Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C 43/2007

Sitzung vom 9. April 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Fonjallaz, Eusebio,
nebenamtlicher Bundesrichter Rohner,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See, Europaplatz 1, 6005 Luzern, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Paul Müller,

gegen

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, Dienststelle Umwelt und
Energie (uwe), Libellenrain 15, Postfach 3439, 6002 Luzern,
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung,
Obergrundstrasse 46, 6002 Luzern.

Gegenstand
Gewässerschutz,

Beschwerde gegen das Urteil vom 7. Februar 2007
des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern,
Verwaltungsrechtliche Abteilung.

Sachverhalt:

A.
Am 28. September 1994 erteilte der Stadtrat Luzern der Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See die Bewilligung für den Bau des Kultur- und Kongresszentrums Luzern (KKL) am Europaplatz in Luzern. Zugleich eröffnete er u.a. die Bedingungen und Auflagen gemäss Schreiben des damaligen Amtes für Umwelt (heute Dienststelle Umwelt und Energie [uwe]) vom 25. Juli 1994. Das Amt für Umwelt qualifizierte das Dachwasser des KKL damals als unverschmutztes Wasser und stimmte der geplanten Einleitung in den Vierwaldstättersee zu.

B.
Mit Entscheid vom 9. Juni 2006 stellte die Dienststelle 'uwe' fest, das vom Kupferdach des KKL abfliessende Regenwasser werde neu als verschmutztes Abwasser beurteilt und falle damit in ihre Zuständigkeit. Sie verpflichtete die Trägerstiftung, die Möglichkeiten zur Reduktion der Kupferabschwemmung im Rahmen einer Machbarkeitsstudie auf eigene Kosten abzuklären. Über eine Einleitungsbewilligung und allfällige Sanierungsmassnahmen könne erst entschieden werden, wenn diese Studie vorliege.

C.
Gegen diesen Entscheid gelangte die Trägerstiftung ans Verwaltungsgericht des Kantons Luzern und beantragte, der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben und das Verfahren zur Reduktion der Kupferabschwemmung

vom Dach des KKL sei vollumfänglich und vorbehaltlos einzustellen.
Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 7. Februar 2007 ab.

D.
In ihrer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 19. März 2007 beantragt die Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See die Aufhebung sowohl des Verwaltungsgerichtsurteils vom 7. Februar 2007 als auch des Entscheids der Dienststelle 'uwe' vom 9. Juni 2006. Das Verfahren betreffend Reduktion der Kupferabschwemmung vom Dach des KKL sei einzustellen. Gleichzeitig ersucht die Beschwerdeführerin um Gewährung der aufschiebenden Wirkung.
Die Dienststelle 'uwe', Abteilung Abwasser und Risiko, hat sich zur Beschwerde vernehmen lassen, ohne einen formellen Antrag zu stellen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, verwaltungsrechtliche Abteilung, schliesst unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid auf Abweisung der Beschwerde.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat sich ebenfalls zur Angelegenheit geäussert. Zu dieser Stellungnahme hat die Dienststelle 'uwe' keine Bemerkungen eingereicht, während die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen festhält.

E.
Mit Verfügung vom 26. April 2007 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.
1.1 Auf das Beschwerdeverfahren ist das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG: SR 173.110) anwendbar (vgl. Art. 132 Abs. 1 BGG).
1.2
1.2.1 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts, einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), betrifft die allfällige gewässerschutzrechtliche Sanierung des Kupferdaches des KKL, mithin eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.
1.2.2 Indes handelt es sich beim angefochtenen Urteil um einen Zwischenentscheid: Mit der vom Verwaltungsgericht geschützten Feststellung, wonach das Dachwasser des KKL verschmutzt sei, ist das Verfahren nicht abgeschlossen. Die Beschwerdeführerin wurde verpflichtet, eine Machbarkeitsstudie zur Reduktion der Kupferabschwemmung durchzuführen. Über die weiteren Schritte und etwaige Sanierungsmassnahmen wurde noch nicht abschliessend entschieden.
1.2.3 Gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG ist gegen (andere) selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide die Beschwerde zulässig, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Diese Bestimmung gibt die früher in Art. 50 Abs. 1 OG verankerte Regelung wieder (vgl. Botschaft zum BGG in BBl 2001 S. 4334; siehe dazu auch BGE 133 IV 288 E. 3.2 S. 292), welche für das zivilrechtliche Verfahren vor Bundesgericht galt. Ob die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG erfüllt sind, prüft das Bundesgericht frei (vgl. BGE 118 II 91 E. 1a S. 92).
1.2.4 Würde das Bundesgericht vorliegend in Gutheissung der Beschwerde zum Schluss gelangen, das Dachwasser sei nicht als verschmutztes Abwasser zu qualifizieren, wäre das Verfahren endgültig abgeschlossen und der Beschwerdeführerin bliebe der gesamte Aufwand der Machbarkeitsstudie respektive eines allfälligen späteren Sanierungsverfahrens erspart. Demzufolge ist von einem Anwendungsfall von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG auszugehen.

