

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 17/2019

Urteil vom 29. Juli 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG in Liquidation,
Beschwerdeführerin, handelnd durch
B. _____
und diese vertreten durch
Rechtsanwältin Dr. Katharina Sameli,

gegen

Baudirektion des Kantons Zürich,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

Gemeinderat Horgen,
Bahnhofstrasse 10, 8810 Horgen.

Gegenstand
Altlastenrechtliche Beurteilung und Kostenverteilung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer,
vom 15. November 2018 (VB.2018.00144).

Sachverhalt:

A.
Seit 1947 produzierte die C. _____ AG an der X. _____ strasse "... " in Horgen Papier. Dabei wurden papierschlammhaltige Abwässer in den Zürichsee eingeleitet, was zu Papierschlammablagerungen auf dem Grund des Zürichsees führte. Diese wurden erstmals 1960 konstatiert und führten zu verschiedenen behördlichen Interventionen. 1963 wurde der Betrieb an die zentrale Abwasserreinigungsanlage Horgens angeschlossen.
Am 22. Juli 1983 erstellte Prof. E.A. Thomas ein Gutachten zur Papierschlammablagerung auf dem Seegrund (nachfolgend: Gutachten Thomas). Er schätzte sie auf 5'000 bis 10'000 m², wobei er davon ausging, dass auch noch nach 1963 - mindestens bis in den Sommer 1981 - Zelluloseschlamm in den See eingeleitet worden sei. Von einer Entfernung des Papierschlammes sei abzuraten, solange die nachteiligen Folgen des Schlammes nicht zutage träten, da das Herausbaggern zu einer neuen Verschmutzung führen würde.
1998 übertrug die C. _____ AG den Geschäftsbereich der Papierherstellung an die neu gegründete D. _____ AG, welche 2003 im Rahmen eines Fusionsvertrags von der E. _____ AG absorbiert wurde, zusammen mit der A. _____ AG, und fortan als A. _____ AG firmiert (seit 2016: in Liquidation). Mitte 2006 wurde die Produktion in Horgen eingestellt. Das ehemalige Fabrikareal wurde 2010 veräussert und das Areal dekontaminiert.
Die Sanierung der Papierschlammablagerung im Zürichsee steht dagegen noch aus. Sie wurde in der historischen Untersuchung der CSD Ingenieure und Geologen AG (CSD) vom 2. Februar 2004 mitbehandelt und war Gegenstand der technischen Untersuchung der CSD vom 3. Juni 2008 und einer Gefährdungsabschätzung der CSD vom 23. Dezember 2009.

B.

Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) ordnete mit Verfügung vom 11. Juli 2017 die Eintragung der Papierschlammablagerung auf dem Grund des Zürichsees (Kat.-Nr. 1330000) in den amtsinternen Kataster der belasteten Standorte Seen an (Disp.-Ziff. 1), beurteilte sie als sanierungsbedürftig (Disp.-Ziff. 2), verfügte die Durchführung einer Detailuntersuchung durch das AWEL als Realleistung für den Kanton (Disp.-Ziff. 3) und setzte einen Kostenverteiler für die zukünftig anfallenden anrechenbaren Kosten für altlastenrechtliche Massnahmen fest: Diese seien zu 10 % vom Kanton Zürich und zu 90 % von der A. _____ AG i.L. zu tragen (Disp.-Ziff. 4 und 5). Schliesslich verpflichtete das AWEL die A. _____ AG i.L. zur Erbringung einer Sicherheitsleistung in Höhe von Fr. 8.55 Mio. mittels Bankgarantie (Disp.-Ziff. 6 und 7).

C.

Dagegen erhob die A. _____ AG i.L. mit Eingabe vom 10. August 2017 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich. Dieses wies den Rekurs mit Entscheid vom 6. Februar 2018 ab. Die dagegen eingereichte Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, am 15. November 2018 ab.

