



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht**

**vom 13. Mai 2020 (810 19 241)**

---

**Umweltschutz, Wasser, Energie**

**Kostenverteilung nach USG**

**Besetzung** Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Niklaus Ruckstuhl, Markus Clausen, Hans Furer, Stefan Schulthess, Gerichtsschreiberin Elena Diolaiutti

**Beteiligte** **A.\_\_\_\_ AG**, Beschwerdeführerin, vertreten durch Prof. Dr. Beatrice Wagner Pfeifer, Advokatin

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal, Beschwerdegegner

**Betreff** Kostenverteilung nach USG (RRB Nr. 1171 vom 3. September 2019)

A. Die Unterstation B.\_\_\_\_ wurde ab dem Jahr 1930 auf der Parzelle Nr. XX, Grundbuch (GB) B.\_\_\_\_, erstellt. Seit Anbeginn wurde auf der Parzelle eine Unterstation zur Abtransformierung und Weiterleitung von Strom betrieben. Im Jahr 1969 wurde die ehemalige Parzelle Nr. XX im Rahmen eines Landkaufs in zwei Parzellen aufgeteilt. Der westliche Teil wurde zur Nr. YY, GB B.\_\_\_\_, der östliche Teil behielt die Nr. XX, GB B.\_\_\_\_. Eigentümerin der Parzelle Nr. YY ist heute die A.\_\_\_\_ AG. Eigentümer der Parzelle Nr. XX sind heute die C.\_\_\_\_. Auf der heutigen Parzelle Nr. YY befindet sich seit den 1930er Jahren eine Unterstation. Am 5. Juli 1968

explodierte in Folge eines Blitzschlags ein Transformator (Trafo 2). Als Folge davon versickerten 3'500 Liter Isolieröl ins Erdreich. Betroffen war die Parzelle Nr. YY. Im Rahmen von damaligen Sofortmassnahmen wurde ein Teil des kontaminierten Erdreichs ausgehoben und entsorgt. Des Weiteren wurden im Umfeld der Unfallstelle mehrere Grundwassermessstellen errichtet und wurde das Grundwasser während einiger Jahre periodisch beprobt und überwacht. Die Überwachung wurde 1971 in Rücksprache mit der zuständigen Behörde eingestellt, da zu keinem Zeitpunkt auffällige Schadstoffgehalte im Grundwasser gemessen worden waren.

B. Im Rahmen der Erhebung des Amtes für Umweltschutz und Energie des Kantons Basel-Landschaft (AUE) zur Erstellung des Katasters der belastenden Standorte Basel-Landschaft (KbS) und nachdem die A.\_\_\_\_ AG (ehemals D.\_\_\_\_ AG) einen Erhebungsbogen für den Unfallstandort mit der Nr. ZZZ1 erhalten hatte, informierte das AUE die A.\_\_\_\_ AG mit Schreiben vom 26. März 2008 betreffend definitiven Katastereintrag, dass die Parzelle Nr. YY infolge des Unfalls im KbS definitiv mit der Nr. ZZZ1 als belastet eingetragen werden solle. Zudem sollten die Parzellen Nr. YY und XX als Betriebsstandorte wegen der Nutzung als Unterwerk im KbS eingetragen werden. Mit jeweiligen Schreiben vom 20. Juli 2009 betreffend definitiven Katastereintrag als Betriebsstandort mit der Nr. ZZZ2 wurden die A.\_\_\_\_ AG und die C.\_\_\_\_ (bzw. ihre Vorgängerin: die E.\_\_\_\_) informiert, dass ihr jeweiliges Grundstück als belastet mit Untersuchungsbedarf im KbS eingetragen werden solle. Die C.\_\_\_\_ (bzw. die E.\_\_\_\_) informierten das AUE mit Schreiben vom 20. August 2009, dass sie nach Prüfung der Unterlagen zum Schluss gekommen seien, dass eine historische und technische Untersuchung zwingend notwendig sei, und stellten aus diesem Grund das Gesuch um Sistierung des Verfahrens betreffend definitiven Katastereintrag bis zum Vorliegen der Untersuchungsergebnisse. Mit Schreiben vom 27. August 2009 teilte das AUE der A.\_\_\_\_ AG unter dem Betreff "Betriebsstandort Nr. ZZZ2 und Unfallstandort Nr. ZZZ1" mit, dass es für das weitere Vorgehen auch im Hinblick auf das geplante Bauvorhaben eine Abklärung gemäss der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV) vom 26. August 1998 vorsehe, welche in einer ersten Phase eine historische Untersuchung umfasse. Da die Nachbarsparzelle Nr. XX ebenfalls vom Standort betroffen sei und sich die Eigentümerin beim AUE bereits gemeldet habe, empfehle das AUE den zwei Eigentümerinnen ein gemeinsames Vorgehen. Der Eintrag im öffentlichen Kataster der belasteten Standorte werde bis auf Weiteres sistiert.

C. Ausgelöst durch das geplante Bauvorhaben, die damals bestehende Freiluftanlage durch eine geplante kompakte gasisolierte Schaltanlage (GIS) zu ersetzen, wurde im Herbst 2010 im Auftrag der A.\_\_\_\_ AG und der C.\_\_\_\_ eine historische Untersuchung durchgeführt. Der Bericht des Fachbüros F.\_\_\_\_ AG vom 16. November 2010 sowie das Pflichtenheft für die anschliessende technische Untersuchung wurden dem AUE, Fachstelle Altlasten, zur Stellungnahme zugestellt. Mit Schreiben vom 14. Dezember 2010 wurde das weitere Vorgehen mit Ergänzungen gutgeheissen. Die technische Untersuchung des Standortes erfolgte in insgesamt drei Etappen im Zeitraum von 2011 bis 2016. Es wurden unterschiedliche Teilbereiche beider Standorte untersucht. Die Ergebnisse sind in den Berichten der F.\_\_\_\_ AG vom 31. Oktober 2011, 19. Februar 2015 und 11. April 2016 dargestellt.

D. Der Bericht der ersten Etappe wurde der Fachstelle Altlasten im Februar 2013 zur Stellungnahme eingereicht. Diese hielt im Schreiben vom 29. Mai 2013 einleitend fest, dass der Betriebsstandort Nr. ZZZ2 und der Unfallstandort Nr. ZZZ1 als untersuchungsbedürftig eingestuft worden seien, der Eintrag jedoch jeweils sistiert worden sei. Im Rahmen eines aktuellen Neubauprojektes sei die technische Untersuchung gemäss Pflichtenheft vom 18. November 2010 durchgeführt worden, allerdings nur in Form einer ersten Etappe. Nicht untersucht worden seien der Verdachtsbereich A (Schopf) sowie der eigentliche Unfallbereich. Weiter führte die Fachstelle Altlasten aus, dass aller Voraussicht nach weder für den Unfall- noch für den Betriebsstandort ein Überwachungs- oder Sanierungsbedarf bestehe. Begründet wurde dies damit, dass in den fünf Grundwassermessstellen im Abstrombereich der beiden Standorte (Messpunkt 112.P.3 umfasste den unmittelbaren Abstrom des Unfallstandorts, die anderen Messstellen umfassten den Abstrom des gesamten Betriebsstandortes) keine erhöhten Gehalte an Kohlenwasserstoffen (KW), polychlorierten Biphenylen (PCB) oder Schwermetallen ermittelt worden seien.

E. Weiter erstellte die F.\_\_\_\_ AG ein Überwachungs-, Alarm- und Bereitschaftsdispositiv (Bericht vom 11. April 2016, nachfolgend Überwachungskonzept) sowie ein Vorgehens- und Entsorgungskonzept (Bericht vom 12. April 2016, nachfolgend Entsorgungskonzept) für den Rückbau und die Aushubarbeiten. Im Bericht vom 12. April 2016 wird ausgeführt, dass der Untergrund am Standort aus siltigem, sandigen Kies gebildet werde, der bereichsweise verhärtet sei und in den vereinzelt Siltlagen eingelagert sei. Der eigentliche Grundwasserspiegel werde etwa 9 m unter Terrain angetroffen. Allerdings stau sich Wasser auch lokal auf Siltlagen sowie auf dem verhärteten Kieshorizont. Des Weiteren wird erklärt, dass für die Untersuchung der Restbelastung vom Ölunfall von 1968 im Bereich um den havarierten Trafo 2 aus Platz- und Sicherheitsgründen habe abgewartet werden müssen, bis die beiden zuletzt betriebenen Trafos ausser Betrieb seien. Nach Abschalten und Rückbau der beiden Trafos habe diese Untersuchung am 10./11. März 2016 schliesslich durchgeführt werden können. Mit den Sondierungen sei unmittelbar beim ehemaligen Trafostand noch eine massive Belastung mit Öl festgestellt worden. Gestützt auf die vorangehenden Untersuchungen für das Entsorgungskonzept ging das Fachbüro davon aus, dass bei der Ölverunreinigung von einer etwa konzentrischen Ausdehnung von 12 - 15 m Durchmesser um den Trafostandplatz auszugehen sei. Die Ölverunreinigung reiche bis in eine Tiefe von maximal 2.4 - 2.5 m unter Gelände, wo sie auf einer 50 - 60 cm mächtigen Silt- bis Feinsandlage gestaut werde. Der Schotter unterhalb dieser Lage sei visuell und geruchlich unauffällig. Des Weiteren sei aufgrund der Untersuchungen klar, dass der seinerzeit havarierte Trafo kein PCB-haltiges Trafoöl enthalten habe. Im Bericht vom 11. April 2016 wurde zudem festgehalten, "es besteht das Risiko von dem nicht untersuchten Bereich, dass die Ausdehnung der Verunreinigung noch grösser ist als angenommen." Des Weiteren wurde ausgeführt, dass die vom damaligen Trafounfall noch im Untergrund verbliebenen Belastungen mit Trafoöl entfernt würden, um eine Entlassung aus dem KbS zu erreichen. Jeder Eingriff in den Untergrund über Grundwasservorkommen berge die Gefahr einer Grundwasserverunreinigung, auch wenn alle gesetzlich geforderten Vorkehrungen getroffen würden. In der Plangenehmigungsverfügung des Eidgenössischen Starkstrominspektorats (ESTI) werde deshalb u.a. verlangt, dass das gesamte Projekt durch einen Hydrologen zu begleiten sei. Des Weiteren müssten ein situationsgerechtes Überwachungs-, Alarm- und Bereitschaftsdispositiv

sowie ein Unfalldispositiv erarbeitet und vor Beginn der Arbeiten dem ESTI eingereicht werden. Da vorgesehen sei, sämtliche Verunreinigungen zu entfernen, sei eine Gefährdung des Grundwassers allein auf den Zeitraum der damit verbundenen Aushubarbeiten beschränkt. Relevant für das Grundwasser könne allenfalls die verbliebene Restbelastung mit Öl im Bereich um den damals havarierten Trafo sein. Die übrige auf dem Betriebsstandort festgestellte Belastung beschränke sich auf schwerlösliche Schwermetalle und zudem ausschliesslich auf die obersten Bodenschichten. Ein Auswaschen infolge Niederschläge in den tieferen Untergrund oder gar ins Grundwasser sei ausgeschlossen. Ebenfalls wird ausgeführt, dass die Aushubarbeiten im Bereich des ehemaligen Unfallstandortes nur bei trockener Witterung durchgeführt würden.

F. Die Rückbauarbeiten auf dem Areal erfolgten gestützt auf die Plangenehmigungsverfügung des ESTI vom 16. Mai 2013 von Mai 2016 bis Juli 2017. Anfangs 2016 wurde der Betrieb der alten Freiluftschaltanlagen des Unterwerks eingestellt und diese wurden durch moderne gasisolierte Schaltanlagen ersetzt. Im November 2016 stellte das Fachbüro während der Aushubarbeiten fest, dass die Ölverunreinigung wahrscheinlich eine deutlich grössere Ausdehnung habe als angenommen. Es habe sich gezeigt, dass insbesondere in Bereichen, wo die Lehmschicht durch den Aushub für Fundamente teilweise gar nicht mehr existent gewesen sei, das Öl mehrere Meter tief (bis ca. 7.5 m unter dem ehemaligen Gelände) in die darunterliegenden Schotter eingedrungen sei. In diesem Zusammenhang nahm das Fachbüro Kontakt mit der Fachstelle Grundwasser auf und liess dieser am 9. sowie am 16. Dezember 2016 je ein Memo zukommen. Aus diesen Memos ergibt sich, welche Vorkehrungen betreffend Schutz des Grundwassers während des von der Bauherrschaft vorgesehenen längeren Arbeitsunterbruchs (von 22. Dezember 2016 bis 22. Januar 2017) mit der Fachstelle Grundwasser vereinbart worden waren. Das Fachbüro stellte am 16. März 2017 bei der Fachstelle Grundwasser mündlich das Gesuch um eine Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser, um die unerwartet tief in den Untergrund eingedrungenen Belastungen im Schwankungsbereich des Grundwassers auszuheben. Die gewässerschutzrechtliche Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser wurde umgehend mündlich erteilt und mit Bewilligung vom 24. März 2017 bestätigt. Ein weiteres Memo der F.\_\_\_\_ AG vom 2. Mai 2017 zeigte der Fachstelle Grundwasser den Stand der Arbeiten auf. Bei den Aushubarbeiten wurde das gesamte belastete Material auf der Parzelle Nr. YY entfernt (Totaldekontamination).