1.3 Die Beschwerdeführerin ficht die Verpflichtung an, eine Machbarkeitsstudie über die Reduktion der Kupferabschwemmung vom Dach des KKL einzuholen. Dazu ist sie legitimiert (zur Legitimation gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG siehe BGE 133 II 249 E. 1.3.3 S. 253 f.). Die Beschwerde wurde rechtzeitig (Art. 100 Abs. 1 BGG) erhoben. Insoweit sind die Eintretensvoraussetzungen erfüllt.

1.4 Unzulässig ist der Antrag der Beschwerdeführerin, auch den Entscheid der Dienststelle 'uwe' vom 9. Juni 2006 aufzuheben. Dieser ist durch das Urteil des Verwaltungsgerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gilt als inhaltlich mitangefochten (BGE 129 II 438 E. 1 S. 441 mit Hinweisen).

2.
Wie in E. 1.2.4 hievor gesehen, ist zunächst entscheidend, ob es sich beim Dachwasser tatsächlich um verschmutztes Abwasser handelt. Ist dies nicht der Fall, erübrigt sich die Prüfung der weiteren Rechtsfragen.

2.1 Das Dach des KKL ist mit Kupferblech bedeckt. Die Kupferfläche beträgt rund 9'400 m^2. Die eine Seite des Daches wird über die Meteorwasserkanalisation direkt in den Vierwaldstättersee entwässert. Das Niederschlagswasser der restlichen Dachfläche gelangt über das Wasserbecken des KKL in den See.

2.2 Gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) ist jedermann verpflichtet, alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden, um nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden (in diesem Sinne bereits Art. 13 des früheren Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 [aGSchG; AS 1972 950]). Art. 3 GSchG verlangt, dass alles Zumutbare unternommen wird, um eine Gewässerverschmutzung zu verhindern. Diese Vorschrift ist Ausdruck des im Umweltschutzrecht allgemein geltenden Grundsatzes, jede mögliche und zumutbare Vorsorge zu treffen, um eine Schädigung der Umwelt zu verhindern (Urteil des Bundesgerichtes vom 15. Juni 1994, E. 4f, publiziert in URP 1994 S. 504 f.; vgl. auch Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01]). Diese allgemeine Sorgfaltspflicht gilt auch dann, wenn ein Gewässer die Anforderungen an die Wasserqualität gemäss Anhang 2 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) erfüllt (Siegfried Lagger, Überblick über das neue Gewässerschutzrecht, URP 1999 S. 470 ff., S. 478 f. Fn. 17; Heribert Rausch/Arnold Marti/Alain Griffel,
Umweltrecht, Zürich 2004, Rz. 381; Alain Griffel, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, Rz. 136). Anhang 2 GSchV enthält grundsätzlich keine Grenzwerte, bei deren Überschreitung eine Verunreinigung von stehenden Gewässern feststehen würde. Auch wenn keine Gefahr besteht, dass ein Gewässer die Anforderungen an die Wasserqualität nicht erfüllen kann, muss das Zumutbare vorgekehrt werden, um eine Verunreinigung zu vermeiden bzw. möglichst gering zu halten.