D.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid hat die A. _____ AG i.L. am 11. Januar 2019 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie der Disp.-Ziff. 4, 6 und 7 der Verfügung des AWEL vom 11. Juli 2017. Eventualiter seien die zukünftig anfallenden anrechenbaren Kosten für altlastenrechtliche Massnahmen auf dem Standort Nr. 0133/I.0058-008 wie folgt zu verteilen:

- Kanton Zürich: 75 %

- A. _____ AG i.L.: 25 %

und es sei die Beschwerdeführerin zu verpflichten, eine Sicherheitsleistung in Höhe von Fr. 2'375'000.-- (entsprechend 25 % von 9.5 Mio.) zu leisten.

Subeventuell sei die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung betreffend den Umfang der Papierschlammablagerung im See 1963, 1983 und 1998 samt den entsprechenden Sanierungskosten und zu entsprechender Neufestsetzung des Kostenverteilers sowie der von der Beschwerdeführerin zu erbringenden Sicherheitsleistung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E.

Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion Zürich beantragt Abweisung der Beschwerde, unter Verweis auf den Mitwirkungsbericht des AWEL vom 5. Februar 2019.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, der angefochtene Entscheid sei bundesrechtskonform.

Im weiteren Schriftenwechsel halten die Beteiligten an ihren Anträgen fest.

F.

Mit Verfügung vom 5. Februar 2019 wurde der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Mit Eingabe vom 24. Juni 2019 beantragt die Beschwerdeführerin, für den Fall, dass die Beschwerde nicht antragsgemäss gutgeheissen werden sollte, die Sistierung des Verfahrens bis zum Vorliegen des gemäss Verfügung des AWEL vom 6. Juni 2019 zu erstellenden Sanierungsprojekts samt Variantenstudie.

Erwägungen:

1.

Vor Bundesgericht angefochten sind nur die Disp.-Ziff. 4, 6 und 7 der Verfügung des AWEL, d.h. die Sicherheitsleistung und der Kostenteiler.

1.1. Die Verpflichtung zu einer Sicherheitsleistung erging im Zusammenhang mit anderen altlastenrechtlichen Anordnungen und nicht in einem selbstständigen Verfahren, weshalb sie als Zwischenverfügung i.S.v. Art. 93 BGG zu qualifizieren ist. Die Beschwerdeführerin legt dar, dass die Aktiven der Gesellschaft nur noch knapp Fr. 2.1 Mio. betragen; bei diesen finanziellen Verhältnissen sei eine Bankgarantie von vornherein nicht erhältlich und jedenfalls nicht finanzierbar, weshalb bei Bestätigung der Sicherheitsleistung der Konkurs eröffnet werden müsste. Damit legt sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil i.S.v. Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG dar (vgl. BGE 136 II 370 E. 1.5 S. 374), weshalb die Beschwerde in Bezug auf die Sicherheitsleistung grundsätzlich zulässig ist.

1.2. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, Disp.-Ziff. 4 (prozentuale Festlegung der Kostenverteilung) sei als Endentscheid zu qualifizieren (Art. 90 BGG). Dem ist zu widersprechen: Die nur prozentuale Kostenverteilung schliesst das Verfahren nicht ab (vgl. Urteil 1C 397/2013 vom 21. April 2015 E. 1.3, in: URP 2015 S. 529; RDAF 2016 I S. 408); dies belegt auch Disp.-Ziff. 5 der Verfügung des AWEL, die ausdrücklich vorsieht, dass die anrechenbaren Kosten nach Abschluss der altlastenrechtlichen Massnahmen in einer separaten Verfügung festgelegt werden, und in dieser auch Noven hinsichtlich der Kostenverteilung berücksichtigt werden können, d.h. auf den Kostenverteiler zurückgekommen werden kann. Es handelt sich somit ebenfalls um einen Zwischenentscheid. Dieser kann nur insoweit einen nicht wieder gut zumachenden Nachteil i.S.v. Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG bewirken, als er sich auf die Höhe der streitigen Sicherheitsleistung auswirkt.

1.3. Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde somit einzutreten, soweit sie die Sicherheitsleistung betrifft; in diesem Zusammenhang ist auch der festgelegte prozentuale Kostenanteil zu überprüfen.

