Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-6696/2011, A-6803/2011

Urteil vom 26. November 2012

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Markus Metz, Richter André Moser,
Gerichtsschreiberin Yvonne Wampfler Rohrer.

Parteien

Gyso AG, Steinackerstrasse 34, 8302 Kloten,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter H. Meier, Bienenstrasse 1, 8004 Zürich,
Beschwerdeführerin 1,

gegen

Kanton Zürich, 8000 Zürich,
handelnd durch Baudirektion des Kantons Zürich, AWEL Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Sektion Altlasten, Weinbergstrasse 34, Postfach, 8090 Zürich
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüeb, Walder Wyss AG, Seefeldstrasse 123, Postfach 1236, 8034 Zürich,
Beschwerdegegner / Beschwerdeführer 2,

Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Boden,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Auszahlung von Abgeltungen gemäss VASA (SR 814.681).

Sachverhalt:

A.
In den 50er und 60er Jahren wurde im Gebiet Oberfeld bis unter den Grundwasserspiegel Kies abgebaut. Zwischen ca. 1956 und 1968 wurde die ehemalige Kiesgrube sukzessive mit Aushubmaterial, Bauschutt sowie Industrie- und Gewerbeabfällen gefüllt. In den 1990er Jahren wurde die ehemalige Kiesgrube "Oberfeld-Studenhölzli" in Kloten im Altlasten-Verdachtsflächenkataster des Kantons Zürich als Deponieverdachtsfläche D.2 erfasst. Mit Verfügung vom 29. Januar 2001 wurde sie sodann vom Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich (AWEL) als belasteter, weder überwachungs- noch sanierungsbedürftiger Standort klassiert.

B.
Mit Aushubarbeiten auf einem Teilbereich des Ablagerungsstandorts für den Neubau eines Gewerbehauses der Gyso AG (...) wurden im Juni 2001 Batteriereste festgestellt. Die darauffolgenden Grundwasseruntersuchungen im Abstrombereich der Parzelle zeigten mit 0.12 mg/l Antimon eine deutliche Überschreitung des halben Konzentrationswerts von 0.005 mg/l nach Anhang 1 der Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltlV, SR 814.680). Der sich auf die Parzelle beziehende Bericht über die Detailuntersuchung vom 8. Juli 2002 kam zum Schluss, dass die Bereiche mit Batterieresten als sanierungsbedürftig einzustufen seien und das angrenzende Gebiet Steinackerstrasse weiter zu untersuchen sei. Am 5. Juli 2002 liess die Gyso AG beim AWEL ein Sanierungsprojekt für die Sanierung ihrer Parzelle einreichen. Dieses sah die vollständige Entfernung der Batteriereste vor mit dem Ziel, die Teilfläche als weder sanierungs- noch überwachungsbedürftig zu klassieren.

C.
Mit Verfügung vom 19. Juli 2002 nahm das AWEL zur Detailuntersuchung und zum Sanierungsprojekt dahingehend Stellung, dass die Teilfläche der Gyso AG als sanierungsbedürftig zu betrachten sei und dem Sanierungsziel sowie dem Sanierungsprojekt mit der vollständigen Entfernung der Batteriereste zugestimmt werden könne. Gestützt auf das Sanierungsprojekt wurden im Sommer 2002 die Batteriereste (Hot-Spot) soweit möglich entfernt. Eine geringe Menge musste aufgrund der bereits realisierten Bauten vor Ort belassen werden. Wo aufgrund des Bauprojekts erforderlich, wurde im Weiteren auch das leicht mit Bauschutt belastete Aushub-

material abgeführt. Im Rahmen der Stellungnahme vom 8. September 2003 zum Sanierungsbericht wurde vom AWEL aufgrund der unvollständigen Dekontamination der Batteriereste eine Überwachung bis Juli 2006 verlangt. Mit Schreiben vom 29. Juli 2004 liess die Gyso AG eine koordinierte Überwachung des Standorts "Deponie Oberfeld" unter Einbezug der betroffenen Standortinhaber einfordern. Im Jahre 2005 wurde das ehemalige Kiesabbaugebiet Oberfeld als Einzelstandort Nr. (…) im Kataster der belasteten Standorte (KbS) des Kantons Zürich eingetragen.

D.
Die Baudirektion des Kantons Zürich erliess am 8. Dezember 2006 für den Teilbereich Gyso AG eine Kostenverteilungsverfügung. Die im Zusammenhang mit der Sanierung anfallenden Kosten von Fr. 680'549.- wurden zu 80% auf die Kieswerk Kloten AG (Verhaltensstörer) und zu 20% auf die Gyso AG (Zustandsstörer) verteilt. Die Kieswerk Kloten AG ging in der Folge in Konkurs. Am 6. März 2007 liess die Gyso AG beantragen, die nicht belasteten Teile ihrer Parzelle aus dem KbS zu entlassen und die lediglich mit mineralischen Bauabfällen belasteten Bereiche der Parzelle als weder überwachungs- noch sanierungsbedürftig sowie den Bereich mit Batterieresten als überwachungsbedürftig (aber ohne die Massnahme "Überwachung") zu klassieren. Die einzelnen Bereiche wurden daraufhin vom AWEL im KbS gemäss Antrag klassiert. Im KbS des Kantons Zürich ist der Ablagerungsstandort "Oberfeld" (0062/D.0002) aktuell in 15 Teilflächen unterteilt, die sich im Wesentlichen an den Grundstückgrenzen bzw. Eigentumsverhältnissen orientieren.

E.
Am 24. Juni 2007 reichte das AWEL dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) für den Teilbereich Gyso AG ein Gesuch um Abgeltung von 40% an die Sanierungskosten von Fr. 680'549.- ein. Eventualiter ersuchte der Kanton um Abgeltung von 40% an die Ausfallkosten von Fr. 544'439.30.

F.
Mit Verfügung vom 9. November 2011 lehnte das BAFU das Gesuch mit der Begründung ab, die Parzelle der Gyso AG könne nicht losgelöst vom Standort "Oberfeld" beurteilt werden und es liege kein Nachweis vor, dass der Standort "Oberfeld" sanierungsbedürftig gewesen sei, womit kein Nachweis erbracht sei, dass die realisierten Dekontaminationsmassnahmen altlastenrechtlich erforderlich gewesen seien. Sobald eine abschliessende Beurteilung des Standorts erfolgt sei, könne ein Abgeltungsgesuch

für die zur Beurteilung des Standorts notwendigen Untersuchungen eingereicht werden.

G.
Gegen diese Verfügung erheben die Gyso AG (Beschwerdeführerin 1) und der Kanton Zürich, handelnd durch das AWEL (Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2) (zusammen: Beschwerdeführende) am 10. bzw. 14. Dezember 2011 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragen die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Auszahlung der VASA-Abgeltung im Umfang von Fr. 272'219.-, nebst Zins zu 5% seit dem 1. Januar 2008.