G. Mit Schreiben vom 15. Dezember 2017 stellte die A.\_\_\_\_ AG bei der Fachstelle Altlasten ein Gesuch um Kostenverteilung für die im Rahmen der Totaldekontamination entstandenen Kosten. Darin beantragte sie, es sei der Zustandsstöreranteil der Gesuchstellerin auf maximal 5 % der Kosten für altlastenrechtlich notwendige Massnahmen festzusetzen (1). Die restlichen Kosten seien der Einwohnergemeinde G.\_\_\_\_ als Verhaltensstörerin, eventualiter dem Kanton H.\_\_\_\_ oder den C.\_\_\_\_, aufzuerlegen (2). Zudem beantragte die Beschwerdeführerin, es sei vorfrageweise festzustellen, dass hinsichtlich des Unfallstandorts ZZZ1 ein Sanierungsbedarf im Sinne der AltIV bestanden habe (3). In der Begründung des Gesuchs erklärte die Beschwerdeführerin, es seien für Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen Kosten in der Höhe von Fr. 3'719'788.-- angefallen, für welche die Kostenverteilung nach Art. 32d USG verlangt werde. Sie hielt fest, dass sich das Kostenverteilungsgesuch auf die Massnahmenkosten betreffend den Unfallstandort beschränke. Dem Gesuch waren der Schlussbericht der

F.\_\_\_\_ AG vom 15. November 2017 zur Aushubbegleitung (nachfolgend Aushubbericht) sowie ein Bericht der I.\_\_\_\_ AG vom 24. November 2017 über eine Grundwassermodellierung und Gefährdungsabschätzung (nachfolgend Modellierung) beigelegt. Gleichzeitig stellte die A.\_\_\_\_ AG ein Gesuch auf Entlassung der Parzellen Nr. YY und XX aus dem KbS. Im Aushubbericht vom 15. November 2017 wird festgehalten, dass in der Kalenderwoche 4/2017 die Arbeiten wieder aufgenommen worden seien und sich dabei herausgestellt habe, dass die Verunreinigungen grösser als erwartet gewesen seien. Da befürchtet habe werden müssen, dass sich die Ölverunreinigung bis ins Grundwasser ausgedehnt habe, sei bei der Fachstelle Grundwasser vorsorglich um eine Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser ersucht worden, welche am 24. März 2017 schriftlich bestätigt worden sei. Tatsächlich habe sich bei den anschliessenden Aushubarbeiten gezeigt, dass auch das Material im Grundwasser belastet gewesen sei. Die Belastung der Schotter im Grundwasser sei sogar noch deutlich höher als die der Schotter der ungesättigten Zone gewesen. Eine Sondage im Grundwasser durch die Belastung hindurch habe ergeben, dass sie maximal auf die obersten 0.8 m unter dem Grundwasserspiegel, d.h. auf den Grundwasserschwankungsbereich beschränkt gewesen sei. In der Kalenderwoche 11/2017 sei die Baugrube bis unmittelbar auf den Grundwasserspiegel in 9 m Tiefe unter Gelände abgeteuft gewesen. Die F.\_\_\_\_ AG kam im Bericht zum Schluss, dass die Lehmschicht an zahlreichen Orten durch die Erstellung von Fundamenten für Masten, Gerüste und Trafostandorte durchbrochen worden sei, die in den tieferen Untergrund fundiert gewesen seien. An diesen Orten habe das Öl punktuell in den unter der Lehmschicht liegenden Schotter gelangen können und habe sich von dort aus diffus ausgebreitet bzw. sei punktuell sogar in den Schwankungsbereich des Grundwassers vorgedrungen, wo es auf dem Wasser gestaut worden sei. Im Schwankungsbereich des Grundwasserspiegels habe sich das Öl schliesslich angereichert und lateral ausgebreitet. Daraus resultiere eine etwa 0.8 m mächtige stark verölte Kiesschicht. Die Fläche der stark verölten Kiesschicht (Hotspot) im Schwankungsbereich des Grundwasserspiegels habe rund 300 m<sup>2</sup> erreicht. Bei einer Mächtigkeit von rund 0.8 m habe dies ein Volumen von rund 240 m<sup>3</sup> stark verunreinigtem Kies ergeben. Die F.\_\_\_\_ AG kam zum Schluss, dass mindestens 18'000 Liter Öl ausgetreten seien. Des Weiteren führte sie aus, dass die Abstrommessstelle für die Überwachung des direkten Abstroms nicht optimal gelegen habe. Möglicherweise würden die geringen in der Messstelle 112.P.3 nachgewiesenen KW-Konzentrationen genau daran liegen, dass die Bohrung nicht an der optimalen Position erstellt gewesen sei. Im Zustrom von 112.P.3 habe die Hauptverunreinigung oberhalb der Lehmschicht gelegen, die die Messstelle wohl kleinräumig vor einem Eintrag abgeschirmt habe, während westlich davon die Verunreinigung bis ins Grundwasser habe vordringen können. Es sei durchaus möglich bzw. wahrscheinlich, dass eine deutlich massivere Belastung im Grundwasser festgestellt worden wäre, wenn die Abstrommessstelle seinerzeit einige Meter weiter westlich erstellt worden wäre. Dies werde durch eine Modellierung der Schadstofffahne bestätigt. Eine Quantifizierung sei jedoch äusserst schwierig und spekulativ.

H. Mit zwei separaten Schreiben vom jeweils 2. Mai 2018 teilte das AUE, Fachstelle Altlasten, der A.\_\_\_\_ AG mit, dass aufgrund der erfolgreichen Entfernung aller Belastungen sowohl der Betriebsstandort (Standort Nr. ZZZ2) als auch der Unfallstandort (Standort Nr. ZZZ1) nicht im KbS eingetragen würden. In einem dritten Schreiben vom 2. Mai 2018 teilte das AUE der A.\_\_\_\_ AG mit, dass dem Kostenverteilungsgesuch nicht entsprochen werden könne, da kein

altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf für den Unfallstandort bestanden habe. Lediglich die Kosten für die altlastenrechtlich notwendigen Massnahmen, also die altlastenrechtliche Voruntersuchung des Standorts, könnten gemäss Art. 32d des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 zwischen Zustands- und Verhaltensstörer verteilt werden. Die Stellungnahme der Abteilung Altlasten sei dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) vorgelegt worden. Dieses sei ebenso zum Schluss gekommen, dass kein Sanierungsbedarf vorgelegen habe. Die Fachstelle Altlasten wies die A.\_\_\_\_ AG darauf hin, dass sie eine Feststellungsverfügung verlangen könne, wenn sie mit dieser Stellungnahme nicht einverstanden sei.

I. Mit Schreiben vom 26. September 2018 ersuchte die A.\_\_\_\_ AG um Erlass einer Feststellungsverfügung betreffend ihr Gesuch um Kostenverteilung nach Art. 32d USG.

J. Mit Feststellungsverfügung vom 14. Januar 2019 kam das AUE zum Schluss, dass zu keinem Zeitpunkt ein Sanierungsbedarf bestanden habe, weshalb die angefallenen Kosten für die Entfernung des belasteten Untergrunds nicht gemäss Art. 32d USG verteilt werden könnten. Lediglich die Kosten für die altlastenrechtlich notwendigen Massnahmen, also für die altlastenrechtliche Voruntersuchung des Standortes, könnten gemäss Art. 32d USG zwischen Zustands- und Verhaltensstörer verteilt werden.

K. Gegen diese Verfügung erhob die A.\_\_\_\_ AG, vertreten durch Iris Schmid und Lorenz Lehmann, Rechtsanwälte, mit Eingabe vom 25. Januar 2019 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Sie beantragte, die Verfügung sei unter o/e-Kostenfolge aufzuheben. Weiter sei festzustellen, dass ein altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf vorliege. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

L. Mit Beschluss Nr. 1171 (RRB) vom 3. September 2019 wies der Regierungsrat die Beschwerde vollumfänglich ab. Zusammengefasst hielt der Regierungsrat fest, dass die A.\_\_\_\_ AG unter Missachtung der altlastenrechtlichen Verfahrensregeln einen freiwilligen Komplettaushub am Standort vorgenommen habe. Es habe weder eine schädliche noch lästige Einwirkung noch eine konkrete Gefahr einer solchen vorgelegen. Es handle sich beim vorliegenden Standort nicht um einen ursprünglich sanierungsbedürftigen belasteten Standort gemäss Art. 2 Abs. 2 AltIV. Aus all diesen Gründen sei es nicht möglich, "die im Rahmen des Totalaushubs angefallenen Kosten nach Art. 32d USG geltend zu machen."

M. Gegen diesen Regierungsratsbeschluss erhob die A.\_\_\_\_ AG, nunmehr vertreten durch Prof. Dr. Beatrice Wagner Pfeifer, Rechtsanwältin, mit Eingabe vom 13. September 2019 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde. Sie beantragte, es sei der Regierungsratsbeschluss Nr. 1171 vom 3. September 2019 aufzuheben. Des Weiteren sei das AUE anzuweisen, betreffend Parzelle Nr. YY, ehemaliger KbS-Unfallstandort Nr. ZZZ1, B.\_\_\_\_, ein Kostenverteilungsverfahren durchzuführen; unter o/e-Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdegegners. Mit Eingabe vom 8. November 2019 reichte die Beschwerdeführerin die Beschwerdebegründung ein.

N. Mit Vernehmlassung vom 13. Januar 2020 beantragte der Regierungsrat, vertreten durch die Rechtsabteilung der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD), die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

O. Mit präsidialer Verfügung vom 25. Februar 2020 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung im Rahmen einer Urteilsberatung überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegt, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Die Beschwerdeführerin ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Auch die weiteren formellen Voraussetzungen sind erfüllt, so dass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3. Unbestritten ist, dass es vorliegend allein um den Unfallstandort ZZZ1 geht und es sich bei diesem um einen belasteten Standort gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. c AltIV handelte. Der Standort konnte aufgrund der Entfernung der Schadstoffbelastung im Rahmen des Bauvorhabens abschliessend als unbelastet klassiert werden. Der anfänglich sistierte Eintrag im KbS wurde deshalb zu Recht endgültig gelöscht. Strittig ist, wer für die angefallenen Kosten des erfolgten Totalaushubs aufzukommen hat. Vorweg stellt sich jedoch die Frage, ob das AUE zu Recht kein Kostenverteilungsverfahren eröffnet hat, sondern in Bezug auf die Aushubkosten eine Feststellungsverfügung erlassen und in Bezug auf die Kosten für die altlastenrechtliche Voruntersuchung die Eröffnung eines Kostenverteilungsverfahrens nach Einreichung der entsprechenden Belege durch die Beschwerdeführerin in Aussicht gestellt hat.

4.1.1. In seiner Feststellungsverfügung hat das AUE festgehalten, dass zu keinem Zeitpunkt ein Sanierungsfall bestanden habe. Da der Standort nicht sanierungsbedürftig gewesen sei, könnten die angefallenen Kosten für die Entfernung des belasteten Untergrunds nicht gemäss Art. 32d USG verteilt werden. Lediglich die Kosten für die altlastenrechtlich notwendigen Massnahmen, also für die altlastenrechtliche Voruntersuchung des Standortes, könnten gemäss Art. 32d USG zwischen Zustands- und Verhaltensstörer verteilt werden. Die Beschwerdeführerin macht erstmals vor Kantonsgericht geltend, das AUE hätte das Kostenverteilungsverfahren nicht vorweg auf die Voruntersuchungskosten beschränken dürfen. Es hätte auf das Kostenver-

teilungsgesuch vollumfänglich eintreten müssen und alsdann bei der materiellen Beurteilung entscheiden müssen, welche Kosten zu berücksichtigen seien und welche nicht. Die Beschwerdeführerin erklärt, dass sich die vorliegende Beschwerde deshalb ausschliesslich auf die Pflicht zur Eröffnung eines Kostenverteilungsverfahrens, d.h. auf die Eintretensfrage, zu beziehen habe, und verlangt die Eröffnung eines Kostenverteilungsverfahrens.

4.1.2. Art. 32d USG statuiert, dass der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte trägt (Abs. 1). Er regelt die Verteilung der Kosten bei der Beteiligung mehrerer Verursacher (Abs. 2). Die Behörde erlässt eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt (Abs. 4). Gemäss Art. 36 USG obliegt der Vollzug dieses Bereichs des USG den Kantonen. Der Klarheit halber wird hier vorweg festgehalten, erstens dass ein belasteter Standort nicht zugleich auch ein sanierungsbedürftiger Standort ist (vgl. Urteil des BGer 1C\_282/2016, 1C\_249/2016 vom 21. Februar 2018 E. 2.1 f.; Urteil des BGer 1C\_366/2015 vom 4. Juli 2016 E. 3.1 ff.) und zweitens dass aufgrund des Untersuchungsbedarfs eines Standorts grundsätzlich ein Anspruch auf Kostenverteilung der Kosten für die durchgeführten altlastenrechtlichen Voruntersuchungen besteht, hingegen nur ein Anspruch auf Kostenverteilung bezüglich der Sanierungskosten besteht, sofern zusätzlich ein Sanierungsbedarf vorliegt.

4.2.1. Im Kostenverteilungsgesuch vom 15. Dezember 2017 hatte die Beschwerdeführerin die vorfrageweise Feststellung des Sanierungsbedarfs verlangt. Begründet wurde das Gesuch damit, es seien für Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen Kosten in der Höhe von Fr. 3'719'788.-- angefallen, für welche die Kostenverteilung nach Art. 32d USG zu erfolgen habe.

4.2.2. Das AUE lehnte das Kostenverteilungsgesuch der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 2. Mai 2018 mit der Begründung ab, ein altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf für den Unfallstandort habe nicht bestanden. Das BAFU sei ebenso zum Schluss gekommen, dass kein Sanierungsbedarf vorgelegen habe. Lediglich die Kosten für die altlastenrechtlich notwendigen Massnahmen, also die altlastenrechtliche Voruntersuchung des Standorts, könnten gemäss Art. 32d USG zwischen Zustands- und Verhaltensstörer verteilt werden. Zur Verteilung der Voruntersuchungskosten gemäss Art. 32d USG müsse die Beschwerdeführerin ein entsprechendes Gesuch mit den notwendigen Belegen einreichen. Aus dem Schreiben des AUE vom 2. Mai 2018 und dessen Feststellungsverfügung vom 14. Januar 2019 ist zu schliessen, dass es in Bezug auf die Kosten für die altlastenrechtliche Voruntersuchung des Standorts ein Kostenverteilungsverfahren eröffnen wird, sobald die Beschwerdeführerin ein entsprechendes Gesuch mit den notwendigen Belegen eingereicht hat.

