Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.222/2005 /bie

Urteil vom 12. April 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann, Eusebio, Ersatzrichter Bochsler,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
Beschwerdeführerinnen,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Raymond Caliezi,

gegen

D._____, Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans Rudolf
Trüeb und Rechtsanwältin Julia Rutishauser,
Baudirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Umweltschutz (Sonderabfall),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den
Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, vom 17. Juni 2005.

Sachverhalt:
A.
A._____ und B._____ sind seit 1992 Mieterinnen des Grundstücks Kat.Nr. 5681 in Ottikon, Gemeinde Gossau, wo sie eine Reithalle und Pferdestallungen betreiben. Im Einverständnis mit dem Eigentümer C._____ erstellten sie nach Antritt der Mietsache auf eigene Rechnung und Gefahr ein Dressurviereck (Trockenauslauf) in der Grösse von 20 x 60 m auf einer Weide. Dafür wurde der Boden rund einen halben Meter ausgehoben. Die Grube wurde mit einer dünnen Folie abgedeckt; anschliessend wurde eine 10 bis 25 cm dicke Schicht Schotter eingefüllt. Darüber wurde eine so genannte Dämpfungsschicht gelegt. Sie besteht aus rund 1200 nebeneinander gelegten Recycling-Kunststoffmatten, die 1.9 bis 3.7 cm hoch sind; die Matten waren aus dem Ausland geliefert worden. Den Abschluss bildet eine etwa 10 cm mächtige, so genannte Tretschicht; dabei handelt es sich um ein Gemisch aus Sägemehl, Hobelspänen und Sand.

Wegen Verdachts auf Altlastengefahr gelangte C._____ am 13. Februar 1996 an das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau des Kantons Zürich (AGW, heute Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft [AWEL]). Ausserdem liess er die stoffliche Zusammensetzung einer Kunststoffmatte privat abklären; allerdings war die Herkunft der Proben unklar. In der Folge forderte die Baudirektion des Kantons Zürich, handelnd durch das AGW, die beiden Mieterinnen mit Verfügung vom 11. November 1997 auf, den Kunststoffbelag ausheben zu lassen und ihn einer gesetzeskonformen Entsorgung zuzuführen. Einen dagegen erhobenen Rekurs der Mieterinnen wies der Regierungsrat des Kantons Zürich am 3. Juni 1998 ab. Die hierauf eingelegte Beschwerde hiess

das Verwaltungsgericht am 18. November 1998 teilweise gut; es wies die Angelegenheit wegen mangelhafter Sachverhaltsfeststellung und Gehörsverletzung zurück.
B.
Im Herbst 1999 führte das AWEL einen Augenschein durch und liess die dabei erhobenen Proben der Kunststoffmatten auf deren Brüchigkeit und Gehalt an Schadstoffen überprüfen. Gestützt darauf forderte es die Mieterinnen im April 2000 auf, die schadstoffhaltigen Matten bis spätestens Ende März 2003 (Ablauf des Mietvertrages) zu entsorgen. Die Mieterinnen kamen weder dieser Aufforderung noch der vom AWEL im Juli und Dezember 2003 verlangten Vorlage eines Entsorgungskonzepts nach. Daraufhin erliess die Baudirektion am 21. Juni 2004 eine Verfügung, mit der sie die Mieterinnen verpflichtete, bis Ende August 2004 ein Entsorgungskonzept einzureichen (Dispositiv Ziffer II) und die Matten bis Ende Dezember 2004 auszuheben und fachgerecht zu entsorgen (Dispositiv Ziffer I).

Gegen die Verfügung rekurrierten die Mieterinnen an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser hiess den Rekurs mit Beschluss vom 1. Dezember 2004 gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Streitsache zur weiteren Abklärung des Sachverhalts und zum Neuentscheid im Sinne der Erwägungen an die Baudirektion zurück.

Gegen den vorerwähnten Beschluss des Regierungsrats erhob D._____, welche zwischenzeitlich das Eigentum am streitbetroffenen Grundstück erworben hatte, Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 17. Juni 2005 gut, hob den angefochtenen Beschluss des Regierungsrats auf und bestätigte die Verfügung der Baudirektion vom 21. Juni 2004 mit Ausnahme der in den Dispositiv-Ziffern I und II genannten Fristen. Diese setzte das Verwaltungsgericht neu auf sechs bzw. zwei Monate ab Rechtskraft seines Entscheids fest.
C.
Hiergegen führen A._____ und B._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und es sei damit der Beschluss des Regierungsrats vom 1. Dezember 2004 insoweit zu bestätigen, als die Sache zur weiteren Abklärung des Sachverhalts an die Baudirektion zurückgewiesen werde. Ferner sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerinnen nicht Inhaberinnen der Dämpfungsmatten seien.