H.
In seiner Vernehmlassung vom 13. Februar 2012 bestätigt das BAFU (Vorinstanz) seine Erwägungen und Ausführungen in der Verfügung vom 9. November 2011 und schliesst auf Abweisung der Beschwerden.

I.
Mit Zwischenverfügung vom 15. Februar 2012 vereinigt der Instruktionsrichter die beiden Verfahren.

J.
In den Schlussbemerkungen vom 3. bzw. 15. März 2012 bestätigen die Beschwerdeführenden ihre Anträge und Auffassungen.

K.
Auf weitere Vorbringen der Parteien sowie die sich in den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit für den Entscheid relevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das BAFU gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerden.

1.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Die Beschwerdeführerin 1 ist von der angefochtenen Verfügung direkt und unmittelbar betroffen, da der von der Vorinstanz an den Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 auszuzahlende Betrag von Fr. 272'219.- an sie weitergeleitet worden wäre (vgl. dazu auch URSULA BRUNNER/ADRIAN STRÜTT, Zur Verwendung der Gelder des VASA-Fonds bei Deponien, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2009, S. 613). Sie ist damit zur Beschwerde legitimiert.

Der Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 ist als Adressat der angefochtenen Verfügung formell beschwert. Er hat bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen (vgl. E. 6.1) grundsätzlich Anspruch auf Abgeltung der Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten gemäss dem Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz USG, SR 841.01; sogenannte Anspruchssubvention vgl. BRUNNER/STRÜTT, a.a.O., S. 606, PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 46 Rz. 10]); da ihm diese von der Vorinstanz verwehrt worden ist, ist er auch materiell beschwert. Folglich ist er zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde ebenfalls legitimiert.

1.3 Der Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 als der Baudirektion unterstelltes Amt ist gestützt auf die Kompetenz zum Vollzug der Altlastengesetzgebung, aber auch gestützt auf die ausdrückliche Vollmacht zur Prozessführung für den Kanton Zürich vor dem Bundesverwaltungsgericht befugt (vgl. § 6 des Abfallgesetzes des Kantons Zürich vom 25. September 1994 [AbfG, Syst. Nr. 712.1]).

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid mit voller Kognition. Die Beschwerdeführenden können neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts

(Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. auch: ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.149).

2.2 Die Beschwerdeinstanz überprüft demnach nicht nur, ob die Vorinstanz bei ihrem Entscheid im Rahmen ihres Ermessens geblieben ist, sondern grundsätzlich auch, ob sie eine dem Sachverhalt angemessene Lösung getroffen hat, mithin nicht bloss rechtlich, sondern ebenfalls sachlich richtig entschieden hat. Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt sich die Beschwerdeinstanz indes eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Beurteilung von Entscheidungen geht, die in Übereinstimmung mit einer Verwaltungsverordnung ergangen sind. Da diese eine einheitliche und rechtsgleiche Handhabung der Verwaltungspraxis sicherstellen sollen und ihre Einhaltung auch im Interesse der vom Verwaltungshandeln Betroffenen liegt, weicht das Bundesverwaltungsgericht in der Regel nicht von einer vollzugslenkenden Verwaltungsverordnung ab, sofern diese mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-509/2011 vom 18. Juli 2011 E. 4 und A-5814/2009 vom 24. August 2010 E. 6.5 mit weiteren Hinweisen; BENJAMIN SCHINDLER in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 49 Rz. 14 mit weiteren Hinweisen; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 41 Rz. 16; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.174 mit weiteren Hinweisen).

3.

Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das Gesuch des Kantons Zürich vom 20. September 2010 um Auszahlung der Abgeltungen an die Massnahmen zur Sanierung der Parzelle der Beschwerdeführerin 1 des Ablagerungsstandorts Oberfeld in Kloten zu Recht abgelehnt hat, weil die Voraussetzungen für die Abgeltung nach Art. 9 aVASA nicht erfüllt sind.

4.

Die vorliegend massgebenden Bestimmungen des USG sowie der Verordnung vom 5. April 2000 über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (aVASA, AS 2000 1398) wurden zwischen dem Zeitpunkt, in dem die Sanierung durchgeführt wurde, und heute revidiert. Die VASA wurde sogar von einer neuen Verordnung vom 26. September 2008 mit identischer Bezeichnung (VASA, SR 814.681) abgelöst. Es ist deshalb zu klären, ob das alte oder das inzwischen in Kraft getretene Recht anzuwenden ist.

4.1 Bei dem vom Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 mit Gesuch vom 24. Juni 2007 und Ergänzung am 20. September 2010 eingeforderten Bundesbeitrag handelt es sich um eine Abgeltung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1). In Art. 36 SuG ist vorgesehen, dass Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen nach dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht beurteilt werden, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (Bst. a) bzw. nach dem zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltenden Recht, wenn die Leistung nachher zugesprochen wird (Bst. b). Diese Bestimmung findet jedoch nur Anwendung, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 SuG). Der zeitliche Bezug in Art. 32*e* Abs. 3 Bst. b USG (bzw. aArt. 32*e* Abs. 3 Bst. a USG [in der Fassung vom 1. Juli 1997, AS 1997 1155]) stellt eine (zeitliche) Anspruchsvoraussetzung dar, wonach nach dem 1. Februar 1996 auf den Standort keine Abfälle mehr gelangt sein dürfen; diese Bestimmung äussert sich jedoch ebenso wenig wie die übrigen Normen zum intertemporalen Recht (vgl. hierzu Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6403/2010 vom 7. April 2011 E. 2.1 und A-2745/2009 vom 4. Januar 2010, E. 2.1). Der Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 hat erst nach erfolgter Sanierung des belasteten Standortes "Oberfeld" Kloten, KbS-Nr. (…), Gyso AG, die Vorinstanz um Ausrichtung eines Bundesbeitrags (nachfolgend auch als VASA-Abgeltung bezeichnet) ersucht. Der Sanierungsbeginn erfolgte im Sommer 2002. Es ist daher gemäss Art. 36 Bst. b SuG das zu diesem Zeitpunkt in Kraft stehende Recht anzuwenden, also das USG in derjenigen Fassung, die am 1. Juli 1997 in Kraft getreten war, während insbesondere die am 1. November 2006 und 1. Oktober 2009 in Kraft getretenen Änderungen auf den vorliegenden Sachverhalt nicht anwendbar sind.

4.2 An diesem Ergebnis vermag auch die Übergangsbestimmung in der neuen VASA nichts zu ändern. Art. 20 Abs. 1 VASA sieht zwar vor, dass die neue Verordnung auf Verfahren Anwendung finden soll, die noch vor deren Inkrafttreten eingeleitet, jedoch noch nicht rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Aus der Botschaft zum Subventionsgesetz (BBl 1987 I 369 399) ergibt sich, dass nur anderslautende Regelungen auf Gesetzesstufe den allgemeinen Bestimmungen des 3. Kapitels SuG, namentlich Art. 36 Bst. b SuG, vorgehen. Eine Verordnungsbestimmung genügt hierfür nicht. Im Übrigen kommt der VASA im Bereich der Abgeltungen gemäss Art. 32*e* Abs. 5 USG ohnehin nur ein vollziehender Charakter zu. Auch im Bereich der VASA ist daher die generelle subventionsrechtli-

che Übergangsbestimmung von Art. 36 Bst. b SuG anzuwenden und damit diejenige Fassung der VASA, die 2002 in Kraft war, hier also die alte VASA (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6403/2010 vom 7. April 2011 E. 2.2 und A-2745/2009 vom 4. Januar 2010 E. 2.2). Zu Recht hat daher die Vorinstanz in ihrem Entscheid auf diese Bestimmungen abgestellt.