2.3 Ergänzend zu Art. 3 GSchG verbietet Art. 6 GSchG generell das mittelbare oder unmittelbare Einbringen oder Versickernlassen von Stoffen, die Wasser verunreinigen können. Eine Verunreinigung liegt nach Art. 4 lit. d GSchG bei einer nachteiligen physikalischen, chemischen oder biologischen Veränderung des Wassers vor. Als "nachteilig" zu qualifizieren ist jede messbare Mehrbelastung gegenüber dem Ausgangszustand, d.h. unabhängig vom ursprünglichen Reinheitsgrad des Wassers. Es kommt also nicht etwa auf die Beeinträchtigung der Funktionen eines Gewässers (Trinkwasser, Fischgewässer, Erholungsfunktion u.a.) an (Beatrice Wagner Pfeiffer, Umweltrecht II. 2. Auflage, Zürich 2006, S. 128). Verschmutztes Abwasser ist nach der Definition in Art. 4 lit. f GSchG Abwasser, das ein Gewässer, in das es gelangt, verunreinigen kann. Verschmutztes Abwasser muss behandelt werden. Es darf nur mit Bewilligung der kantonalen Behörde in ein Gewässer eingeleitet oder versickert werden (Art. 7 Abs. 1 GSchG). Ob Abwasser bei der Einleitung in ein Gewässer oder bei Versickerung als verschmutzt oder nicht verschmutzt gilt, beurteilt die Behörde einerseits auf Grund der Art, der Menge, der Eigenschaften und des zeitlichen Anfalls der Stoffe, die im
Abwasser enthalten sind und Gewässer verunreinigen können (Art. 3 Abs. 1 lit. a GSchV) und andererseits auf Grund des Zustandes des Gewässers, in welches das Abwasser gelangt (Art. 3 Abs. 1 lit. b GSchV). Von bebauten oder befestigten Flächen abfliessendes Niederschlagswasser gilt in der Regel als nicht verschmutztes Abwasser, wenn es von Dachflächen stammt (Art. 3 Abs. 3 lit. a GSchV). Von dieser Vermutung darf die Behörde ausgehen, solange keine besonderen Umstände vorliegen, die den gegenteiligen Schluss nahe legen würden. Liegen aber solche Umstände vor, muss die Behörde nähere Abklärungen treffen (vgl. Lagger, a.a.O., S. 478 Fn 15).
Sind die Anforderungen an die Einleitung in Gewässer nach Anhang 3 GSchV eingehalten, bewilligt die Behörde die Einleitung von verschmutztem Abwasser in oberirdische Gewässer, Drainagen sowie unterirdische Flüsse und Bäche. Gemäss Anhang 3.3 Ziff. 1 Abs. 1 GSchV legt die Behörde für anderes verschmutztes

Abwasser als kommunales Abwasser oder Industrieabwasser die Anforderungen an die Einleitung auf Grund der Eigenschaften des Abwassers, des Standes der Technik und des Zustandes des Gewässers im Einzelfall fest. Sie berücksichtigt dabei internationale oder nationale Normen, vom Bundesamt veröffentlichte Richtlinien oder von der betroffenen Branche in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt erarbeitete Normen.

2.4 Aus den zitierten Vorschriften wird deutlich, dass die Gewässerschutzgesetzgebung jede Verunreinigung im Sinn von Art. 4 lit. d GSchG, die nicht ausdrücklich erlaubt ist, verbietet. Es gilt das gewässerschutzrechtliche Reinhaltungsgebot (vgl. BGE 125 II 29 E. 3a S. 37). Entscheidend ist, ob das Dachwasser des KKL als verschmutzt zu qualifizieren ist oder nicht. Selbst wenn es denn verschmutzt sein sollte, ist aber eine Einleitungsbewilligung - als Ausnahme vom Verunreinigungsverbot - nicht ausgeschlossen, sofern das Abwasser behandelt wird (i.d.S. Art. 7 Abs. 1 GSchG).

3.
Nach Art. 3 Abs. 1 lit. a und b GSchV hat die Behörde bei ihrer Beurteilung sowohl die relevanten Emissionen des Abwassers wie auch die Immissionen an der Einleitstelle zu berücksichtigen (vgl. E. 2.3 hiervor).