4.2.3. Im Verfahren vor dem Regierungsrat blieb die Feststellung des Sanierungsbedarfs Streitgegenstand. Der Regierungsrat stellt sich wie das AUE auf den Standpunkt, dass eine Verteilung der Kosten für die altlastenrechtlich notwendigen Untersuchungsmassnahmen nicht bestritten werde. Strittig sei hingegen, wer für die angefallenen Kosten des Totalaushubs aufzukommen habe. In seiner Vernehmlassung vom 13. Januar 2020 bestätigt der Regierungsrat,

dass das AUE das Kostenverteilungsverfahren mit Bezug auf die altlastenrechtlich notwendigen Untersuchungsmassnahmen an die Hand nehmen werde, sobald das vorliegende Verfahren vor Kantonsgericht abgeschlossen sei.

4.3. Die Frage nach dem Sanierungsbedarf war demnach Gegenstand des verwaltungsinternen Verfahrens. Wäre ein Sanierungsbedarf bejaht worden, hätten die Kosten für die Sanierungsmassnahmen und damit insbesondere die Kosten für die Entfernung des belasteten Untergrunds nach Art. 32d USG verteilt werden können.

4.4. Damit eine Kostenverteilung nach Art. 32d USG für die Sanierung eines Grundstückes und somit wie vorliegendenfalls für die Entfernung des belasteten Untergrunds (nicht für die Voruntersuchung) vorgenommen werden kann, muss ein Sanierungsbedarf bestehen. Es machte demzufolge durchaus Sinn, dass die Beschwerdeführerin in ihrem Gesuch vorfrageweise geklärt haben wollte, ob ein Sanierungsbedarf bestehe. Das AUE und der Regierungsrat haben den Anträgen der Beschwerdeführerin entsprechend vorerst die Frage des Sanierungsbedarfs behandelt und, da sie einen solchen verneint haben, das Nichtbestehen des Sanierungsbedarfs festgestellt. Es entspricht der Prozessökonomie, das Streitthema auf die Frage des Sanierungsbedarfs zu beschränken, wenn – wie vorliegend – die Verneinung des Sanierungsbedarfs dazu führt, dass keine Kostenverteilung stattfinden kann und damit ein Weiterführen des Verfahrens nach der Feststellung des mangelnden Sanierungsbedarfs bzw. das Durchführen des Kostenverteilungsverfahrens sinnlos ist. Hätte das AUE ein Kostenverteilungsverfahren eröffnet, hätte als erstes die Frage des Sanierungsbedarfs behandelt werden müssen. Bei dessen Nichtvorliegen wäre das Gesuch infolge mangelnden Sanierungsbedarfs abgewiesen worden bzw. wären die Kosten nicht auf andere überwält worden. Es ist nicht ersichtlich, welche Nachteile der Beschwerdeführerin dadurch erwachsen sein sollen, dass das AUE kein Kostenverteilungsverfahren durchgeführt hat, nachdem es die Frage des Sanierungsbedarfs materiell eingehend behandelt und die Verneinung desselben in einer anfechtbaren Feststellungsverfügung festgehalten hat. Im Übrigen gilt das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens als Teilgehalt des Grundsatzes von Treu und Glauben nicht nur für die staatlichen Behörden, es verbietet auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 621, 717). Die Beschwerdeführerin hat vor dem AUE vorfrageweise die Feststellung des Sanierungsbedarfs verlangt, alsdann beim AUE den Erlass einer Feststellungsverfügung beantragt und auch beim Regierungsrat die Aufhebung der Feststellungsverfügung und die Feststellung verlangt, dass ein Sanierungsbedarf vorgelegen habe. Erst vor Kantonsgericht macht sie geltend, eine Feststellungsverfügung hätte vom AUE gar nicht erlassen werden dürfen, da das AUE vollständig auf das Gesuch hätte eintreten müssen. Dieses Verhalten widerspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben.

4.5. Wie in der E. 4.1.2 hiavor ausgeführt, erlässt die Behörde gemäss Art. 32d Abs. 4 USG eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt. Gemäss Art. 36 USG obliegt der Vollzug dieses Bereichs des USG den Kantonen. § 2 Abs. 1 lit. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-

Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 sieht die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten mittels Verfügung vor. Feststellungsanträge sind gegenüber rechtsgestaltenden oder leistungsverpflichtenden Rechtsbegehren grundsätzlich subsidiär (Urteil des BGer 8C\_95/2015 vom 1. Juni 2015 E. 2.1 m.w.H.; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 1280). Vom Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsverfügung kann jedoch im öffentlichen Recht in besonderen Fällen abgewichen werden. Der Anspruch auf eine Feststellungsverfügung trotz bestehender Voraussetzungen für eine definitive und vollstreckbare Leistungs- oder Gestaltungsverfügung ist zu bejahen, sofern dafür ein spezifisches schutzwürdiges Interesse vorliegt. Ein solcher Fall liegt insbesondere vor, wenn mit der Feststellungsverfügung gewisse grundlegende Rechtsfragen vorweg gelöst werden können und damit auf die Einleitung eines unter Umständen aufwendigen Verfahrens verzichtet werden kann (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 352). Im Kostenverteilungsverfahren werden die Kosten für die notwendigen Massnahmen, u.a. zur Sanierung belasteter Standorte, auf die Verursacher i.S. des USG verteilt. Damit eine derartige Kostenverteilung jedoch überhaupt vorgenommen werden kann, muss beim sanierten Ort ein Sanierungsbedarf im Sinne der AltIV bestanden haben. Liegt kein solcher Sanierungsbedarf vor, kann für die Sanierungskosten keine Kostenverteilung im Sinne von Art. 32d USG stattfinden. Es ist somit nicht zu beanstanden, dass das AUE im Hinblick auf die Verfahrensökonomie mit einer Feststellungsverfügung vorfrageweise die grundlegende Rechtsfrage des Sanierungsbedarfs klärt, bevor es das Kostenverteilungsverfahren gemäss Art. 32d USG einleitet. Dieses Vorgehen ist für die Beschwerdeführerin nicht mit Nachteilen verbunden. Die Frage des Sanierungsbedarfs wurde materiell von allen Instanzen geprüft und abgehandelt. Würde die Angelegenheit zur Eröffnung eines Kostenverteilungsverfahrens an die verfügende Behörde zurückgewiesen, würde diese das Kostenverteilungsverfahren wie angekündigt über die Untersuchungskosten eröffnen und die Beschwerdeführerin würde erneut darüber Beschwerde führen, dass sich das Kostenverteilungsverfahren auch auf die Entsorgungskosten zu erstrecken habe. Eine Rückweisung an das AUE wäre somit ein prozessualer Leerlauf. Die Beschwerdeführerin war gemäss ihren Anträgen bis und mit Verfahren vor Regierungsrat mit dem Vorgehen des AUE (Klärung des Sanierungsbedarfs mittels Feststellungsverfügung) einverstanden. Die Beschwerdeführerin selbst hat sogar die vorfrageweise Klärung des Sanierungsbedarfs verlangt. Weder das USG noch die kantonalen Gesetze verbieten ein derartiges Vorgehen. Die Beschwerdeführerin geht in ihrer Rechtsschrift ausführlich auf die Frage des Sanierungsbedarfs des ehemaligen KbS-Unfallstandortes Nr. ZZZ1 ein, trotz ihres Einwands, die vorliegende Beschwerde beziehe sich nur auf die Pflicht zur Eröffnung eines Kostenverteilungsverfahrens. Das Prozessthema ist mithin, entgegen dem Antrag der Beschwerdeführerin, nicht auf die Pflicht zur Eröffnung eines Kostenverteilungsverfahrens zu beschränken. Vielmehr geht es darum zu prüfen, ob ein Sanierungsbedarf bestand. Der Antrag der Beschwerdeführerin, das Verfahren auf die Frage der Pflicht zur Eröffnung eines Kostenverteilungsverfahrens einzugrenzen, wird somit abgewiesen.

5.1. Als nächstes ist zu prüfen, ob beim Unfallstandort ZZZ1, bei welchem es sich um einen belasteten Standort gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. c AltIV handelte, auch eine Sanierungspflicht nach Art. 32c USG bestand, welche eine Verlegung der Kosten nach Art. 32d USG nach sich zieht.

5.2.1. Die Sanierung belasteter Standorte wird in den Artikeln 32c bis 32e USG geregelt. Nach Art. 32c Abs. 1 USG 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. Belastete Standorte sind nach Art. 2 Abs. 1 AltIV Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen. Sie umfassen Ablagerungsstandorte, Betriebsstandorte und Unfallstandorte (Art. 2 Abs. 1 lit. a bis c AltIV). Zur Begründung eines Sanierungsbedarfs genügt damit die Belastung eines Standorts mit Abfällen nicht, sondern es ist zusätzlich erforderlich, dass die Belastung zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führt oder die konkrete Gefahr solcher Einwirkungen besteht (Art. 32c Abs. 1 USG; Art. 2 Abs. 2 AltIV). Der Standort als solcher stellt somit kein eigenständiges Schutzgut dar, vielmehr bildet er eine mögliche Quelle von Einwirkungen auf die gesetzlich vorgesehenen Schutzgüter, wozu das Grundwasser, oberirdische Gewässer, die Luft und der Boden gehören. Nach dieser Definition der Altlast liegt noch kein Sanierungsbedarf vor (sondern i.d.R. ein Überwachungsbedarf), wenn sich gefährliche Substanzen im Untergrund des belasteten Standorts ausbreiten (z.B. im Sickerwasser), solange noch keine Einwirkung auf oder eine konkrete Gefahr für die genannten Schutzgüter besteht. Die AltIV regelt die Schritte zur Feststellung eines möglichen Sanierungsbedarfs näher. Altlasten sind sanierungsbedürftige belastete Standorte (Art. 2 Abs. 3 AltIV). Art. 3 AltIV befasst sich mit der Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen auf belasteten Standorten. Nach Art. 3 AltIV dürfen belastete Standorte durch die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen nur verändert werden, wenn sie nicht sanierungsbedürftig sind und durch das Vorhaben nicht sanierungsbedürftig werden (lit. a); oder ihre spätere Sanierung durch das Vorhaben nicht wesentlich erschwert wird oder sie, soweit sie durch das Vorhaben verändert werden, gleichzeitig saniert werden (lit. b).

5.2.2. Das Bauvorhaben darf gemäss Art. 3 lit. a AltIV nicht dazu führen, dass ein nicht sanierungsbedürftiger belasteter Standort zum Sanierungsfall wird. Besteht die Gefahr, dass das Bauvorhaben einen solchen Fall auslösen kann, sind Massnahmen zur Verhinderung der Sanierungsbedürftigkeit einzuleiten. Wenn jedoch ein Sanierungsfall durch das Bauvorhaben bereits entstanden ist, so ist die Sanierungsbedürftigkeit zu beseitigen. Massnahmen, die nur auf Grund des Bauvorhabens auf dem belasteten Standort anfallen, sind altlastenrechtlich gesehen nicht notwendig, auch wenn schlussendlich die Abwehrmassnahmen den Anforderungen der AltIV entsprechen müssen. Gemäss Art. 3 lit. b AltIV darf das Bauvorhaben die Sanierung auf dem von Beginn weg sanierungsbedürftigen Standort nicht wesentlich erschweren. Eine wesentliche Erschwerung der Sanierung durch ein Bauvorhaben dürfte angenommen werden, wenn eine Sanierung einen zusätzlichen erheblichen technischen Aufwand erfordert und dadurch beträchtliche Mehrkosten entstehen. Allenfalls kann der sanierungsbedürftige Standort, soweit er durch das Bauvorhaben verändert wird, gleichzeitig mit dem Bauvorhaben saniert werden. Gemäss Art. 24 lit. c AltIV kann von dem in der AltIV geregelten Verfahren abgewichen werden, wenn ein belasteter Standort durch die Erstellung oder Änderung einer Baute oder Anlage verändert wird. Es ist jedoch nicht nur der Bauperimeter altlastenrechtlich zu beurteilen, sondern eine parzellenunabhängige Standortbeurteilung vorzunehmen. Entsprechend ist auf einer Altlast ein Gesamtkonzept auszuarbeiten, das die einzelnen Etappen der Sanierung ent-

hält. Eine auf dem Bauperimeter beschränkte Sanierung kann eine etappierte Teilsanierung des Standortes sein. Bauvorhaben auf überwachungsbedürftigen Standorten fallen vorab unter Art. 3 lit. a AltIV, da der Standort nicht sanierungsbedürftig ist. Das Bauvorhaben darf Art. 3 lit. a AltIV entsprechend nicht zu einem sanierungsbedürftigen Standort führen. Da ein überwachungsbedürftiger Standort definitionsgemäss sanierungsbedürftig werden kann, muss das Bauvorhaben ebenfalls die Anforderungen nach Art. 3 lit. b AltIV erfüllen. Das Bauvorhaben ist demnach so zu realisieren, dass es im Falle einer Sanierungsbedürftigkeit eine spätere Sanierung nicht wesentlich erschwert. An baubedingte Massnahmen werden keine Abgeltungen des Bundes geleistet, da diese nicht standortbedingt angefallen sind, sondern durch das Bauvorhaben ausgelöst wurden. Abgeltungen an Voruntersuchungen werden geleistet, wenn der Standort untersuchungsbedürftig gemäss Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV ist und die Massnahmen eine Voruntersuchung im Sinne von Art. 7 AltIV darstellen. Dies ist im Einzelfall zu prüfen. Abgeltungen durch den Bund aus dem VASA-Altlasten-Fonds (Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten [VASA] vom 26. September 2008) an die Sanierung werden nur geleistet, wenn der Nachweis des Sanierungsbedarfs erbracht ist. Der Sanierungsbedarf darf nicht durch das Bauvorhaben ausgelöst worden sein und die Sanierung darf nicht wesentlich durch das Bauvorhaben erschwert werden (SIBYLLE DILLON/SIEGFRIED LAGGER, Aktuelle Rechts- und Vollzugsfragen bei der Anwendung der VASA, in: URP 2011 S. 633 ff., S. 641 ff., vgl. auch LORENZ LEHMANN, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Rz. 4.403).

