Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.224/2006
1P.704/2006 /ggs

Urteil vom 25. Juni 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
X._____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Gieri Caviezel,

gegen

Gemeinde Silvaplana, 7513 Silvaplana, vertreten
durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,
Amt für Natur und Umwelt des Kantons Graubünden, Gürtelstrasse 89, 7001 Chur,
Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden, Grabenstrasse 1, 7001 Chur,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden,
4. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Baute ausserhalb der Bauzone,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde (1A.224/2006) und staatsrechtliche Beschwerde (1P.704/2006) gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer, vom 28. Juni 2006.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG ist Eigentümerin der Parzelle 379, im Gebiet Ils Plauns der Gemeinde Silvaplana, direkt angrenzend an den Flusslauf des Inns. Das Grundstück ist der Landwirtschaftszone zugeteilt und mit einer Gewässerschutzzone (Schutzzone 2) überlagert. Es ist der Y._____ AG vermietet und wird von dieser als Lagerplatz für Baumaterialien und -geräte benutzt.

Die Parzelle war der Y._____ AG 1977 vom Tiefbauamt des Kantons Graubünden zugewiesen worden, als Realersatz für zwei Parzellen (Nrn. 1738 und 1754), die für den Bau der Umfahrungsstrasse Champfèr beansprucht wurden.

In rund 40 m Entfernung zur Parzelle 379 befindet sich das Grundwasserpumpwerk (Champfèr I); auf der gegenüberliegenden Flussseite, in ca. 80 m Entfernung, liegt das Pumpwerk Champfèr II. Beide Anlagen dienen der Frischwasserversorgung der Gemeinde St. Moritz und sind der Schutzzone 1 zugewiesen.
B.
Mit Schreiben vom 5. Juli 1979 teilte die Gemeinde Silvaplana der Y._____ AG mit, dass der Gemeindevorstand gestützt auf das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (aGschG) beschlossen habe, keine Ablagerung von Material mehr in der Grundwasserzone zu gestatten. Daraufhin erwiderte die Y._____ AG, sie werde selbstverständlich keine festen oder flüssigen Stoffe lagern, welche das Grundwasser gefährden, werde jedoch ihr Grundstück weiterhin zur Lagerung von Baumaschinen