3.1 Demnach sind in Bezug auf die Emissionen einerseits Art, Menge, Eigenschaften und der zeitliche Anfall der Stoffe, die im Abwasser enthalten sind, zu untersuchen. Gemäss den Prüfberichten der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) Dübendorf, beträgt der aktualisierte Wert für die jährliche Gesamtkupferfracht vom Dach ca. 11 kg (Prüfbericht EMPA vom 22. September 2005 S. 3). Die durchschnittliche Gesamtkupferkonzentration im Regenabflusswasser liegt bei ca. 1mg/l. Bei Regenbeginn sind Konzentrationsspitzen von bis zu 3.7mg/l gemessen worden. Das im Meteorwasserkanal festgestellte Kupfer stammt zum überwiegenden Teil ebenfalls vom Dach des KKL (Prüfberichte der EMPA vom 28. August 2000, 15. August 2001 und 22. September 2005).

3.2 Was andererseits die Immissionen, also den Zustand des Sees beim Einlaufort des Abwassers, anbelangt (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b GSchV), hat die Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz, EAWAG, im Oktober 2002 erhöhte Kupfergehalte in den Seesedimenten im Bereich des Einlaufes des Meteorwassers festgestellt. Die Werte reichen von 700 mg Kupfer pro kg Sediment unmittelbar bei der Einleitstelle bis zu 100 mg Kupfer pro kg Sediment in einer Entfernung von 1.5 m von der Einleitstelle. Eine ausgeprägte Toxizität war indes nur bezüglich Daphnien (Wasserflöhen) und nur unmittelbar bei der Einleitstelle nachzuweisen, wobei deren Ursache nicht mit Sicherheit ermittelt werden konnte (Prüfbericht EMPA vom 15. August 2001 S. 5 u. 7).

3.3 Zwar erfüllt der Vierwaldstättersee die Anforderungen an die Wasserqualität nach Anhang 2 GSchV trotz des Kupfereintrags. Das Verwaltungsgericht gibt im angefochtenen Urteil indes zu Recht zu bedenken, dass der Wasseraustausch bei stehenden Gewässern weit geringer ist als bei Fliessgewässern. Dadurch besteht eine Tendenz zu erhöhter Akkumulation von Schmutz- und Schadstoffen in Organismen und Sedimenten (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL, heute BAFU]Wegleitung Gewässerschutz bei der Entwässerung von Verkehrswegen, Bern 2002, S. 37). Die Dienststelle Umwelt und Energie führte zudem in ihrem Entscheid vom 9. Juni 2006 aus, dass Kupfer bereits in geringen Konzentrationen auf gewisse Mikroorganismen, Würmer, Pflanzen und Fische toxisch wirken kann (i.d.S. auch Michele Steiner, Adsorption von Kupfer aus Niederschlagsabflüssen an granuliertes Eisenhydroxid, Diss. ETH Zürich 2003, S. 1 f.). Wegen hoher Metall-Verluste bei der Nutzung raten die "Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes" und die "Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren" (KBOB/IPB) denn auch zum Verzicht von grossflächigem Einsatz von Kupfer und Titanzink, insbesondere im Dachbereich (Empfehlungen KBOB/IPB 2001/
1 "Metalle für Dächer und Fassaden"). Zudem sind im November 2002 die Richtlinien zur Versickerung, Retention und Ableitung von Niederschlagswasser in Siedlungsgebieten des Verbandes Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) erschienen. Gemäss diesen wird das Niederschlagswasser von Dachflächen aus Kupfer, die grösser sind als 500 m^2, bei Einleitung in ein Gewässer als hoch belastet qualifiziert (Richtlinie S. 17, Tabelle 3.1). Die VSA-Richtlinie erklärt bei der Entwässerung solcher Flächen spezielle Massnahmen zum Schutz von Boden und Gewässer als erforderlich. In diesen Fällen seien vorgeschaltete technische Behandlungsmassnahmen (Einbau von Adsorbern) obligatorisch. Selbst wenn solchen Richtlinien keine Gesetzeskraft

zukommt, sind sie nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und in diesem Sinn beachtlich (BGE 118 lb 614 E. 4b S. 618; Urteil 1A.51/2005 des Bundesgerichts vom 29. November 2005 E. 2.3, publ. in URP 2006 S. 174).