5.
Die Beschwerdeführerin 1 bringt zunächst vor, die Vorinstanz habe einen wesentlichen Verfahrensfehler begangen, indem sie die vorgeschriebene Fachkommission nicht beigezogen habe. Nach ihrer Ansicht sei der Beizug der Fachkommission bei der Behandlung von Abgeltungsgesuchen zwingend vorgeschrieben (Art. 13 Abs. 1 aVASA). Demzufolge sei die angefochtene Verfügung in Verletzung des Anspruchs auf den verfassungsmässigen Richter bzw. des daraus abgeleiteten Gebots der richtigen Besetzung des Gerichts ergangen und bereits aus diesem formalen Grund aufzuheben.

5.1 Nach Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hat jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Die Garantien von Art. 30 BV finden auf alle Personen mit rechtsprechender Funktion Anwendung, die über die erforderliche institutionelle Unabhängigkeit verfügen (BGE 133 I 92, 126 III 254; zum Begriff des Gerichts vgl. BGE 126 I 230 f.). Typischerweise nicht zu den Gerichten im Verfassungssinne zu zählen sind die verwaltungsinternen Rechtspflegeorgane (Bundesrat, Regierungsräte, Departemente, Beschwerdedienste, Kommissionen), die zwar im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege rechtsprechende Funktionen ausüben, aber nicht über die erforderliche richterliche Unabhängigkeit verfügen (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege, 2. Aufl., Basel 2010, § 7 Rz. 464 S. 150).

Besteht eine Behörde aus einer bestimmten Zahl von Mitgliedern, so müssen – unter Vorbehalt abweichender Ordnung – beim Entscheid alle mitwirken. Die Behörde, die in unvollständiger Besetzung entscheidet, ohne dass das Gesetz ein entsprechendes Quorum vorsieht, begeht eine formelle Rechtsverweigerung. Jeder Verfahrensbeteiligte hat Anspruch darauf, dass die Behörde richtig zusammengesetzt ist, vollständig und

ohne Anwesenheit Unbefugter entscheidet (BGE 127 I 131 E. 4b mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_388/2009 vom 17. Februar 2010 E. 4.1 ff.).

5.2 Die Bundesverwaltung untersteht dem Bundesrat. Sie umfasst die Departemente und die Bundeskanzlei. Die einzelnen Departemente gliedern sich in Ämter (Art. 2 Abs. 1 und 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG], SR 172.010). Die Ämter sind die tragenden Verwaltungseinheiten; sie besorgen die Verwaltungsgeschäfte (Art. 43 Abs. 1 RVOG). Die Vorinstanz ist die Fachbehörde für Umwelt (Art. 12 Abs. 1 der Organisationsverordnung vom 6. Dezember 1999 über das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [OV-UVEK, SR 172.217.1]), dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation zugeordnet (Art. 8 und Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV], SR 172.010.1) und verfügt damit nicht über die erforderliche institutionelle Unabhängigkeit. Sie ist somit keine Gerichtsbehörde, weshalb der Anspruch auf den verfassungsmässigen Richter bzw. des daraus abgeleiteten Gebots der richtigen Besetzung des Gerichts im vorliegenden Fall nicht angerufen werden kann.

Im Weiteren liegt auch keine Verletzung des Anspruchs auf die rechtmässige Zusammensetzung der Verwaltungsbehörde vor: Gemäss Art. 13 Abs. 1 aVASA wird für die Beratung des BUWAL (heute BAFU) bei der Behandlung von Abgeltungsgesuchen eine Fachkommission eingesetzt. Sie beurteilt grundsätzliche Fragen zur Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit und Technik von Sanierungsmassnahmen (Abs. 2). In der Kommission sind das BUWAL mit zwei Mitgliedern, die Kantone mit vier Mitgliedern und die Wirtschaft mit drei Mitgliedern vertreten. Das BUWAL hat den Vorsitz (Abs. 3). Das BUWAL ernennt die Mitglieder der Kommission und beruft diese nach Bedarf ein (Abs. 4).

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 1 ergibt sich aus dem Wortlaut nicht, dass der Beizug der Fachkommission bei der Behandlung von Abgeltungsgesuchen zwingend ist. Vielmehr ist nach dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 aVASA für die Beratung des BUWAL bei der Behandlung von Abgeltungsgesuchen eine Fachkommission einzusetzen – und nicht etwa, wie die Beschwerdeführerin 1 suggeriert – beim Entscheid von Abgeltungsgesuchen. Der Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 aVASA ist somit klar und unzweideutig. Auch aus den Erläuterungen zur Verordnung

über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA) vom April 1999 des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber entgegen dem klaren Wortlaut der Fachkommission eine Entscheidkompetenz zukommen lassen wollte, womit auch keine Verletzung des Anspruchs auf die rechtmässige Zusammensetzung der Verwaltungsbehörde vorliegt.

6.
Nachfolgend werden zunächst die anwendbaren Rechtsgrundlagen zu den Abgeltungen für die Kosten für die Sanierung von Deponien (E. 6.1.) und der Sanierungspflicht von Deponien (E. 6.2.) dargelegt:

6.1 Gemäss Art. 32e Abs. 1 USG (Stand am 21.12.1995, in Kraft getreten am 01.07.1997; AS 1997 1155, S. 1164 f.; sowie Stand am 20.06.1997, in Kraft getreten am 01.11.1997, AS 1997 2243, S. 2247) gewährt der Bund Abgeltungen an die Kosten für die Sanierung von Deponien und anderen durch Abfälle belasteten Standorten. Abgeltungen werden den Kantonen nach Massgabe des Sanierungsaufwandes ausbezahlt. Gemäss Art. 32e Abs. 3 USG betragen die Abgeltungen des Bundes höchstens 40 Prozent der anrechenbaren Sanierungskosten und werden nur geleistet, wenn auf die Deponie oder den Standort nach dem 1. Februar 1996 keine Abfälle mehr gelangt sind (Bst. a), die Sanierung umweltverträglich und wirtschaftlich ist und dem Stand der Technik entspricht (Bst. b) und der Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist oder eine Deponie oder ein Standort zu sanieren ist, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert worden sind (Bst. c).