1.4. Der Sistierungsantrag vom 24. Juni 2019 wurde nur für den Fall gestellt, dass die Beschwerde nicht antragsgemäss gutgeheissen werden sollte. Dies setzt eine Beurteilung der Sache voraus und schliesst eine Sistierung des Verfahrens gerade aus. Auf diesen Antrag kann daher nicht eingetreten werden.

2.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

Es stellt sich die Frage, ob die Verpflichtung zur Sicherheitsleistung nicht eine vorsorgliche Massnahme i.S.v. Art. 98 BGG darstellt mit der Folge, dass vor Bundesgericht nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden kann (vgl. zur ähnlichen Verpflichtung, Sicherheit für Steuerforderungen zu leisten, BGE 134 II 349 E. 3 S. 351; Urteil 2C 468/2011 vom 22. Dezember 2011 E. 1.2.2). Die Frage ist von den Parteien nicht thematisiert worden. Sie braucht im vorliegenden Zusammenhang im Blick auf den Ausgang des Verfahrens nicht erörtert zu werden und kann offen bleiben.

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Echte Noven, d.h. nach dem Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids eingetretene Tatsachen und Beweismittel, können nach ständiger Rechtsprechung nicht berücksichtigt werden (BGE 139 III 120 E. 3.1.2 S. 123 mit Hinweis).

3.

Gemäss Art. 32d bis USG kann die Behörde vom Verursacher verlangen, die Deckung seines voraussichtlichen Anteils an den Kosten für Untersuchung, Überwachung und Sanierung in geeigneter Form sicherzustellen, wenn von einem belasteten Standort schädliche oder lästige Einwirkungen zu erwarten sind (Abs. 1). Die Höhe der Sicherstellung wird insbesondere unter Berücksichtigung der Ausdehnung sowie der Art und Intensität der Belastung festgelegt. Sie wird angepasst, wenn dies auf Grund eines verbesserten Kenntnisstands gerechtfertigt ist (Abs. 2).

3.1. Die Beschwerdeführerin bestreitet vor Bundesgericht nicht mehr, dass es sich bei den Papierschlammablagerungen im See um eine sanierungsbedürftige Altlast handelt, die zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führt bzw. die konkrete Gefahr solcher Einwirkungen besteht (Art. 32c Abs. 1 USG). Unstreitig ist ebenfalls, dass die Belastung durch die C. _____ AG verursacht wurde und die Beschwerdeführerin als deren Rechtsnachfolgerin dafür in Anspruch genommen werden kann. Die Beschwerdeführerin macht jedoch geltend, es sei unverhältnismässig, eine Sicherstellung in existenzgefährdender Höhe von 8.25 Mio. zu verlangen, noch bevor aufgrund einer Detailuntersuchung feststehe, in welchem Umfang eine Sanierung vorzunehmen und mit welchen Kosten zu rechnen sei. Dies gelte jedenfalls wenn - wie im vorliegenden Fall - keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass die Beschwerdeführerin mittels privatrechtlicher Mittel und geschäftlicher Transaktionen versuchen könnte, sich ihrer finanziellen Haftung zu entziehen.

3.2. Das Verwaltungsgericht hat ausführlich, gestützt auf den Wortlaut und die Materialien zu Art. 32d bis (insbes. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 13. August 2012, Haftung der Unternehmen für die Kosten der Altlastensanierung, BBl 2012 9391 ff., S. 9397) dargelegt, dass diese Bestimmung eine frühzeitige Sicherstellung der zu erwartenden Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung eines belasteten Standorts bezweckt und nicht voraussetzt, dass bereits eine Detailuntersuchung durchgeführt worden ist: Art. 32d bis USG bliebe toter Buchstabe, wenn die Sanierungskosten zuerst genau beziffert werden müssten, bevor eine Sicherstellung verlangt werden dürfte (ISABELLE ROMY/JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Sicherstellung der Deckung der Ausfallkosten - Erklärungen und Anmerkungen zu Art. 32d bis Abs. 1 und 2 USG, Studie im Auftrag des BAFU, Zürich/Freiburg 2014, N. 35).

Es genügt somit, dass die zu erwartenden Kosten und Verursachungsanteile aufgrund der bereits vorhandenen Untersuchungen vorläufig abgeschätzt werden können. Dies ist nach den Feststellungen der Vorinstanzen hier der Fall. Die Kostenschätzung des AWEL stützt sich denn auch auf eine von der Beschwerdeführerin selbst im Jahr 2012 eingeholten Richtofferte mit einem prozentualen Unsicherheitszuschlag, was nicht zu beanstanden ist.

Soweit sich die Beschwerdeführerin (mit Eingabe vom 24. Juni 2019) auf die zwischenzeitlich durchgeführte Detailuntersuchung der CSD vom 15. November 2018 stützt, um die Kostenschätzung zu bestreiten, handelt es sich um ein im vorliegenden Verfahren unbeachtliches echtes Novum (vgl. oben E. 2). Es wird Aufgabe des AWEL sein, unter Berücksichtigung der Detailuntersuchung den Sanierungsumfang festzulegen. Sollte dieser erheblich geringer und die Kosten daher wesentlich tiefer sein als bisher angenommen (was noch keinesfalls feststeht), wird die Sicherstellungsverfügung entsprechend anzupassen sein (Art. 32d bis Abs. 2 Satz 2 USG).

3.3. Bereits das Baurekursgericht hat festgehalten, dass in den letzten Jahren zentrale Veränderungen in der Unternehmensstruktur und im Geschäftsbereich der Beschwerdeführerin bzw. ihrer Rechtsvorgängerinnen vorgenommen wurden, welche eine Durchsetzung staatlicher Ansprüche zumindest erheblich erschweren könnten; das ehemalige Fabrikareal sei schliesslich im Jahr 2010 veräussert worden. Mittlerweile befinde sich die Beschwerdeführerin in Liquidation und behaupte, nicht über genügend Mittel für die Sicherstellung der Untersuchungs- und Sanierungskosten zu verfügen. Gleichzeitig lasse sich nicht eruieren bzw. werde von der Beschwerdeführerin nicht offengelegt, wohin ihre Mittel, insbesondere aus dem Verkauf der Seegrundstücke in Horgen - geflossen seien und wieso sie offenbar - trotz Kenntnis einer allfälligen Sanierungs- und Kostentragungspflicht - seit 2006 nur ungenügende Rückstellungen in Höhe von Fr. 1,964 Mio. gebildet habe. Alle diese Umstände deuteten darauf hin, dass sich die Beschwerdeführerin möglicherweise ihrer Verantwortung zu entziehen versuche. Die Einforderung einer Sicherheitsleistung erscheine damit gerechtfertigt und verhältnismässig.

Dem hält die Beschwerdeführerin lediglich entgegen, dass sie aufgrund eines von ihr in Auftrag gegebenen Gutachtens von Beatrice Wagner Pfeifer vom 16. Januar 2012, wonach Verjährung bzw. Verwirkung angenommen werden könne, die Eintretenswahrscheinlichkeit einer Zahlungspflicht auf nur 25 % eingeschätzt habe. Das AWEL vertrat jedoch schon damals die (zutreffende) gegenteilige Rechtsauffassung und konnte sich hierfür auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur analogen Rechtslage im Bereich des Gewässerschutzrechts stützen (BGE 114 Ib 44 E. 4 S. 54 und BGE 122 II 26 E. 5; vgl. dazu unten E. 4.2), weshalb die Beschwerdeführerin nicht auf die Richtigkeit des von ihr in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens vertrauen durfte.

3.4. Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die Sicherheitsleistung sei nicht notwendig und deshalb unverhältnismässig, weil schon gemäss Art. 744 Abs. 2 OR für die nicht fälligen und die streitigen Verbindlichkeiten der Gesellschaft ein entsprechender Betrag zu hinterlegen sei, sofern nicht den Gläubigern eine gleichwertige Sicherheit bestellt oder die Verteilung des Gesellschaftsvermögens bis zur Erfüllung dieser Verbindlichkeit ausgesetzt werde. Vorliegend habe die Liquidatorin mit Schreiben vom 22. Juni 2016 mitgeteilt, dass mit der Verteilung des Gesellschaftsvermögens erst begonnen werde, wenn die Forderung rechtskräftig beurteilt worden sei. Die Vorinstanzen gingen grundsätzlich zu Recht davon aus, dass Art. 32d bis USG als *lex specialis* den privatrechtlichen Gläubigerschutzinstrumenten des Handels- und Gesellschaftsrechts vorgeht und unabhängig von diesen angewendet werden kann. Immerhin kann das Bedürfnis für eine öffentlich-rechtliche Sicherstellung entfallen, wenn der Verursacher bereits einen Betrag in Höhe der vom Kanton veranschlagten Massnahmekosten hinterlegt oder dafür eine gleichwertige Sicherheit gestützt auf Art. 744 Abs. 2 OR bestellt hat. Eine solche Konstellation liegt indessen nicht vor. Die blossen Zusage des Liquidators, mit der Verteilung des Gesellschaftsvermögens zuzuwarten, schliesst das Risiko einer Ausfallhaftung des Gemeinwesens nach Art. 39d Abs. 3 USG nicht aus. Insofern besteht ein Sicherstellungsbedürfnis des Gemeinwesens. Ob die Beschwerdeführerin noch

über die dafür erforderlichen Mittel verfügt bzw. die Sicherheitsleistung vollstreckt werden kann, ist vom Gericht nicht zu prüfen.

4.

Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Verjährung bzw. die Verwirkung der Kostenforderung, gestützt auf die verfassungsmässigen Gebote der Rechtssicherheit, der Verhältnismässigkeit und von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 2 und 3 BV; Art. 9 BV), mit der Folge, dass auch keine Sicherheitsleistung mehr verlangt werden könne.

4.1. Sie rügt in diesem Zusammenhang eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die Vorinstanz sich mit ihren Verfassungsfragen nicht befasst habe. Dies trifft indessen nicht zu: Das Verwaltungsgericht hat geprüft, ob sich die Beschwerdeführerin auf den Schutz von Treu und Glauben berufen könne (E. 7 des angefochtenen Entscheids) und hat (in E. 5 und 6) dargelegt, dass das Interesse am Schutz wichtiger öffentlicher Güter wie Leib und Leben oder die öffentliche Gesundheit schwerer wiege als die (öffentlichen) Interessen an der Verjährung bzw. der Verwirkung, zu denen die Wahrung des Rechtsfriedens, die Herstellung von Rechtssicherheit oder der Schutz der wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit des Schuldners zählten (mit Hinweis u.a. auf THOMAS MEIER, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, Zürich 2013, S. 131 f., S. 168 f.).

4.2. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Verjährbarkeit im Schutzbereich der Polizeigüter ausgeschlossen, solange der polizeiwidrige Zustand andauert und ein Anspruch auf dessen Beseitigung besteht (BGE 114 Ib 44 E. 4 S. 54). Der Anspruch auf Beseitigung eines polizeiwidrigen Zustands ist somit unverjährbar. Demgegenüber unterstehen die finanziellen Ersatzforderungen des Gemeinwesens einer fünfjährigen Verjährungsfrist, welche mit Rechtskraft der abschliessenden Kostenverteilungsverfügung zu laufen beginnt (BGE 122 II 26 E. 5 S. 32). Im Urteil 1C 18/2016 (vom 6. Juni 2016 E. 5.2, in: URP 2016 S. 496; RDAF 2017 I S. 440) bestätigte das Bundesgericht diese Rechtsprechung für den Bereich des Altlastenrechts. Es erwog, dass eine vorher eintretende absolute Verjährungsfrist, bereits ab Beendigung der eigentlichen schädigenden Handlung, nicht sachgerecht wäre, zumal Art. 32d Abs. 2 USG damit seines Sinngehalts entleert würde. Auf diese Rechtsprechung ist nicht zurückzukommen. Sie entspricht auch der herrschenden Lehre (vgl. z.B. ROMY, in: Moor/Favre/Flückiger, Commentaire LPE, Art. 32d, N. 74 ff.; MEIER, a.a.O., S. 168 f.; je mit Hinweisen).