3.4 Zudem hatte das damalige BUWAL (heutiges BAFU) mit Schreiben vom 9. Juni 2005 dargelegt, seine Stellungnahme vom 6. April 2001, wonach das Dachwasser als unverschmutzt zu qualifizieren sei, basiere auf den damaligen Ausführungen der zuständigen kantonalen Fachstelle und auf dem damaligen Wissensstand, wie z.B. der EMPA-Studie. In der Zwischenzeit lägen Ergebnisse der EAWAG zu den Untersuchungen des Seegrundes bei der Einleitstelle vor, welche erhöhte Kupferbelastungen im Sediment zeigen würden. Ausserdem stehe als Arbeitshilfe die Richtlinie der VSA zur Verfügung. Es komme aufgrund der aktuellen Situation zum Schluss, dass bei Neubauten auf den grossflächigen Einsatz von Kupfer (und z.B. auch Zink) zu verzichten sei, dies im Hinblick auf eine grösstmögliche Vermeidung von Schadstoffeinträgen und im Sinne des Vorsorgeprinzips. Bei schon erstellten Gebäuden mit grossflächigem Kupfer- oder Zinkeinsatz sei die Vorgehensweise ähnlich. Die Fachstelle könne die VSA-Richtlinie als Arbeitshilfe benützen und müsse anschliessend sorgfältig abwägen, ob und welche Massnahmen zur Verhinderung des Kupfereintrags ins Gewässer nötig seien.

3.5 Es ist darum den kantonalen Behörden aus bundesrechtlicher Sicht nicht vorzuwerfen, wenn sie das Dachwasser des KKL gestützt auf die neuen Messungen der EAWAG und der EMPA sowie die Erkenntnisse der Fachleute im Unterschied zu 1994 jetzt als verschmutzt erachten und eine Behandlung i.S.v. Art. 7 Abs. 1 GSchG vorsehen. Insbesondere durfte das Verwaltungsgericht Bezug nehmen auf Anhang 3.2 GSchV, welcher in Ziff. 2 u.a. besagt, dass Industrieabwasser nur dann in ein Gewässer abgeleitet werden darf, wenn es nicht mehr als 0.5 mg/l Kupfer enthält. Dies muss - in Analogie - auch für "anderes verschmutztes" Abwasser gelten: Mit Blick auf das Ziel des Gewässerschutzrechtes ist nicht die Herkunft, sondern das Schädigungspotential des verschmutzten Abwassers entscheidend (Heribert Rausch/Hans Rudolf Trüeb, Die Entsorgung von Abfällen aus dem Strassenunterhalt, URP 2002 S. 179 ff., S. 203).

3.6 Wie in E. 2.2-2.4 hiervor gesehen, ändert der Umstand, dass die Anforderungen an die Wasserqualität bei der Einleitstelle erfüllt sind, daran nichts. Selbst bei eingehaltener Wasserqualität soll im Sinne des Verunreinigungsverbots grundsätzlich verhindert werden, dass Schadstoffe ins Wasser gelangen und dieses verunreinigen. Insofern kann sich die Beschwerdeführerin auch nicht auf Art. 47 Abs. 1 GSchV berufen und geltend machen, dessen Voraussetzungen seien nicht erfüllt. Nach dieser Bestimmung ermittelt und bewertet die Behörde Art und Ausmass der Verunreinigung (Art. 47 Abs. 1 lit. a GschV), wenn sie feststellt, dass ein Gewässer die Anforderungen an die Wasserqualität nach Anhang 2 nicht erfüllt oder dass die besondere Nutzung des Gewässers nicht gewährleistet ist; sie ermittelt die Ursachen der Verunreinigung (lit. b), beurteilt die Wirksamkeit der möglichen Massnahmen (lit. c) und sorgt dafür, dass gestützt auf die entsprechenden Vorschriften die erforderlichen Massnahmen getroffen werden (lit. d). Vorliegend sind die qualitativen Anforderungen an den Vierwaldstättersee erfüllt, so dass Art. 47 Abs. 1 GSchV von vornherein nicht zur Anwendung gelangt. Daraus kann die Beschwerdeführerin aber noch nicht schliessen, dass kein
weiterer Handlungsbedarf bestehe. Im vorliegenden Fall interessiert vorab die Qualifikation und die Behandlung des Abwassers.

3.7 Als Zwischenergebnis kann demnach festgehalten werden, dass die Kupferabschwemmungen eine Verschmutzung des Dach-Abwassers zur Folge haben.

4.
Die Beschwerdeführerin wendet sich sodann gegen die Pflicht, eine Machbarkeitsstudie über eine mögliche Reduktion der Kupferabschwemmungen durchzuführen.

4.1 Der im Verwaltungsverfahren geltende Untersuchungsgrundsatz besagt zwar, dass die Behörden von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes zu sorgen haben (vgl. Art. 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG; SR 172.021]; BGE 117 V 261 E. 3b S. 263; 110 V 48 E. 4a S. 52 mit Hinweisen). Dieser Grundsatz wird allerdings durch die Mitwirkungspflicht der Parteien relativiert (vgl. Art. 13 VwVG). Diese Pflicht trifft die Verfahrensbeteiligten

insbesondere dort, wo sie ein Verfahren im eigenen Interesse eingeleitet haben, oder wo es um Tatsachen geht, die eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne deren Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben können (vgl. BGE 130 II 482 E. 3.2 S. 485 f.; 126 II 97 E. 2e S. 101 f.; 124 II 361 E. 2b S. 365; 122 II 385 E. 4c/cc S. 394; 110 V 48 E. 4a S. 53, 109 E. 3b S. 112, je mit Hinweisen). Die allgemein im Verwaltungsverfahren geltende Mitwirkungspflicht findet sich auch in § 55 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG/LU; SRL Nr. 40). Danach haben die Parteien bei der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken, wenn sie das Verfahren
durch eine Rechtsvorkehr veranlasst haben (lit. a); wenn sie in einem Verfahren Anträge stellen (lit. b) oder soweit ein Rechtssatz ihnen besondere Auskunftspflichten auferlegt (lit. c). Einerseits müsste demnach die Beschwerdeführerin, würde sie heute ein Baugesuch einreichen, nach § 55 Abs. 1 lit. a VRG/LU Hand zu den notwendigen Abklärungen bieten.

4.2 Andererseits ermächtigt Art. 52 Abs. 1 GSchG die Behörden des Bundes und der Kantone zur Durchführung von Erhebungen an privaten und öffentlichen Gewässern. Sie können die dazu notwendigen Einrichtungen und Anlagen kontrollieren. Die Grundeigentümer und die Inhaber der Anlagen müssen den damit betrauten Personen den Zutritt gewähren und ihnen die erforderlichen Auskünfte erteilen. Das Verwaltungsgericht hat den Begriff der "erforderlichen Auskünfte" mit Blick auf die in Art. 46 USG statuierte Auskunftspflicht weit ausgelegt: Nach Art. 46 USG ist jedermann verpflichtet, den Behörden die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte zu erteilen, nötigenfalls Abklärungen durchzuführen oder zu dulden. Diese Bestimmung geht ausdrücklich über eine blosse Duldungspflicht hinaus. Im Zusammenhang mit der Mitwirkungspflicht der Parteien im Verwaltungsverfahren ist die Argumentation des Verwaltungsgerichts nicht zu beanstanden. Das Vorgehen der kantonalen Instanzen wird darüber hinaus aber auch durch die für den Umweltschutz verallgemeinerungsfähige Vorschrift von Art. 16 USG geschützt: Nach dessen Abs. 1 müssen Anlagen, welche den Vorschriften des USG oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügen, saniert werden. Über die
allenfalls zu ergreifenden Sanierungsmassnahmen wurde zwar vorliegend noch nicht entschieden. Indessen sieht Art. 16 Abs. 3 USG vor, dass die Behörde vom Inhaber der Anlage Sanierungsvorschläge einholt, bevor sie erhebliche Sanierungsvorschläge anordnet. Nichts anderes hat die Dienststelle 'uwe' getan, indem sie die Beschwerdeführerin zur Durchführung einer Machbarkeitsstudie aufgefordert hat. Was die Kostentragungspflicht für diese Untersuchungen anbelangt, ist das in Art. 2 USG verankerte Verursacherprinzip massgebend: Danach hat derjenige die Kosten für Massnahmen nach dem Umweltschutzgesetz zu tragen, der sie verursacht. Dieser allgemeine Grundsatz des Umweltrechts wird in Art. 3a GSchG mit identischem Wortlaut wiederholt. Ergänzend dazu hält Art. 54 GSchG fest, dass die Kosten von Massnahmen, welche die Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die Gewässer sowie zur Feststellung und zur Behebung eines Schadens treffen, dem Verursacher überbunden werden. § 33 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum GSchG vom 27. Januar 1997 (EGGSchG/LU; SRL 702) als konkretisierende Norm auf kantonaler Ebene sieht denn auch vor, dass die Aufwendungen des Kantons für die Überwachung der Gewässer und der Gewässerschutzmassnahmen in
der Regel nach dem Verursacherprinzip in Rechnung gestellt werden. Als Betreiberin der streitbetroffenen Anlage hat die Beschwerdeführerin demnach auch für die weiteren Abklärungen aufzukommen, welche sich aus der Verschmutzung des Dachwassers ergeben (Ursula Brunner, Kommentar USG, Zürich 1999, N. 29 zu Art. 46; Urteil 1A.7/1998 des Bundesgerichts vom 7. Juli 1998 in URP 538 E. 4d).

4.3 In einem zweiten Schritt ist somit festzuhalten, dass die Verpflichtung der Beschwerdeführerin zur Durchführung einer Machbarkeitsstudie grundsätzlich vor Bundesrecht standhält.

5.
Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, sie verfüge über eine rechtskräftige Bewilligung für die Einleitung des Dachwassers in den Vierwaldstättersee. Die Feststellung, wonach das Meteorwasser des Kupferdaches neu als verschmutztes Abwasser beurteilt werde und demzufolge ein Sanierungsbedarf bestehe, ziele auf einen bereits realisierten Zustand.

5.1 Es ist unbestritten, dass das kantonale Amt für Umwelt das Dachwasser im Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung noch als unverschmutzt qualifiziert und dessen Einleitung in den Vierwaldstättersee am 25. Juli 1994 zugestimmt hatte.

Es fragt sich somit vorab, ob die Behörde auf die 1994 erteilte Einleitungsbewilligung zurückkommen kann. Zu beachten ist, dass die Dienststelle die ursprüngliche Verfügung (noch) nicht formell widerrufen hat. Erst nach Vorliegen der verlangten Machbarkeitsstudie soll über eine allfällige neue Einleitungsbewilligung und etwaige Massnahmen zur Behandlung des Dachwassers entschieden werden. Stünde jedoch bereits im jetzigen Zeitpunkt fest, dass die ursprüngliche Bewilligung nicht widerrufen werden kann, würde sich die Durchführung einer Machbarkeitsstudie erübrigen. Es rechtfertigt sich daher, zu der von der Beschwerdeführerin angesprochenen Problematik bereits heute das Folgende in Erwägung zu ziehen:

5.2 Auf kantonaler Ebene sieht § 116 Abs. 1 VRG/LU vor, dass die Verwaltungsbehörde ihre Entscheide aus wichtigen Gründen ausserhalb eines Revisionsverfahrens von Amtes wegen oder auf Gesuch hin ändern oder aufheben kann, soweit nicht besondere Vorschriften, der Grundsatz von Treu und Glauben oder andere allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze dies ausschliessen oder einschränken.

5.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können Verwaltungsakte, die wegen wesentlicher Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse dem Gesetz nicht oder nicht mehr entsprechen, grundsätzlich widerrufen werden. Der Widerruf ist allerdings nur zulässig, wenn eine allgemeine Interessen- bzw. Wertabwägung ergibt, dass das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit bzw. am Vertrauensschutz überwiegt. Dem Postulat der Rechtssicherheit kommt in der Regel dann der Vorrang zu, wenn durch die frühere Verfügung ein subjektives Recht begründet worden oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in welchem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die fragliche Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt allerdings nicht absolut; ein Widerruf kann auch in einem der drei genannten Fälle in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (BGE 121 II 273 E. 1a/aa S. 276; 119 Ia 305 E. 4c S. 310; zur früheren Rechtsprechung, vgl. BGE 94 I 336 S. 343 f.; siehe dazu auch Ulrich Häfelin/Georg
Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2006, S. 206 ff.). Einzubeziehen sind alle Aspekte des Einzelfalls. Für den Ausgang der Güterabwägung kann insbesondere eine Rolle spielen, wie lange ein gesetzwidriger Zustand schon dauert oder noch andauern würde. Zu berücksichtigen ist auch, ob die Dauerverfügung zeitlich befristet ist oder für unbestimmte Zeit gilt.

5.4 Mit der 1994 erteilten unbefristeten Einleitungsbewilligung wurde eine dauernde Tätigkeit geregelt. In diesen Fällen kommt dem Umstand, dass von der Bewilligung bereits Gebrauch gemacht wurde, keine entscheidende Bedeutung zu; wenn das öffentliche Interesse an der rechtsgleichen Durchsetzung des objektiven Rechts den Vorrang vor dem Interesse des Bewilligungsinhabers verdient, ist ein Widerruf zulässig (vgl. BGE 120 Ib 317 E. 3a S. 320).

5.5 Wenn sich die Beschwerdeführerin gegen Sanierungsmassnahmen wehrt und sich auf die rechtskräftige Bewilligung aus dem Jahr 1994 beruft, blendet sie - wie in E. 5.1 gesehen - aus, dass die kantonalen Behörden bis anhin noch gar keine Massnahmen beschlossen haben. Die Dienststelle 'uwe' hat in ihrem Entscheid vom 9. Juni 2006 in E. 10b S. 7 f. richtig ausgeführt, dass an der Einhaltung der gewässerschutzrechtlichen Vorschriften ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, weshalb ein wichtiger Grund für eine Neubeurteilung der rechtlichen Situation betreffend die Einleitung des Dachwassers ohne weiteres gegeben sei. Sie hat aber auch ausdrücklich festgehalten, dass noch nicht zu entscheiden sei, ob die möglichen Massnahmen zur Vermeidung des Schadstoffeintrags in das Gewässer verhältnismässig seien und ob allenfalls aufgrund der Tatsache, dass es sich beim KKL um ein bestehendes, bewilligtes Gebäude handle, Gründe des Vertrauensschutzes entgegen stünden. Um diese Interessenabwägung zu ermöglichen, sei die Machbarkeitsstudie zu erstellen. Der Umstand, dass die Baubewilligung schon seit Jahren rechtskräftig sei, spreche grundsätzlich nicht gegen eine Anpassung der ursprünglich erteilten Verfügung.

5.6 Diesen Erwägungen der Dienststelle 'uwe' ist mit Blick auf die in E. 5.3 hiervor zitierte Rechtsprechung vollumfänglich zu folgen, wie dies auch das Verwaltungsgericht getan hat. Das Vorgehen der Dienststelle 'uwe' entspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip und kommt den Interessen der Beschwerdeführerin sogar entgegen. Wie gesehen legt die Behörde für "anderes verschmutztes" Abwasser die Anforderungen an die Einleitung

auf Grund der Eigenschaften des Abwassers, des Standes der Technik und des Zustandes des Gewässers im Einzelfall fest. Sie berücksichtigt dabei internationale oder nationale Normen, vom Bundesamt veröffentlichte Richtlinien oder von der betroffenen Branche in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt erarbeitete Normen (Ziff. 1 Abs. 1 Anhang 3.3 GSchV). Die Dienststelle 'uwe' will nachgerade klären, was gemäss dem Stand der Technik möglich ist. Sie nennt dabei ausdrücklich als Alternative zu Adsorbersystemen andere Lösungen zur Verringerung der abgeleiteten Kupfermenge, beispielsweise die Beschichtung des Kupferdaches mit einem farblosen Lacksystem (Ziff. 8.2 der Verfügung vom 9. Juni 2006). Ziel der Machbarkeitsstudie ist, verschiedene Varianten aufzuzeigen. Daraus erwächst der Beschwerdeführerin kein Nachteil.

6.
Insgesamt ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden, dass die kantonalen Behörden das Dachwasser des KKL als verschmutztes Abwasser qualifiziert und die Beschwerdeführerin zur Durchführung einer Machbarkeitsstudie verpflichtet haben. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Parteientschädigungen werden keine zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Dienststelle Umwelt und Energie (uwe), und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 9. April 2008
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Scherrer