und Materialien benutzen.
C.
Am 12. November 2004 teilte die Gemeinde Silvaplana der Y._____ AG mit, die Parzelle 379 befinde sich in einer Gewässerschutzzone, weshalb die Materialdeponie bewilligungspflichtig sei. Bei der Gemeindeverwaltung seien keine Bewilligungsunterlagen gefunden worden. Sollte auch die Y._____ AG keine Bewilligungsdokumente besitzen, müsste die Materialdeponie bis Ende 2005 geschlossen und wieder instand gesetzt werden. Die Y._____ AG entgegnete am 24. November 2004, der Lagerplatz sei ein wichtiger Bestandteil ihres Unternehmens, weshalb der Betrieb dort weitergeführt werde.
D.
Im Auftrag der Gemeinde St. Moritz erstellte die CSD Ingenieure und Geologen AG, Thusis, am 1. März 2005 einen Fachbericht zum Gefährdungspotential der Materialdeponie für das Grundwasser. Sie kam zum Ergebnis, dass ein hohes Gefährdungspotential bestehe, und empfahl, die Aufhebung des Umschlagplatzes und der Zwischendeponie auf Parzelle 379 möglichst rasch zu veranlassen. Dieser Bericht wurde der X._____ AG zur Kenntnis gebracht und es wurde ihr Gelegenheit gegeben, dazu Stellung zu nehmen.
E.
Mit Verfügung vom 13. Dezember 2005 beschloss die Gemeinde Silvaplana die Schliessung der Materialdeponie auf Parzelle 379 per Ende 2005, sowie ein generelles Verbot für jede Lagerung von Materialien bzw. jedes Abstellen von Fahrzeugen und Gerätschaften. Der Platz sei bis Ende Mai 2006 zu räumen.
F.
Dagegen erhob die X._____ AG am 17. Januar 2006 Rekurs beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses wies den Rekurs am 28. Juni 2006 ab und setzte die Frist zur Aufhebung und Räumung der Parzelle Nr. 379 auf den 30. Juni 2007 fest.
G.
Dagegen gelangte die X._____ AG am 18. Oktober 2006 mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei ihr die Benutzung der Parzelle Nr. 379 als Lagerplatz weiter zu gestatten, eventualiter nach Anordnung sichernder Massnahmen. Subeventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Überdies sei der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu erteilen.
H.
Die Gemeinde Silvaplana, das kantonale Amt für Natur und Umwelt (ANU/GR), das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE/GR) und das Verwaltungsgericht beantragen, die Beschwerden seien abzuweisen.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hält in seiner Vernehmlassung fest, dass der Material- und Maschinenlagerplatz in der Grundwasserschutzzone S2 eine Gefährdung der Trinkwassernutzung darstellte und deshalb aus Sicht der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung innert angemessener Frist entfernt werden müsse. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.
In ihrer Stellungnahme vom 8. Mai 2007 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest.
I.
Mit Verfügung vom 23. November 2006 wurde das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung als derzeit unbegründet abgewiesen und in Aussicht gestellt, das Gesuch im Verlauf des Monats Juni 2007, vor dem Räumungszeitpunkt, neu zu beurteilen, falls das Verfahren bis dahin noch nicht abgeschlossen sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das angefochtene Urteil ist vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ergangen. Auf das bundesgerichtliche Beschwerdeverfahren bleiben daher die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG) weiterhin anwendbar (Art. 132 Abs. 1 BGG).
Der angefochtene Entscheid stützt sich u.a. auf das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) und die hierzu ergangenen Ausführungsbestimmungen des Bundes und des Kantons, und damit auf Bundesverwaltungsrecht. Damit liegt eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG vor, gegen welche die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich offen steht (Art. 97 Abs. 1 OG). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zudem nach Art. 34 Abs. 1 RPG (in der bis zum 1. Januar 2007 geltenden Fassung)

zulässig, da die Nutzung einer ausserhalb der Bauzone gelegenen Parzelle streitig ist und die Beschwerdeführerin sich hierfür auf Art. 24c RPG beruft.

Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich der von der Beschwerdeführerin angerufenen verfassungsmässigen Rechte (Eigentumsgarantie, Wahrung von Treu und Glauben) geltend gemacht werden (Art. 104 Abs. 1 lit. a OG). Für die subsidiäre staatsrechtliche Beschwerde (Art. 84 Abs. 2 OG) bleibt daher kein Raum. Die in der staatsrechtlichen Beschwerde vorgebrachten Rügen sind im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erörtern.
Da alle Sachurteilsvoraussetzungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorliegen, ist auf diese einzutreten.
2.
Das Verwaltungsgericht hielt im angefochtenen Entscheid fest, dass der Material- und Gerätelagerplatz heute eindeutig nicht mehr bewilligungsfähig sei, weil ein solcher Betrieb Art. 24 ff. RPG, Art. 21 GSchG, Art. 37 des kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 6. Dezember 2004 (KRG), Art. 37 des Baugesetzes der Gemeinde Silvaplana vom 25. Februar 2004 und Art. 6 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) widerspreche. Die strittige gewerbliche Nutzung der Parzelle 379 sei auch nie rechtsgültig bewilligt worden, weshalb sie weder formell noch materiell rechtskonform sei.
2.1 Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, der Lagerplatz sei seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt worden und sei deshalb gemäss Art. 24c RPG in seinem Bestand grundsätzlich zu schützen.

