

Mit der angefochtenen Verfügung auferlegte die Baudirektion Kanton Zürich der A AG einen Kostenanteil von 30 Prozent für altlastenrechtliche Massnahmen auf dem Grundstück Kat. Nr. 1. Es wurde festgestellt, dass die bis anhin angefallenen Kosten insgesamt Fr. 188'761.20 betragen. Gegen diesen Entscheid erhob die A AG Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung der Verfügung. Neben einer Reduktion des Kostenanteils beantragte die Rekurrentin, es sei auch der Betrag von Fr. 5'848.20 für die Erstellung der Standortdokumentation bei der Kostenverteilung zu berücksichtigen.

Aus den Erwägungen:

1. Aus der angefochtenen Verfügung und den weiteren Akten geht der folgende, unbestrittene Sachverhalt hervor: Der Gebäudekomplex auf dem betroffenen Grundstück Kat. Nr. 1 in X sei von 1956 bis ins Jahr 2003 hauptsächlich durch eine Textilreinigung genutzt worden, die zunächst White Spirit und ab 1962 Tetrachlorethen (Per) als Lösungsmittel eingesetzt habe. Im Januar 2008 sei der Betriebsstandort im Kataster der belasteten Standorte (KbS) eingetragen worden. Später seien die Technische Voruntersuchung (2010) und eine Detailuntersuchung (2012), die den Sanierungsbedarf bestätigt habe, durchgeführt und ein Sanierungsprojekt (2014) ausgearbeitet worden. Am 22. Juni 2015 habe das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) verfügt, dass bis auf Weiteres auf aktive Sanierungsmassnahmen verzichtet werde und dass eine Überwachung des Grundwassers durchzuführen sei.

Mit Schreiben vom 6. November 2015 ersuchte die Rekurrentin das AWEL um Einleitung des Kostenverlegungsverfahrens (Art. 32d Abs. 4 des Umweltschutzgesetzes [USG]) zur Verteilung der bisher angefallenen Kosten von Fr. 194'609.40. Bevor die vorliegend angefochtene Verfügung erging, erhielt die Rekurrentin Gelegenheit, sich zum Entwurf der Verfügung zu äussern.

2. Die Anrechenbarkeit der Kosten und der Kostenanteil von 30 Prozent zu Lasten der Rekurrentin werden in der angefochtenen Verfügung im Wesentlichen wie folgt begründet: Es seien nur Kosten anrechenbar, die unmittelbar mit der notwendigen altlastenrechtlichen Massnahme zusammenhängen würden. Die Kosten für die Erstellung der Standortdokumentation (Fr. 5'848.20 inkl. 8 Prozent MWSt) seien deshalb nicht anrechenbar. Die in der Standortdokumentation enthaltenen Informationen würden unter die Auskunftspflicht gemäss Art. 46 USG fallen und seien nicht massgebend für die altlastenrechtliche Massnahme. Die übrigen Kosten (Fr. 188'761.20) seien anrechenbar. (...)

3.1 Die Rekurrentin macht zunächst in Bezug auf die Anrechenbarkeit der Kosten für die Standortdokumentation geltend, aus Art. 46 USG ergebe sich nicht, dass die Auskunftspflicht mit der Pflicht zur Tragung der damit

verbundenen Kosten verknüpft sei. Diese Bestimmung stelle keine gesetzliche Grundlage für die Kostenaufgabe dar. Gemäss Bundesgericht (BGE 119 Ib 389, E. 3c) sei die Auskunftspflicht gemäss Art. 46 USG als ausgleichendes Korrelat zum Untersuchungsgrundsatz anzusehen. Die Umweltbelastung sei mit einem vernünftigen Aufwand zu ermitteln. Folglich müsse – so die Rekurrentin – der Beschränkungsmechanismus des «vernünftigen Aufwands» vice versa auch für den auskunftsbelasteten Privaten gelten. Die strittigen Kosten für die kostenintensiven Untersuchungsmassnahmen würden diesen Rahmen sprengen. Die in der Standortdokumentation enthaltenen Informationen bildeten die Grundlage für die Festlegung der auf die Verursacher entfallenden Kostenanteile bzw. der Ausfallkosten. Bei den hierfür angefallenen Kosten handle es sich somit um notwendige Massnahmen zur Untersuchung im Sinne von Art. 32d Abs. 1 USG, die bei der Kostenverteilung nach Art. 32d Abs. 4 USG zu berücksichtigen seien.

4.2 Die Vorinstanz führt aus, das AWEL verlange vom Gesuchsteller, der die Kostenverteilung verlange, jeweils eine sogenannte «Standortdokumentation», um zur Verteilung der Kosten im Sinne von Art. 32 d USG die Verhaltensverursacher zu eruieren. Die Kosten dafür seien vom Gesuchsteller zu tragen und könnten nicht als anrechenbare Kosten gemäss Art. 32d USG verteilt werden. Dazu fehle den in der Standortdokumentation enthaltenen Auskünften der enge Bezug zu den altlastenrechtlichen Massnahmen. Nur die Kosten, die für eine wirtschaftliche Durchführung notwendiger altlastenrechtlicher Massnahmen anfallen würden, seien anrechenbar.

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). Die zuständige Behörde verlangt für die untersuchungsbedürftigen Standorte 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; s. Art. 7 Abs. 1 AltIV). Ist ein belasteter Standort überwachungsbedürftig, so verlangt die Behörde, dass ein Konzept zur Überwachung erstellt wird und diejenigen Massnahmen getroffen werden, mit denen eine konkrete Gefahr schädlicher oder lästiger Einwirkungen festgestellt werden kann, bevor sich diese verwirklicht (Art. 13 Abs. 1 AltIV). Ist ein belasteter Standort sanierungsbedürftig (Altlast), so verlangt die Behörde, dass eine Detailuntersuchung durchgeführt wird und der Standort bis zum Abschluss der Sanierung überwacht wird (s. Art. 13 Abs. 2 AltIV). Die Detailuntersuchung dient der Beurteilung der Ziele und der Dringlichkeit der Sanierung (s. Art. 14 Abs. 1 AltIV). Die Behörde verlangt sodann die Ausarbeitung eines Sanierungsprojekts (Art. 17 Abs. 1 AltIV) und legt gestützt auf die Beurteilung des Sanierungsprojekts die erforderlichen Sanierungsmassnahmen fest (Art. 18 AltIV).

Der Verursacher trägt die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte (Art. 32d Abs. 1 USG). Gemeint sind die Kosten für Vor- und Detailuntersuchungen, Überwachungskonzepte und -massnahmen, Sanierungsprojekte und Sanierungsmassnahmen im Sinne von Art. 7, 13, 14, 17 und 18 AltIV. Mithin handelt es sich um Kosten für altlastenrechtlich gebotene Massnahmen zur Vermeidung oder Behebung von schädlichen oder lästigen Einwirkungen belasteter Standorte. Gemäss Art. 32d Abs. 4 USG können diese Kosten mittels einer Kostenteilungsverfügung auf die verschiedenen Verursacher umverteilt werden.

4.3.2 Die Kostenverteilungsverfügung (Art. 32d Abs. 4 USG) ergeht auf Gesuch hin, «wenn ein Verursacher dies verlangt». Im Gesuch sind die Kosten auszuweisen; ausserdem ist darzulegen, welchen Verursachern aus welchen Gründen welche Anteile überbunden werden sollen bzw. inwiefern der Gesuchsteller von der Kostentragung entlastet werden soll. Das Verfahren auf Erlass der Kostenverteilungsverfügung wird durch kantonales Recht bestimmt und folgt den Bahnen eines gewöhnlichen Verwaltungsverfahrens. Unter anderem ist der Sachverhalt zu ermitteln. Zum rechtserheblichen Sachverhalt zählen alle Vorgänge, die zur Belastung des Standorts geführt oder den Untersuchungs-, Überwachungs- bzw. Sanierungsbedarf ausgelöst haben, sowie die entsprechenden Massnahmen und die daraus erwachsenen Kosten. Die Behörde ermittelt diese Vorgänge grundsätzlich von Amtes wegen. Die Parteien sind zur Mitwirkung verpflichtet, sofern das Verfahren auf ihr Begehren eingeleitet wurde (vgl. Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller, 2004, Art. 32d Rz. 36 und 46, sowie Alain Griffel, Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. A., 2011, Art. 32d Rz. 16).

Die Mitwirkungspflicht des Gesuchstellers zur Untersuchung des Sachverhalts ergibt sich einerseits aus § 7 Abs. 2 lit. a VRG, und andererseits aus Art. 46 Abs. 1 USG, wonach jedermann verpflichtet ist, den Behörden die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte zu erteilen, nötigenfalls Abklärungen durchzuführen oder zu dulden. Soweit dabei beim Auskunftspflichtigen Kosten anfallen, hat er sie selber zu tragen. Eine Sonderstellung nehmen Abklärungen bei Altlasten ein (Vor- und Detailuntersuchungen gemäss Art. 7 und 14 AltIV); hier richtet sich die Kostenverteilung nach Art. 32d, der hauptsächlich die Verhaltensstörer in die Pflicht nimmt (s. VGr, 7. März 2012, VB.2011.00422, E. 7.4 = BEZ 2012 Nr. 23, sowie Ursula Brunner, Kommentar USG, Art. 46 Rz. 29).

4.3.3 Die Rekurrentin hält zutreffend fest, die in der Standortdokumentation enthaltenen Informationen würden die Grundlage bilden für die Festlegung der auf die Verursacher entfallenden Kostenanteile bzw. der Ausfallkosten. Dementsprechend werden darin im Wesentlichen die Geschichte der Liegenschaft aufgezeigt, die durchgeführten Untersuchungen aufgelistet, die altlastenrechtliche Situation zusammengefasst sowie die bisher angefallenen altlastenrechtlichen Kosten zusammengestellt. Die Standortdokumentation ist somit keine Massnahme zur Untersuchung des belasteten Standorts (namentlich keine Vor- oder Detailuntersuchung gemäss Art. 7 und 14 AltIV)

und auch keine Massnahme zur Überwachung oder Sanierung im Sinne von Art. 32d Abs. 1 USG. Mit der Standortdokumentation macht die Rekurrentin vielmehr ihren Anspruch auf Kostenverteilung bzw. auf Entlastung von der Kostentragung geltend. Daraus folgt, dass die dafür angefallenen Kosten nicht an die Kosten gemäss Art. 32d Abs. 1 USG anzurechnen sind, die die Verursacher der Bodenbelastung zu tragen haben. Vielmehr hat die Rekurrentin, die im Kostenverteilungsverfahren auskunftspflichtig war, die für die Erstellung der Standortdokumentation angefallenen Kosten selber zu tragen.

Von der Frage der Kostentragung zu unterscheiden ist die Frage der Verhältnismässigkeit des Aufwandes, um die verlangten Informationen beizubringen. Soweit die Rekurrentin geltend machen will, der Aufwand für die Standortdokumentation sei unverhältnismässig gewesen, bringt sie dafür keine Gründe vor und ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Standortdokumentation im verlangten Umfang zur genügenden Sachverhaltsermittlung nicht erforderlich oder der Aufwand zu deren Erstellung zu gross gewesen sein soll.

4.3.4 In ihrer Replik macht die Rekurrentin geltend, die Zuständigkeit zum Erlass der Kostenverfügung und zur vollständigen Ermittlung des Sachverhalts liege bei der Behörde, unabhängig vom Umfang und der Qualität der Mitwirkung nach Art. 46 USG. Sie (die Rekurrentin) sei der Mitwirkungspflicht gehörig nachgekommen und habe dem AWEL eine sorgfältige, plausible und vollständige Standortdokumentation eingereicht und diesem damit jegliche weiteren Abklärungen erspart. Umso weniger rechtfertige es sich, die dafür entstandenen finanziellen Aufwendungen nicht in die Kostenverteilung miteinzubeziehen.

Dieser Einwand geht fehl. Die Rekurrentin führt selber aus, sie sei ihrer Mitwirkungspflicht «gehörig» nachgekommen. Die pflichtgemässe Erfüllung der Auskunftspflicht führt selbstverständlich nicht zur Anrechenbarkeit an die Kosten gemäss Art. 32d Abs. 1 USG oder zu einer anderweitigen Kostenentlastung. Vielmehr hätten die Kosten für weitere Abklärungen, die zur Ergänzung einer mangelhaften Standortdokumentation angefallen wären, mittels Gebühren im Sinne von Art. 48 Abs. 1 USG der Auskunftspflichtigen überwältzt werden können (s. Brunner, Art. 46 Rz. 29a).