5.2.3. Gemäss Art. 32d Abs. 1 USG trägt der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte (Abs. 1). Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standortes beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte (Abs. 2). Die Behörde erlässt eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt (Abs. 4).

5.2.4. Das Bundesgericht hat mehrfach entschieden, dass Kosten, die durch ein Bauvorhaben auf einem belasteten, aber nicht sanierungsbedürftigen Standort anfallen, keine Sanierungskosten im Sinne von Art. 32e Abs. 3 USG sind, für die eine Abgeltung aus dem VASA-Altlasten-Fonds beansprucht werden kann (Urteile des BGer 1C\_414/2014 vom 2. März 2015, in: URP 2015 S. 516, und 1C\_44/2013 vom 16. Januar 2014 E. 8, in: URP 2014 S. 265). Das Bundesgericht hat weiter festgehalten, dass es sich vielmehr um einen Anwendungsfall von Art. 3 lit. a AltIV handle, wonach belastete (aber nicht sanierungsbedürftige) Standorte durch die Erstellung von Bauten und Anlagen nur verändert werden dürften, wenn sie durch das Vorhaben nicht sanierungsbedürftig würden. Aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich, dass die für Abgeltungen geöffneten Mittel für notwendige Sanierungen reserviert seien; bei Bauprojekten habe der Bauherr indessen die Wahl, das Bauprojekt auszuführen (mit den zur Abwendung der Sanierungsbedürftigkeit erforderlichen Schutzmassnahmen) oder aber auf das Bauprojekt zu verzichten bzw. dieses allenfalls zu modifizieren. Für Fälle, wie dem hier vorliegenden, in welchen es zwar nicht um Abgeltungen aus dem VASA-Fonds nach Art. 32e USG, sondern um die Kostentra-

gungspflicht der Verursacher nach Art. 32d USG geht, hat das Bundesgericht weiter festgehalten, dass diese Bestimmung aber ebenfalls (gemäss Abs. 1) nur auf die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte anwendbar sei. Es liege deshalb nahe, auch in diesem Zusammenhang Massnahmen nach Art. 3 lit. a AltIV auf einem belasteten, aber nicht sanierungsbedürftigen Standort nicht als "Sanierungskosten" anzuerkennen. Diese Auslegung werde durch die Gesetzssystematik bestätigt: Nach Art. 32 Abs. 1 USG trage der Inhaber der Abfälle die Kosten der Entsorgung, sofern nichts Anderes bestimmt werde. Eine Sanierungspflicht bestehe nach Art. 32c Abs. 1 USG nur, wenn ein belasteter Standort zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führe oder die konkrete Gefahr bestehe, dass solche Einwirkungen entstünden. Das Bundesgericht hat weiter ausgeführt, dass im Falle, dass der Inhaber eines Grundstücks Material aus einem belasteten Standort, das nicht wegen einer Sanierung nach Art. 32c USG entsorgt werden müsse, entferne, er nur unter den besonderen Voraussetzungen nach Art. 32b<sup>bis</sup> Abs. 1 USG Rückgriff auf den Verursacher der Belastung nehmen könne. Dieser Anspruch sei auf dem Zivilrechtsweg geltend zu machen (Abs. 2). Eine derartige Entfernung von Material aus einem belasteten, aber nicht sanierungsbedürftigen Grundstück könne geboten sein, um zu verhindern, dass der Sanierungsbedarf durch das Bauvorhaben selbst ausgelöst werde, denn gemäss Art. 3 lit. a AltIV dürften belastete Standorte durch die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen nur verändert werden, wenn sie nicht sanierungsbedürftig seien und durch das Vorhaben nicht sanierungsbedürftig würden. Eine Kostenverteilungsverfügung könne der Inhaber des Grundstücks unter diesen Umständen somit nicht verlangen (Urteile des BGer 1C\_282/2016, 1C\_294/2016 vom 21. Februar 2018 E. 2.1 ff.; 1C\_366/2015 vom 4. Juli 2016 E. 3 f. m.H., in: URP 2016 S. 470). Vom Begriff des belasteten Standorts ist somit derjenige der Altlast strikt zu trennen (LEHMANN, a.a.O., Rz. 4.391, 4.384 f.). Eine Verteilung der Kosten nach Art. 32d USG für einen Totalaushub liegt damit nicht vor bei belasteten Standorten, dessen Sanierungspflicht erst durch das Bauvorhaben ausgelöst wurde. Hingegen ist in diesen Fällen eine Kostenverteilung nach Art. 32d USG für Untersuchungs- und Überwachungskosten möglich (Urteil des BGer 1C\_366/2015 vom 4. Juli 2016 E. 3 f.).

5.3.1. Nach Art. 7 AltIV 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 ermittelt und im Hinblick auf die Gefährdung der Umwelt bewertet (Gefährdungsabschätzung). Gemäss Art. 8 AltIV beurteilt die Behörde auf Grund der Voruntersuchung, ob der belastete Standort überwachungs- oder sanierungsbedürftig ist (Abs. 1). Sie gibt im Kataster an, ob ein belasteter Standort überwachungsbedürftig ist (Abs. 2 lit. b), sanierungsbedürftig ist (Altlast; Abs. 2 lit. b); weder überwachungs- noch sanierungsbedürftig ist (Abs. 2 lit. c). Ist der Standort sanierungsbedürftig, dann handelt es sich um eine Altlast (Art. 2 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2 lit. b AltIV).

5.3.2. Ist ein belasteter Standort überwachungsbedürftig, so verlangt die Behörde, dass ein Konzept zur Überwachung erstellt wird und diejenigen Massnahmen getroffen werden, mit denen eine konkrete Gefahr schädlicher oder lästiger Einwirkungen festgestellt werden kann, be-

vor sich diese verwirklicht. Die Überwachungsmassnahmen müssen so lange durchgeführt werden, bis nach den Art. 9 – 12 AltIV keine Überwachungsbedürftigkeit mehr besteht (Art. 13 Abs. 1 AltIV). Ist ein belasteter Standort sanierungsbedürftig (Altlast), so verlangt die Behörde, dass innert angemessener Frist eine Detailuntersuchung durchgeführt wird und der Standort bis zum Abschluss der Sanierung überwacht wird (Art. 13 Abs. 2 lit. a und b AltIV). Die Behörde verlangt, dass der Inhaber eines belasteten Standorts bei Altlasten entsprechend der Dringlichkeit der Sanierung ein Sanierungsprojekt ausarbeitet. Dieses hat insbesondere die Sanierungs- und Überwachungsmassnahmen und deren Auswirkungen auf die Umwelt zu beschreiben (Art. 17 i.V.m. Art. 20 AltIV).

5.3.3. Nach Art. 9 Abs. 2 AltIV ist ein belasteter Standort hinsichtlich des Schutzes des Grundwassers sanierungsbedürftig, wenn: bei Grundwasser im Gewässerschutzbereich  $A_u$ : im Abstrombereich unmittelbar beim Standort die Konzentration von Stoffen, die vom Standort stammen, die Hälfte eines Konzentrationswerts nach Anhang 1 überschreitet (lit. b) oder bei Grundwasser ausserhalb des Gewässerschutzbereichs  $A_u$ : im Abstrombereich unmittelbar beim Standort die Konzentration von Stoffen, die vom Standort stammen, das Zweifache eines Konzentrationswerts nach Anhang 1 überschreitet (lit. c).

5.3.4. Die Behörde beurteilt das Sanierungsprojekt und erlässt eine Sanierungsverfügung, welche die Sanierungsziele, die Sanierungsmassnahmen, die Erfolgskontrolle, die einzuhaltenen Fristen sowie die weiteren Auflagen und Bedingungen zum Schutz der Umwelt festhält (Art. 18 Abs. 2 AltIV; vgl. auch die Vollzugshilfe des BAFU, Sanierungsbedarf sowie Ziele und Dringlichkeit einer Sanierung, Bern 2018, S. 8). Die Behörde ist gehalten die Zusammenarbeit mit den Betroffenen zu suchen. Bevor sie verfügt, strebt sie an, sich mit den direkt Betroffenen über die erforderlichen Beurteilungen und Massnahmen ins Einvernehmen zu setzen (Art. 23 Abs. 2 AltIV). Zur Bearbeitung der belastenden Standorte stehen der Behörde grundsätzlich die üblichen Formen des Verwaltungshandelns zur Verfügung. Sie können auf den Erlass von Verfügungen verzichten, wenn die Durchführung der erforderlichen Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen auf andere Weise gewährleistet ist (Art. 23 Abs. 3 AltIV). Eine Pflicht zu verfügen besteht von Amtes wegen zur Festlegung der abschliessenden Sanierungsziele und der Sanierungsmassnahmen (Art. 18 Abs. 2 AltIV). Jedoch ist ein Verfügungsverzicht auch bezüglich der Sanierungsverfügung möglich (PIERRE TSCHANNEN, in: Vereinigung für Umweltrecht [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2000, Rz. 45 f. zu Art. 32 c USG).

5.3.5. Von dem in der Verordnung geregelten Verfahren mit den vier Phasen der Erfassung der belasteten Standorte, der Voruntersuchung zur Beurteilung des Überwachungs- oder Sanierungsbedarfs, der Detailuntersuchung zur Beurteilung der Ziele und der Dringlichkeit der Sanierung und Ausarbeitung des Sanierungsprojektes und Festlegung der erforderlichen Massnahmen kann nach Art. 24 AltIV nur abgewichen werden, wenn zum Schutz der Umwelt Sofortmassnahmen nötig sind (lit. a), die Überwachungs- oder Sanierungsbedürftigkeit oder die erforderlichen Massnahmen auf Grund bereits vorhandener Angaben beurteilt werden können (lit. b); ein belasteter Standort durch die Erstellung oder Änderung einer Baute oder Anlage verändert wird (lit. c) oder freiwillige Massnahmen der direkt Betroffenen einen gleichwertigen Vollzug dieser

Verordnung gewährleisten (lit. d). Dabei können sachlich entbehrliche Arbeitsschritte übersprungen und andere Arbeitsschritte zusammengelegt werden (TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 36 zu Art. 32c). Es kommt relativ häufig vor, dass Bauherren zwecks Steigerung des Grundstückswerts ohnehin von vornherein beabsichtigen, ohne vorgängige Altlastenuntersuchungen eine vollständige Entfernung der umweltgefährdenden Stoffe (Totaldekontamination) durchzuführen. So kann bei Bauvorhaben gemäss Art. 24 lit. c AltIV von dem in der AltIV geregelten Verfahren abgewichen werden. Es können einzelne Verfahrensschritte wegfallen (z.B. eine Erstbewertung) oder zusammenfallen, z.B. indem die Detailuntersuchung und das Sanierungsprojekt zusammengeführt werden. Damit können aber wesentliche Anforderungen und Verfahrensschritte der AltIV nicht vollständig weggelassen werden. In jedem Fall sind im Zusammenhang mit Bauvorhaben auf belasteten Standorten diejenigen Untersuchungen oder Massnahmen durchzuführen, die notwendig sind, damit Art. 3 AltIV angewendet werden kann. Vom geregelten Verfahren nach AltIV darf nur entsprechend Art. 24 lit. c AltIV abgewichen werden, wenn gewährleistet ist, dass während und nach dem Bauvorhaben keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf Schutzgüter entstehen. Ein Abweichen vom geregelten Verfahren nach AltIV bedarf der rechtzeitigen Information der Vollzugsbehörden und in der Regel einer besonders engen Begleitung des Bauvorhabens durch die Behörden, damit jederzeit gewährleistet ist, dass kein rechtswidriger Zustand nach der Altlastengesetzgebung entstehen kann (Vollzugshilfen des BAFU, Bauvorhaben und belastete Standorte, Bern 2016, S. 15 f.).

5.4. Von den altlastenrechtlich notwendigen Massnahmen sind die abfallrechtlich notwendigen Massnahmen zu unterscheiden. Bei allen Bauprojekten fallen durch Aushubtätigkeiten und Rückbau bestehender Gebäudesubstanzen Bauabfälle an. Bei Vorhaben auf belasteten Standorten liegt es nahe, dass diese Bauabfälle unabhängig von der altlastenrechtlichen Qualifikation des Standortes mit umweltgefährdenden Schadstoffen belastet sind. Aus diesen Gründen sind beim Bauen auf belasteten Standorten regelmässig auch verschiedene abfallrechtlich notwendige Massnahmen gemäss der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA) vom 4. Dezember 2015 umzusetzen (LEHMANN, a.a.O., Rz. 4.391, 4.384 f.). Um die Einhaltung der Anforderungen nach VVEA kontrollieren zu können, verlangt Art. 16 Abs. 1 VVEA, dass die Bauherrschaft der für die Bewilligung zuständigen Behörde anlässlich des Baubewilligungsgesuchs Angaben über die Art, Qualität und Menge der anfallenden Abfälle und über die vorgesehene Entsorgung macht, wenn voraussichtlich mehr als 200 m<sup>3</sup> Bauabfälle anfallen oder Bauabfälle mit gewissen umwelt- oder gesundheitsgefährdenden Stoffen zu erwarten sind (sog. Entsorgungskonzept; LEHMANN, a.a.O., Rz. 4.391, 4.389).

6.1. Zu prüfen ist, ob dem AUE bzw. der Fachstelle Altlasten oder der Beschwerdeführerin vorgeworfen werden kann, es versäumt zu haben, notwendige altlastenrechtliche Schritte vorzunehmen. Alsdann ist festzustellen, ob ein Sanierungsbedarf bestand.

6.2. Die Beschwerdeführerin hatte vor dem Regierungsrat geltend gemacht, dass am Standort bereits eine Verunreinigung des Grundwassers vorgelegen und sich somit die konkrete Gefahr einer Verunreinigung nach Art. 32c USG bereits verwirklicht habe. Des Weiteren vertrat sie vor der Vorinstanz den Standpunkt, mit der Erkenntnis, dass das Öl bis in den Grundwasserschwankungsbereich vorgedrungen sei, sei schliesslich klar gewesen, dass es sich um eine

Altlast im Sinne von Art. 2 Abs. 3 AltIV handle. Die Beschwerdeführerin stütze dies mit der in der Messstelle 112.P.3 festgestellten Schadstoffbelastung. Der Regierungsrat kam in seinem Beschluss zum Schluss, dem Aushubbericht sei zu entnehmen, dass der grösste Anteil des belasteten Materials am Standort deutlich oberhalb des Grundwasserspiegels gelegen habe. Nur eine rund 0.8 Meter mächtige Schicht sei in den Grundwasserschwankungsbereich zu liegen gekommen. Darunter sei das Material bereits unverschmutzt gewesen. Es handle sich weiter um langkettige, nur schwer mobile Kohlenwasserstoffe. Es sei nicht von einer konkreten Gefahr gemäss Art. 32c USG auszugehen, die einen altlastenrechtlichen Sanierungsbedarf begründen würde.

6.3. Die Beschwerdeführerin wendet in ihrer Beschwerde an das Kantonsgericht ein, dass unstreitig bereits im Dezember 2016 gewässerschädliche Mineralöle bis unterhalb des Grundwasserspiegels entdeckt worden seien. Angesichts dieses Befunds hätte das AUE im Dezember 2016 vertiefte altlastenrechtliche Untersuchungen bzw. eine Detailuntersuchung anordnen bzw. verlangen müssen. In dieser Lage hätte die Behörde nicht einzig auf die Ergebnisse der Voruntersuchungen abstellen dürfen, zumal im Bericht der Fachstelle Altlasten vom 29. Mai 2013 der Verdachtsbereich A (Schopf) sowie der eigentliche Unfallbereich nicht untersucht worden seien. Erst gestützt auf weitere Untersuchungsergebnisse hätten die Behörden über den Sanierungsbedarf entscheiden dürfen. Aus der Tatsache, dass das AUE bzw. seine Fachstelle im Winter 2016/2017 davon abgesehen habe, den Sanierungsbedarf abklären zu lassen und Sanierungsziele festzulegen, die sich auf die Ergebnisse einer Detailuntersuchung hätten stützen können, lasse sich heute nicht schliessen, dass damals kein altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf vorgelegen habe. Die Fachstelle Altlasten und das AUE als zuständiges Amt hätten die Fortführung der Bauarbeiten nach der Baustillzeit Mitte Januar 2017 nicht tolerieren dürfen, ohne die gesetzlich gebotenen altlastenrechtlichen Abklärungen anzuordnen. Da für das Kostenverteilungsverfahren das AUE die zuständige Leitbehörde sei, wäre es ihre Aufgabe gewesen, im Zeitpunkt, als der Detailuntersuchungsbedarf erkennbar gewesen sei (November/Dezember 2016), im Interesse aller Beteiligten auf die Vorschriften über die Kostenverteilung nach Verursacherprinzip hinzuweisen. Die Beschwerdeführerin rügt, dass die zuständige Behörde nie eine Detailuntersuchung und ein Sanierungsprojekt verlangt habe. Das AUE habe vielmehr mit der Verfügung vom 24. März 2017 ("Altlastensanierung") unmittelbar die Sanierung des Standorts verfügt, indem es die Bewilligung zum Aushub des belasteten Materials im Schwankungsbereich des Grundwassers erteilt habe. Des Weiteren habe der Leiter des AUE, welches die für den Vollzug der AltIV zuständige Behörde sei, selber in der Verfügung vom 24. März 2017 von Altlastensanierung gesprochen und festgehalten, dass das vorliegende Polizeigut in diesem Fall das Grundwasser sei. Nachdem diese Gefahr für das altlastenrechtliche Schutzgut Grundwasser vom Amtsleiter des AUE erkannt worden sei, stelle es einen Verstoss gegen die AltIV dar, wenn das AUE bzw. die Fachstelle Altlasten trotzdem keine weiteren Untersuchungsmassnahmen verlangt habe. Für diese Unterlassung sei nicht die Bauherrschaft verantwortlich. Anstatt eine Detailuntersuchung anzuordnen, habe das AUE beschlossen, unmittelbar Massnahmen anzuordnen, welche im Ergebnis eine altlastenrechtliche Sanierung beinhalten würden. Aus dieser Verfügung sei zu schliessen, dass das AUE angesichts der festgestellten Gefahrenlage von einem Sanierungsbedarf ausgegangen sei oder zumindest einen Sanierungsbedarf für möglich erachtet habe. Das AUE habe aber ein abgekürztes Verfahren ge-

mäss Art. 24 AltIV gewählt und auf weitere Abklärungen verzichtet. Wenn die Beweislage bezüglich eines Sanierungsbedarfs ungewiss bleibe, weil behördliche Anordnungen zur Untersuchung der Gefährdungssituation und zur Feststellung der damaligen Sachlage unterblieben seien, so dürften die Konsequenzen aus dieser Beweisnot nicht einseitig der Beschwerdeführerin zugerechnet werden.

6.4.1. Der Regierungsrat führt in seinem Beschluss aus, die Beschwerdeführerin habe vorliegend in grober Weise das altlastenrechtlich geregelte Verfahren missachtet. Wie die Beschwerdeführerin selbst in der Replik an den Regierungsrat betone, seien ihr und dem von ihr beauftragten Altlastenfachbüro die entsprechenden Verfahrensschritte gut bekannt. Sie habe jedoch ab Kenntnis der tatsächlichen Belastung keinen der notwendigen altlastenrechtlichen Verfahrensschritte unternommen. Insbesondere habe sie auch nicht die zuständige Fachstelle Altlasten über das Vorliegen der neuen Tatsachen informiert. Gemäss den Angaben im Aushubbericht vom 15. November 2017 habe das Fachbüro bereits in der Kalenderwoche 47/2016, also in der Woche ab dem 21. November 2016, festgestellt, dass die Belastungen im Untergrund grössere Ausmasse aufgewiesen hätten als angenommen. Am 2. Dezember 2016 habe das Fachbüro unterhalb der schützenden Lehmschicht Ölverschmutzungen entdeckt. Bis zum 8. Dezember 2016, also über einen Zeitraum von über zwei Wochen, sei der weitere Aushub durch die Beschwerdeführerin ohne Rücksprache mit der zuständigen Fachstelle vorangetrieben worden. Am 8. Dezember 2016 habe das Fachbüro lediglich mit der Fachstelle Grundwasser Kontakt aufgenommen, um nachzufragen, ob die Böschungen der Baugrube während der Baustillstandzeit von Mitte Dezember 2016 bis Mitte Januar 2017 offenbleiben könnten. Die Fachstelle Grundwasser habe sodann angeordnet, dass der Bereich abgedeckt werden müsse, und die Fachstelle Altlasten mit dieser Anordnung per Mail vom 8. Dezember 2016 erstmals in Kenntnis gesetzt. In keinem der beiden Memos der F.\_\_\_\_ AG vom 9. und 16. Dezember 2016 sei ein möglicher altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf erwähnt. Die Arbeiten am Standort seien gemäss Aushubbericht in der Kalenderwoche 4/2017, d.h. ab dem 23. Januar 2017, weitergeführt worden. Ab diesem Zeitpunkt sei vom Fachbüro sodann vermutet worden, dass die Ölbelastungen auch bis in den Grundwasserschwankungsbereich reichen könnten. Daher habe die F.\_\_\_\_ AG erneut und ausschliesslich bei der Fachstelle Grundwasser um eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung für die Arbeiten im Grundwasser ersucht. Die Fachstelle Altlasten habe bereits mit Schreiben vom 29. Mai 2013 festgehalten, dass aller Voraussicht nach für den Unfallstandort kein Überwachungs- oder Sanierungsbedarf bestehe. Sie habe damit eine Beurteilung nach Art. 8 Abs. 2 lit. c AltIV vorgenommen. Belastete Standorte, die weder überwachungs- noch sanierungsbedürftig seien, würden gemäss Art. 3 AltIV bei Bauvorhaben speziellen Anforderungen unterliegen. Dazu würde die vorgängige Erstellung eines Vorgehens- und Entsorgungskonzeptes (vgl. dazu Merkblatt des AUE "Bauen auf belasteten Standorten" vom November 2011 sowie Ziff. 2.17 der Plangenehmigungsverfügung des ESTI vom 16. Mai 2013) gehören. Gemäss Merkblatt (Bst. C, S. 3) sei bei Antreffen von unerwarteten Belastungen und Abweichungen vom Konzept während der Bauphase die fachtechnische Begleitung dafür zuständig, Rücksprache mit der Fachstelle Altlasten zu nehmen. Dies solle Gewähr leisten, dass auch bei unerwarteten Befunden die richtigen Massnahmen getroffen würden. Weiter sei gemäss Auflagen der Plangenehmigungsverfügung des ESTI zum Schutz des Grundwassers ein Überwachungskonzept vom 11. April 2016 erstellt worden. Dieses zeige u.a. Notfallmassnah-

men auf, die während der Bauphase zu ergreifen seien, v.a. hinsichtlich potentieller Unfälle mit wassergefährdenden Mitteln. Es beschreibe die geplante Grundwasserüberwachung während der Bauphase in der Messstelle 112.P.3. Solche Grundwassermonitorings würden bei belasteten Standorten, die weder überwachungs- noch sanierungsbedürftig sind, öfters gefordert (vgl. dazu Pflichtenheft des AUE zum "Vorgehens- und Entsorgungskonzept bei Bauvorhaben auf belasteten Standorten" vom Mai 2017). Die Beschwerdeführerin bzw. das von ihr beauftragte Altlastenfachbüro habe gewusst oder hätte aufgrund seiner Erfahrung wissen müssen, dass spätestens mit der Vermutung im Januar 2017, dass die Belastung bis ins Grundwasser reichen und sich daraus eventuell ein altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf ergeben könnte, die weiteren notwendigen Verfahrensschritte gemäss AltIV in Rücksprache mit der Fachstelle Altlasten hätten festgelegt werden müssen. Zudem hätten die ersten Grundwassermessergebnisse aus der Messstelle 112.P.3 bereits Ende November 2017 vorgelegen.

6.4.2. Die Beschwerdeführerin hatte vor dem Regierungsrat betont, dass in der gewässerschutzrechtlichen Bewilligung vom 24. März 2017 von "Altlastensanierung" die Rede sei, und moniert, dass die Fachstelle Altlasten dies nicht beanstandet habe. Somit sei klar gewesen, dass es sich um eine Altlast im Sinne von Art. 2 Abs. 3 AltIV handle. Das AUE sei somit stets über die Entwicklung auf der Baustelle sowie über alle Arbeiten im Bilde und mit den Ausführungen einverstanden gewesen. Der Regierungsrat führt in seinem Beschluss aus, im Entsorgungskonzept der F.\_\_\_\_ AG vom 12. April 2016 sei stets erwähnt worden, dass eine "Sanierung" durchgeführt werden solle. Diese Bezeichnung erscheine dann erneut auch in der gewässerschutzrechtlichen Bewilligung vom 24. März 2017 als "Altlastensanierung". Es möge der Fachstelle Altlasten nun vorgehalten werden, dass sie sowohl die vom Fachbüro als auch die von der Fachstelle Grundwasser falsch verwendeten Begriffe nicht korrigiert habe. Der Begriff "Totalaushub" wäre zur Vermeidung von potentiellen Unklarheiten wohl geeigneter gewesen. Indes schade die fälschlicherweise erfolgte Bezeichnung in der Bewilligung nicht. Sie sei nicht im Rahmen einer Sanierungsverfügung nach Art. 18 Abs. 2 AltIV erteilt worden. Auch in den Auflagen der Fachstelle Grundwasser seien keine altlastenspezifischen Auflagen aufgeführt worden. Die Beschwerdeführerin könne aus dem falsch verwendeten Begriff keinen Sanierungsbedarf ableiten. Weiter hätte die Fachstelle Altlasten zwar nach Inkennzeichnung durch die Fachstelle Grundwasser am 8. Dezember 2016 oder auch noch später im Zuge der Erteilung der gewässerschutzrechtlichen Bewilligung vom 24. März 2017 beim Fachbüro nachfragen können, welche Arbeiten mit welchem Ziel am Standort vorgenommen worden seien. Sie habe aber ohne eine entsprechende Information durch das Fachbüro an sie einerseits davon ausgehen können, dass es sich bei den Arbeiten auf der Baustelle um Vorkehrungen gemäss Art. 3 lit. a AltIV handeln würde, zumal das Fachbüro im Vorfeld stets direkt mit ihr Kontakt aufgenommen hatte (so im Rahmen der Altlastenvoruntersuchungen ab 2011 oder für Besprechungen vor Ort wie z.B. am 6. Juni 2016). Andererseits seien die durchgeführten Arbeiten bereits im Vorgehenskonzept und im Überwachungskonzept beschrieben worden und daher für einen belasteten – und überdies nicht sanierungsbedürftigen – Standort auch nicht unüblich.

6.4.3. Weiter führt der Regierungsrat aus, durch direkte Kontaktaufnahme des Fachbüros mit der Fachstelle Altlasten hätte eine allfällige Fehleinschätzung des Sanierungsbedarfs korrigiert werden können. Anschliessend hätten bei Bedarf das Sanierungsziel und die notwendigen Sa-

nierungsmassnahmen festgelegt werden können. Die entsprechende Sanierungsverfügung hätte sodann den potenziell Kostenpflichtigen zugestellt werden müssen. Es sei aus heutiger und auch damaliger Sicht durchaus davon auszugehen, dass ein verkürztes Verfahren gemäss Art. 24 AltIV möglich gewesen wäre. Gestützt auf die vorliegenden Angaben habe kein besonders dringlicher Fall vorgelegen, der unmittelbar zu vollziehende Sicherungs- und Behebungsmassnahmen erfordert hätte. Entgegen den notwendigen Schritten gemäss AltIV habe die Beschwerdeführerin auf eigenen Entscheid eine Totaldekontamination am Standort vorgenommen. Sie habe das Sanierungsziel von sich aus und ohne Absprache mit der Vorinstanz festgelegt und diese freiwillige Totaldekontamination verfolgt, um damit die Entlassung aus dem KbS zu bewirken. Grundsätzlich könne die Eigentümerin eines sanierungsbedürftigen Standorts die Sanierungsmassnahmen zwar selbst bestimmen, solange damit das Sanierungsziel erreicht werde. Sie könne somit auch über die notwendigen Sanierungsmassnahmen hinaus freiwillig Sanierungen vornehmen. Jedoch könnten dann die entstandenen Kosten nicht gemäss Art. 32d USG verteilt werden. In einem solchen Fall sei die Behörde nach Art. 32c USG lediglich verpflichtet, dafür zu sorgen, dass sanierungsbedürftige Standorte auch wirklich saniert würden. Dies gelte erst recht, wenn es sich um eine freiwillige Totaldekontamination eines an sich nicht sanierungsbedürftigen Standorts handle. Zusammenfassend lasse sich feststellen, dass die Beschwerdeführerin unter Missachtung der altlastenrechtlichen Verfahrensregeln einen freiwilligen Kompletttausch am Standort vorgenommen habe. Gestützt auf die obigen Ausführungen könne sie dann jedoch die Kosten nicht nach Art. 32d USG geltend machen.

6.5. Die Beschwerdeführerin weist in ihrer Beschwerde an das Kantonsgericht den Vorwurf, dass sie das altlastenrechtlich geregelte Verfahren in grober Weise missachtet habe, entschieden zurück. So habe sie bzw. die von ihr beigezogene Gutachterin das AUE sehr wohl über die neuen Tatsachen informiert, und zwar umgehend anfangs Dezember 2016. Das werde auch im angefochtenen Entscheid anerkannt: Wie auf Seite 5, drittletzter Absatz, ausgeführt werde, habe das Fachbüro die Ölverschmutzungen unterhalb der "schützenden" Lehmschicht am 2. Dezember 2016 entdeckt. Am 8. Dezember, also innerhalb von sechs Tagen einschliesslich Wochenende, habe die F.\_\_\_\_ AG die Fachstelle Grundwasser über diesen Befund informiert. In der Folge sei ein Baustopp angeordnet worden. Wie ebenfalls aus dem Entscheid des Regierungsrats hervorgehe, habe die Fachstelle Grundwasser gleichentags (8. Dezember 2016) die Fachstelle Altlasten über die vorgenommenen Schritte informiert. Somit habe seit 8. Dezember 2016 nicht nur das zuständige Amt (AUE), sondern innerhalb dieses Amtes auch die zuständige Fachstelle Altlasten über die erforderlichen Kenntnisse der Sachlage verfügt.

6.6.1. In den Memos der F.\_\_\_\_ AG vom 9. Dezember 2016 wird ausgeführt, dass sich im Zuge der Aushubarbeiten insbesondere nach Osten eine deutlich grössere Ausdehnung des Öls als nach den Sondierungen prognostiziert ergeben habe. Zudem habe sich gezeigt, dass das Öl nicht wie vermutet von der in 2.4 m Tiefe liegenden, etwa einen halben Meter mächtigen Lehm- bis Feindsandschicht wirksam zurückgehalten worden sei, sondern diese durchdrungen habe. Schliesslich sei die Lehmschicht durch den Aushub für Fundamente teilweise gar nicht mehr existent gewesen, sodass sich das Öl unterhalb der Lehmschicht in den darunterliegenden Schottern habe ausbreiten können. Als Ergebnis müsse davon ausgegangen werden, dass die Ölverschmutzung "sowohl horizontal als auch lateral" eine grössere Ausdehnung als ursprüng-

lich angenommen habe, so dass deutlich mehr ölverunreinigtes Erdreich habe ausgehoben und entsorgt werden müssen. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin wurde kein Baustopp verfügt. Vielmehr stand ein von der Bauherrschaft geplanter längerer Arbeitsunterbruch aufgrund des Jahresendes bevor. Dies war, wie die Memos aufzeigen, auch der Grund, weshalb die F.\_\_\_\_ AG mit E-Mail vom 8. Dezember 2016 an die Fachstelle Grundwasser gelangte. So wird im Memo vom 9. Dezember 2016 ausgeführt, dass die F.\_\_\_\_ AG mit der Fachstelle Grundwasser Kontakt aufgenommen habe, um abzuklären, welche Vorkehrungen betreffend Schutz des Grundwassers getroffen werden müssten, weil das Jahresende mit einem längeren Arbeitsunterbruch nahe und die Verunreinigung bis dahin nicht vollständig entfernt werden könne. Es wurde unter anderem ein gezielter Aushub vom Rand zum Zentrum des Schadensortes vorgesehen, des Weiteren sollte die Betonplatte im nördlichen Bereich als Schutz vor Auswaschung des Öls durch eindringendes Niederschlagswasser belassen, ein Teil des Bereichs sollte abgedeckt und das Meteorwasser speziell entwässert werden. Im Memo vom 16. Dezember 2016 wird wiederum ausgeführt, dass die Aushubarbeiten im Bereich des Unfallstandortes beim damaligen Trafo 2 schon weit fortgeschritten seien. Dabei habe sich herausgestellt, dass die Ölverunreinigung "sowohl horizontal als auch lateral" eine grössere Ausdehnung als ursprünglich angenommen habe. Es habe sich gezeigt, dass insbesondere in Bereichen, wo die Lehmschicht durch den Aushub für Fundamente teilweise gar nicht mehr existent gewesen sei, das Öl mehrere Meter tief (bis ca. 7.5 m unter ehem. Gelände) in den darunterliegenden Schotter eingedrungen sei.

6.6.2. Gemäss den Memos wurde vermutet, dass die Verunreinigung grösser als erwartet war. Es wird aber primär erklärt, dass dort, wo die Lehmschicht durch den Aushub für Fundamente teilweise gar nicht existent war, das Öl mehrere Meter tief in den unter der Lehmschicht liegenden Schotter eingedrungen war. Da mehr ölverschmutztes Erdreich ausgehoben werden musste als angenommen, der Arbeitsunterbruch nahe und die Verunreinigung bis dahin nicht vollständig hatte entfernt werden können, nahm das Fachbüro Kontakt mit der Fachstelle Grundwasser auf, um Vorkehrungen bezüglich des Schutzes des Grundwassers zu treffen. Eine allfällige Grundwassergefährdung sollte damit verhindert werden, weil nicht das ganze verschmutzte Erdreich vor der Arbeitsunterbrechung hatte entfernt werden können. Es sollte verhindert werden, dass durch allfälliges Regenwasser das Grundwasser gefährdet werde. Aus den Memos und den vereinbarten Massnahmen geht nicht hervor, dass das Fachbüro von einem Fall von Altlasten ausging und die Behörde von einer solchen auszugehen hatte. Die Memos besagen zudem, dass die Ölverschmutzungen grösser waren als angenommen. Ein Eindringen in den unter der Lehmschicht liegenden Schotter wurde insbesondere festgestellt, wo diese durch den Aushub nicht mehr existent war, was wiederum den Schluss nahelegt, dass dieser Zustand durch die Bauarbeiten entstanden ist.

6.6.3. Die Beschwerdeführerin erklärt, dass die Fachstelle Altlasten hätte eingreifen müssen, nachdem sie von der Fachstelle Grundwasser am 8. Dezember 2016 eine Kopie ihrer E-Mail an die F.\_\_\_\_ AG und somit Kenntnis über die Situation erhalten hatte. In der genannten E-Mail vom 8. Dezember 2016 wird jedoch lediglich festgehalten, dass der Fall der offenen Baugrube intern besprochen worden sei und die Fachstelle Grundwasser zum Schluss gekommen sei, dass auf eine Abdichtung des belasteten Areals nicht verzichtet werden könne. Die verschmutz-

te Fläche sei während des Unterbruchs der Bauarbeiten mit Plastikplanen zu bedecken und zu entwässern. Die Fachstelle Grundwasser bitte die F.\_\_\_\_ AG demzufolge, die Abdichtung zu dokumentieren. Auch aus dieser E-Mail geht nicht hervor, dass es sich um eine altlastenrechtliche Massnahme handeln solle.

6.6.4. Wie in der Erwägung 5.4. hiavor ausgeführt, liegt es bei Vorhaben auf belasteten Standorten nahe, dass diese Bauabfälle unabhängig von der altlastenrechtlichen Qualifikation des Standortes mit umweltgefährdenden Schadstoffen belastet sind. Aus diesen Gründen sind beim Bauen auf belasteten Standorten regelmässig auch verschiedene abfallrechtliche Massnahmen gemäss der VVEA notwendig. Um eine derartige Massnahme handelt es sich bei den genannten Massnahmen zum Schutz des Grundwassers während des geplanten Arbeitsunterbruchs.

6.6.5. Wie im Merkblatt Nr. 4 "Belastete Standorte und Altlasten / Bauen auf belasteten Standorten" des AUE vom Juni 2005 festgehalten wird, darf gemäss Art. 3 AltIV ein belasteter Standort überbaut werden, falls er nicht im Sinne der AltIV sanierungsbedürftig ist oder eine spätere Sanierung nicht wesentlich erschwert wird oder die Sanierung gleichzeitig mit dem Bauprojekt durchgeführt wird. Des Weiteren wird auf Seite 3 des Merkblattes ausdrücklich erklärt, dass bei unerwarteten Feststellungen das AUE, Fachstelle Altlasten, unverzüglich zu benachrichtigen ist und die Aushubarbeiten sowie der Abtransport von Material bis zur Klärung des weiteren Vorgehens einzustellen sind. Die F.\_\_\_\_ AG hat sich – entgegen dem Merkblatt – nicht an die Fachstelle Altlasten, sondern an die Fachstelle Grundwasser gewandt, obwohl sie als Fachbüro im hiesigen Kanton tätig ist und im Vorfeld stets direkt mit dem Fachbüro Altlasten Kontakt aufgenommen hatte, so im Rahmen der Altlastenvoruntersuchungen ab 2011 oder auch für die Besprechungen vor Ort wie z.B. am 6. Juni 2016. Es widerspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben, wenn nun die Beschwerdeführerin geltend macht, dass dadurch, dass die Fachstelle Grundwasser die Fachstelle Altlasten über die Notwendigkeit während des Unterbruchs der Bauarbeiten und Aushubarbeiten das Gelände abzudecken und zu entwässern, informiert hat, die Fachstelle Altlasten von etwas Anderem als von einem Sanierungsfall gemäss Art. 3 lit. b AltIV auszugehen gehabt hätte und von sich aus aktiv hätte werden müssen, zumal der Unfallort nie als sanierungsbedürftig erklärt worden war. Auch geht aus den Memos nicht hervor, dass die Beschwerdeführerin von einem möglichen altlastenrechtlichen Sanierungsfall ausgehe. Dies deckt sich mit den Ausführungen im Bericht der F.\_\_\_\_ AG vom 15. November 2017 (S. 15), in welchem ausgeführt wurde, dass nach erfolgter Teilauffüllung die Böschungen der Baugrube in Absprache mit dem AUE (Absprachen zwischen dem 8. und 16. Dezember 2016) für den längeren Arbeitsunterbruch über den Jahreswechsel mit Plastikplanen abgedeckt worden seien, um Auswaschungen der Belastungen in den Böschungen zu verhindern und damit das Grundwasser vor Verunreinigungen zu schützen. Diese Ausführungen deuten ebenso wenig darauf hin, dass das Fachbüro in jenem Zeitpunkt von einem möglichen altlastenrechtlichen Sanierungsfall ausging.

6.6.6. Aufgrund der Ausführungen in den beiden Memos wurde die Fachstelle Grundwasser zwar in Kenntnis gesetzt, dass die Ölverunreinigung eine grössere Ausdehnung hatte als ursprünglich angenommen. Die in den Memos festgestellte grössere Ausdehnung beschränkte

sich aber darauf, dass das Öl teilweise die Lehmschicht durchdrungen hatte und dass die Lehmschicht durch den Aushub für Fundamente teilweise gar nicht mehr existent war, so dass das Öl sich unterhalb der Lehmschicht im darunterliegenden Schotter ausbreiten konnte. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht die Rede davon, dass sich die Ölbelastung bis in den Grundwasserschwankungsbereich ausgedehnt haben soll. In den Memos ging es vielmehr darum, wie das Grundwasser vor einem möglichen Auswaschen der Belastung durch Niederschlag während der Baupause geschützt werden könne. Es wurde also scheinbar davon ausgegangen, dass das Grundwasser nicht belastet sei und vor einer eventuellen Einwirkung durch Regenfälle geschützt werden solle. Da entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin im Dezember 2016 dem AUE der Befund betreffend Ausdehnung und Vordringen des Öls bis unterhalb des Grundwasserspiegels nicht vorlag, bestand aus fachlicher Sicht kein Anlass für die Fachstelle Altlasten, in die Bauarbeiten einzugreifen und eine erneute Untersuchung des Standorts zu verlangen, zumal ein solches Vorgehen zu diesem Zeitpunkt sicherlich auch nicht auf Verständnis bei der Beschwerdeführerin gestossen wäre und kaum hätte begründet werden können. Die Beschwerdeführerin stellt sich nun auf den Standpunkt, dass eine Detailuntersuchung hätte angeordnet werden müssen. Gemäss Art. 13 Abs. 2 AltIV kann eine Detailuntersuchung jedoch nur angeordnet werden, wenn ein Sanierungsbedarf besteht. Ohne entsprechende Anhaltspunkte kann die zuständige Behörde keine Detailuntersuchung anordnen. Es kann der Fachstelle Altlasten demzufolge auch nicht vorgeworfen werden, dass sie keine Massnahmen angeordnet und damit verfahrensrechtliche Pflichten missachtet habe. Deshalb kann der Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach die Fachstelle Altlasten bzw. das AUE die Fortführung der Bauarbeiten nach der Baustillstandszeit Mitte Januar 2017 nicht hätte tolerieren dürfen, ohne die gesetzlich gebotenen altlastenrechtlichen Abklärungen anzuordnen, nicht gefolgt werden.

Eine grössere Ausdehnung der Ölverunreinigung führt lediglich zur Annahme einer grösseren Fläche bzw. eines grösseren Umfangs des belasteten Standorts, was jedoch bei Bauprojekten auf belasteten Standorten nicht unüblich ist.

6.7.1. Gemäss dem Bericht der F.\_\_\_\_ AG vom 15. November 2017 (S. 16) wurden ab 23. Januar 2017 (Kalenderwoche 4/2017) die Arbeiten wiederaufgenommen. Es habe befürchtet werden müssen, dass sich die Ölverschmutzung bis ins Grundwasser ausgedehnt habe. Deshalb habe die F.\_\_\_\_ AG beim AUE, Fachstelle Grundwasser, vorsorglich um eine Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser ersucht. Gemäss Verfügung des AUE wurde das Gesuch am 16. März 2017 mündlich gestellt. Die gewässerschutzrechtliche Bewilligung wurde umgehend mündlich erteilt und mit Schreiben vom 24. März 2017 bestätigt. Die F.\_\_\_\_ AG wandte sich wiederum mit dem Gesuch an die Fachstelle Grundwasser und nicht an die Fachstelle Altlasten. Aus dieser Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser lässt sich kein Sanierungsbedarf ableiten. Es handelt sich bei dieser Bewilligung nicht um die Anordnung einer altlastenrechtlichen Massnahme. Eine solche Bewilligung ist unter Anwendung von Art. 32 der Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 28. Oktober 1998 und § 4 des kantonalen Gesetzes über die Nutzung und den Schutz des Grundwassers (Grundwassergesetz) bei jedem Eingriff ins Grundwasser einzuholen. Dies wird in der Bewilligung vom 24. März 2017 auch so festgehalten. Diese Bewilligung ist beim Eingriff ins Grundwasser unabhängig von einem allfälligen altlasten-

rechtlichen Status des Grundstücks einzuholen. Aus der Erteilung einer Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser lässt sich kein Sanierungsbedarf ableiten.

6.7.2. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass die Behörden im März 2017 im Rahmen des Antrags auf Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser hätten aktiv werden müssen. In der Bewilligung vom 24. März 2017 wird erklärt, dass die F.\_\_\_\_\_ AG am 16. März 2017 das Gesuch gestellt habe, bei der Sanierung des Ölunfalls der Transformatorstation die unerwartet tief in den Untergrund eingedrungenen Belastungen im Schwankungsbereich des Grundwassers ausheben und mit sauberem Material wieder auffüllen zu dürfen.

6.7.3. Wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung an das Kantonsgericht zu Recht festhält, bestand gemäss fachlicher Beurteilung durch das AUE auf dem streitgegenständlichen Standort nie ein Sanierungsbedarf. Anlässlich der technischen Untersuchung des Standorts wurden 5 Grundwassermessstellen beprobt, wobei die Konzentrationen für KW C<sub>10</sub>-C<sub>40</sub> und PCB unter der jeweiligen Bestimmungsgrenze lagen. Hätten sich durch die Belastungen im Grundwasserschwankungsbereich Schadstoffe gelöst, wäre dies in einer der Messstellen im Abstrom festgestellt worden. Daraus ergab sich die Beurteilung des AUE vom 29. Mai 2013, dass kein Sanierungsbedarf bestehe. Die Beschwerdeführerin entschloss sich dazu, den belasteten Standort zu überbauen und eine freiwillige Totaldekontamination durchzuführen, damit der Standort aus dem KbS gelöscht werden konnte. Unter anderem war vorgesehen, das Grundwasser baubegleitend zu überwachen. Die entsprechenden Beprobungen des Grundwassers während des Jahreswechsels 2016/2017 erfolgten daher auch erst, nachdem bereits mit den Bauarbeiten begonnen worden war. Die Schwankungen bei den gemessenen Konzentrationen deuten darauf hin, dass die KW aufgrund von Erschütterungen beim Rückbau und Aushub mobilisiert wurden und ins Grundwasser gelangten. Da die Grundwasserproben baubedingt in einem gestörten Grundwasserleiter entnommen wurden, können sie nicht als repräsentativ bewertet werden und somit auch nicht zur Beurteilung dienen, ob ein Sanierungsbedarf vor Beginn der Bauarbeiten vorgelegen hatte. Bereits aus diesem Grund bestand vor Beginn der Bauarbeiten kein Sanierungsbedarf. An dieser Beurteilung hätte sich nichts geändert, wenn nach Entdeckung der grösseren Ausbreitung des Öls weitere Untersuchungen vorgenommen worden wären, da die Bauarbeiten bereits im Gange waren und erneute Grundwasserproben damit nicht mehr im ungestörten Grundwasserleiter hätten entnommen werden können. Die Beurteilung der Messungen um den Jahreswechsel 2016/2017 führt mithin zum selben Ergebnis, dass kein Sanierungsbedarf besteht. Aufgrund der Stoffeigenschaften KW C<sub>10</sub>-C<sub>40</sub> gab es bei Vorkommnissen mit diesem Stoffgemisch gemäss der Praxis des AUE noch nie einen Sanierungsbedarf bezogen auf das Schutzgut Grundwasser, da es praktisch immobil ist und nicht gelöst wird. Hätte ein Sanierungsbedarf bestanden, wäre eine Verfügung über die Kostenverteilung im Nachhinein ohnehin nicht mehr möglich, weil im vorliegenden Fall das Verfahren gemäss AltIV nicht eingehalten wurde. Es wurden keine altlastenrechtlichen Sanierungsziele definiert, sondern es wurde der Totalaushub angestrebt. Aus diesem Grund kann nicht mehr beurteilt werden, welche der vorgenommenen Massnahmen im Rahmen der erfolgten Totalkontamination altlastenrechtlich tatsächlich notwendig gewesen wären, um die Sanierungsziele zu erreichen, und welche darüber hinaus gingen. Das AUE wurde zu keinem Zeitpunkt darüber informiert, dass die Beschwerdeführerin bzw. das Fachbüro etwas entdeckt hatte, das entgegen den ur-

sprünglichen Einschätzungen doch zu einem Sanierungsbedarf führen könnte. Das AUE erhielt erst Kenntnis von den entsprechenden Messungen, nachdem alles belastete Material ausgehoben und das Grundstück mit neuem Material wieder aufgefüllt worden war. Während der Bauarbeiten bestand zu keinem Zeitpunkt ein Anlass für das AUE, weitere Untersuchungsmassnahmen anzuordnen und proaktiv vom abfallrechtlichen Verfahren gemäss dem genehmigten Vorgehens- und Entsorgungskonzept in das altlastenrechtliche Verfahren zu wechseln. Aus diesem Grund kann der Meinung der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden, dass sich das AUE für ein abgekürztes Verfahren im Sinne von Art. 24 AltIV entschieden habe. Das zuständige Fachbüro, welches die Zuständigkeiten im Kanton Basel-Landschaft aufgrund seines Tätigkeitsbereichs, aber auch aufgrund der in Bezug auf den vorliegenden Unfallstandort stattgefundenen Kontakte in den Jahren vor dem Totalaushub kannte, hat sich während des Totalaushubs nicht bei der Fachstelle Altlasten gemeldet. Vielmehr wandte sie sich immer an die Fachstelle Grundwasser, welche für die abfallrechtlich notwendigen Massnahmen zuständig ist. Die F.\_\_\_\_ AG hat sich nicht an die Fachstelle Altlasten gewandt, wie sie es hätte tun sollen, als sie zum Schluss kam, es sei ein möglicher Fall eines sanierungsbedürftigen belasteten Standorts. Damit hat sie auch die möglichen Verzögerungen des Bauvorhabens, welche alsdann die anzuordnenden Untersuchungen mit sich gebracht hätten, verhindert.

6.7.4. Abgesehen davon, dass für das AUE zu keinem Zeitpunkt ein allfälliger Detailuntersuchungsbedarf erkennbar gewesen war, hat auch gemäss den neusten Erkenntnissen und Messungen (wie dem AUE mit Schlussbericht vom 15. November 2017 zur Kenntnis gebracht) und der fachlichen Beurteilung der Fachstelle Altlasten sowie in Übereinstimmung mit der Einschätzung des BAFU nach wie vor auf dem Standort kein Sanierungsbedarf bestanden. Es handelte sich damit nie um einen sanierungsbedürftigen Standort, sondern seit Beginn um eine sogenannte Bauherrenaltlast. Im Übrigen teilen letztlich die Beschwerdeführerin und das von ihr beauftragte Fachbüro diese Auffassung. Zu keinem Zeitpunkt vor dem Datum des Schlussberichts wurde von irgendeiner Seite die Einschätzung, dass kein Sanierungsbedarf bestehe, in Frage gestellt.

6.7.5. Erst im Nachhinein und zwar mit Schlussbericht vom 15. November 2017 führt das Fachbüro aus, dass während der Zeit im Dezember 2016 bis Januar 2017 Messungen im Grundwasser stattgefunden hätten und die dabei ermittelten Konzentrationen ihrer Meinung nach für einen Sanierungsbedarf sprächen. Bis im November 2017 und somit fast über ein Jahr wurde diese Information zurückgehalten und weder dem AUE noch der Fachstelle Altlasten mitgeteilt. Ob es sich seitens des Fachbüros um ein Versehen oder Absicht handelt, weil es selbst die Messungen nicht als geeignet erachtete, um einen Sanierungsbedarf anzunehmen, kann offengelassen werden. In jedem Fall wurde diese Information aber nicht vorher an das AUE herangetragen, was dazu führt, dass dieser Umstand der Beschwerdeführerin anzulasten ist.

6.8.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass es sich bei der Bewilligung vom 24. März 2017 um einen Anwendungsfall von Art. 24 AltIV handle. Nach dieser Bestimmung kann von dem in der AltIV geregelten Verfahren abgewichen werden, wenn zum Schutz der Umwelt Sofortmassnahmen nötig sind (lit. a); die Überwachungs- oder Sanierungsbedürftigkeit oder die

erforderlichen Massnahmen auf Grund bereits vorhandener Angaben beurteilt werden können (lit. b); ein belasteter Standort durch die Erstellung oder Änderung einer Baute oder Anlage verändert wird (lit. c); freiwillige Massnahmen der direkt Betroffenen einen gleichwertigen Vollzug dieser Verordnung gewährleisten (lit. d).

6.8.2. Die Fachstelle Grundwasser erteilte der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 24. März 2017 betreffend Bauarbeiten im Grundwasser die Bewilligung, beim Aushub in das Grundwasser einzugreifen. So wurde die gewässerschutzrechtliche Bewilligung nach Art. 32 GSchV für den Aushub der Belastungen im Schwankungsbereich des Grundwassers erteilt. Dabei handelte es sich um Vorkehrungen, um das Schutzgut Grundwasser von den Ölbelastungen zu schützen. Dies bedeutet gerade, dass keine Belastung im Grundwasser vorhanden war bzw. vermutet werden musste. Es handelte sich um Vorkehrungen im Sinne von Art. 3 AltIV und damit um Schutzvorkehrungen, damit der belastete Standort durch die Bauarbeiten nicht nachträglich sanierungsbedürftig wurde. Dies ist nicht unüblich und daher auch kein Anlass für die Fachstelle Altlasten, einen Sanierungsbedarf zu vermuten. Es handelte sich bei dieser Bewilligung aus diesen Gründen nicht um einen Anwendungsfall von Art. 24 AltIV.

6.9. Die Beschwerdeführerin bemängelt, dass in der Baubewilligung vom 24. März 2017 von Altlastensanierung die Rede ist. Der Begriff Altlastensanierung wird im Dispositiv nicht verwendet, sondern im Teil "Rechtliches", in welchem ausgeführt wird, dass die Bewilligung nicht anfechtbar und sofort vollziehbar sei, da die Massnahmen zum Schutz polizeilicher Güter (vorliegendenfalls das Grundwasser) vollziehbar seien. Im Dispositiv wird ausgeführt, dass es sich um eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung nach Art. 32 GSchV handle. Auch diese Verfügung wurde – wie bereits die E-Mail vom 8. Dezember 2016 – der Fachstelle Altlasten in Kopie zugestellt. Daraus geht hervor, dass die Verfügung vom 24. März 2017 zwar formell vom AUE erlassen wurde, aber innerhalb des AUE nicht von der Fachstelle Altlasten, welche für altlastenrechtliche Massnahme zuständig gewesen wäre, sondern von der Fachstelle Grundwasser, welche für abfallrechtliche Massnahmen zuständig war. Es ist zwar unzutreffend, wenn in der Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser vom 24. März 2017 der Begriff Altlastensanierung benutzt wird. Daraus kann aber, vor allem nicht von einem qualifizierten Fachbüro, welches die Abläufe und die für die jeweiligen Aufgaben zuständigen Abteilungen der kantonalen Verwaltung kennt und im Vorfeld sich bei Bedarf an die Fachstelle Altlasten gewandt hatte, der Schluss gezogen werden, es handle sich bei der Bewilligung für Bauarbeiten im Grundwasser um etwas Anderes als um abfallrechtliche Massnahmen.

6.10. Soweit die Beschwerdeführerin in der Beschwerde aus der Vorgehensweise im Kanton Zürich in Bezug auf altlastenrechtliche Massnahmen und Kostenverteilungsverfahren etwas zu ihren Gunsten ableiten will, muss dem entgegengehalten werden, dass der Kanton Basel-Landschaft eine andere Praxis hat und diese in ihren Merkblättern, welche dem Fachbüro bekannt waren, festhält.

6.11. Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass es aufgrund der vom Fachbüro gelieferten Informationen und Anfragen und der Vorgeschichte für das AUE und für die Fachstelle Altlasten keine Veranlassung gab, von sich aus weitere Untersuchungen im Rahmen einer Altlast-

tensanierung anzuordnen und den Sanierungsbedarf abklären zu lassen, und sich dieser im Übrigen aufgrund der Vorgehensweise der Beschwerdeführerin auch nicht mehr feststellen lässt, was zu Lasten der Beschwerdeführerin geht.

7.1. Die Beschwerdeführerin fordert wie bereits vor der Vorinstanz, der Standort sei gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. b AltIV nachträglich als sanierungsbedürftig einzustufen. Dies wird mit der ungünstigen Lage der Messstelle 112.P.3 begründet, da diese nicht im unmittelbaren Abstrom des Unfallstandortes liege. Diese Messstelle genüge damit auch nicht den Vorgaben gemäss der Vollzugshilfe des BAFU "Probenahme von Grundwasser bei belasteten Standorten". Nach Auffassung der Beschwerdeführerin müsse eine repräsentative Messstelle vielmehr im Abstrom des Hotspots positioniert sein. Die ideale Messstelle liege rund 20 Meter weiter westlich. Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass die Messstelle 112.P.3 sowohl für die Beurteilung der Untersuchungsergebnisse aus der technischen Untersuchung im Jahr 2011 als auch für die Auswertung der Messungen während der Aushubbegleitung im Zeitraum 2016/17 repräsentativ gewesen sei. Sie decke den in Art. 9 Abs. 2 AltIV erforderlichen unmittelbaren Abstrombereich ausreichend ab. Ob in einer zusätzlichen Messstelle weiter westlich höhere Konzentrationen festgestellt worden wären, wie dies die Beschwerdeführerin mutmasst, sei rein spekulativ. Diese Frage könne vorliegend nicht beantwortet werden. Ebenso wenig könne zum heutigen Zeitpunkt mit hinreichender Wahrscheinlichkeit bewiesen oder widerlegt werden, ob die gemessenen geringen Konzentrationen in der Messstelle 112.P.3 nun auf eine Mobilisation während der Bauarbeiten zurückzuführen seien.

7.2. Die Beschwerdeführerin führt in ihrer Beschwerde an das Kantonsgericht aus, dass problematisch bei der Messstelle 112.P.3 gewesen sei, dass sich diese an einem Ort befunden habe, an dem sich die Ölbelastung überwiegend auf der Lehmschicht gestaut habe, d.h. das Öl sei an dieser Stelle gar nicht bis ins Grundwasser vorgedrungen. Diese Messstelle sei für die Voruntersuchung konzipiert und für die Überwachungsmassnahmen beibehalten worden, ausgehend vom ursprünglich angenommenen Sachverhalt. Nach einer Detailuntersuchung und nach erstelltem Befund "Öl in Phase" hätte das AUE diese Messstelle mit Sicherheit nicht als hinreichend angesehen. Im Rahmen einer Detailuntersuchung, wie sie von der AltIV in dieser Sachlage verlangt werde, hätte eine zweite Messstelle verlangt werden müssen, die sich an einem anderen Ort auf der "schwarzen Linie" befunden hätte, nämlich an einem Ort, an dem die Ölbelastungen "effektiv in Phase" vorhanden gewesen wären. Es vermöge daher nicht zu überzeugen, wenn heute aufgrund unzulänglicher Messungen behauptet werde, dass damals kein Sanierungsbedarf vorgelegen habe.

7.3. Kann dem AUE nicht vorgeworfen werden, es hätte ab Dezember 2016 eine Detailuntersuchung anordnen müssen, bleibt auch für den Vorwurf, dass eine weitere am geeigneten Ort platzierte Messstelle ein anderes Ergebnis hervorgebracht hätte, aufgrund dessen ein Sanierungsbedarf nachträglich festgestellt worden wäre, kein Raum.

8.1. Umstritten ist, ob für die Beurteilung der in der Messstelle 112.P.3 gemessenen Gehalte an  $KW C_{10} - C_{40}$  der deutsche Geringfügigkeitsschwellenwert (GFS) von  $100 \mu\text{g}/\text{l}$  oder der in der schweizerischen Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom

16. Dezember 2016 über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV) angegebene Wert von 20 µg/l heranzuziehen ist.

8.2. Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass mangels eines schweizerischen Altlastenkonzentrationswertes für KW C<sub>10</sub> - C<sub>40</sub> auf den deutschen GFS von 100 µg/l und nicht auf den schweizerischen Wert von 20 µg/l gemäss TBDV, welcher für Wasser als Lebensmittel gelte, abzustellen sei. Die TBDV und die AltIV würden unterschiedliche Ziele anstreben. Die Altlastenkonzentrationswerte seien tendenziell höher als die vorsorgeorientierten Trinkwasserwerte. Ausserdem würden die Probenahmen für die Beurteilung der Toleranzwerte der TBDV ab Quelle oder im Trinkwasserverteilnetz erfolgen und nicht direkt im Grundwasserleiter und schon gar nicht im Abstrom eines belasteten Standortes. Die deutschen GFS seien im Übrigen in der Regel sehr viel niedriger und damit konservativer angesetzt als die Konzentrationswerte der schweizerischen AltIV.

8.3. Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, dass für die Beurteilung der in der Messstelle 112.P.3 gemessenen Gehalte an KW C<sub>10</sub> - C<sub>40</sub> der in der TBDV angegebene Wert von 20 µg/l heranzuziehen sei. Dabei nimmt sie unter anderem Bezug auf die verschiedenen Grundlagen und Vollzugshilfen des BAFU. Nach schweizerischem Altlastenrecht sei der Sanierungsbedarf zu bejahen, wenn die Belastungen am Standort zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen würden oder wenn die konkrete Gefahr bestehe, dass solche Einwirkungen entstünden (Art. 2 Abs. 2 AltIV). Im vorliegenden Fall sei es bereits zu "schädlichen oder lästigen Einwirkungen" gekommen. Es sei also nicht bloss um eine konkrete Gefahr solcher Einwirkungen gegangen, sondern die Gefahr habe sich bereits verwirklicht, nachdem das Öl bis unter den Grundwasserspiegel gelangt sei und sich folglich mit dem Grundwasser habe ausbreiten können. Wenn bei dieser Sachlage keine Konzentrationswerte nach AltIV verfügbar seien, so gebe die TBDV wenigstens Anhaltspunkte dafür, was in der Schweiz maximal akzeptiert werde. Die vom Beschwerdegegner zitierte Formulierung "tendenziell höher" sei nach üblichem Sprachgebrauch jedenfalls nicht so zu verstehen, dass der deutsche Wert von 100 µg/l näherliegen würde als der schweizerische Trinkwasserwert von 20 µg/l. Der höchste gemessene Wert von 30 µg/l (= 0.03 mg/l) schliesse insofern einen Sanierungsbedarf infolge der Ölbelastungen nicht klarerweise aus.

8.4. Nach schweizerischem Altlastenrecht ist der Sanierungsbedarf zu bejahen, wenn die Belastungen an einem Standort zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder wenn die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Nicht jede Einwirkung auf ein Schutzgut ist automatisch eine schädliche oder lästige Einwirkung, welche einen Sanierungsbedarf nach sich zieht. Ein solcher ist nur gegeben, wenn ein Mindestmass an Verunreinigung vorliegt. Gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. b AltIV ist ein belasteter Standort hinsichtlich des Schutzes des Grundwassers sanierungsbedürftig, wenn bei Grundwasser im Gewässerschutzbereich A<sub>u</sub> im Abstrombereich unmittelbar beim Standort die Konzentration von Stoffen, die vom Standort stammen, die Hälfte eines Konzentrationswerts nach Anhang 1 überschreitet. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Schädlich oder lästig wäre die Einwirkung allenfalls gewesen, wenn entsprechende Werte in einer Trinkwasserfassung gemessen worden wären. Da aber keine Trinkwasserfassung von der Einwirkung betroffen war und auch keine Gefahr bestand, dass das

betroffene Grundwasser in eine Trinkwasserfassung gelangen könnte, gab es keine schädliche oder lästige Einwirkung und auch keine entsprechende konkrete Gefahr. Die TBDV gibt Anhaltspunkte dafür, was in der Schweiz im Trinkwasser akzeptiert wird. Für die Begründung eines Sanierungsbedarfs kann hingegen nicht subsidiär auf die Werte der TBDV abgestellt werden. Diese Verordnung regelt die Aufbereitung, die Bereitstellung und die Qualität von Trinkwasser als Lebensmittel und von Wasser als Gebrauchsgegenstand (Art. 1 Abs. 1 TBDV) und verfolgt damit einen völlig anderen Zweck als die AltIV. Bei der Beurteilung, ob ein Standort saniert werden muss, geht es nicht darum, dass das Grundwasser Trinkwasserqualität aufweist. Die Vollzugshilfe des BAFU zeigt dies auf, indem dort die Trinkwasserwerte vorsorgeorientiert und somit grundsätzlich tiefer angegeben werden als massnahmenorientierte altlastenrechtlich relevante Konzentrationswerte. Wie der Regierungsrat ausführt, hat das AUE zu Recht hilfsweise den Geringfügigkeitswert des deutschen Rechts beigezogen, um aufzuzeigen, dass sich die gemessenen Konzentrationen im Rahmen nicht zu einem Sanierungsbedarf führender Werte bewegen.

9.1. Umstritten ist, ob der altlastenrechtliche Sanierungsbedarf durch die Modellierung des Geologiebüros I.\_\_\_\_\_ AG vom 7. November 2017 sowie durch die Beurteilung vom 3. September 2018 bestätigt werden kann bzw. wer den Beweis für einen Sanierungsbedarf vor Aushubbeginn zu erbringen hat.

9.2. Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass weder Modellierung noch Gutachten als Beweis dafür taugen würden, dass vor Aushubbeginn ein Sanierungsbedarf nach Art. 9 Abs. 2 lit. b AltIV bestanden habe.

9.3. Die Beschwerdeführerin vertritt den Standpunkt, sie müsse keinen Beweis für einen Sanierungsbedarf vor Aushubbeginn erbringen. Stattdessen obliege es dem AUE, den Nachweis zu erbringen, dass kein Sanierungsbedarf vorgelegen habe, obwohl es selber in seiner Bewilligung vom 24. März 2017 eine Altlastensanierung bewilligt habe, nachdem es zu Einwirkungen auf das Grundwasser gekommen sei. Der vom AUE zu verantwortende Entscheid, diese Altlastensanierung auf dem Weg eines abgekürzten Verfahrens durchzuführen, dürfe heute nicht als Grund angerufen werden, um den gesetzlich gewährten Kostenverteilungsanspruch abzuwehren. Im Übrigen gehe aus den eingereichten Schadstoffmodellen hervor, dass die nachgewiesene Grundwasserverschmutzung nicht als stationär habe betrachtet werden können. Mit einer gewissen, wenn auch langsamen Ausbreitung der Belastungen sei zu rechnen gewesen, nachdem das Öl bereits in den gesättigten Bereich vorgedrungen sei. Damit sei zumindest von einem Überwachungsbedarf des Standorts vor Beginn der Ausführung des Bauprojekts auszugehen. Ob darüber hinaus auch von einem Sanierungsbedarf vor Beginn der Ausführung des Bauprojekts auszugehen sei, sei nicht im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zu prüfen. Die erschwerte Beweislage könne jedenfalls nicht zur Folge haben, dass diese Frage durch einen weiteren abgekürzten Entscheid verneint werde, ohne dass der Kostenverteilungsanspruch der Beschwerdeführerin im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen Kostenverteilungsverfahrens geprüft worden wäre.

9.4. Wie bereits ausgeführt, hat das AUE nie eine Altlastensanierung angeordnet. Die Beschwerdeführerin hat es entgegen ihrer Pflicht unterlassen, bei Antreffen der geltend gemachten unerwarteten Belastungen und Abweichungen vom Konzept während der Bauphase Rücksprache mit der Fachstelle Altlasten zu nehmen. Deshalb kann die Beschwerdeführerin aus dem Umstand, dass allenfalls ein Sanierungsbedarf bestanden hätte, der nun nicht mehr nachweisbar wäre, nichts zu ihren Gunsten ableiten.

10. Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass kein altlastenrechtlicher Sanierungsbedarf bestand und die Beschwerde abzuweisen ist.

11. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 5'000.-- der unterlegenen Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'200.-- zu verrechnen. Die Beschwerdeführerin hat somit noch restliche Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'800.-- zu bezahlen. Die Parteikosten sind gemäss § 21 VPO wettzuschlagen.

Demgemäss wird **erkannt**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
  2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 5'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'200.-- verrechnet. Die Beschwerdeführerin hat somit noch restliche Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'800.-- zu bezahlen.
  3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiberin

Gegen diesen Entscheid wurde am 11. Mai 2021 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahrensnummer 1C\_267/2021) erhoben.