Bei der ersatzweisen Zuweisung der Parzelle Nr. 379 sei den Behörden bekannt gewesen, dass das neue Grundstück wieder als Lagerplatz für Baumaterial benutzt werden sollte. Die Rechtsvorgängerin der Beschwerdeführerin habe deshalb nach Treu und Glauben davon ausgehen dürfen, dass der Lagerplatz nach der damals gültigen Gesetzgebung rechtmässig sei und keiner weiteren Bewilligungen bedürfe, bzw. dass mit der ersatzweisen Zuweisung des Grundstücks auch die entsprechende Bewilligung für die Erstellung und den Betrieb des Lagerplatzes erteilt worden sei.

1977 sei weder das RPG in Kraft gewesen, noch sei das Grundstück einer Schutzzone gemäss Gewässerschutzgesetz zugewiesen gewesen. Das damals gültige kantonale Raumplanungsgesetz vom 20. Mai 1973 (aKRG) habe in Art. 29 lediglich allgemein von Gebieten im Bereich von bedeutenden Grundwasser- und Quellvorkommen gesprochen, ohne dafür konkrete Massnahmen vorzusehen. Auch das Gewässerschutzgesetz habe in der damaligen Fassung nicht die detaillierten Regelungen enthalten, die heute gelten; jedenfalls seien gestützt darauf keine Massnahmen getroffen worden, welche die Errichtung und den Betrieb des Lagerplatzes auf Parzelle Nr. 379 verunmöglicht oder behindert hätten.
2.2 Der Anwendungsbereich von Art. 24c RPG ist auf Bauten und Anlagen beschränkt, die nicht mehr zonenkonform, d.h. durch eine nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen zonenwidrig geworden sind (Art. 41 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]). Die Bestandesgarantie nach Art. 24c RPG erstreckt sich damit nur auf Bauten, die seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt und aufgrund einer späteren Rechtsänderung zonenwidrig geworden sind (BGE 129 II 396 E. 4.2.1 S. 398 mit Hinweisen).

"Seinerzeit" erstellte Bauten sind in erster Linie solche, die vor dem 1. Juli 1972 erstellt wurden, d.h. vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (aGSchG; AS 1972 I 950). Nach dem 1. Juli 1972 erstellte Bauten und Anlagen fallen namentlich dann in den Anwendungsbereich von Art. 24c RPG, wenn sie aufgrund einer Zonenplanänderung von der Bauzone in eine Nichtbauzone gelangten (vgl. zum Ganzen BGE 129 II 396 E. 4.2.1 S. 398 f. mit Hinweisen).
2.3 Der umstrittene Lagerplatz wurde 1977 eingerichtet, nach Inkrafttreten des aGSchG. Nach dem Zonenplan der Gemeinde Silvaplana vom 30. März 1976 (genehmigt am 23. August 1976) war die Parzelle Nr. 379 damals einer Landschafts- und Uferschutzzone sowie einer Schutzzone um eine bestehende Grundwasserfassung zugeteilt. Zudem wurde die Parzelle von der Verordnung über den Schutz der Oberengadiner Seenlandschaft vom 2. Juni 1972 erfasst und befand sich zum erwähnten Zeitpunkt in einem provisorischen Schutzgebiet im Sinne des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972. Schliesslich war (und ist) sie Bestandteil des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von