6.1.1 Art. 9 Abs. 1 Bst. a aVASA führt dazu aus, dass der Bund den Kantonen Abgeltungen an Sanierungen von Altlasten gewährt, auf denen zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert worden sind. Er gewährt Abgeltungen nur, wenn auf die Altlast nach dem 1. Februar 1996 keine Abfälle mehr gelangt sind, mit den Sanierungsmassnahmen nach dem 1. Juli 1997 begonnen worden ist, die Sanierung den Vorschriften der Altlasten-Verordnung entspricht und die anrechenbaren Sanierungskosten Fr. 20'000.- übersteigen (Art. 9 Abs. 2 Bst. a – d aVASA).

6.1.2 Nach Art. 9 Abs. 3 aVASA gewährt der Bund auch Abgeltungen für einen räumlich eindeutig abgrenzbaren Teil einer Altlast, wenn dieser Teil die Abgeltungsvoraussetzungen erfüllt.

6.2 Gemäss Art. 32c Abs. 1 USG (AS 1997 1155, S. 1164 f.; AS 1997 2243, S. 2247) sorgen die Kantone dafür, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Der Bundesrat kann über die Sanierungsbedürftigkeit sowie über die Ziele und die Dringlichkeit von Sanierungen Vorschriften erlassen.

6.2.1 Art. 2 Abs. 1 AltlV definiert belastete Standorte als Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen. Sie umfassen Ablagerungsstandorte, Betriebsstandorte und Unfallstandorte.

6.2.2 Ablagerungsstandorte sind stillgelegte oder noch in Betrieb stehende Deponien und andere Abfallablagerungen; ausgenommen sind Standorte, an die ausschliesslich unverschmutztes Aushub-, Ausbruch- oder Abraummaterial gelangt ist (Art. 2 Abs. 1 Bst. a AltlV).

6.2.3 Gemäss Art. 7 AltlV verlangt die Behörde auf Grund der Prioritätenordnung für die untersuchungsbedürftigen Standorte innert angemessener Frist die Durchführung einer Voruntersuchung, die in der Regel aus einer historischen und einer technischen Untersuchung besteht. Damit werden die für die Beurteilung der Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit erforderlichen Angaben (Art. 8 AltlV) ermittelt und im Hinblick auf die Gefährdung der Umwelt bewertet (Gefährdungsabschätzung).

6.2.4 Die Behörde beurteilt den Standort auf Grund der Ergebnisse aus der Voruntersuchung und gibt im Kataster an, ob er überwachungsbedürftig, sanierungsbedürftig oder weder überwachungsbedürftig noch sanierungsbedürftig ist (Art. 8 AltlV).

Wenn die Behörde auf Grund der Voruntersuchung den belasteten Standort als sanierungsbedürftig beurteilt, so ordnet sie eine Detailuntersuchung gemäss Art. 14 AltlV zur Beurteilung der Ziele und der Dringlichkeit der Sanierung an.

Die Behörde verlangt die Ausarbeitung eines Sanierungsprojekts, welches namentlich die Sanierungsmassnahmen, die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Umwelt und die nach der Sanierung verbleibende Umweltgefährdung beschreibt (vgl. Art. 17 AltlV).

6.2.5 Gemäss Art. 9 Abs. 2 AltlV ist ein belasteter Standort hinsichtlich des Schutzes von nutzbarem Grundwasser unter anderem sanierungsbedürftig, wenn im unmittelbaren Abstrombereich des Standorts die Konzentration von Stoffen, die vom Standort stammen, die Hälfte eines Konzentrationswertes nach Anhang 1 überschreitet (Bst. b) oder der belastete Standort nach Abs. 1 Bst. a überwachungsbedürftig ist und wegen eines ungenügenden Rückhalts oder Abbaus von Stoffen, die vom Standort stammen, eine konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Grundwassers besteht (Bst. d).

6.2.6 Gemäss Art. 3 AltlV dürfen belastetete Standorte durch die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen nur verändert werden, wenn: a. sie nicht sanierungsbedürftig sind und durch das Vorhaben nicht sanierungsbedürftig werden; oder b. ihre spätere Sanierung durch das Vorhaben nicht wesentlich erschwert wird oder sie, soweit sie durch das Bauvorhaben verändert werden, gleichzeitig saniert werden.

6.2.7 Von dem in der AltlV geregelten Verfahren kann abgewichen werden, wenn ein belasteter Standort durch die Erstellung oder Änderung einer Baute oder Anlage verändert wird (Art. 24 Bst. c AltlV).

7.
Im Lichte der dargestellten Rechtslage ist zunächst zu prüfen, ob die im Eigentum der Beschwerdeführerin 1 stehende Parzelle Nr. (…) ein räumlich eindeutig abgrenzbarer Teil einer Altlast im Sinne von Art. 9 Abs. 3 aVASA darstellt.

7.1 Die Beschwerdeführerin 1 bringt im Wesentlichen vor, es sei gerichtsnotorisch, dass die Parzellengrenze eine Grundstücksfläche klar abgrenze. Damit sei das vom Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 gewählte Vorgehen, sich für die Sanierung eines Teils der Deponie auf die Parzellengrenze abzustützen, jedenfalls vom Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 aVASA ohne weiteres gedeckt.

Da das gesamte Gebiet der Deponie Oberfeld in rund ein Dutzend einzelne Parzellen mit verschiedenen Eigentümern aufgeteilt sei, wobei auch Teile von öffentlichen Strassen kontaminiert seien, und diese Eigentümer die Dekontamination in der Regel erst bei der Überbauung ihres Grundstückes an die Hand nehmen würden, sei es sinnvoll, die Sanierungsmassnahmen entsprechend den Parzellengrenzen und entsprechend dem Grad der Kontaminierung der entsprechenden Parzelle anzuordnen.

Dieses Vorgehen liege im Ermessensspielraum der kantonalen Behörden. Es könne nicht sein, dass die Vorinstanz in diesem Punkt ihr Ermessen über das Ermessen der kantonalen Fachbehörde (Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2) stelle.

7.2 Der Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 führt zur Abgrenzung des Teilstandorts der Beschwerdeführerin 1 im Wesentlichen an, die Ablagerungen im Gebiet Oberfeld seien wild, ohne Planung und System erfolgt. Daraus zu schliessen, dass die eingelagerten Stoffe sich rein zufällig über den Perimeter der ehemaligen Kiesgrube verteilen würden, sei allerdings nicht richtig. Im Gegenteil würden sich bei solchen Standorten immer gewisse "natürliche" Muster, die eine Folge der sukzessiven Ablagerung aus je verschiedenen Quellen seien, bilden. Man spreche von sog. "Spots" oder "Hot Spots", wenn die Schadstoffbelastung an diesen Teilstandorten besonders hoch sei. Durch die Ablagerungsfolge hätten sich je separate Hot Spots entwickelt, die je separat zu betrachten und je separat zu sanieren seien. Die Gliederung des KbS wie auch die Sanierungsmassnahmen würden sich an Art und Ursprung der eingelagerten Stoffe orientieren müssen. Daher sei es zwingend notwendig gewesen, bereits auf Stufe des KbS die Teilstandorte auszuscheiden.

Weiter führt sie aus, entgegen der Ansicht der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung beschränke der Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 VASA (früher Art. 9 Abs. 3 aVASA) dessen Anwendungsbereich zu keinem Zeitpunkt auf die Sanierung alter Deponieteile. Hätte der Verordnungsgeber eine solche Beschränkung tatsächlich beabsichtigt, hätte er dies entsprechend formuliert. Dafür bestehe jedoch weder ein Anhaltspunkt im Verordnungstext noch ein sachlicher Grund. So sehe denn auch die Vollzugshilfe der Vorinstanz zur VASA eine analoge Anwendung von Art. 9 Abs. 2 VASA auf Betriebsstandorte vor. Die Anforderung in Art. 9 Abs. 2 VASA, wonach sich die Teilsanierung auf einen räumlich eindeutig abgrenzbaren Teil des belasteten Standortes beziehen müsse, setze keine Deponiekompartimente voraus, wie in der angefochtenen Verfügung zu Unrecht angenommen worden sei. Vielmehr würden davon auch klar abgrenzbare Hot Spots erfasst. Entscheidend sei das Sanierungsziel, d.h. die Beseitigung der Umweltgefährdung oder –beeinträchtigung. Werde mit der Sanierung des Teilstandortes eine Dekontamination oder Sicherung nach Art. 16 AltlV erreicht und werde die Sanierung des (Gesamt)standorts dadurch nicht wesentlich erschwert, seien die Massnahmen abgeltungsberechtigt. Massgebend für die räumliche Abgrenzung sei daher (wie in der Vollzugshilfe der Vorinstanz zutreffend festgestellt werde) die Verhinde-

rung des Stoffaustauschs zwischen saniertem und nicht saniertem Teil des (Gesamt)standortes. Dies sei für den Standort der Beschwerdeführerin 1 ausgewiesen.

7.3 Die Vorinstanz hält dem im Wesentlichen entgegen, ein belasteter Standort sei unabhängig von Parzellengrenzen zu definieren. Eine altlastenrechtliche Untersuchung und Beurteilung habe daher für den ganzen Standort zu erfolgen. Die Unterteilung der Deponie Oberfeld in 15 sich an den Parzellengrenzen orientierenden Teilflächen mit unterschiedlicher Klassierung (wovon der Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 heute noch zwei als sanierungsbedürftig und zwei als prioritär untersuchungsbedürftig beurteile) entspreche nicht dem altlastenrechtlichen Standortbegriff des Bundesrechts. Kriterien, welche eine Aufteilung des vorliegenden Standorts in mehrere Einzelstandorte erlauben würden (räumlich abgrenzbare Kompartimente), würden nicht vorliegen. Es handle sich um eine Deponie, welche zwischen 1956 und 1968 sukzessiv und ohne Gesamtkonzept mit verschiedensten Abfällen gefüllt worden sei. Entsprechend dem Schreiben des Beschwerdegegners bzw. Beschwerdeführers 2 vom 17. März 2011 seien die Batterieablagerungen unkoordiniert und zusammenhanglos (ohne eigens dafür eingerichtete Kompartimente) erfolgt und es könne nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Batterieansammlungen existierten. Aus diesem Grund lasse sich der Standort nicht in klar abgrenzbare separat zu beurteilende Bereiche unterteilen. Die vorliegende parzellenweise und nur an Bauvorhaben gebundene Untersuchung sei daher nicht gerechtfertigt und erlaube keine sachgerechte Beurteilung des Standorts im Sinne der AltlV. Zusammenfassend ergebe sich, dass ein auf die Parzelle Nr. (…) beschränkter Einzelstandort "Beschwerdeführerin 1" nicht vorliege. Die Parzelle Nr. (…) könne daher nicht losgelöst vom Standort "Oberfeld" beurteilt werden.

7.4

7.4.1 Zunächst kann festgehalten werden, dass es sich bei der ehemaligen Deponie im Oberfeld, Kloten, um einen Ablagerungsstandort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a AltlV handelt. Ablagerungsstandorte sind stillgelegte oder noch in Betrieb stehende Deponien oder wilde Ablagerungen (PIERRE TSCHANNEN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Mai 2000 [Kommentar USG], Rz. 8 f. zu Art. 32c USG; Vollzugshilfe des BUWAL "Erstellung Kataster der belasteten Standorte", Bern 2001, S. 14; Vollzugshilfe des BUWAL "Probenahme von Grundwasser bei belasteten Standorte", Bern 2003, S. 9 ff.). Für die Standortabgrenzung ist die Belas-

tungssituation massgebend (TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 9 zu Art. 32c USG). Im vorliegenden Fall wurde die ehemalige Kiesgrube zwar planlos und kontinuierlich mit Aushubmaterial, Bauschutt sowie Industrie- und Gewerbeabfällen gefüllt, der Ablagerungsstandort ist jedoch durch die Wände der ehemaligen Kiesgrube klar begrenzt. Unbestritten ist denn auch, dass die gesamte Deponie den Standortbegriff von Art. 2 AltlV erfüllt.

7.4.2 Zu prüfen ist damit, ob die Parzelle Nr. (…) der Beschwerdeführerin 1 einen eigenen (Einzel-)standort bildet.

Nach Lehre und Rechtsprechung ist ein belasteter Standort nach Art. 2 AltlV unabhängig von den Parzellengrenzen zu definieren. Der Ort muss eine beschränkte Ausdehnung aufweisen (Art. 2 Abs. 1 AltlV). Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn sich der Ort als eng begrenzter und räumlich klar definierbarer Ausschnitt aus Boden und Untergrund vom nicht belasteten Umfeld abheben lässt (TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 9 zu Art. 32c; BGE 136 II 370 E. 2.4).

Wenn die Beschwerdeführenden vorbringen, die Ablagerungen seien ohne Planung und System erfolgt, durch die Folge der sukzessiven Ablagerung aus je verschiedenen Quellen seien jedoch sog. "Spots" oder Hot Spots" (Belastungsherde) entstanden, wo die Schadstoffbelastung besonders hoch sei und die auch separat zu sanieren seien, so kann festgehalten werden, dass diese jedenfalls nicht mit den Parzellengrenzen identisch sind und parzellenübergreifend vorliegen können. Aus den Akten geht hervor, dass sich am Nordrand des Grundstücks ein Hot Spot mit Batterieresten befand und auch Teile von öffentlichen Strassen kontaminiert sind. Des Weiteren kann aufgrund der Art und Weise der Ablagerung nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Batterieansammlungen auf dem (Gesamt)standort Oberfeld existieren. Aus diesen Gründen lässt sich der (Gesamt)standort nicht in klar abgrenzbare, separat zu beurteilende Bereiche unterteilen. Daraus folgt, dass die im Eigentum der Beschwerdeführerin 1 stehende Parzelle Nr. (…) kein räumlich eindeutig abgrenzbarer Teil einer Altlast im Sinne von Art. 9 Abs. 3 aVASA darstellt.

Aus den Erläuterungen zur VASA (UVEK, April 1999, S. 16) geht hervor, dass Art. 9 aVASA vor dem Hintergrund eingeführt wurde, dass Abgeltungen an die Sanierung abgeschlossener alter Deponiebereiche, auf denen vor dem 1. Februar 1996 Abfälle abgelagert wurden, gewährt werden können, wenn die Deponie nach diesem Datum weiterhin betrieben wurde und durch technische oder organisatorische Massnahmen Schadstoff-

austausche zwischen den Kompartimenten verhindert wurden. Vorliegend ist unbestritten, dass der Standort nicht aus abgeschlossenen Deponiebereichen, sondern aus verschiedenen Hot Spots besteht, womit sich aus den Erläuterungen keine Kriterien ergeben, die es erlauben würden, die Parzelle Nr. (…) der Beschwerdeführerin 1 als einen eigenen (Einzel)standort zu betrachten.

Die Sichtweise der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ist auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der ganzheitlichen Betrachtungsweise nicht zu beanstanden: Nach Art. 8 USG werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt. Der Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise geht aus der Beobachtung hervor, dass einzelne Belastungen der Umwelt häufig für sich alleine betrachtet von geringer Bedeutung sind, aber durch ihr Zusammentreffen zu ernsthaften Beeinträchtigungen führen können. Diese Erscheinungen machen es erforderlich, Einwirkungen nicht isoliert, sondern immer auch auf ihr mögliches Zusammenwirken oder ihre denkbare mehrfache Wirkung in der Umwelt zu beurteilen. Adressatinnen des Grundsatzes der ganzheitlichen Betrachtungsweise sind zunächst rechtsetzende und rechtsanwendende Behörden. Art. 8 USG enthält deshalb eine verbindliche Anweisung sowohl für den Erlass von Verordnungen als auch von Verfügungen (BBl 1979 785; HERIBERT RAUSCH/HELEN KELLER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, März 2001 [Kommentar USG], Rz. 1 zu Art. 8 USG). Die Bestimmung von Art. 8 USG entspricht zudem einer Forderung der Ökologie, indem sie einen Ansatzpunkt für ein vernetztes Denken bietet (RAUSCH/KELLER, a.a.O., Rz. 27 zu Art. 8 USG).

Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes und der Altlasten-Verordnung obliegt grundsätzlich den Kantonen (Art. 36 und 41 USG; Art. 21 AltlV). Demgegenüber vollzieht gemäss Art. 14 aVASA die Vorinstanz diese Verordnung. In Bezug auf die Frage der Definition des Begriffs des räumlich eindeutig abgrenzbaren Teiles einer Altlast (Art. 9 Abs. 3 aVASA) kommt dem Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 somit kein Ermessen zu.

Eine altlastenrechtliche Untersuchung und Beurteilung hat daher für den (Gesamt)standort Oberfeld zu erfolgen.

8.
Als nächstes ist zu prüfen, ob für den (Gesamt)standort Oberfeld ein Sanierungsbedarf besteht.

8.1 Die Beschwerdeführenden bringen zur Sanierungsbedürftigkeit vor, beim Ablagerungsstandort Oberfeld gehe es um schädliche Auswirkungen auf Gewässer. Der Sanierungsbedarf ergebe sich aus Art. 9 Abs. 2 Bst. b AltlV sowie aus Art. 9 Abs. 2 Bst. d AltlV. Bezüglich des Schadstoffes Antimon werde in Anhang 1 zur Altlasten-Verordnung ein Konzentrationswert von 0.01 mg Sb/l erwähnt (Art. 9 Abs. 2 Bst. b AltlV). Für unterirdische Gewässer werde in der Altlasten-Verordnung von einem sanierungsbedürftigen (und nicht bloss überwachungsbedürftigen) Standort ausgegangen, wenn dieser Konzentrationswert im Gewässerschutzbereich bzw. ausserhalb des Gewässerschutzbereiches um das zweifache überschritten werde (Art. 9 Abs. 2 Bst. c AltlV).

Der vor der Dekontamination der Parzelle der Beschwerdeführerin 1 gemessene Wert habe bis zu 0.22 mg Sb/l betragen. Da der in der Altlasten-Verordnung genannte Konzentrationswert von 0.01 mg Sb/l um das 20-fache überschritten werde, sei die Sanierungsbedürftigkeit gegeben. Zum anderen ginge von den blei- und antimonhaltigen Batterieresten aufgrund der Abstromverhältnisse eine konkrete Gefahr für die Verunreinigung des Grundwasservorkommens aus (Art. 9 Abs. 2 Bst. d AltlV). Dank der Sanierung des Teilstandorts habe diese Gefahr entschärft werden können.

Im Weiteren fügen sie an, die Messungen seien korrekterweise unmittelbar beim Standort (gemäss dem Wortlaut von Art. 9 AltlV) gemacht worden. Jedenfalls sei das von der kantonalen Behörde gewählte Vorgehen in ihrem Ermessensspielraum gelegen. Die Vorinstanz habe zwar in ihren Richtlinien und Erläuterungen den Wunsch geäussert, dass die Kantone die Messung deutlich ausserhalb des Standorts vornehmen sollen. Damit würden sich tiefere Werte für den Verschmutzungsgrad des Wassers ergeben. Solche Richtlinien und Erläuterungen der Vorinstanz hätten indes nur den Charakter von internen Verwaltungsverordnungen und seien damit für das Gericht nicht bindend. Zudem sei die "einschlägige" Vollzugshilfe nicht einschlägig, da sie erst nach der Sanierung des Teilstandorts der Parzelle der Beschwerdeführerin 1 erschienen sei.

8.2 Der Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 fügt im Wesentlichen an, der Sanierungsbedarf sei erst während der Bauarbeiten festgestellt worden. Die Sanierungspflicht beschränke sich daher nach Massgabe von Art. 3 AltlV auf den Teil des Standorts, der vom Bauprojekt verändert worden sei. Eine Sanierung des gesamten Perimeters des ehemaligen Kiesabbaugebietes wäre konzeptionell und zeitlich nicht mit dem

Bauprojekt möglich gewesen. Es fehle auch der innere Zusammenhang für eine solche übergreifende Sanierung.

8.3 Nach der Altlastengesetzgebung müssen diejenigen Standorte saniert werden, welche zu lästigen oder schädlichen Einwirkungen führen, oder wenn die konkrete Gefahr dazu besteht (Art. 2 Abs. 2 AltlV). Bei der Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit des belasteten Standorts ist im Hinblick auf die Gefährdung des Grundwassers auf den unmittelbaren Abstrombereich des Standorts abzustellen (Art. 9 Abs. 2 AltV; vgl. E. 6.2.5.). Nach der Vollzugshilfe des BUWAL "Probenahme von Grundwasser bei belasteten Standorten, Bern 2003", S. 12 ff. und S. 16 Abbildungen 4.1, 4.2, 5.1, 6.1 und 6.2 (nachfolgend: Vollzugshilfe) liegt der Abstrombereich grundsätzlich ausserhalb des belasteten Standorts.