4.3. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin gilt dies auch, wenn - wie vorliegend - der Kanton Eigentümer der belasteten Parzelle (hier: Seegrund) ist. Solange die Sanierung nicht abgeschlossen ist, kann die Realleistungspflicht (gemäss Art. 32c USG) nicht verjähren, und solange die damit verbundenen Kosten noch nicht definitiv feststehen, ist die Kostenersatzforderung (Art. 32d USG) noch nicht fällig und kann daher nach allgemeinen Grundsätzen auch nicht verjähren. Dies gilt unabhängig davon, wer Inhaber des belasteten Grundstücks bzw. Gewässers ist (Privater oder Gemeinwesen). Die Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin würde dazu führen, Verursacher zu privilegieren, die ihre Abfälle bzw. belasteten Abwässer in öffentliche Gewässer einleiten, anstatt sie auf dem eigenen Grundstück zu entsorgen. Dafür besteht kein Grund.

4.4. Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich den polizeiwidrigen Zustand bestreitet, weil keine unmittelbare konkrete Gefährdung des Zürichsees als Trinkwasserreservoir vorliege, so kann grundsätzlich auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz (insbes. E. 5.4.2) und die Vernehmlassung des BAFU verwiesen werden: Die Beschwerdeführerin stellt die Sanierungsbedürftigkeit der Papierschlammablagerungen nicht mehr in Frage, die gemäss Gefährdungsabschätzung der CSD grosse Ausmasse (Fläche von rund 25'000 m², Volumen von rund 12'500 m³) und aufgrund ihrer Zusammensetzung (u.a. Kohlenwasserstoffe, polychlorierte Biphenyle [PCB], Schwermetalle,) ein erhebliches Gefährdungspotenzial, namentlich für die aquatische Umwelt, aufweisen. Dies stellt einen polizeiwidrigen Zustand dar, auch wenn die Trinkwasserversorgung aus dem See nicht akut gefährdet erscheint.

4.5. Analoges gilt für die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Verwirkung. Nach ständiger Rechtsprechung kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands auch nach mehr als 30 Jahren verlangt werden, soweit es besonders wichtige öffentliche Interessen gebieten (BGE 105 Ib 265 E. 3b S. 268; Urteil 1C 726/2013 vom 24. November 2014 E. 4, in: ZBI 117/2016 S. 99; RDAF 2017 I S. 388). Wie das BAFU zutreffend darlegt, ergibt sich aus Art. 32c Abs. 1 USG, dass belastete Standorte zwingend saniert werden müssen, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Dies gilt unabhängig davon, ob und seit wann die zuständige Behörde Kenntnis von der Belastung hatte oder

sogar selbst dazu beigetragen hat, z.B. durch Erteilung einer Bewilligung (Urteil 1C 18/2016, a.a.O., E. 3.2.2 mit Hinweis).

Die Beschwerdeführerin macht geltend, das AWEL hätte zumindest ihr gegenüber eine Feststellungsverfügung treffen müssen; sie legt indessen nicht dar, eine solche je beantragt zu haben.

5.

Zu prüfen ist noch das Vorbringen der Beschwerdeführerin, unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles hätte sie (bzw. ihre Rechtsvorgängerin) sich im berechtigten Vertrauen auf das Verhalten der zuständigen Behörde nach Treu und Glauben darauf verlassen können, dass ihr keine Sanierungs- oder Kostentragungspflicht auferlegt werde.

5.1. Sie macht geltend, die zuständigen kantonalen Behörden seien schon seit den 1960er Jahren, jedenfalls aber seit 1983 (Gutachten Thomas) detailliert über die Papierschlammablagerung orientiert gewesen und hätten jahrzehntelang nichts unternommen. Dies habe bei der Beschwerdeführerin zur berechtigten Annahme geführt, dass keine Absicht bestehe, die Papierschlammablagerungen zu sanieren. Im Vertrauen darauf habe die E. _____ AG am 3. Dezember 2003 mit der D. _____ AG fusioniert. Diese Fusion wäre nicht erfolgt, wenn schon damals mit Sanierungskosten für die Papierschlammablagerung von rund Fr. 9 Mio. hätte gerechnet werden müssen. Im November 2006, als die Beschwerdeführerin erstmals mit der Sanierungsforderung konfrontiert worden sei, habe die Disposition nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Anschliessend seien bis zur Verfügung vom 11. Juli 2017 nochmals neun Jahre verstrichen, einzig weil der Kanton habe sicherstellen wollen, dass die Kosten nicht beim Staat verbleiben, d.h. aus rein fiskalischen Gründen. Dies stelle eine verfassungsrechtlich unzulässige Verzögerung dar (Art. 29 Abs. 1 BV).

5.2. Die Vorinstanzen gingen davon aus, dass der Gesetzgeber in Art. 32c USG dem Schutz vor Altlasten resp. dem öffentlichen Interesse am Umweltschutz (vgl. Art. 74 BV) den grundsätzlichen Vorrang vor dem Vertrauensschutz der Sanierungspflichtigen eingeräumt habe. Dementsprechend vermöge bei Altlasten sogar eine behördliche Bewilligung keinen Vertrauensschutztatbestand zu begründen, welcher zu einer Befreiung von der Kostentragungspflicht oder zu einer Reduktion der aufzuerlegenden Kosten führen würde (Urteil 1C 18/2016 vom 6. Juni 2016 E. 3.2.2 mit Hinweis). Erst recht könne das blosses Nichtstun der Behörden keinen Vertrauensschutztatbestand begründen. Im Übrigen sei der Hinweis auf die angeblich jahrelange Untätigkeit der Behörden verfehlt: Die Liste behördlicher Interventionen sei lang, und die Verantwortlichen der C. _____ AG seien sich durchaus bewusst gewesen, dass sie zur Einleitung von Schadstoffen in den Zürichsee nicht befugt gewesen seien. Die Beschwerdeführerin habe somit nicht guten Glaubens auf einen behördlichen Forderungsverzicht schliessen dürfen.

Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Ergänzend ist auf Folgendes hinzuweisen:

5.3. Gemäss den Informationen zum Stand der Altlastenbearbeitung in der Schweiz auf der Internetseite des BAFU bestehen insgesamt rund 38'000 belastete Standorte in der Schweiz, wovon ca. 4'000 sanierungsbedürftig sein dürften. Davon wurden über 1'300 Altlasten bislang saniert, d.h. die Mehrheit der Sanierungen steht noch aus. Angesichts des Ausmasses und der Komplexität der Altlastenproblematik und der beschränkten Ressourcen der Behörden müssen diese Prioritäten setzen; dies wird in Art. 5 Abs. 5 der Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung [AltIV; SR 814.680]) ausdrücklich anerkannt. Unter diesen Umständen kann aus dem Zeitablauf allein nicht auf einen endgültigen Sanierungsverzicht geschlossen werden.

5.4. Hinzu kommt, dass Sanierungen des Seegrunds wesentlich grössere Herausforderungen stellen als die Altlastensanierung auf dem Festland, wie das AWEL in seinem Mitbericht erläutert und das BAFU in seiner Vernehmlassung bestätigt. Die hierfür nötigen Fähigkeiten und Kenntnisse mussten erst entwickelt werden: Das AWEL hat 2015 eine Methodik zur Gefährdungsabschätzung und Beurteilung von belasteten Standorten in Seen entwickelt (publiziert im Oktober 2016); die BAFU-Vollzugshilfe für die Beurteilung von Belastungen in Oberflächengewässern ist noch in Erarbeitung. Bei raschen, aber nicht gründlich abgeklärten bzw. ungeeigneten Massnahmen besteht die Gefahr, dass die Umwelt durch die Sanierung grösseren Schaden erleidet als durch die Verunreinigung selbst. Dementsprechend empfahl noch das Gutachten Thomas 1983, von einer Entfernung des Papierschlammes abzusehen, solange die negativen Folgen des Papierschlammes nicht deutlich zu Tage treten, weil dies (nach dem damaligen Stand der Technik) zu einer neuen Verschmutzung führen würde.

Es kann dem Kanton daher nicht vorgeworfen werden, ein etappiertes Vorgehen gewählt und

zunächst das landseitige Areal saniert zu haben, bevor die Sanierung des Seegrunds angegangen wurde. Dies lag auch im Interesse der Beschwerdeführerin, der es dadurch ermöglicht wurde, das Ufergrundstück gewinnbringend zu veräussern. Diese konnte jedoch zu keiner Zeit darauf vertrauen, dass auf eine Sanierung des Seegrunds (bzw. ihre Inanspruchnahme dafür) definitiv verzichtet werde.

6.

Die Beschwerdeführerin wendet sich schliesslich gegen den vorgesehenen Kostenverteiler und die sich daraus ergebende Höhe der Sicherheitsleistung. Ihres Erachtens müsse der Anteil des Kantons 75 % und ihr Anteil nur 25 % betragen, mit der Folge, dass eine Sicherheitsleistung nur in Höhe von Fr. 2'375'000.-- (entsprechend 25 % von 9.5 Mio.) zulässig sei.

6.1. Sie argumentiert, der Kanton hätte durch eine frühere Sanierung (1963, 1983 oder spätestens nach 1998) eine Ausbreitung der Schlammablagerung vermeiden können, mit der Folge, dass die Sanierungskosten wesentlich tiefer gewesen wären. Die Mehrkosten seien daher dem Kanton anzulasten. In diesem Zusammenhang rügt sie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil ihr Antrag auf Einholung einer Expertise zum Umfang der Papierschlammablagerungen 1963, 1983 und 1998 nicht beachtet worden sei.

6.2. Gemäss Art. 32d Abs. 2 USG tragen mehrere Verursacher 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. Bei der Kostenverteilung steht der Behörde ein gewisser Ermessensspielraum zu (Urteil 1C 515/2015 vom 2. Juni 2016 E. 3.8, in: URP 2016 S. 463; RDAF 2017 I S. 433). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist jedoch bereits ein Kostenanteil von 10 % für den Zustandsstörer exzessiv und damit bundesrechtswidrig, wenn dieser ausschliesslich als Standortinhaber haftet, ohne durch die Belastung oder deren Sanierung einen wirtschaftlichen Vorteil zu erlangen (BGE 139 II 106 E. 5.5.3 S. 118). Im Urteil 1C 515/2015 (vom 2. Juni 2016 E. 3.8.2) schützte das Bundesgericht einen Kostenanteil der lediglich als Grundeigentümer haftenden Erben von 30 %, weil die Sanierung eine erhebliche Wertsteigerung der Grundstücke bewirkte, denen nach der Sanierung Baulandqualität zukam.

6.3. Im vorliegenden Fall ist der Kanton Inhaber des Seegrundstücks und als solcher Zustandsstörer. Unstreitig wurden die Papierschlammablagerungen einzig von der Rechtsvorgängerin der Beschwerdeführerin verursacht; den Kanton trifft kein Verursachungsanteil. Insbesondere kann ihm auch die Ausbreitung der Schlammablagerung nicht angelastet werden, weil ihn keine Verpflichtung traf, eine Sanierung schon früher einzuleiten, und dafür in den ersten Jahrzehnten auch die erforderlichen Kenntnisse und Technologien fehlten (vgl. oben E. 5.4).

Unter diesen Umständen konnte der Antrag der Beschwerdeführerin auf Einholung einer Expertise zum Umfang der Papierschlammablagerungen 1963, 1983 und 1998 als nicht entscheidend abgewiesen werden.

Da dem Kanton auch keinerlei wirtschaftlicher Vorteil aus der Belastung oder aus der Sanierung erwächst, erscheint ein Kostenanteil von 10 % nicht zu tief.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 BGG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 6'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Gemeinderat Horgen, der Baudirektion und dem

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 29. Juli 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Gerber