nationaler Bedeutung (BLN-Objekt Nr. 1908).
2.4 Bereits nach damaligem Recht bedurften die Errichtung und der Betrieb von Ablagerungsplätzen wie auch Terrainveränderungen einer Baubewilligung (so ausdrücklich Art. 85 Abs. 1 lit. m und n des Baugesetzes der Gemeinde Silvaplana vom 30. März 1976; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 lit. b aKRG); vorab hätte die Zustimmung der kantonalen Fachstelle für Gewässerschutz gemäss Art. 20 aGSchG eingeholt werden müssen. Ein Bewilligungsverfahren ist jedoch nie durchgeführt und eine Baubewilligung nie erteilt worden. Die Zuweisung der Parzelle Nr. 379 durch das kantonale Tiefbauamt als Realersatz für die für die Umfahrungsstrasse beanspruchten Parzellen Nrn. 1738 und 1754 stellt offensichtlich keine Baubewilligung dar.
2.5 Der Lagerplatz wäre auch nach damaligem Recht nicht bewilligungsfähig gewesen. Das Bundesgericht hat bereits in BGE 104 Ib 374 E. 1c S. 377 entschieden, dass kein "sachlich begründetes Bedürfnis" i.S.v. Art. 20 aGSchG für die Errichtung eines Lagerplatzes für Baumaschinen und Baumaterialien ausserhalb der Bauzone bzw. des im generellen Kanalisationsprojekts abgegrenzten Gebiets bestehe. Schon aus diesem Grund hätte keine Baubewilligung für den streitigen Lagerplatz erteilt werden können, ganz abgesehen von den entgegenstehenden Interessen des Gewässer- und des Landschaftsschutzes.
2.6 Nach dem Gesagten hat das Verwaltungsgericht zu Recht entschieden, dass der umstrittene Lagerplatz formell und materiellrechtlich baurechtswidrig ist, weshalb sich die Beschwerdeführerin nicht auf Bestandesschutz berufen kann.
3.
Zu prüfen ist ferner, ob die Beschwerdeführerin aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben einen Anspruch auf Fortsetzung der Nutzung ihrer Parzelle als Lagerplatz ableiten kann (vgl. dazu BGE 132 II 21 E. 6 S. 35 ff.). Hierfür beruft sich die Beschwerdeführerin auf die 1977 erfolgte Zuweisung des Grundstücks als Realersatz für die vorher als Lagerplatz verwendeten Parzellen Nrn. 1738 und 1754 sowie auf die jahrelange Duldung des Lagerplatzes durch die Behörden.
3.1 Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Rechtsvorgängerin der Beschwerdeführerin schon im Jahre 1979 von der Gemeinde auf die Rechtswidrigkeit der Materialablagerung hingewiesen worden sei. Zwar sei anschliessend während 25 Jahren nichts mehr geschehen. Als fachkundige und verantwortungsbewusste Bauunternehmerin wäre die Rechtsvorgängerin der Beschwerdeführerin jedoch verpflichtet gewesen, sich bereits damals genauer über die nötigen Bewilligungen zu informieren bzw. sich mittels konkreter Zusagen zu vergewissern, dass eine Betriebsfortsetzung trotz des Beschlusses des Gemeindevorstands zulässig bleibe. Von einem berechtigten Vertrauen in den Fortbestand des Betriebs aufgrund irgendwelcher vertrauensbildender Massnahmen der Gemeinde könne daher keine Rede sein.
3.2 Diesen Ausführungen ist grundsätzlich zuzustimmen:

Die Y._____ AG als in der Baubranche tätiges Unternehmen musste wissen, dass sie für die Errichtung eines Lagerplatzes ausserhalb der Bauzone einer Bewilligung bedurfte, und dass die blosse Zuweisung der Parzelle durch das Tiefbauamt im Rahmen eines Landtauschverfahrens eine solche Bewilligung nicht ersetzen konnte. Insofern wäre sie verpflichtet gewesen, schon vor Einrichtung des Lagerplatzes 1977 ein Baugesuch einzureichen.

Spätestens nach dem Beschluss des Gemeindevorstands 1979, wonach die Materialablagerung aus Gewässerschutzgründen verboten wurde, hätte sie Anlass gehabt, die Rechtslage durch Einleitung eines nachträglichen Bewilligungsverfahrens zu klären.

Das blosse Untätigbleiben der Gemeinde nach 1979 kann - trotz der langen Zeitdauer von ca. 25 Jahren - eine formelle Baubewilligung nicht ersetzen. Dies gilt umso mehr, als hierfür auch die Zustimmung der kantonalen Behörden erforderlich gewesen wäre (vgl. Art. E. 2.4 zum alten Recht; seit Inkrafttreten des RPG ergibt sich dies aus Art. 25 Abs. 2 RPG). Dies musste auch der Beschwerdeführerin bzw. ihrer Rechtsvorgängerin bekannt sein.