D._____ als Beschwerdegegnerin beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen und es sei der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 17. Juni 2005 zu bestätigen. Die Baudirektion hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Verwaltungsgericht ersucht um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Umweltschutz (BAFU, früher BUWAL), teilt im Ergebnis die Auffassung des Verwaltungsgerichts.
D.
Mit Verfügung vom 5. Oktober 2005 hat der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufschiebende Wirkung beigelegt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid, der sich im Wesentlichen auf das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) und dessen Ausführungsrecht sowie auf das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) stützt. Hiergegen steht grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen (Art. 97 Abs. 1 OG i.V.m. Art. 5 VwVG; Art. 98 lit. g OG). Als vor Vorinstanz unterlegene Partei sind die Beschwerdeführerinnen durch den angefochtenen Entscheid betroffen und daher legitimiert, dessen Aufhebung oder Änderung zu verlangen (Art. 103 lit. a OG). Auf ihre im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist grundsätzlich einzutreten.
1.2 Nicht einzutreten ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insoweit, als die Beschwerdeführerinnen die gerichtliche Feststellung verlangen, sie seien nicht Inhaberinnen der Dämpfungsmatten. Diese Frage ist im Rahmen des Hauptantrages zu prüfen, der auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids lautet. Die Beschwerdeführerinnen haben bei dieser verfahrensrechtlichen Konstellation kein schutzwürdiges Interesse an der selbst-

ständigen gerichtlichen Beurteilung des genannten Feststellungsbegehrens (vgl. BGE 123 II 359 E. 1c S. 362 mit Hinweisen).
1.3 Auf den 1. Januar 2006 ist die Verordnung vom 12. November 1986 über den Verkehr mit Sonderabfällen (aVVS; AS 1987 S. 55) aufgehoben worden; an deren Stelle ist die Verordnung vom 22. Juni 2005 über den Verkehr mit Abfällen (VeVA; SR 814.610) getreten. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat am 18. Oktober 2005, namentlich gestützt auf Art. 2 VeVA, eine Verordnung mit Listen zum Verkehr mit Abfällen erlassen (SR 814.610.1); diese Verordnung ist ebenfalls auf den 1. Januar 2006 in Kraft getreten (vgl. AS 2005 S. 5149). Sie enthält in Anhang 1 das in Art. 2 VeVA vorgesehene Abfallverzeichnis; dieses ersetzt, soweit es Sonderabfälle betrifft, die Liste und Codes der Sonderabfälle gemäss Anhang 2 der aVVS.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Änderungen umweltrechtlicher Erlasse um der öffentlichen Ordnung willen auf alle noch nicht (letztinstanzlich) abgeschlossenen Verfahren anzuwenden BGE 127 II 306 E. 7c S. 316 mit Hinweisen); dies gilt auch für Verordnungsrecht (BGE 125 II 591 E. 5e/aa S. 598). Für den vorliegenden Fall sind somit die VeVA und das neue Abfallverzeichnis gemäss Ausführungsverordnung des UVEK massgeblich. Wie die folgenden Erwägungen zeigen werden, kommt der Neuerung aber keine streitentscheidende Bedeutung zu (vgl. namentlich E. 3.4 hiernach).
2.
Dem Bundesgericht steht grundsätzlich eine umfassende Sachverhaltskontrolle zu (Art. 104 lit. b OG). Hat jedoch - wie hier - als Vorinstanz eine richterliche Behörde entschieden, ist das Bundesgericht an die Feststellung des Sachverhalts gebunden, soweit diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgte (Art. 105 Abs. 2 OG).
2.1 Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, im angefochtenen Entscheid werde der Sachverhalt nur unvollständig und zum Teil irreführend festgehalten. Dies betreffe insbesondere die Darstellung des Dressurvierecks, wonach die Fläche unter anderem mit den Kunststoffmatten belegt worden sei. In Tat und Wahrheit sei nicht die Fläche von 20 x 60 m auf einer Weide derart belegt worden; vielmehr habe der Boden vorgängig ausgehoben werden müssen, worauf die Vliesmatte (Folie), die Schotterschicht, die Dämpfungsschicht und die Tretschicht in diesen Boden eingearbeitet worden seien.

Sofern die Beschwerdeführerinnen damit geltend machen wollen, das Verwaltungsgericht habe seinem Entscheid einen unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt zugrunde gelegt, trifft dies offensichtlich nicht zu. So erwog das Verwaltungsgericht, nach Entfernung der Tretschicht liessen sich die auf einer Kiesschicht aufgelegten Matten - abgesehen vom beachtlichen Gewicht - ohne grösseren Aufwand vom Boden wegnehmen. Dabei verwies es auf die Fotodokumentation des AWEL; sie stammt von dessen Augenschein am 8. September 1999. Daraus sind der Aufbau des Dressurvierecks und die hierbei verwendeten Materialien klar ersichtlich. Dem Verwaltungsgericht war keineswegs entgangen, dass vor dem Einbringen der Materialien das Erdreich auf eine gewisse Tiefe ausgehoben worden war. Der diesbezügliche Einwand der Beschwerdeführerinnen ist unbegründet.
2.2 Die Beschwerdeführerinnen bestreiten nicht, dass die Kunststoffmatten polychlorierte Biphenyle (PCB) enthalten. Hingegen stellen sie sich auf den Standpunkt, diese könnten vorliegend nicht über die Luft entweichen und demzufolge auch nicht von Menschen und Tieren über Haut und Lunge aufgenommen werden. Zur Begründung bringen die Beschwerdeführerinnen vor, PCB werde biologisch kaum abgebaut und die Matten seien nicht auf dem freien Feld verlegt, sondern in das Dressurviereck eingebaut worden.

Das Verwaltungsgericht hat sich bei der Beurteilung der vom Chemikaliengemisch PCB ausgehenden Gesundheitsgefährdung auf die Meinung verschiedener staatlichen Fachstellen abgestützt. Danach vermag der geringe biologische Abbau von PCB nichts daran zu ändern, dass dieses Gemisch über die Luft entweicht und dadurch eine hohe Gefahr für die Gesundheit von Menschen und Tieren darstellt. Vorliegend sind die mit PCB durchsetzten Kunststoffmatten bloss mit einem ca. 10 cm hohen, lockeren Gemisch aus Sägemehl, Hobelspänen und Sand (Tretschicht) bedeckt. Dass ein derartiges Gemisch die Luftdurchlässigkeit nicht zu unterbinden vermag, ist nahe liegend und bedurfte keiner speziellen Untersuchung. Die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass PCB auch im hier umstrittenen Fall über die Luft entweichen kann, ist somit unter dem Gesichtspunkt von Art. 105 Abs. 2 OG nicht zu beanstanden.

3.
In materiell-rechtlicher Hinsicht machen die Beschwerdeführerinnen zunächst geltend, die verwendeten Kunststoffmatten seien entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht als Abfall zu qualifizieren, da es sich bei ihnen nicht um bewegliche Sachen handle. Die Verpflichtung zu deren Entsorgung verletze daher Bundesrecht (Art. 642 und 671 ZGB). Zudem bringen sie vor, selbst wenn es sich bei den Matten um bewegliche Sachen handeln würde, läge kein Abfall im objektiven Sinn vor, weshalb sich eine sofortige Entsorgung nicht rechtfertigen lasse.
3.1 Gemäss Art. 7 Abs. 6 USG sind Abfälle bewegliche Sachen, deren sich der Inhaber entledigt oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse liegt. Die Beschränkung von Abfällen auf bewegliche Sachen hat ihren Grund darin, dass nur sie der Entsorgung im Sinne des USG zugeführt werden können. Liegt verunreinigter Boden vor, ist dies naturgemäss erst möglich, wenn er ausgehoben und damit zur beweglichen Sache wird. Umgekehrt verliert eine bewegliche Sache die Abfalleigenschaft, sobald sie - z.B. als Folge baulicher Vorkehrungen bei ihrer Ablagerung - mit dem Boden fest verbunden und kraft Akzessionsprinzip Bestandteil des Grundstücks wird (Ursula Brunner/ Pierre Tschannen, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz [Kommentar USG], 2000, Vorbemerkungen zu Art. 30-32e N. 33).
3.2 Das Verwaltungsgericht erwog, zwischen den Kunststoffmatten und dem Boden fehle es an einer festen und dauerhaften Verbindung. Nach Entfernung der aus einem lockeren Gemisch bestehenden Tretschicht (vgl. E. 2.2) liessen sich die einzelnen Matten - abgesehen vom beachtlichen Gewicht - ohne grösseren Aufwand vom Boden wegnehmen. An der relativ einfachen Entfernbarkeit der Matten vermöge auch der Umstand nichts zu ändern, dass sie sich schon mehrere Jahre auf dem Grundstück befänden. Zudem sei die Wiese auf eigene Rechnung und Gefahr der Mieterschaft mit Matten belegt worden, was ebenfalls gegen ihre Bestandteileigenschaft spreche.

Die Beschwerdeführerinnen halten diesen Ausführungen entgegen, die Matten seien aufgrund einer Vereinbarung im Rahmen der Erstellung des Dressurvierecks in den Boden des Vermieters eingebaut worden, wobei dieser Zustand seit 13 Jahren bestehe. Die Matten stellten Bestandteile des Grundstücks im Sinne von Art. 642 Abs. 2 sowie Art. 671 Abs. 1 ZGB dar und seien demzufolge keine bewegliche Sachen. Diese Rechtslage sei den Parteien bekannt gewesen, weshalb sie vereinbart hätten, dass der Vermieter bzw. Grundeigentümer den Mieterinnen die Erstellungskosten teilweise ersetzen werde, sofern die Mietdauer weniger als 10 Jahre betragen sollte. Auch wenn der hierfür vorgesehene Zusatzvertrag nicht abgeschlossen worden sei, ändere dies nichts an der Tatsache, dass selbst die Vereinbarung im Mietvertrag zum Ausdruck bringe, das Dressurviereck sei Bestandteil des Bodens und damit Eigentum des Grundeigentümers geworden.
3.3 Die Beschwerdeführerinnen legen den in Art. 7 Abs. 6 USG verwendeten Begriff "bewegliche Sachen" ausschliesslich unter zivilrechtlichen Gesichtspunkten aus. Hierbei verkennen sie die umweltschutzrechtliche Zielsetzung der Bestimmung.
3.3.1 Im Zivilrecht bezweckt das in Art. 642 Abs. 1 ZGB zum Ausdruck gebrachte Akzessionsprinzip, zusammengehörige Sachen rechtlich in adäquater Weise zu erfassen (Wolfgang Wiegand, Basler Kommentar, 2003, N. 2 zu Art. 642 ZGB). Damit sollen u.a. der Rechtsverkehr erleichtert, die Rechtssicherheit erhöht und Sachwerte vor Beschädigung oder Zerstörung geschützt werden (Heinz Rey, Die Grundlagen des Sachenrechts und das Eigentum, 2. Aufl., Bern 2000, Rz. 399). Entsprechend dieser Zielsetzung hat der Gesetzgeber auch die Verwendung fremden Materials auf eigenem Boden oder eigenen Materials auf fremdem Boden sowie die sich daran anknüpfenden Rechtsfolgen in Art. 671 bis 673 ZGB geregelt (Rey, a.a.O., Rz. 401 f.; Wiegand, Basler Kommentar, Vorbemerkungen vor Art. 641 ZGB, N. 66). Nach dieser Regelung erwirbt der Grundeigentümer zwar das Eigentum an fremdem eingebautem Material zufolge Akzession (Art. 671 Abs. 1 i.V.m. Art. 667 Abs. 2 ZGB). Wenn der Einbau des fremden Materials aber ohne seinen Willen stattgefunden hat, so kann er dessen Wegschaffung auf Kosten des Bauenden verlangen (Art. 671 Abs. 3 ZGB). Art. 260a OR regelt die Vornahme von Änderungen an der Mietsache durch den Mieter; dafür ist die schriftliche Zustimmung durch den Vermieter erforderlich (Abs. 1). Hat der Vermieter zugestimmt, so kann er die Wiederherstellung des früheren Zustandes nur verlangen, wenn dies schriftlich vereinbart worden ist (Abs. 2). Ob der Vermieter hier zivilrechtlich die Entfernung der Kunststoffmatten auf Kosten der Mieterschaft verlangen könnte, muss nicht entschieden werden; die Entsorgung ist gestützt auf öffentliches Recht von der zuständigen Behörde angeordnet worden.
3.3.2 Im Gegensatz zum Sachenrecht geht es bei dem in Art. 7 Abs. 6 USG verwendeten Begriff "bewegliche Sache" nicht oder zumindest nicht in erster Linie um die Erleichterung des Rechtsverkehrs und die Erhöhung

der Rechtssicherheit. Vielmehr dient der Begriff hier als Abgrenzung zu den (unbeweglichen) Sachen, die naturgemäss nicht der Entsorgung im Sinne des USG zugeführt werden können. Der Begriff "Abfall" und damit auch der Begriff "bewegliche Sache" sind somit in erster Linie aus Sinn und Zweck der Umweltschutzgesetzgebung herzuleiten. Danach sollen Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften sowie die Gewässer, der Boden und die Luft vor durch Abfälle erzeugten schädlichen oder lästigen Einwirkungen geschützt werden (Art. 1 lit. a der Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 [TVA; SR 814.600]; vgl. zudem auch Art. 1 Abs. 1 USG). Dementsprechend hat der Gesetzgeber Vorschriften über die Behandlung bestimmter Abfälle erlassen (Art. 6 ff. TVA) und damit zum Ausdruck gebracht, dass sie soweit als möglich einer ordnungsgemässen Entsorgung zuzuführen sind. Der Begriff "bewegliche Sache" im Sinne von Art. 7 Abs. 6 USG ist folglich unter diesem Gesichtspunkt auszulegen; damit ist zugleich gesagt, dass der im Sachenrecht zu beachtenden wirtschaftlich-funktionellen Betrachtungsweise keine massgebende Bedeutung zukommt. Dies schliesst allerdings nicht aus, den sachenrechtlichen Begriff der beweglichen Sache und des Bestandteils bei der Anwendung der Umweltschutzgesetzgebung hilfsweise beizuziehen.

3.3.3 Die Beschwerdeführerinnen berufen sich für ihr Verständnis, was bewegliche Sachen im Sinne des Abfallbegriffs sind, auf Brunner/ Tschannen (Kommentar USG, Vorbem. zu Art. 30-32e N. 33). Dabei übersehen sie, dass diese Autoren ausdrücklich eine feste Verbindung mit dem Boden verlangen, damit die bewegliche Sache diese Eigenschaft verliert und kraft Akzessionsprinzip zum Bestandteil des Grundstücks im Sinne von Art. 671 ZGB wird. Daraus folgt implizit, dass nach deren (zutreffenden) Auffassung eine bloss lose physische Verbindung die Bestandteileigenschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 6 USG nicht zu begründen vermag, selbst wenn die Nebensache mit der Hauptsache in einer wirtschaftlich-funktionell engen Beziehung steht. Der Grund für diese vom sachenrechtlichen Begriff abweichende Betrachtungsweise liegt darin, dass bloss lose Verbindungen in der Regel ohne besonderen Aufwand und Nachteil für die Hauptsache entfernt und die Nebensache damit entsprechend Sinn und Zweck der Abfallbewirtschaftung der Entsorgung zugeführt werden kann.

3.3.4 Vorliegend steht unbestrittenermassen fest, dass die Kunststoffmatten auf ein Schotter- bzw. Kiesbett gelegt und mit einer lockeren Tretschicht bedeckt wurden. Allein dadurch entstand jedoch noch keine feste Verbindung mit dem Boden; dazu hätte es vielmehr einer derartigen Zusammenführung bedurft, dass die Trennung der Matten vom Boden nicht ohne deren weitgehende Beschädigung vorgenommen werden könnte. Dies ist indessen nach den auch von den Beschwerdeführerinnen nicht in Abrede gestellten Feststellungen des Verwaltungsgerichts nicht der Fall. Soweit sie eine feste Verbindung der Matten mit dem Boden darin erblicken, dass dieser vor der Herstellung des Dressurvierecks abgetragen werden musste, ist ihnen nicht zu folgen. So vermag dieser Umstand nichts daran zu ändern, dass die Matten nach Einbringen einer Folie und der Schotterschicht bloss auf diese verlegt worden sind und eine Verbindung mit dem Boden einzig aufgrund der Schwerkraft besteht. Da eine feste Verbindung zwischen den Kunststoffmatten und dem Boden zu verneinen ist und sich diese ohne weiteres der Entsorgung zuführen lassen, sind sie als bewegliche Sachen im Sinne von Art. 7 Abs. 6 USG zu qualifizieren. Die Berufung der Beschwerdeführerinnen auf den
sachenrechtlichen Begriff der beweglichen Sache vermag daran aus den dargelegten Gründen nichts zu ändern.

3.4

3.4.1 Nach der Legaldefinition von Art. 7 Abs. 6 USG verlangt der Begriff "Abfall" nebst einer beweglichen Sache, dass sich der Inhaber ihrer entledigt ("subjektiver Abfallbegriff") oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse liegt ("objektiver Abfallbegriff"; vgl. zu diesen beiden Begriffen: BGE 123 II 359 E. 4b S. 363; Brunner/Tschannen, Kommentar USG, Vorbem. zu Art. 30-32e N. 35 ff.). Vorliegend ist unbestritten, dass bezüglich der Kunststoffmatten einzig der objektive Abfallbegriff zur Diskussion steht. Es ist somit als Nächstes zu prüfen, ob das öffentliche Interesse deren Entsorgung gebietet.

3.4.2 Ein öffentliches Entsorgungsinteresse ist zu bejahen, wenn (kumulativ) die Sache nicht mehr bestimmungsgemäss verwendet wird, sie in ihrem aktuellen Zustand die Umwelt konkret gefährdet oder in Zukunft konkret gefährden kann und diese Gefährdung sich nicht anders als durch geordnete Entsorgung beheben lässt (Brunner/ Tschannen, Kommentar USG, Vorbem. zu Art. 30-32e N. 35). Handelt es sich um Sonderabfälle im Sinne des Abfallverzeichnisses nach Art. 2 VeVA, ist deren Entsorgung in aller Regel im öffentlichen Interesse geboten (vgl. BGE 123 II 359 E. 4b/cc S. 365 zur Rechtslage unter der aVVS).

3.4.3 Das AWEL stellte gemäss seinem Untersuchungsbericht vom 25. Oktober 1999 fest, dass die Kunststoffmatten einen stark erhöhten Zinkgehalt aufweisen. Der in Anhang 1 der TVA für Inertstoffe massgebliche Grenzwert werde um das 18-fache überschritten. Ausserdem werde der Richtwert für den Gehalt an PCB gemäss der Richtlinie des BUWAL für die Verwertung, Behandlung und Ablagerung von Aushub-, Abraum- und

Ausbruchmaterial (Aushubrichtlinie) von 1999 um das 80-fache überschritten. Der PCB-Anteil betrage 8,33 mg pro Kilogramm Trockenmatte. Das Verwaltungsgericht erwog, bei einem Gesamtgewicht aller Matten von 36'000 kg ergebe sich über die ganze Fläche hinweg eine PCB-Menge von knapp 300 Gramm. Es erkannte, die Kunststoffmatten würden aufgrund der enthaltenen Isolationsrückstände aus der Verwertung von Kabelresten unter Code 1821 und wegen des hohen PCB-Gehalts zudem unter Code 3060 des Anhangs 2 zur aVVS fallen; die Matten seien als Sonderabfall zu behandeln und entsorgen.
3.4.4 Die Beschwerdeführerinnen bestreiten die Feststellungen des AWEL nicht. Hingegen widersprechen sie der Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass Sonderabfall im Allgemeinen den objektiven Abfallbegriff erfülle und dessen Entsorgung daher regelmässig im öffentlichen Interesse geboten sei. Die in der Liste der Sonderabfälle bezeichneten Stoffe seien nicht grundsätzlich Sonderabfall, sondern erst, wenn sie nicht mehr gebraucht würden und deshalb als Abfall zu entsorgen seien. Diese Begründung der Beschwerdeführerinnen beruht auf dem subjektiven Abfallbegriff. Damit lassen sie ausser Acht, dass es sich bei den in der Liste der Sonderabfälle erwähnten Stoffen nicht nur dann um Abfall im Sinne von Art. 7 Abs. 6 USG handelt, wenn sich der Inhaber ihrer entledigen will, sondern auch, wenn sie nebst weiteren kumulativen Voraussetzungen nicht mehr bestimmungsgemäss verwendet werden (objektiver Abfallbegriff, vgl. E. 3.4.1 hiervor).
3.4.5 Vorliegend ist zu Recht unbestritten geblieben, dass die Verarbeitung von Kabelresten in den Kunststoffmatten keine bestimmungsgemässe Verwendung darstellt. Die darin enthaltenen Isolationsrückstände fallen unter Code 191297 des neuen Abfallverzeichnisses nach Art. 2 VeVA. Dieser Code ist als Sonderabfall klassiert und die Umschreibung stimmt mit Code 1821 gemäss Anhang 2 aVVS überein. Für die Beurteilung des Materials als Sonderabfall spielt es keine wesentliche Rolle, ob eine Wiederverwendung des Kunststoffanteils von Kabelresten für sich allein, z.B. als Streugut in Granulatform für Reitställe (vgl. BGE 117 Ib 414), oder als gepresste Bestandteile der betroffenen Matten zur Frage steht; ebenso wenig kommt es darauf an, dass die Matten nicht nur aus Kabelresten bestehen. Das Bundesamt für Umwelt weist in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass es bis Ende 2004 keine Exporte von Rückständen aus der Verwertung von Kabeln zu Plastik-Recycling-Firmen erlaubt hat, weil die Herstellung von Gegenständen mit solchem Granulat als nicht umweltverträgliche Entsorgung von Sonderabfall eingestuft worden ist.

Das neue Abfallverzeichnis des Bundes enthält keinen allgemein gehaltenen Code mehr, der dem Code 3060 des Anhangs 2 zur aVVS ("mit PCB oder PCT verunreinigte Materialien und Geräte") entspricht. Da vorliegend Code 191297 bereits eine Klassierung als Sonderabfall erlaubt, muss nicht geklärt werden, ob wegen des PCB-Gehalts ein weiterer Abfallcode in Frage kommt (vgl. BGE 117 Ib 414 E. 4c S. 422 bezüglich der Zuordnung gemäss Anhang 2 zur aVVS). Im Übrigen braucht auch auf die von den Beschwerdeführerinnen angestellten Überlegungen zur Einstufung asbesthaltiger Abfälle nicht näher eingegangen zu werden. Die hier betroffenen Rückstände aus Kabelresten lassen sich weder in ihrer Beschaffenheit noch in ihrer umwelt- bzw. gesundheitsschädigenden Wirkung mit Asbest vergleichen.
3.4.6 Zu Recht hat das Verwaltungsgericht aber erkannt, dass die Matten gerade auch wegen des hohen vorhandenen PCB-Anteils entsorgt werden müssen. Wenn es dafür auf die erwähnte Aushubrichtlinie (vgl. E. 3.4.3) abgestellt hat, ist dies nicht zu beanstanden. Obwohl 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 vom 29. November 2005, E. 2.3, in: URP 2006 S. 174, mit weiterem Hinweis). Der Richtwert dieser Richtlinie für PCB kann vorliegend als Massstab für die Umwelt- und Gesundheitsbelastung berücksichtigt werden. Die Beschwerdeführerinnen stimmen der Vorinstanz denn auch grundsätzlich darin zu, dass es sich bei PCB um ein giftiges Chemikaliengemisch handelt, das durch die Gesetzgebung vermieden bzw. eliminiert werden soll. Vorliegend steht fest, dass das in den Matten enthaltene PCB über die Luft entweicht und dadurch eine konkrete Gefährdung für Menschen und Tiere bewirkt (vgl. E. 2.2 hiervor). Dass sich diese Gefährdung nicht anders als durch eine geordnete Entsorgung beheben lässt, ist offenkundig. Die umstrittenen Matten
fallen unter den objektiven Abfallbegriff.
4.
4.1 Nach dem Gesagten stellen die Kunststoffmatten bewegliche Sachen dar, die aufgrund der darin enthaltenen, schadstoffhaltigen Isolationsrückstände aus der Verwertung von Kabelresten und insbesondere auch wegen des hohen PCB-Gehalts objektiv als Abfall zu qualifizieren sind; an ihrer Entsorgung besteht daher grundsätzlich ein öffentliches Interesse. Gründe, welche vorliegend ausnahmsweise zu einem Entsorgungsverzicht führen

könnten, sind nicht ersichtlich. Insbesondere sind die von den Beschwerdeführerinnen vorgebrachten Argumente der bis anhin fehlenden Zersetzung der Matten und Belastung des Untergrundes durch Schadstoffe nicht geeignet, ein öffentliches Entsorgungsinteresse zu verneinen. Die umstrittenen Matten erfüllen den objektiven Abfallbegriff im Sinne von Art. 7 Abs. 6 USG und müssen gemäss Art. 30 Abs. 3 USG umweltverträglich entsorgt werden. Soweit sich die von der Baudirektion verfügte Entsorgung auf diese Bestimmungen abstützt, beruht sie nach der zutreffenden Feststellung des Verwaltungsgerichts somit auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage.
4.2 Als weitere (selbstständige) Rechtsgrundlage für die Entsorgung der Kunststoffmatten bezeichnete das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit der Baudirektion Art. 3 und Art. 6 Abs. 2 GSchG. Zur Begründung führte es an, durch die Witterung komme es zu einem kontinuierlichen Abfluss von Niederschlagswasser, das geringe Anteile an PCB enthalte und ungehindert in das nächstgelegene Gewässer gelange. Damit entstehe zwar eine geringe, aber nicht vernachlässigbare Verunreinigung mit giftigem PCB über Jahre hinweg.

Die Beschwerdeführerinnen halten diesen Nachweis nicht als erbracht; sie machen insbesondere geltend, derartiges ergebe sich nicht aus dem Untersuchungsbericht des AWEL-Labors vom 25. Oktober 1999. Zum gleichen Ergebnis gelangte auch das Bundesamt für Umwelt. So hält es dazu in seiner Vernehmlassung fest, es lägen keine detaillierten Angaben über die Verhältnisse bezüglich der weiteren Abflusswege des Niederschlagswassers vor. Ob und in welchen Mengen allenfalls gelöste Schadstoffe aus den Kunststoffmatten in ein Gewässer gelangten und ob Art. 6 GSchG verletzt werde, könne aufgrund der vorliegenden Informationen nicht abschliessend beurteilt werden.

Bilden bereits die Abfallvorschriften im USG eine hinreichende gesetzliche Grundlage für eine Entsorgung der umstrittenen Matten (vgl. E. 4.1 hiervor), kann offen bleiben, ob sich diese Massnahme zusätzlich auch auf Art. 3 und 6 GSchG abstützen lässt. Auf die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen braucht daher nicht weiter eingegangen zu werden.
5.
Umstritten ist des Weiteren, wen die Pflicht zur Entsorgung der Kunststoffmatten trifft. Während das Verwaltungsgericht die Beschwerdeführerinnen hierfür als verantwortlich bezeichnete, vertreten diese die Auffassung, der Grundeigentümer sei ins Recht zu fassen.
5.1 Gemäss Art. 31c Abs. 1 USG muss der Inhaber die Abfälle entsorgen, sofern es sich wie vorliegend nicht um Siedlungsabfälle handelt. Inhaber ist grundsätzlich, wer die tatsächliche Herrschaft über eine Sache hat, die nach Art. 7 Abs. 6 USG als Abfall gilt. Die tatsächliche Herrschaft liegt im faktischen Vermögen, die Sache ohne Rücksicht auf Recht oder Unrecht zu verwenden, zu verändern, zu zerstören, zu behalten oder weiterzugeben. Weder sachenrechtliche Qualifikationen (Eigentum, Besitz) noch die spezifische Störerfunktion sind massgeblich (BGE 119 Ib 492 E. 4b/cc S. 502; Urteil 1A.179/2002 vom 15. Oktober 2002, E. 3.2, erwähnt in: URP 2002 S. 798; Brunner/ Tschannen, Kommentar USG, Vorbem. zu Art. 30-32e N. 50; Ursula Brunner, Kommentar USG, 2001, N. 11 zu Art. 32; Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht II, Zürich 2001, S. 73). Nach Art. 32 Abs. 1 USG trägt der Inhaber der Abfälle, von hier nicht betroffenen Ausnahmen abgesehen, die Kosten der Entsorgung.
5.2 Das Verwaltungsgericht hat erwogen, als Mieterinnen hätten die Beschwerdeführerinnen über das Grundstück und damit auch über den von ihnen erstellten Trockenauslauf verfügt. Die dort abgelegten Kunststoffmatten könnten sie grundsätzlich auch wieder entfernen. An dieser Verfügungsmacht über das Grundstück ändere der Eigentümerwechsel nichts. Die Beschwerdeführerinnen würden den Begriff der Abfallinhaber im Sinne von Art. 31c und Art. 32 Abs. 1 USG erfüllen; es treffe sie sowohl die Entsorgungs- als auch die Kostentragungspflicht für die umweltrechtliche Massnahme.
5.3 Die von den Beschwerdeführerinnen dagegen vorgebrachten Einwände sind unbehelflich. Soweit sie die Abfalleigenschaft der Kunststoffmatten ablehnen, ist ihre Auffassung aus den vorstehend dargelegten Gründen unzutreffend (vgl. E. 3 und 4.1 hiervor). Den Beschwerdeführerinnen ist ebenso wenig zu folgen, soweit sie eine tatsächliche Herrschaft über die Kunststoffmatten bestreiten. Unbehelflich ist schliesslich auch der Einwand der Beschwerdeführerinnen, Art. 253 ff. OR verbiete ihnen, ohne Zustimmung des Vermieters Änderungen an der Sache vorzunehmen. Damit übergehen sie die Tatsache, dass sowohl der frühere als auch die derzeitige Eigentümerin ihr Interesse an der Beseitigung der Kunststoffmatten durch die Beschwerdeführerinnen klar bekundet haben und demzufolge von einer entsprechenden Einwilligung auszugehen ist. Die Vorbringen der

Beschwerdeführerinnen, mit denen sie dem Verwaltungsgericht eine Verletzung von Bundesrecht vorwerfen, weil es sie zur Entsorgung der umstrittenen Matten verpflichtet hat, erweisen sich durchwegs als unbegründet.
6.
Die Beschwerdeführerinnen machen schliesslich geltend, die Pflicht zur Entsorgung der Kunststoffmatten sei unverhältnismässig.
6.1 Die Sanktion der Beseitigung bzw. Wiederherstellung ist unzulässig, wenn die Abweichung gegenüber dem Gesetz gering ist und die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Betroffenen durch die Beseitigung entstünde, nicht zu rechtfertigen vermögen (BGE 111 Ib 213 E. 6b S. 224). Im Lichte dieser Rechtsprechung ist die verfügte Entsorgung der Kunststoffmatten nicht zu beanstanden, namentlich angesichts ihres hohen Gehalts an PCB (vgl. E. 3.4 hiervor). An ihrer möglichst raschen Entsorgung besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse. Dagegen spricht auch nicht das von den Beschwerdeführerinnen erwähnte Schreiben des AWEL vom 28. April 2000. So geht daraus hervor, dass dieses Amt damals die Frage der Dringlichkeit einzig unter dem Gesichtspunkt der Versprödung der Matten und der damit verbundenen Gefahr der Schadstoffauswaschung in den Untergrund beurteilte. Unberücksichtigt geblieben ist dabei jedoch die Entweichung von PCB über die Luft; diese Tatsache ist vorliegend entscheidend für die Dringlichkeit der angeordneten Entsorgungsmassnahme.
6.2 An privaten Interessen gegen eine rasche Entsorgung der Kunststoffmatten wird das Anliegen an der weiteren Benützungsmöglichkeit des Dressurvierecks bis zur Beendigung des Mietverhältnisses geltend gemacht. Dazu hat das Verwaltungsgericht gestützt auf die bei den Akten liegende Korrespondenz zu Recht festgestellt, dass die Beschwerdeführerinnen spätestens seit Ende April 2000 ernsthaft mit einer baldigen Entsorgung der Matten rechnen mussten. Mit der im vorliegenden Verfahren gegenteiligen Behauptung widersprechen sie ihren eigenen früheren Bekundungen in den Schreiben vom 27. Juli 1999 und vom 10. Januar 2000 an das AWEL. Die Beschwerdeführerinnen hatten demnach hinreichend Zeit, sich mit Blick auf ihre Existenzsicherung mit einer neuen, umweltgerechten Anlage zu befassen. Sodann verkennen sie, dass ihnen mit der angeordneten Entsorgungsmassnahme nicht der Betrieb des Dressurvierecks an sich untersagt wurde, sondern einzig die weitere Verwendung der dort verlegten schadstoffhaltigen Kunststoffmatten. Die Entfernung und Entsorgung dieser Matten sowie die Neueinrichtung des Dressurvierecks mit einem neuen Dämpfungsbelag soll nach Angabe der Beschwerdeführerinnen gegen Fr. 100'000.– kosten. Auch wenn es sich hierbei um einen
erheblichen Betrag handelt, gilt es zu berücksichtigen, dass die Kunststoffmatten während mehr als zehn Jahren gebraucht und damit wohl weitgehend amortisiert werden konnten.
6.3 Insgesamt erscheinen die privaten Interessen nicht derart gewichtig, als dass sie das entgegenstehende öffentliche Interesse an der umweltgerechten Entsorgung der Kunststoffmatten innert der vom Verwaltungsgericht angesetzten Frist zu überwiegen vermöchten. Dass das Mietverhältnis gekündigt wurde und zurzeit offenbar ein Verfahren betreffend Mieterstreckung hängig ist, führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Beschwerde erweist sich folglich auch als unbegründet, soweit eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gerügt wird.
7.
7.1 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die verfügte Entsorgung der Kunststoffmatten weder in sachlicher noch zeitlicher Hinsicht zu beanstanden ist. Dasselbe trifft auch zu, soweit diesbezüglich die Beschwerdeführerinnen ins Recht gefasst worden sind. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
7.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 7 OG). Sie haben zudem die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftbarkeit angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 und 5 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerinnen haben unter solidarischer Haftbarkeit die Beschwerdegegnerin für das bundesge-

richtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Baudirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. April 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: