierungsmassnahmen verpflichtet.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin rügt, erst nach durchgeführter Detailuntersuchung könne der Kostenverteiler festgelegt und die Kostensicherstellung verlangt werden. Weiter sei die auf Art. 32d bis USG gestützte Sicherheitsleistung nicht notwendig und mithin unverhältnismässig, da mit dem in Art. 744 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR) verankerten Gläubigerschutzinstrument das gleiche Ziel bereits erreicht werde.

E. 4.2

Gemäss Art. 32d bis Abs. 1 USG kann die Behörde vom Verursacher verlangen, die Deckung seines voraussichtlichen Anteils an den Kosten für Untersuchung, Überwachung und Sanierung in geeigneter Form sicherzustellen, wenn von einem belasteten Standort schädliche oder lästige Einwirkungen zu erwarten sind. Die Höhe der Sicherstellung wird insbesondere unter Berücksichtigung der Ausdehnung sowie der Art und Intensität der Belastung festgelegt. Sie wird angepasst, wenn dies auf Grund eines verbesserten Kenntnisstands gerechtfertigt ist (Art. 32d bis Abs. 2 USG). Die gewählte Formulierung des Gesetzgebers ("zu erwarten", "angepasst") lässt bereits darauf schliessen, dass die Behörde entgegen der beschwerdeführerischen Ansicht nicht erst nach erfolgter Detailuntersuchung die Sicherstellung der Kosten fordern darf. Ein Blick in die Materialien bestätigt dies: Die Regelung bezweckt die frühzeitige Sicherstellung der Kosten und hatte insbesondere Unternehmen im Blick, welche die Möglichkeit haben, kraft privatrechtlicher Mittel und geschäftlicher Transaktionen sich ihrer finanziellen Haftung zu entziehen. Die erfolgte Sicherstellung ist namentlich aufzuheben, wenn sich herausstellt, dass keine Massnahmen notwendig sind. Die zu erwartenden Kosten sind aufgrund des jeweiligen Kenntnisstands abzuschätzen. Dieser verbessert sich nach jedem Schritt im Altlastenverfahren (Voruntersuchung, Detailuntersuchung, Überwachung, Sanierungsprojekt) wesentlich. Die Kosten für die folgenden Schritte können dadurch konkreter abgeschätzt sowie die Anteile der Verursacher für die gesamten Kosten besser beurteilt werden. Die Höhe der Sicherstellung ist daher vom Kanton nach jedem dieser Schritte entsprechend anzupassen (Haftung der Unternehmen für die Kosten der Altlastensanierung, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 13. August 2012, BBl 2012 9391 ff., insb. 9397). In der parlamentarischen Debatte wurde ein den Abs. 1 betreffender Antrag, wonach zur Sicherstellung der Nachweis (statt der Erwartung) der schädlichen oder lästigen Einwirkungen verlangt ist, abgelehnt (AB 2012 S 1239; AB 2013 N 8 ff.). Der Wille des Gesetzgebers ist daher klar ersichtlich. Art. 32d bis USG bliebe toter Buchstabe, wenn die Sanierungskosten zuerst genau beziffert werden müssten, bevor eine Sicherstellung verlangt werden dürfte (Isabelle Romy/Jean-Baptiste Zufferey, Sicherstellung der Deckung der Ausfallkosten – Erklärungen und Anmerkungen zu Art. 32d bis Abs. 1 und 2 USG, Studie im Auftrag des BAFU, Zürich/Freiburg 2014, N. 35). Die zuständige Behörde wird die Sicherstellung in der Praxis regelmässig erst mit Vorliegen der Voruntersuchung fordern, indes schliesst Art. 32d bis USG nicht aus, diese bereits in einem

früheren Verfahrensstadium zu verlangen (vgl. Romy/Zufferey, N. 13–15; Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht – Besondere Regelungsbereiche, Zürich/St. Gallen 2013, N. 744).

E. 4.3

Die Beschwerdeführerin hat gegen die Eintragung der Papierschlammablagerung als sanierungsbedürftigen belasteten Standort in den Kataster der belasteten Standorte D nichts einzuwenden. Die Beurteilung erfolgte auf Grundlage der durchgeführten Voruntersuchung, welche sich aus der historischen Untersuchung, der technischen Untersuchung und der Gefährdungsabschätzung zusammensetzt. Insofern bestehen – unbestrittenermassen – klare Hinweise (und keinesfalls nur vage Vermutungen), dass von der Papierschlammablagerung schädliche oder lästige Einwirkungen zumindest zu erwarten sind. Nach Durchführung der Detailuntersuchung mag der Kenntnisstand (noch) besser sein (was gegebenenfalls zu einer Anpassung der Höhe der Sicherstellung führt); diese ist indessen zur Forderung einer Sicherstellung von der Beschwerdeführerin vorliegend nicht nötig. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt verfügt die Behörde über eine ausreichende Informationsgrundlage, um die Höhe der Sicherstellung (vorläufig) abzuschätzen. Demzufolge geht die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach erst nach durchgeführter Detailuntersuchung von der Behörde die Sicherstellung der Kostendeckung verlangt werden dürfe, fehl. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

E. 4.4

Wie soeben dargelegt (oben E. 4.2) will Art. 32d bis USG verhindern, dass Unternehmen unter Einsatz privatrechtlicher Mittel und geschäftlicher Transaktionen ihrer finanziellen Haftung entgehen. Vor diesem Hintergrund erscheint es verfehlt, der von der Beschwerdegegnerin geforderten Sicherstellung der Kostendeckung mit dem Argument entgegenzutreten, sie solle sich stattdessen einer privatrechtlichen Bestimmung bedienen. Der Beschwerdegegnerin ist der Rückgriff auf Art. 32d bis USG grundsätzlich unabhängig anderer greifbarer (privatrechtlicher) Finanzgarantien möglich, weshalb die entsprechende Rüge der Beschwerdeführerin ins Leere führt.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, im vorliegenden Fall gehe von der Papierschlammablagerung keine Gefahr für ein polizeilich geschütztes Gut aus, jedenfalls nicht für ein Polizeigut im engeren Sinn. Somit unterliege die Realleistungs- sowie die Kostentragungspflicht der Verjährung. Die hier einzig interessierende absolute Verjährung träte regelmässig nach 30 Jahren ein; eine diesbezügliche Abweichung im Bereich der Altlasten entbehre eines sachlichen Grunds. Da die Einleitung der Fabrikationsabwässer in den Zürichsee 1963 geendet habe, sei der Anspruch auf Realleistung bzw. Kostenersatz verjährt.

E. 5.2

Die Vorinstanz erwog mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, der Anspruch des Staates auf Beseitigung des polizeiwidrigen Zustands sei unverjährbar. Die Papierschlammablagerung gefährde die öffentliche Gesundheit und mithin ein Polizeigut. Für die Annahme eines polizeiwidrigen Zustands sei weder eine unmittelbar drohende, konkrete Gefahr für Leib und Leben der Bevölkerung noch eine besondere Dringlichkeit erforderlich; vielmehr ist die Polizeiwidrigkeit dem Begriff der Altlast inhärent. Die fünfjährige Verjährungsfrist beginne erst mit Rechtskraft der (noch zu erlassenden) Kostenverteilungsverfügung. Im Übrigen wäre auch bei Annahme einer dreissigjährigen

absoluten Verjährungsfrist die Verjährung nicht ohne Weiteres anzunehmen, da den Akten zu entnehmen sei, dass noch in den 1980er-Jahren Abwassereinleitungen in den Zürichsee stattgefunden hätten.

E. 5.3

Es gilt – auch ohne besondere gesetzliche Anordnung – der allgemeine Rechtsgrundsatz, dass öffentlich-rechtliche Ansprüche verjähren (BGE 140 II 384, E. 4.2; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 153). Davon bestehen indes Ausnahmen im Bereich der Polizeigüter: Grundlegende Pflichten, welche sich aus polizeilichen Rechtsnormen ergeben, verjähren nicht (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 771). Auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Verjährbarkeit im Schutzbereich der Polizeigüter ausgeschlossen, solange der polizeiwidrige Zustand andauert und ein Anspruch auf dessen Beseitigung besteht. Der Anspruch des Staats auf Beseitigung des polizeiwidrigen Zustands ist mithin unverjährbar. Demgegenüber unterstehen die finanziellen Ersatzforderungen des Gemeinwesens einer fünfjährigen Verjährungsfrist für Geldforderungen, welche mit Rechtskraft der abschliessenden Kostenverteilungsverfügung zu laufen beginnt. Eine Ersatzforderung kann konsequenterweise nicht verjähren, solange die daraus erwachsenen Kosten nicht bekannt sind (BGr, 6. Juni 2016, 1C_18/2016, E. 5.2, mit Hinweisen). Die bundesgerichtlich unterschiedlich gehandhabte Verjährung hinsichtlich der Realleistungs- bzw. der Kostentragungspflicht ist im wandelnden Güterabwägungsprozess begründet: Sofern hochrangige Rechtsgüter wie Leib und Leben oder die öffentliche Gesundheit gefährdet sind, wiegen diese schwerer als die (öffentlichen) Interessen an der Verjährung, zu denen die Wahrung des Rechtsfriedens, die Herstellung von Rechtssicherheit oder der Schutz der wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit des Schuldners zählen. Folglich besteht die Pflicht zur Beseitigung des polizeiwidrigen Zustands zeitlich unbeschränkt. Mit Beseitigung der Bedrohung für die Polizeigüter gehen indes die Interessen an den genannten Rechtsgütern unter, womit die Interessen an der Verjährung überwiegen und somit die Pflicht zur Kostenbezahlung der Verjährung unterliegt (Thomas Meier, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, Zürich etc. 2013, S. 131 f., S. 168 f.; vgl. Hans Rudolf Trüeb, Die so genannte Bauherrenaltlast, URP 2007, S. 616 ff., S. 633).

E. 5.4

Sowohl das Umweltschutzgesetz als auch die Altlasten-Verordnung enthalten keine Normen zur Verjährung der Realleistungs- und der Kostentragungspflicht. Die soeben dargelegte Regelung der Verjährbarkeit ist daher anzuwenden, sofern es sich bei der Papierschlammablagerung um eine Gefährdung eines Polizeiguts handelt.

E. 5.4.1

Altlasten sind sanierungsbedürftige belastete Standorte, also Standorte, die zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen (Art. 2 Abs. 2 und 3 AltIV). Somit sind Altlasten definitionsgemäss polizeiwidrige Zustände (Tschannen, Kommentar USG, Art. 32c N. 22; Scherrer, S. 19), da das polizeiliche Schutzgut der öffentlichen Gesundheit durch die altlastentypischen Umweltbeeinträchtigungen (vorliegend Gewässerverunreinigungen, oder aber Luftverunreinigungen und Bodenbelastungen) in besonderem Masse betroffen ist (Pierre Tschannen, Grundfragen der Kostenverteilung nach Art. 32d USG, URP 2001,

S. 774 ff., S. 779 f.).

E. 5.4.2

Die Beschwerdegegnerin beurteilte vorliegend die Papierschlammablagerung mit Blick auf Art. 10 AltIV (Schutz der oberirdischen Gewässer) und sah diese – unwidersprochen (oben E. 2.3) – als sanierungsbedürftigen belasteten Standort gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. a und b AltIV an. Die Gefahr einer Verunreinigung des Zürichsees stellt somit zurzeit und bis zum Abschluss der Sanierungsmassnahmen einen polizeiwidrigen Zustand dar. Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass entgegen der beschwerdeführerischen Ansicht eine Altlast keine unmittelbar drohende Gefahr für Leib und Leben voraussetzt. Altlasten weisen definitionsgemäss zumindest eine konkrete – aber keine unmittelbare – Gefahr auf, dass schädliche oder lästige Einwirkungen entstehen. Gemäss Art. 15 Abs. 4 AltIV sind Sanierungen besonders dringlich, wenn eine bestehende Nutzung (zu denken ist an ein Trinkwasserreservoir, siehe Tschannen, Kommentar USG, Art. 32c N. 17) beeinträchtigt oder unmittelbar gefährdet ist. Im Umkehrschluss sind Altlasten, von denen keine unmittelbare Gefährdung ausgeht, gesetzlich vorgesehen (und mit einer vergleichsweise reduzierten Dringlichkeit zu sanieren). Ebenfalls nicht durchzudringen vermag die Beschwerdeführerin mit dem Hinweis, der hier – und auch von der Vorinstanz – herangezogene Bundesgerichtsentscheid vom 6. Juni 2016 (1C_18/2016) sei nicht einschlägig. Die zugrundeliegenden Sachverhalte unterscheiden sich zwar, mit Blick auf die hier interessierende Verjährungsproblematik aber nicht in relevanter Weise. Demzufolge ist der kantonale Anspruch auf Sanierung der Papierschlammablagerung nicht verjährt, weshalb der Realleistungsanspruch der Beschwerdegegnerin durchsetzbar ist.

E. 5.4.3

Zu prüfen bleibt die Verjährung der Kostentragungspflicht. Die anrechenbaren Kosten für die Sanierung werden nach Abschluss der altlastenrechtlichen Massnahmen in einer separaten Verfügung festgelegt und somit zu einem Zeitpunkt, wenn die effektiven Kosten tatsächlich bekannt sind. Mit Blick auf die dargelegte bundesgerichtliche Rechtsprechung (oben E. 5.3) kann die Verjährung der Ersatzforderung nicht eintreten, bevor die angefallenen Kosten festgehalten sind. Die Verjährungsfrist beginnt dementsprechend mit Rechtskraft der Kostenverteilungsverfügung zu laufen, weshalb der darin festgemachte Anspruch des Kantons nicht verjährt sein kann.

E. 5.5

Zusammenfassend steht die Verjährung der Durchsetzbarkeit der Realleistungs- und der Kostentragungspflicht nicht entgegen. Die entsprechenden Rügen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet.

E. 6

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin ist zudem der staatliche Anspruch auf Überbindung der Sanierungskosten verwirkt, da der Kanton als Eigentümer des Seegrundstücks während Jahrzehnten den ihm bekannten rechtswidrigen Zustand nicht habe beseitigen wollen. Die Vorinstanz erwägt in dieser Frage mit Hinweis auf das Bundesgericht, die Verwirkung im Schutzbereich der Polizeigüter sei undenkbar, solange der polizeiwidrige Zustand andauere. Diese – in der Beschwerdeschrift unwidersprochen gebliebene – Feststellung ist nicht zu beanstanden. Pflichten, welche dem Schutz von Polizeigütern wie Sicherheit und Gesundheit von Personen dienen, sind nicht verwirkbar (BGr, 24. November 2014, 1C_726/2013, E. 4, mit Hinweis auf BGE 107 Ia 121). Die Herleitung folgt jener der

Verjährung (vgl. oben E. 5.3): Sofern hochrangige Rechtsgüter wie Leib und Leben oder die öffentliche Gesundheit gefährdet sind, wiegen diese schwerer als die (öffentlichen) Interessen an der Verwirkung (Meier, S. 131 f.). Demzufolge steht die Verwirkung der Durchsetzbarkeit der Realleistungs- und der Kostentragungspflicht nicht entgegen, weshalb die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen ist.

E. 7.1

Die Beschwerdeführerin bemängelt sodann, dass die Anordnung altlastenrechtlicher Massnahmen gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstosse. Die zuständigen Behörden seien über all die Jahrzehnte über die Papierschlammablagerungen orientiert gewesen und hätten mit entsprechenden Handlungen bzw. Unterlassungen zur berechtigten Annahmen geführt, dass der Kanton die Sanierung der Papierschlammablagerung nicht für notwendig erachte und deshalb eine Kostenüberwälzung unterbleiben werde. Die nachteilige Disposition in Form einer diesfalls nicht vorgenommenen Fusion ist nicht wieder rückgängig zu machen, weshalb insgesamt der Tatbestand des Vertrauensschutzes gegeben sei.

E. 7.2

Nach Ansicht der Vorinstanz bestehe die Pflicht zur Sanierung von Altlasten und zur Tragung der Kosten unabhängig davon, ob die Verursachungshandlung zu ihrer Zeit dem Stand der Technik entsprochen habe oder behördlich bewilligt worden sei. Eine Vertrauensgrundlage sei nicht geschaffen worden; im Übrigen habe die Beschwerdeführerin nicht in gutem Glauben gehandelt.

E. 7.3

Der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]) verschafft einen Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten. Der entsprechende Schutz entfällt in der Regel bei Änderungen von Erlassen, da gemäss dem demokratischen Prinzip die Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit geändert werden kann (BGE 130 I 26 E. 8.1). Umweltrechtliche Sanierungen bezwecken die Angleichung eines bereits bestehenden Zustands an einen – in der Regel neu gesetzten – Standard. Das Spannungsverhältnis zwischen dem bisherigen, behördlich zu einem früheren Zeitpunkt vielleicht sogar bewilligten Zustand und dem normativen Soll-Zustand ist leicht ersichtlich. Zur Vornahme der sich aus diesem Spannungsverhältnis ergebenden Interessenabwägung ist der demokratisch legitimierte Gesetzgeber berufen (Thomas Gächter, Grundsatzfragen und Konzepte der Sanierung, URP 2003, S. 459 ff., S. 463 und S. 465). Dieser hat auf Bundesebene mit der Statuierung einer (allgemeinen) Sanierungspflicht bei der Gewichtung und Abwägung der einander gegenüberstehenden Interessen dem Immissionsschutz grundsätzlich den Vorrang vor dem Vertrauensschutz eingeräumt (vgl. Alain Griffel, Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Abbau überzähliger Parkplätze bei bestehenden privaten Parkieranlagen, URP 2009, S. 1 ff., S. 14). Betroffene der gesetzlich vorgesehenen Sanierungspflicht vertrauen zugleich darauf, dass das neue Recht zumindest keine abrupten Änderungen erzwingt, sondern einen sanften Übergang vorsieht. In Konkretisierung des Vertrauensschutzes hat der Gesetzgeber zu entscheiden, ob und inwiefern übergangsrechtliche Regelungen geschaffen werden (André Schrade/Heidi Wiestner, Kommentar USG, Vorbemerkungen zu Art. 16–18 N. 3 und N. 5; vgl. Gächter, S. 472).

E. 7.4

Mit Art. 32c Abs. 1 Satz 1 USG hat der Bundesgesetzgeber in Abwägung der Interessen dem Schutz vor Altlasten resp. dem öffentlichen Interesse am Umweltschutz (vgl. Art. 74 BV) den grundsätzlichen Vorrang vor dem Vertrauensschutz der Sanierungspflichtigen eingeräumt. Dementsprechend vermag bei Altlasten auch nach Ansicht des Bundesgerichts eine behördliche Bewilligung keinen Vertrauensschutztatbestand (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) zu begründen, welcher zu einer Befreiung von der Kostentragungspflicht oder zu einer Reduktion der aufzuerlegenden Kosten führen würde (BGr, 6. Juni 2016, 1C_18/2016, E. 3.2.2). Vor diesem Hintergrund ist die Berufung der Beschwerdeführerin auf den Vertrauensschutz unergiebig. Sie stützt sich im Wesentlichen auf frühere behördliche Bewilligungen zur Abwassereinleitung und bringt nicht etwa singuläre Sachverhaltselemente vor, welche eine (nochmalige) Betrachtung unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes rechtfertigen würden. Zugleich ist der Hinweis auf die angeblich jahrelange Untätigkeit der Behörden verfehlt. Im vorliegenden Verhalten der zuständigen Behörde ist keine Vertrauensgrundlage zu erblicken und der Betroffene kann nicht guten Glaubens auf einen behördlichen Forderungsverzicht schliessen. Nach dem Gesagten ist die Rüge der Beschwerdeführerin, ihre Verpflichtung zu altlastenrechtlichen Massnahmen bzw. zur Kostentragung sei ein Verstoss gegen Treu und Glauben, unbegründet.

E. 8

Das Vorbringen, die Verteilung der Sanierungskosten an die Beschwerdeführerin erfolge aus rein fiskalischen Interessen, welche hinter dem Rechtssicherheitsinteresse und dem Vertrauensschutz zurückzustehen haben, überzeugt nicht. Die verursachergerechte Verlegung der Sanierungskosten ist in Art. 32d Abs. 1 USG ausdrücklich vorgesehen und konkretisiert das allgemeine Verursacherprinzip gemäss Art. 2 USG. Diese grundlegende umweltrechtliche Maxime hat eine finanzpolitische Bedeutung, ist darüber hinaus indes ein sozialetisches Postulat der Gerechtigkeit und Rechtsgleichheit sowie der Umweltökonomie (Hans-Jörg Seiler, Kommentar USG, Art. 2 N. 2). Insofern greift die Rüge der Beschwerdeführerin zu kurz, weshalb die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen ist.

E. 9.1

Die Beschwerdeführerin bringt schliesslich vor, der Kostenverteiler hätte nicht vor der Detailuntersuchung ergehen dürfen. Soweit dieses Vorgehen der Behörde als zulässig erachtet würde, sei eventualerweise der Kostenverteiler dahingehend zu ändern, dass 25 % der Kosten für altlastenrechtliche Massnahmen ihr und die restlichen 75 % der Kosten dem Kanton Zürich zugeteilt werden.

E. 9.2

Gemäss Art. 32d Abs. 4 USG erlässt die Behörde eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt. Dem von der Vorinstanz zitierten BGr, 25. September 2006, 1A.273/2005, E. 3.2, ist bezüglich des Verfügungszeitpunkts zu entnehmen, dass eine prozentuale (abstrakte) Verteilung der Kosten vor Kenntnis der Höhe der Sanierungskosten möglich ist, sofern die (endgültig) anrechenbaren Kosten zu einem späteren Zeitpunkt separat verfügt werden. Angesichts dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung (welche von der Beschwerdeführerin im Übrigen gar nicht bestritten wird) ist das behördliche Vorgehen nicht zu beanstanden. Es ist nicht ersichtlich, warum die vorliegende Verfügung

über die prozentualen (abstrakten) Kostenanteile verfrüht ergangen sein soll; zudem verweist die Verfügung für die schlussendlich anrechenbaren Kosten auf eine separate (noch zu erlassende) Verfügung. Folglich ist die diesbezügliche Rüge unbegründet.

E. 9.3

Hinsichtlich der prozentualen Verlegung der Sanierungskosten gemäss Art. 32d USG ist vorgängig festzuhalten, dass als Verursacher einzig die Beschwerdeführerin (als Verhaltensstörerin) sowie der Kanton Zürich (als Zustandsstörer) infrage kommen. Nach neuester bundesgerichtlicher Praxis ist ein Kostenanteil des Standortinhabers von 10–30 % nur gerechtfertigt, wenn zusätzlich zur blossen Inhaberstellung weitere Umstände hinzutreten, z. B. wenn der Betroffene schon im Zeitpunkt der Belastung für den Standort verantwortlich war und diese hätte verhindern können, wenn sie für den Verursachungsanteil ihres Rechtsvorgängers hafte oder durch die Belastung und/oder Sanierung einen (nicht unwesentlichen) wirtschaftlichen Vorteil erlangt habe oder erlangen werde (BGr, 11. Juni 2018, 1C_533/2017 und 1C_543/2017 [zur Publikation vorgesehen], E. 7.1 mit Hinweis auf BGE 139 II 106 E. 5.6). Vorliegend haftet der Kanton Zürich ausschliesslich als Standortinhaber. Wie die Vorinstanz zu Recht erwog, erlangt er aus der Sanierung des Zürichsees keinen wirtschaftlichen Vorteil. Er war indes bereits im Zeitraum der Belastung für den Standort verantwortlich (und hätte diese grundsätzlich verhindern können), weshalb ein Kostenanteil des Kantons Zürich von 10 % angezeigt ist. Der von der Beschwerdeführerin beantragte kantonale Kostenanteil von 75 % ist mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung demgegenüber nicht nachvollziehbar. Dem Kanton Zürich als Zustandsstörer oblag keine Verpflichtung zur umgehenden Vornahme von Sanierungsmassnahmen (oben E. 3.3). Insofern sind ihm angeblich ausgebliebene Handlungen nun auch bei der Festsetzung des Kostenanteils nicht anzulasten, weshalb das beschwerdeführerische Vorbringen, der Kanton hätte die Sanierung zu tieferen Kosten längst vornehmen können, nicht stichhaltig ist. Demzufolge erweist sich der von der Beschwerdegegnerin festgelegte Kostenanteil der Beschwerdeführerin von 90 % der zukünftig anfallenden anrechenbaren Kosten für altlastenrechtliche Massnahmen angesichts dem ihr in dieser Frage zustehenden Beurteilungsspielraums (vgl. BGE 139 II 106 E. 6) jedenfalls als nicht rechtsverletzend. Die entsprechende Rüge ist unbegründet.

E. 10

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Damit erübrigt sich der von der Beschwerdegegnerin wohl im Sinn eines prozessualen Begehrens ersuchte Beizug der Jahresrechnungen für die Jahre 2006 bis 2015. Soweit die Beschwerdegegnerin damit einen Sachantrag stellen will, ist sie darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsrechtspflegegesetz das Institut der Anschlussbeschwerde nicht kennt; auch unter diesem Aspekt ist dem Antrag nicht stattzugeben.

E. 11

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 12

Der vorliegende Entscheid stellt einen Zwischenentscheid dar. Dieser kann nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 BGG selbständig beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. oben E. 1.2).

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