Die Beschwerdeführerin kann sich daher schon mangels Gutgläubigkeit nicht auf Vertrauensschutz berufen (vgl. BGE 132 II 21 E. 6.2.2 S. 37 f.; Entscheid 1E.13/2004 vom 8. Februar 2005 E. 5.1, publ. in ZBl 107/2006 S. 439).
3.3 Zudem wiegen die öffentlichen Interessen im Bereich des Gewässerschutzes so schwer, dass ein Einschrei-

ten der Behörde, selbst gegenüber einem gutgläubigen Eigentümer, trotz langjähriger Duldung eines rechtswidrigen Zustands noch zulässig sein muss.

Seit der Errichtung des Lagerplatzes 1977 bzw. der ersten Intervention der Gemeinde 1979 haben sich die Anforderungen an den Schutz von Grundwasserfassungen erheblich verschärft. Insbesondere wurden mit der Gewässerschutzverordnung des Bundesrates vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) verbindliche Vorschriften betreffend die Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen und die dazugehörigen Schutzmassnahmen erlassen. Danach ist das Erstellen von Anlagen in der engeren Schutzzone S2 generell untersagt (Anhang 4 Ziff. 222); bestehende Anlagen, welche eine Grundwasserfassung oder -anreicherungsanlage gefährden, müssen innert angemessener Frist beseitigt werden (Art. 31 Abs. 2 lit. b GSchV). Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen (vgl. dazu unten, E. 4.3) hätten Gemeinde und Kanton sogar die Beseitigung einer nach altem Recht formell bewilligten Anlage anordnen können und müssen. Erst recht muss dann die Beseitigung einer bloss geduldeten rechtswidrigen Anlage zulässig sein.
3.4 Nach dem Gesagten hat das Verwaltungsgericht einen Anspruch der Beschwerdeführerin aus Treu und Glauben auf Beibehaltung der Lagernutzung zu Recht verneint.
4.
Zu prüfen ist noch die Verhältnismässigkeit der angefochtenen Schliessungs- und Räumungsverfügung.
4.1 Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass die Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen zweifelsfrei eine Weiterführung der gewerblichen Nutzung des Lagerplatzes als Werkhof ausschliesse. Die latent vorhandene Gefahr einer nachhaltigen Gewässerverschmutzung und das daraus resultierende Risiko einer Gesundheitsbeeinträchtigung an Leib und Leben für eine Vielzahl von Menschen in der Nachbarschaft seien weit höher und gewichtiger einzustufen, als die rein wirtschaftlichen Privatinteressen der Betreiberin, abseits jeder Bauzone inmitten eines einmaligen und intakten Natur- und Naherholungsgebiets (BLN-Objekt Nr. 1908) für Wanderer und Freizeitsportler, weiterhin einen gewerblichen Lagerplatz betreiben zu können.

Die von der Betreiberin vorgeschlagenen Sanierungs- und Vorsichtsmassnahmen könnten das Restrisiko nicht eliminieren und wären überdies äusserst teuer.

Nachdem die Beschwerdeführerin bzw. ihre Rechtsvorgängerin schon seit 28 Jahren von einem an sich rechtswidrigen Betriebszustand profitiert hätten, bedeute die Räumung des Betriebsareals auch keine besondere Härte. Das Verwaltungsgericht hielt es daher unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit für ausreichend, die während des Rekursverfahrens abgelaufene Räumungsfrist um ein Jahr zu verlängern.
4.2 Die Beschwerdeführerin macht dagegen in erster Linie geltend, es seien Massnahmen möglich, um eine Grundwasserverschmutzung auch bei Fortführung der Lagerplatznutzung auszuschliessen. Das Gutachten von CSD sei zum Schluss gekommen, dass von der Ablagerung inerten Materials keine Gefahr für das Grundwasser ausgehe; ein Risiko bestehe lediglich bei dessen An- und Abtransport und beim Verlad. Das Grundstück diene als Zwischenlager für Baumaterialien vor allem im Winter; das Material werde im Herbst gebracht und im Frühling wieder abgeholt; ansonsten seien die An- und Abtransporte eher gering. Die Gefährdung des Grundwassers bei einem Betriebsunfall während des An- und Abtransports oder des Verlads könne durch Teerung der freien Flächen und die Erstellung von Randbordüren gebannt werden. Weitere geeignete Massnahmen seien z.B. die Zwangsentwässerung des Lagerplatzes, das Versickernlassen des Meteorwassers ausserhalb der Schutzzone, die Bereithaltung von Bindemitteln oder eine Geschwindigkeitsbeschränkung für die Transportfahrzeuge. Ein Notfallplan für Unfälle sei bereits erstellt worden. Unter diesen Umständen sei die Schliessung des Lagerplatzes unverhältnismässig.
4.3 Das Gutachten der CSD vom 1. März 2005 beurteilte das Gefahrenpotential des Zwischenlagers als hoch: Zwar gehe von der Ablagerung von inertem Material keine direkte Gefahr aus, sofern dieses nicht noch teilweise verschmutzt sei. Ein grosses Risiko bestehe jedoch bei dessen An- und Abtransport und beim Verlad: Bei einem Betriebsunfall mit wassergefährdenden Flüssigkeiten (Diesel, Hydrauliköl, usw.) während des Materialumschlags würde die Verschmutzung wegen der fehlenden Versiegelung sehr rasch ins Grundwasser und somit in das Verteilnetz der Wasserversorgung gelangen. Es bestünde keine angemessene Reaktionszeit, um geeignete Sofortmassnahmen einleiten zu können. Nach einem solchen Vorfall müssten die Pumpwerke über Jahre ausser Betrieb genommen werden, bis sich die Verschmutzung im Untergrund natürlich wieder abgebaut habe. Die Wasserversorgung von St. Moritz würde durch einen solchen Vorfall empfindlich getroffen.

Dieser Einschätzung, die auch von der kantonalen Fachbehörde geteilt wird, ist zuzustimmen: Die Pumpwerke Champfèr I und II befinden sich in nur ca. 40 bzw. 80 m Abstand, und die Überdeckung des Grundwassers im Bereich des Lagerplatzes beträgt nur etwa 6-7 m (vgl. Stellungnahme des ANU/GR vom 3. März 2006, S. 7). Die Zufahrtsstrasse verläuft durch die Schutzzone S2 unmittelbar neben dem Inn. Aufgrund der Nutzung des Grundstücks als Zwischenlager für Baumaterialien und -maschinen ist im Herbst und im Frühling mit regelmässigem Lastwagenverkehr zu rechnen. Ein Unfall mit einem oder mehreren Lastwagen könnte verheerende Konsequenzen für die Grundwasserfassung und damit für die Trinkwasserversorgung von St. Moritz haben.

Hinzu kommt, dass auch von der Lagerung der Baumaterialien und -geräte selbst Gefahren für das Grundwasser ausgehen können. Wie das ANU/GR in seiner Vernehmlassung vor Bundesgericht (S. 3 oben und S. 4 Ziff. 10.2) festhält, lässt sich unverschmutztes Aushubmaterial nur schwer von verschmutztem unterscheiden; zudem enthält selbst unverschmutztes Bodenmaterial Humus und damit organisches Material mit löslichen Bestandteilen, die ins Grundwasser ausgewaschen werden und dessen Gehalt an Kohlenstoffverbindungen und Nährstoffen, wie z.B. Nitrat, erhöhen können. Baumaterialien und -geräte werden z.T. eingeölt (z.B. Schalbretter) oder mit Korrosionsschutzmaterialien behandelt, weshalb gefährliche Stoffe ab- und ausgewaschen werden können. Zudem können beim Manövrieren auf dem Platz Geräte, welche Hydrauliköl enthalten, beschädigt werden.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass vom Betrieb des Lagerplatzes eine Gefährdung des Grundwassers ausgeht, weshalb die Voraussetzungen gemäss Art. 31 Abs. 2 lit. b GSchV vorliegen. Es kann daher offen bleiben, ob diese Bestimmung auch auf bestehende, formell und materiell rechtswidrige Anlagen zur Anwendung gelangt, oder ob für derartige Anlagen die strengeren Anforderungen für neue Anlagen gelten.
4.4 Die von dem Lagerplatz ausgehende Gefährdung des Trinkwassers könnte zweifellos durch bauliche und betriebliche Massnahmen verringert werden. Zwar hält das ANU/GR die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Massnahmen der Befestigung und Zwangsentwässerung des Platzes für unrealistisch; es weist aber auf die Möglichkeit der Überdachung und Befestigung des Lagerplatzes hin, wodurch die Gefährdung der Trinkwasserversorgung erheblich reduziert werden könnte.