In Bezug auf die Anwendbarkeit der Vollziehungshilfe der Vorinstanz im vorliegenden Fall kann mit den Beschwerdeführenden festgehalten werden, dass diese ein Jahr nach Ausführung der Sanierungsarbeiten erschienen und daher grundsätzlich nicht einschlägig ist. Dennoch ist die Vollzugshilfe insofern in Betracht zu ziehen, als Vollzugshilfen eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis sicherstellen sollen (vgl. E. 2.2). Sie stellen oft eine Verschriftung der bestehenden Praxis dar (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 81 f. Rz. 2.174).

Im Weiteren hat das Bundesverwaltungsgericht seine Kognition einzuschränken, soweit die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt bzw. gebietet. Das ist regelmässig dann der Fall, wenn die Rechtsanwendung technische Probleme, Fachfragen oder sicherheitsrelevante Einschätzungen betrifft, zu deren Beantwortung und Gewichtung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist. Dies gilt unter diesen Voraussetzungen selbst bei der Überprüfung der Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen, die als Rechtsfrage grundsätzlich frei erfolgt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 74 f. Rz. 2.154 f; vgl. E. 2.2).

Die Vorinstanz zeichnet sich als Fachbehörde für Umwelt (vgl. E. 5.2) durch besonderen Sachverstand und Fachwissen aus, weshalb sich das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf die technische Frage der Definition des unbestimmten Rechtsbegriffs "unmittelbar beim Standort" eine gewisse Zurückhaltung auferlegt. Die Vorinstanz hat festgehalten, dass der Abstrombereich grundsätzlich ausserhalb des belasteten Standorts liegt. Damit soll gewährleistet werden, dass nicht Sickerwasser, sondern

das vom Standort abfliessende Grundwasser zur Beurteilung des Sanierungsbedarfs herangezogen wird. Die Vollzugshilfe führt dazu aus, dass unmittelbar beim Standort diejenige Zone als innerhalb des Abstrombereichs bezeichnet wird, in welcher vom Standort stammende Stoffe im Grundwasser erst minimal verdünnt sind. Diese sollen noch in aussagekräftigen Konzentrationen ermittelt werden können, um einen Vergleich mit den Konzentrationswerten gemäss AltlV Anhang I zu erlauben. Im Idealfall entspricht die Zone unmittelbar beim Standort der abstromseitigen Grenzlinie des Standorts. Idealerweise müssten Grundwasserproben auf dieser Grenzlinie entnommen werden. Dies ist aber in der Praxis oft nicht möglich, z.B. wenn die Grenzlinie nicht genau festzulegen ist oder wenn Bauten die Probenahme behindern. Damit hat die Vorinstanz einen praxistauglichen, empirischen Ansatz zur Ermittlung des Abstrombereiches unmittelbar beim Standort entwickelt und in der Vollziehungsverordnung ausführlich beschrieben, worauf vorliegend abgestellt werden darf.

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass das Grundwasser innerhalb des belasteten Standorts bzw. im unmittelbaren Abstrombereich der Parzelle der Beschwerdeführerin 1 untersucht wurde. Der unmittelbare Abstrombereich des Standorts wurde erst nachträglich beurteilt und ergab keinen Sanierungsbedarf nach Art. 9 Abs. 2 Bst. b AltlV (< 0.002 mg/l Sb im unmittelbaren Abstrombereich; innerhalb des Standorts 0.07 m/l Sb gemäss der Grundwasserüberwachung Oberfeld Kloten der BMG Engineering AG vom 23. Dezember 2009). In Bezug auf den (Gesamt)standort Oberfeld hält der Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 in seiner Stellungnahme vom 17. März 2011 an die Vorinstanz fest, dass ein Abströmen von antimonbelastetem Grundwasser nach gegenwärtigem Kenntnisstand nicht in unzulässiger Weise stattfinde.

Was der in der Stellungnahme vom 17. März 2011 erwähnte Sanierungsbedarf nach Art. 9 Abs. 2 Bst. d AltlV (konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Grundwassers) betrifft, kann mit der Vorinstanz festgehalten werden, dass zur Begründung einer konkreten Gefahr für das Grundwasser für den (Gesamt)standort eine Gefährdungsabschätzung entsprechend Art. 7 Abs.1 AltlV durchzuführen ist, die sich rechnerisch mit dem Schadstoffpotential und dem ungenügenden Rückhalt und/oder Abbau der Schadstoffe auseinanderzusetzen hat. Ein entsprechender Nachweis für einen Sanierungsbedarf auf dem (Gesamt)standort Oberfeld nach Art. 9 Abs. 2 Bst. d AltlV wurde bislang nicht erbracht.

Der Stellungnahme lässt sich zusammenfassend entnehmen, dass für den (Gesamt)standort auf den bislang vorliegenden Resultaten des "Oberfeld-Monitorings" keine Sanierungsbedürftigkeit erkennbar sei. Ein Sanierungsbedarf sei indessen spätestens bei baulichen Massnahmen innerhalb der bezeichneten Teilflächen gegeben.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz in zulässiger Weise festgestellt hat, dass für den (Gesamt)standort Oberfeld kein Sanierungsbedarf besteht.

9.

9.1 Die Beschwerdeführenden berufen sich sodann auf Art. 24 Bst. c AltlV, wonach von dem in der Altlasten-Verordnung vorgesehenen Verfahren abgewichen werden kann, wenn der belastete Standort durch eine Baute verändert wird. Es sei unbestritten, dass auf der Parzelle der Beschwerdeführerin 1 eine Baute zu erstellen war und heute erstellt sei. Damit habe der Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 bereits aus diesem Grund von allfälligen anderslautenden Verfahrensvorschriften abweichen können. Das vom Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 gewählte Vorgehen sei sinnvoll, umweltverträglich und wirtschaftlich gewesen. Was altlastenrechtlich zulässig sei, dürfe nicht abgeltungsrechtlich verunmöglicht werden. Die VASA-Abgeltungen dürften nicht von der Sanierung bzw. von einem Sanierungskonzept für den übergreifenden Standort abhängig gemacht werden. Damit würde die Nutzung eines grossen Areals auf Jahre oder Jahrzehnte hinaus verunmöglicht. Dies würde zu mehr Industriebrachen und der weiteren Überbauung von Grünflächen führen. Gleichzeitig würde auch die erste Sanierungsetappe verunmöglicht oder zumindest erschwert, da ein Grundeigentümer (mangels Abgeltung) gut beraten wäre, mit einer Sanierung zuzuwarten, bis künftig einmal eine Gesamtsanierung des Standorts stattfinden könne. Dies könne sehr lange gehen. Die Dekontamination eines Teilstandorts sei ökologisch und aus raumplanerischer Sicht besser als blosses Zuwarten.

9.2 Nach Art. 24 Bst. c AltlV kann von dem in der Verordnung geregelten Verfahren abgewichen werden, wenn ein belasteter Standort durch die Erstellung oder Änderung einer Baute oder Anlage verändert wird. Nach dem Willen des Verordnungsgebers sollen bei Bauprojekten, die sich auf einen Standort auswirken, einzelne Verfahrensschritte wegfallen (z.B. Erstbewertung) oder zusammenfallen können (z.B. Detailuntersuchung und Sanierungsprojekt). Damit können jedoch wesentliche Anforderungen

und Verfahrensschritte der AltlV nicht vollständig ausgelassen werden. Auch im Rahmen eines Abweichens von dem in der Altlasten-Verordnung geregelten Verfahren ist der Nachweis zu erbringen, dass der belastete Standort sanierungsbedürftig gewesen ist und damit die ergriffenen Massnahmen erforderlich waren, damit der Bund Abgeltungen der Sanierungskosten gewähren kann (entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners bzw. Beschwerdeführers 2 geht auch nichts anderes aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2745/2009 vom 4. Januar 2010 E. 5.1. und 5.4 und BGE 121 II 378 E. 17b und c hervor). In jedem Fall sind im Zusammenhang mit Bauvorhaben auf belasteten Standorten diejenigen Untersuchungen oder Massnahmen durchzuführen, die notwendig sind, damit Art. 3 AltlV angewendet werden kann (Erläuterungen zur AltlV, Mai 1997, S. 16).

Wie die Vorinstanz richtig festgehalten hat, ist für die Anwendung von Art. 3 AltlV vorausgesetzt, dass der Standort vor der Realisierung des Bauvorhabens parzellenunabhängig beurteilt wird. Ist der Standort untersucht und beurteilt, so ist der Standort grundsätzlich für die Überbauung freigegeben. Vorliegend geht es entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 1 nicht um die Frage, ob im Rahmen von Art. 3 AltlV Dekontaminierungsmassnahmen auch etappenweise vorgenommen werden können, denn wie unter E. 8 ausgeführt, handelt es sich beim (Gesamt)standort Oberfeld nicht um einen sanierungsbedürftigen belasteten Standort. Auch wenn die Argumentation der Beschwerdeführenden den Bedürfnissen von Grundstückeigentümern wohl besser entsprechen würde, stellt dies nicht die vom Verordnungsgeber vorgesehene Lösung dar.

Wie bereits aus der angefochtenen Verfügung hervorgeht, kann ein Gesuch um Abgeltung der für die Beurteilung des Standorts notwendigen Untersuchungsmassnahmen gestellt werden, sobald eine abschliessende Beurteilung nach Art. 8 AltlV des (Gesamt)standorts Oberfeld durch den Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 vorliegt.

10.
Schliesslich ist noch zu prüfen, ob die Vorinstanz die Grundsätze der Gleichbehandlung im Unrecht und des Vertrauensschutzes verletzt hat.

10.1 Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung geht dem Rechtsgleichheitsprinzip im Konfliktfall in der Regel vor. Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, gibt das den Privaten, die sich in der gleichen Lage befinden,

grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die abweichende Behandlung lediglich in einem einzigen oder in einigen wenigen Fällen erfolgt ist. Besteht hingegen eine eigentliche gesetzeswidrige Praxis und lehnt es die Behörde ab, diese aufzugeben, so können Private verlangen, dass die widerrechtliche Begünstigung, die Dritten zuteil wurde, auch ihnen gewährt werde (BGE 136 I 78 E. 5.6, 127 I 2 E. 3a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-152/2012 vom 28. Juni 2012 E. 4.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 518).

10.2 Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten seitens der Behörden. Er verleiht den Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das Verhalten der Behörden und verbietet widersprüchliches Verhalten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2811/2011 vom 13. April 2012 E. 6.5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 622 f.).

10.3 Die Beschwerdeführenden bringen vor, für die gleiche Deponie Oberfeld seien der Vorinstanz insgesamt drei Abgeltungsgesuche (…) eingereicht worden. Das Abgeltungsgesuch von (…) habe die Vorinstanz gutgeheissen und rund Fr. 39'000.- ausbezahlt. Es sei nicht einzusehen, wieso dieses Abgeltungsgesuch gutgeheissen worden sei, obwohl es sich auf die gleiche Deponie beziehe und letztlich genau die gleichen Fragen aufgeworfen würden wie im vorliegenden Fall. Nach dem verwaltungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht (falls die Auszahlung an (…) zu Unrecht erfolgt sein sollte) machen die Beschwerdeführenden geltend, dass ihnen auch unter diesem Gesichtspunkt die Abgeltung von 40% an die Kosten zugestanden werden müsse.

Der Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 bringt ergänzend vor, auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes verbiete ein widersprüchliches Verhalten der Vorinstanz. Die Voraussetzungen für eine Praxisänderung würden nicht vorliegen und seien seitens der Vorinstanz auch nicht behauptet worden. Die benachbarten Teilstandorte Kat. Nr. (…) seien in allen Punkten gleich bzw. vergleichbar. Eine unterschiedliche Behandlung sei daher unzulässig.

10.4 Vorliegend liegt keine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Unrecht vor. Selbst wenn die Vorinstanz im vorgebrachten Abgeltungsgesuch betreffend den benachbarten Teilstandort Kat. Nr. (…)

eine Abgeltung nach VASA zu Unrecht zugesprochen haben sollte, so handelt es sich um einen Einzelfall, welcher nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung keinen Anspruch begründet, ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden. Ein entsprechender Anspruch wird nur anerkannt, wenn eine ständige gesetzeswidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vorliegt und diese zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht davon abzuweichen gedenke (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3377/2010 vom 28. Juli 2010 E. 6.1 mit Hinweisen).

Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners bzw. Beschwerdeführers 2 liegt auch keine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes vor, da aufgrund des Gesagten nicht ersichtlich ist, inwieweit sich die Vorinstanz widersprüchlich verhalten hat. Dies trifft selbst dann zu, wenn es sich beim Fall (…) um einen ähnlich gelagerten Fall gehandelt hat. Der Entscheid über einen ähnlich gelagerten Fall begründet jedenfalls noch keine Praxis, womit vorliegend die Voraussetzungen für eine Praxisänderung auch nicht geprüft werden müssen.

11.
Die Beschwerden erweisen sich demnach als unbegründet und sind abzuweisen.

12.
Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als unterliegende Parteien und haben – da der Streit vermögensrechtliche Interessen betrifft – die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Diese sind auf Fr. 12'000.- festzusetzen und mit den von den Beschwerdeführenden geleisteten Kostenvorschüssen zu verrechnen. Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerden werden abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 12'000.- werden der Beschwerdeführerin 1 und dem Beschwerdegegner bzw. Beschwerdeführer 2 auferlegt und mit den geleisteten Kostenvorschüssen von je Fr. 6'000.- verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin 1 (Gerichtsurkunde)
– den Beschwerdegegner / Beschwerdeführer 2 (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Christoph Bandli	Yvonne Wampfler Rohrer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: