



G.-Nrn. R3.2015.00182 und R3.2015.00205
BRGE III Nrn. 0074/2016 und 0075/2016

Entscheid vom 8. Juni 2016

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Baurichter Walter Linsi, Baurichterin Monika Spring-Gross, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrentin**
RS AG, [...]

gegen **Rekursgegnerin**
1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

Mitbeteiligter

2. Gemeinderat X, [...]

betreffend R3.2015.00182
Schreiben des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom
9. Oktober 2015; Ablehnung Gesuch um Rückerstattung von Untersu-
chungskosten, Standort Nr. 007

R3.2015.00205
Verfügung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom
7. Dezember 2015; Abweisung Gesuch um Rückerstattung von Untersu-
chungskosten, Standort Nr. 007

hat sich ergeben:

A.

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2015 teilte die Baudirektion, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL), der RS AG mit, dass dem Gesuch um Rückerstattung der Kosten für die technische Untersuchung des im Kataster der belasteten Standorte (KbS) eingetragenen Standorts Nr. 007 nicht stattgegeben werde.

B.

Hiergegen erhob die RS AG mit Eingabe vom 11. November 2015 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung der "Verfügung", die Kosten für die Untersuchungsmassnahmen in der Höhe von Fr. 28'595.80 seien von der Baudirektion zu tragen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin.

C.

Mit Verfügung vom 16. November 2015 wurde der Rekurseingang unter der Geschäfts-Nr. R3.2015.00182 vorgemerkt. Der Gemeinderat X wurde als Mitbeteiligter in das Rekursverfahren einbezogen.

Da sich aus der Rekurschrift ergab, dass die Rekurrentin in der fraglichen Angelegenheit beim AWEL eine mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Verfügung verlangt habe, wurde das Verfahren einstweilen sistiert.

D.

Mit Verfügung vom 7. Dezember 2015 wies die Baudirektion, AWEL, das fragliche Gesuch der RS AG um Erstattung der Untersuchungskosten ab.

E.

Gegen diesen Entscheid erhob die RS AG mit Eingabe vom 21. Dezember 2015 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung der Verfügung und die Übernahme der Untersuchungskosten von Fr. 28'595.80 durch die Rekursgegnerin, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu deren Lasten.

F.

Mit Verfügung vom 22. Dezember 2015 wurde der Rekurseingang unter der Geschäfts-Nr. R3.2015.00205 vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Der Gemeinderat X wurde als Mitbeteiligter in das Rekursverfahren einbezogen.

G.

Mit Eingabe vom 17. Februar 2016 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses unter Kostenfolge zulasten der Rekurrentin. Der Mitbeteiligte verzichtete stillschweigend auf eine Stellungnahme.

H.

Mit Replik vom 14. März 2016 bzw. Duplik vom 30. März 2016 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

I.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidungsbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurse beziehen sich auf dasselbe Gesuch um Erstattung von Untersuchungskosten. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

2.

Die Rekurrentin ist als Eigentümerin des streitbetroffenen Grundstücks und als Adressatin des angefochtenen Beschlusses im Sinne von § 21 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) ohne Weiteres zur Rekurserhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

3.

Strittig ist die Rückerstattung von Kosten für die Untersuchung von mit Abfällen belasteten Standorten gestützt auf Art. 32d Abs. 5 des Umweltschutzgesetzes (USG). Demgemäss trägt das zuständige Gemeinwesen die Kosten für die notwendigen Untersuchungsmaßnahmen, wenn die Untersuchung eines im Kataster der belasteten Standorte (Art. 32c Abs. 2 USG) eingetragenen oder für den Eintrag vorgesehenen Standortes ergibt, dass dieser nicht belastet ist.

Das Betriebsareal der Rekurrentin war als Ganzes im Altlastenverdachtsflächen-Kataster (VFK) des Kantons Zürich als Standort Nr. 007 verzeichnet (s. Historische Untersuchung, Anhang A1, in act. 5.7). Bei Überführung dieses Eintrags in das KbS wurden sieben verschiedene Teilflächen ("Prozessflächen") ausgeschieden und im KbS eingetragen. Dabei handelt es sich um Flächen, bei denen aufgrund früherer industrieller Prozesse feststand oder mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten war, dass sie belastet sind (vgl. Art. 5 Abs. 3 Altlastenverordnung; s. Verfügung der Baudirektion vom 23. April 2010 in act. 11.7.7.). Dazu zählte die Fläche Nr. 007-01, 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 Altlastenverordnung (AltIV) eingestuft wurde (s. Situationsplan im Anhang zu act. 5.1 und Standortinformation KbS, act. 5.5).

In der Folge brachte die technische Untersuchung des Ostteils der Fläche Nr. 007-01 keine Belastung mit CKW zu Tage. Dementsprechend entliess die Vorinstanz den Ostteil dieser Fläche mit Verfügung vom 19. Juli 2013 aus dem KbS (Anpassung des Perimeters der KbS-Fläche; s. act. 11.7.12 und Planauszug in act. 11.7.13).

Später konnten auch bei der Untersuchung des Westteils der Fläche Nr. 007-01 keine CKW nachgewiesen werden, weshalb diese Fläche mit Verfügung der Baudirektion vom 24. September 2014 vollständig aus dem KbS entlassen wurde (act. 11.7.17). Anlässlich der Untersuchung wurde jedoch bei einer Feststoffprobe ca. 2 m ausserhalb des Perimeters der Fläche Nr. 007-01 ein Geruch nach Diesel/Heizöl festgestellt (Rammkernsondierung Nr. 9, s. act. 5.2. Anhang 2). Die nähere Untersuchung ergab eine Belastung des Untergrundes mit Kohlenwasserstoff (KW_{C10-C40}). Da bereits im Jahre 2003 in einer Sondierung südlich der Naglerei eine schwache KW-Belastung vorgefunden worden war (damals als Bagatelle beurteilt und

nicht im KbS aufgenommen), ging die Vorinstanz davon aus, dass im gesamten Bereich der ehemaligen Naglerei mit Belastungen im Untergrund zu rechnen sei (die Lage der Naglerei ist in Anhang A2 der Historischen Untersuchung ersichtlich, act. 5.7). Sie verfügte deshalb, dass der gesamte Bereich unter der Nr. 007-XY neu in den KbS einzutragen sei (act. 11.7.17).

4.1.

Den angefochtenen Entscheid begründet die Vorinstanz wie folgt: Bei Betriebsstandorten würden nach Möglichkeit verschiedene Teilbereiche eines belasteten Standorts, welche auf unterschiedliche Prozesstätigkeiten zurückzuführen seien, mit nach Art, Menge und Zeit unterschiedlichem Belastungsspektrum ausgeschieden (z.B. Fabrik mit kritischen Produktionsstätten, Unfallstandorte und Lagerplätze). Bei einem belasteten Standort müsse zudem abgeklärt werden, welche Teilbereiche emissionsverdächtig und deshalb im Hinblick auf die Beurteilung des Standortes zu untersuchen seien. Dies werde im KbS des Kantons Zürich umgesetzt, indem verschiedene Prozessflächen ausgeschieden würden, welche auch unterschiedlich beurteilt werden können. Dadurch werde sichergestellt, dass altlastenrechtliche Massnahmen nur dort ergriffen würden, wo sie notwendig seien. Die unterschiedlich ausgeschiedenen Prozessflächen seien jedoch Bestandteil ein und desselben belasteten Standorts. Gemäss Merkblatt des AWEL (s. act. 11.3) sei es zwar grundsätzlich möglich, auf grösseren Betriebsarealen (> 1 ha) unterschiedliche Standorte auszuscheiden, dies jedoch nur, wenn diese räumlich klar voneinander getrennt werden könnten. Diese Voraussetzung sei im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Der streitbetroffene belastete Standort Nr. 007 sei aufgrund der ehemaligen betrieblichen Tätigkeit auf dem Areal der Rekurrentin in den KbS eingetragen worden. Die Prozessflächen, welche die unterschiedlichen Tätigkeiten des Betriebes widerspiegeln, seien Bestandteil des gesamten belasteten Standorts. Bei der Prozessfläche Nr. 007-01 handle es sich somit nicht um einen separaten belasteten Standort, sondern um eine Prozessfläche des Standortes Nr. 007. Auf der Prozessfläche Nr. 007-01 liege zwar keine Verunreinigung mit CKW vor; die bisher durchgeführten Untersuchungen hätten jedoch gezeigt, dass der Standort Nr. 007 anderweitig belastet sei, was mit grosser Wahrscheinlichkeit auf betriebliche Prozesse zurückzuführen sei, weshalb eine Rückerstattung von Untersuchungskosten nicht möglich sei.

4.2.

Die Rekurrentin entgegnet, vorliegend sei aufgrund der verschiedenen Betriebsteile eine Unterteilung des Betriebsareals in klar abgrenzbare und separat zu beurteilende Bereiche erfolgt, mit entsprechend räumlich abgegrenzten Einträgen im KbS und jeweils eigenen Standortinformationen. Bei der Prozessfläche Nr. 007-01 handle es sich um einen "Standort" im Sinne von Art. 32d Abs. 5 USG. Dort seien keinerlei Belastungen gefunden worden, insbesondere nicht die wegen der ehemaligen Entfettungsanlage vermutete Verunreinigung mit Lösungsmitteln, weshalb diese Fläche aus dem KbS entlassen worden sei. Die Rammkernsondierung Nr. 9, bei der zufälligerweise Belastungen mit aliphatischen Kohlenwasserstoffen (KW) festgestellt worden seien, liege ausserhalb des Perimeters der Prozessfläche Nr. 007-01. Ausserdem stehe diese Belastung gemäss Vorinstanz im Zusammenhang mit der Naglerei und nicht mit der Entfettungsanlage. Somit seien die Voraussetzungen für die Rückerstattung der Kosten erfüllt.

4.3.1.

Die Kantone sorgen dafür, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte (belastete Standorte) saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen (Art. 32c Abs. 1 USG). Nach Art. 2 Abs. 1 AltIV sind belastete Standorte Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen. Sie umfassen Ablagerungsstandorte, Betriebsstandorte und Unfallstandorte (lit. a-c). Das Kriterium der beschränkten Ausdehnung 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 unbeachtlich (Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller, Zürich 1998 ff., Art. 32c Rz. 9).

Die Kantone erstellen einen öffentlich zugänglichen Kataster der mit Abfällen belasteten Standorte (Art. 32c Abs. 2 USG). Die Behörde ermittelt die belasteten Standorte, indem sie vorhandene Angaben wie Karten, Verzeichnisse und Meldungen auswertet. Sie kann von den Inhabern oder Inhaberinnen der Standorte oder von Dritten Auskünfte einholen (Art. 5 Abs. 1 AltIV). 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 Ver-

langen 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). Gegenstand eines Katastereintrags sollen somit nur solche Standorte bilden, die tatsächlich durch Abfälle belastet sind. Weil der Kataster aber allein auf der Grundlage bestehender Informationen (ohne technische Untersuchungen) erstellt wird, lässt sich nicht ausschliessen, dass in Einzelfällen auch nicht belastete Standorte erfasst werden. Einträge über solche Standorte sind unverzüglich zu löschen, sobald Untersuchungen ergeben, dass der Standort nicht durch Abfälle belastet ist (Tschannen, Art. 32c Rz. 39; Art. 6 Abs. 2 Bst. a AltIV).

Für die Durchführung der Untersuchungen erstellt die Behörde eine Prioritätenordnung. Dabei berücksichtigt sie nach den Angaben im Kataster die Art und Menge der an die belasteten Standorte gelangten Abfälle, die Möglichkeit zur Freisetzung von Stoffen sowie die Bedeutung der betroffenen Umweltbereiche (Art. 5 Abs. 5 AltIV). Auf Grund der Prioritätenordnung verlangt die Behörde für die untersuchungsbedürftigen Standorte innert angemessener Frist die Durchführung einer Voruntersuchung, die in der Regel aus einer historischen und einer technischen Untersuchung besteht. Damit werden die für die Beurteilung der Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit erforderlichen Angaben (Art. 8 AltIV) ermittelt und im Hinblick auf die Gefährdung der Umwelt bewertet (Gefährdungsabschätzung; Art. 7 Abs. 1 AltIV).

Die Behörde löscht den Eintrag eines Standortes im Kataster, wenn a) die Untersuchungen ergeben, dass der Standort nicht mit umweltgefährdenden Stoffen belastet ist, oder b) die umweltgefährdenden Stoffe beseitigt worden sind (Art. 6 Abs. 2 AltIV). Der Verursacher trägt die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte (Art. 32d Abs. 1 USG). Ergibt die Untersuchung eines im Kataster eingetragenen oder für den Eintrag vorgesehenen Standortes, dass dieser nicht belastet ist, so trägt das zuständige Gemeinwesen die Kosten für die notwendigen Untersuchungsmassnahmen (Abs. 5).

4.3.2.

Im Unterschied zum früheren Altlastenverdachtsflächen-Kataster (VFK) des Kantons Zürich enthält der KbS keine Verdachtsflächen mehr, sondern nur noch Standorte, bei denen feststeht oder mit grosser Wahrscheinlichkeit zu

erwarten ist, dass sie mit Abfällen belastet sind. Dementsprechend werden im KbS nur noch klar begrenzte Teilflächen mit Belastungen eingetragen und nicht – wie beim VFK – ganze Betriebsareale (vgl. Art. 5 Abs. 3 AltIV und AWEL, Handbuch der belasteten Standorte, Oktober 2012, Seiten 4 u. 13, www.awel.zh.ch).

Der Vollzugshilfe des BUWAL (heute BAFU) "Erstellung des Katasters der belasteten Standorte" aus dem Jahr 2001 (s. www.bafu.admin.ch) ist zur Erfassung von Betriebsstandorten Folgendes zu entnehmen: "Bei der Erfassung eines Betriebsstandortes wird in der Praxis zunächst das gesamte Werksgelände in Betracht gezogen. Dieses wird in der Regel durch Parzellengrenzen bestimmt. In den meisten Fällen wird deshalb zumindest die Parzelle eines Betriebes für den Eintrag in den Kataster vorgesehen. Ein belasteter Standort kann aber auch nur einen Teil einer Parzelle einnehmen oder aber über diese hinausgehen. Gerade bei ausgedehnten Parzellen wäre es stossend wegen einer kleinflächigen Belastung die ganze Parzelle in den Kataster einzutragen. Hingegen kann es auch der Fall sein, dass ein grossflächiges Betriebsgelände in mehrere, eindeutig abgrenzbare belastete Standorte (unterschiedliche Quellen, unterschiedliche Zeiträume) unterteilt wird. In den Kataster sind deshalb, sofern die Ausdehnung der Belastung bekannt ist, grundsätzlich belastete Standorte und nicht Parzellen einzutragen". Nach diesen Grundsätzen ermittelt das AWEL innerhalb von Betriebsarealen sogenannte Prozessstandorte. Diese umfassen die gesamte Fläche (alle Objekte), die von den Produktions- und Ablagerungsaktivitäten innerhalb eines bestimmten Prozesses betroffen ist, der zu Belastungen führen kann. Dabei werden 61 verschiedene Prozessstypen (Tätigkeiten) unterschieden. Die Gesamtheit aller Prozessstandorte auf einem Betriebsareal bezeichnet das AWEL als Betriebsstandort: "Als Betriebsstandort wird eine begrenzte Fläche bezeichnet, deren Belastung von stillgelegten oder noch in Betrieb stehenden Anlagen und Betrieben stammt, in denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist". Diese Begriffsdefinition des Betriebsstandortes entspricht im Wesentlichen derjenigen in Art. 2 Abs. 1 lit. b AltIV. Die Beurteilung bezüglich Eintrag in den Kataster der belasteten Standorte, den Untersuchungsbedarf und die Priorität der Untersuchung erfolgt indes pro Prozessstandort (AWEL, Anleitung zur Erfassung und Beurteilung der Betriebsstandorte, Oktober 2007 S. 11 ff., www.awel.zh.ch).

In ihrer Replik führt die Vorinstanz aus, bei Betriebsarealen sei es nicht vorgesehen, verschiedene kleinräumige Teilbereiche als eigenständige Standorte auszuscheiden. Die Teilbereiche (Prozessflächen) eines belasteten Standortes würden – wie im vorliegenden Fall – mit nach Art Menge und Zeit unterschiedlichem Belastungsspektrum unterschieden und gekennzeichnet. Voraussetzung für eine Ausscheidung als separate Standorte sei eine klare räumliche Trennung der Betriebseinheiten (z.B. in separaten Gebäuden mit klar unbelasteten Bereichen dazwischen).

4.3.3.

Aufgrund der Ergebnisse der Technischen Untersuchung vom 3. Oktober 2003 (act. 17) wurden im Fall des Betriebsareals RS im KbS sieben "Flächen des Betriebsstandortes Nr. 007 eingetragen (Heizöltanks Gebindelager, Spänelager, Entzunderung, Werkzeugmacherei, Fabrikation, Entfetten; s. act. 11.7.7. und 11.7.9). Mit Verfügung der Baudirektion vom 10. Dezember 2010 (s. act. 11.7.7.) wurde die "Fläche" der Fabrikation gelöscht. Bei der "Fläche" Nr. 007-01 (Entfetten) handelt es sich gemäss den obigen Ausführungen um einen "Prozessstandort", den die Vorinstanz dem Betriebsstandort Nr. 007 zuordnet.

Der Auffassung der Vorinstanz, dass es sich nur beim Betriebsstandort RB und nicht bei den einzelnen dazugehörigen Prozessstandorten um einen im Sinne von Art. 32d Abs. 5 USG "im Kataster (Art. 32c Abs. 2) eingetragenen [...] Standort" handelt, kann nicht gefolgt werden. Im KbS ist nicht der Betriebsstandort Nr. 007 eingetragen, sondern die einzelnen Prozessstandorte. Prozessstandorte sind definitionsgemäss eindeutig abgrenzbare belastete Standorte, die – wie ausgeführt – bezüglich Eintrag in den KbS, den Untersuchungsbedarf und die Priorität der Untersuchung je separat beurteilt werden. Die räumliche und sachliche Abgrenzung ergibt sich aus dem Ort, wo belastende Tätigkeiten ausgeführt wurden, und dem Prozess-typ. In der Verfügung der Baudirektion vom 19. Juli 2013 wird denn auch festgehalten, im Rahmen der Erstellung des KbS sei die Fläche Nr. 007-01 (Entfetten) als bei Zustandsänderung untersuchungsbedürftiger "belasteter Standort im Sinne von Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV" beurteilt worden. Die Verfügungen der Baudirektion betreffend die Eintragung, die (teilweise) Entlassung, die Genehmigung der Pflichtenhefte für die technische Untersuchung und der Untersuchungsprogramme zur Klärung der Belastungssituation betrafen jeweils die einzelnen Prozessstandorte und nicht den Betriebsstandort RB. Mithin werden die Prozessstandorte wie belastete Standorte be-

handelt. Der KbS dient als Planungsinstrument der (wo nötig) Sanierung von belastetem Boden. Entscheidend sind namentlich Lage, Art und Menge der an den Standort gelangten Abfälle sowie der Betriebszeitraum (s. Art. 5 Abs. 3 lit. a-c AltIV). Die Zugehörigkeit der einzelnen Verschmutzungsquellen zu demselben Betrieb ist in diesem Zusammenhang nicht von Belang; eine gesamthafte Beurteilung (vgl. Art. 8 USG) der Prozessstandorte ist nicht erforderlich.

Dementsprechend betraf die Untersuchung, deren Kosten hier strittig sind, nur den Prozessstandort Nr. 007-01. Der Einbezug der übrigen im Kataster aufgeführten Prozessstandorte war für eine sachgerechte Beurteilung offensichtlich nicht erforderlich. Soweit sind die fraglichen Prozessstandorte nicht als *ein* belasteter Standort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 AltIV zu betrachten.

Es ist auch nicht einzusehen, weshalb – wie die Vorinstanz vorbringt (s. Duplik, S. 3. f.) – nur bei "klarer räumlicher Trennung" von Betriebseinheiten von eigenständigen (belasteten) Standorten auszugehen sein soll, in kleinräumigen Verhältnissen aber bloss von "unselbständigen" Prozessflächen, zumal sich letztere bezüglich ihrer Behandlung trotz unterschiedlicher räumlicher Trennung in nichts von ersteren unterscheiden. Entweder ist ein Standort abgrenzbar oder er ist es nicht. Die Argumentation der Vorinstanz steht sodann im Widerspruch zur Qualifikation der Prozessflächen Nr. 007-MM (Heizöltanks) und Nr. 007-SS (Werkzeugmacherei) als blosse Teilflächen des Betriebsstandorts. Die Werkzeugmacherei befand sich in einem eigenen Gebäude (Assek.-Nr. 182) westlich der Entfettungsanlage und die Heizöltanks befinden sich ca. 10 m westlich der Werkzeugmacherei, beides auf dem westlich angrenzenden Grundstück Kat.-Nr. 7164. Dazwischen liegen jeweils unbelastete Bereiche. Diese Flächen müssten folglich nach den Kriterien der Vorinstanz als separate belastete Standorte gelten. Massgebend ist die Belastungssituation und nicht die Zugehörigkeit der Verschmutzungsquellen zu betrieblichen Organisationseinheiten.

Das Institut eines Betriebsstandortes (= belasteter Standort), der aus im KbS eingetragenen Teilflächen (= Prozessstandorte) besteht, wie es die Vorinstanz anwendet, findet im Bundesrecht keine Stütze und geht auch nicht aus den Vollzugshilfen des BAFU für die Erstellung des KbS hervor. Vom Katastereintrag verschiedener Teilflächen (im Sinne von abgrenzbaren Betriebsstandorten innerhalb eines Betriebsareals) zu unterscheiden ist die Ausscheidung von emissionsverdächtigen Teilbereichen innerhalb ein-

und desselben im Kataster eingetragenen Standortes im Rahmen der Untersuchung. Dies kann aus praktischen, untersuchungstechnischen Gründen zweckmässig sein (s. Vollzugshilfe BUWAL, Probenahme von Grundwasser bei belasteten Standorten, Bern 2003, act. 11.1). Eine solche Unterscheidung erfolgt erst im Rahmen der Untersuchung von bereits eingetragenen Standorten. Sie findet keinen direkten Niederschlag im Kataster, etwa als Eintragung von Prozessstandorten. Erst die Ergebnisse der Untersuchung können dazu führen, dass die Eintragung präzisiert wird, etwa durch Aufteilung eines Standorts in mehrere, räumlich enger gefasste Standorte. Je präziser die im Kataster eingetragenen Standorte bezüglich Art und Ausdehnung der Altlasten definiert sind, desto weniger müssen für deren effiziente Untersuchung emissionsverdächtige Teilflächen bestimmt werden.

4.3.4.

Auch aus dem Sinn und Zweck von Art. 32d Abs. 5 USG betreffend die Tragung der Kosten für die Untersuchungsmassnahmen ergibt sich, dass die einzelnen Prozessstandorte als "Standort" im Sinne dieser Bestimmung zu verstehen sind. Laut Art. 32d Abs. 1 USG trägt der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte. Vor Erlass der Bestimmung von Art. 32d Abs. 5 USG (in Kraft seit 1. November 2006) war die Kostenverteilung bei der Untersuchung und Überwachung eines belasteten Standortes nicht ausdrücklich geregelt. Nur aus dem allgemeinen, in Art. 2 USG normierten Verursacherprinzip konnte geschlossen werden, dass die Inhaber der Standorte die Kosten zu tragen haben. Dementsprechend wurden die Kosten unabhängig vom Ergebnis der Untersuchungen dem Standortinhaber des altlastenverdächtigen Grundstückes als Zustandsstörer auferlegt (vgl. dazu die Zusammenfassung der Praxis von Hans W. Stutz, Die Kostentragung der Sanierung – Art. 32d USG, URP 1997, S. 758ff., 771; s. BBI 2003 5008, S. 5009). Nach damals geltender Rechtsprechung des Bundesgerichtes war Verursacher auch derjenige, der durch entsprechende Aktivitäten auf einem Grundstück den Altlastenverdacht geschaffen und damit die Untersuchungen ausgelöst hat (s. BGr 1A.214/1999 vom 3. Mai 2000, E. 3.b.bb, in URP 2000 S. 590).

Neu gilt gemäss Art. 32d Abs. 5 USG, dass das Gemeinwesen die Kosten für die verlangte Untersuchung zu tragen hat, sofern sich ergibt, dass der Standort gar nicht belastet ist. Der Eigentümer bzw. Inhaber eines nicht be-

lasteten Standorts ist – mangels realer Belastung – nicht Verursacher. Mit hin muss das Gemeinwesen, auch wenn es die Untersuchung pflichtgemäss angeordnet hat, dafür einstehen, dass es sich bei einem Eintrag im KbS um einen "Fehleintrag" handelt und sich der Altlastenverdacht nicht erhärtet (vgl. Alain Griffel, Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011, Art. 32d Rz. 25).

4.3.5.

Im vorliegenden Fall vermutete die Vorinstanz am Prozessstandort Nr. 007-01 die Belastung durch chlorierte Kohlenwasserstoffe (CKW) und qualifizierte den Standort als bei Zustandsänderung untersuchungsbedürftig (s. Standortinformation zum Eintrag im KbS, act. 5.5, sowie Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV). Aufgrund dieses konkreten Verdachts musste die Rekurrentin die betreffende Fläche untersuchen lassen, wobei sich die technische Altlastenuntersuchung an den konkret vermuteten Stoffen orientierte (act. 11.4. und 11.6). Nachdem sich zeigte, dass am Prozessstandort Nr. 007-01 keine Belastung mit CKW vorliegt und der Eintrag im KbS – wenn auch rückblickend – somit nicht gerechtfertigt war, hat die Vorinstanz nach Art. 32d Abs. 5 USG die Kosten für die Untersuchungsmassnahmen zu tragen. Es gibt keinen sachlichen Grund, weshalb dies davon abhängig sein soll, dass sich auch die übrigen Prozessstandorte auf dem Betriebsareal als unbelastet erweisen, deren Altlastenverdacht auf anderen Tätigkeiten (Quellen) beruht und andere Flächen betrifft.

Ebenso wenig kann es eine Rolle spielen, dass bei der Untersuchung des Prozessstandortes Nr. 007-01 zufälligerweise ein neuer Prozessstandort (Nr. 007-XY) entdeckt wurde, der mit einem anderen Stoff als mit CKW belastet ist und der zudem nicht von der Entfettungsanlage stammen soll. Dies unabhängig davon, ob die Fundstelle räumlich dem Prozessstandort Nr. 007-01 zuzurechnen ist oder – nach dem Dafürhalten der Rekurrentin – nicht. Entscheidend ist, dass die Behörde eine Belastung mit CKW vermutete, Kosten für die dementsprechend spezifische Untersuchung auf CKW angefallen sind, aber sich der Verdacht nicht bestätigte. Mit dem besagten Zufallstreffer kann sich die Vorinstanz nicht entlasten.

Gemäss Merkblatt des AWEL "Erstattung von Untersuchungskosten bei im Kataster der belasteten Standorte (KbS) eingetragenen Standorte, die sich als nicht belastet erweisen" (Stand 18. Februar 2010, act. 11.3) werden Untersuchungskosten nur dann erstattet, wenn die Untersuchungen zeigen,

"dass ein ganzer Standort" (und nicht nur eine Fläche eines Standorts) nicht belastet ist. Dies kann nur so verstanden werden, dass die ganze Fläche des im KbS eingetragenen *Prozessstandortes* nicht belastet ist, so dass dieser Eintrag im KbS gelöscht werden kann. Die Reduktion des Perimeters des Eintrags hingegen rechtfertigt noch keine Kostenerstattung.

4.3.6.

Zusammengefasst ist Folgendes festzuhalten: Die Altlastenverordnung lässt verschiedene Wege offen, um schadstoffbelastete Flächen abzugrenzen (vgl. BGE 136 II 370, E. 2.4.). Betriebsareale können als ein einziger Standort erfasst werden oder es können verschiedene Betriebseinheiten je separat als Standorte eingetragen werden. Vorliegend wurde die Betriebseinheit der Entfettungsanlage als "Prozessstandort" Nr. 007-01 im KbS eingetragen, nebst weiteren Prozessstandorten auf demselben Betriebsareal. Der Eintrag gründete einzig auf der vermuteten Belastung mit CKW. Der Prozessstandort wurde sodann selbständig und unabhängig von den weiteren Prozessstandorten wie ein belasteter Standort behandelt, d.h. separat untersucht, bezüglich des Perimeters angepasst und schliesslich aus dem KbS gelöscht. Soweit ist dagegen nichts einzuwenden. Es gibt aber keinen triftigen Grund, den fraglichen Prozessstandort nicht auch bei der Anwendung von Art. 32d Abs. 5 USG als eingetragenen Standort im Sinne dieser Bestimmung zu behandeln. Die angeordnete Untersuchung zielte auf die Vermutung von CKW ab; dieser Altlastenverdacht bestätigte sich jedoch nicht, weshalb die Rekurrentin somit mangels einer realen Belastung mit CKW nicht als kostenpflichtige Verursacherin im Sinne von Art. 32d Abs. 1 USG gelten kann. Vielmehr hat gestützt auf Art. 32d Abs. 5 USG das zuständige Gemeinwesen die Kosten für die Untersuchungsmassnahmen zu tragen.

5.

Zusammengefasst ist der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R3.2015.00205 gutzuheissen.

Demzufolge ist die Verfügung der Baudirektion vom 7. Dezember 2015 aufzuheben. Die Baudirektion ist einzuladen, der Rekurrentin die Kosten für die Untersuchung des Prozessstandortes Nr. 007-01 in der Höhe von Fr. 28'595.80 zu erstatten. [...]