Derartige Massnahmen wären jedoch, wie schon das Verwaltungsgericht festgehalten hat, sehr kostspielig und könnten eine Gefährdung des Trinkwassers verkleinern, aber nicht völlig ausschliessen (so auch Vernehmlassung des BAFU, S. 2). Das ANU/GR weist auch zu Recht darauf hin, dass es dem Konzept des Grundwasserschutzes des Bundes, die Trinkwassergewinnung und andere Nutzungen soweit möglich zu entflechten, grundlegend widersprechen würde, den bestehenden Lagerplatz mit aufwändigen Massnahmen zu sanieren.

Hinzu kommt, dass die Bewilligung solcher Massnahmen sowohl aus raumplanerischen als auch aus landschaftsschützerischen Gründen ausgeschlossen erscheint: Ein gewerblicher Lagerplatz ist in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform. Zudem verunstaltet die Lagerung von Baumaterialien und -maschinen eine Landschaft von nationaler Bedeutung und beeinträchtigt deren Nutzung als Erholungsgebiet. Diese entgegenstehenden Interessen der Raumplanung und des Landschaftsschutzes sind so gewichtig, dass sie schon für sich allein genügen würden, um die angefochtene Wiederherstellungsverfügung zu rechtfertigen.
4.5 Gegenüber diesen gewichtigen öffentlichen Interessen wiegen die privaten Interessen der Beschwerdeführerin weniger schwer. Diese hat ihre Parzelle bis zur Schliessungsverfügung immerhin 28 Jahre lang rechtswidrig als Lagerplatz nutzen können und diese Nutzung (mit gewissen Beschränkungen) noch während des Rechtsmittelverfahrens fortgesetzt. Sie macht selbst nicht geltend, erhebliche Investitionen in den Lagerplatz getätigt zu haben. Die Verlegung eines Zwischenlagers ist auch nicht mit erheblichem Aufwand verbunden. Die Kosten für den Kauf oder die Miete eines alternativen Lagerplatzes wären bei einem rechtskonformen Verhalten der Beschwerdeführerin bzw. ihrer Rechtsvorgängerin schon vor Jahren angefallen und können den weiteren Aufschub von Wiederherstellungsmassnahmen nicht rechtfertigen.
4.6 Nach dem Gesagten ist die Schliessung und Räumung des Lagerplatzes verhältnismässig und verletzt weder die Eigentumsgarantie noch den Grundsatz von Treu und Glauben.
5.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher abzuweisen.

Nachdem die vom Verwaltungsgericht angesetzte Räumungsfrist noch nicht abgelaufen ist, besteht kein Grund, eine neue Frist anzusetzen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 156 OG). Praxisgemäss hat die Gemeinde Silvaplana, die von einem Rechtsanwalt vertreten wurde, Anspruch auf eine Parteientschädigung für das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde.
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Gemeinde Silvaplana für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde Silvaplana, dem Amt für Natur und Umwelt, dem Amt für Raumentwicklung und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. Juni 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: