

Titel:

Erfolgreiche Klage gegen eine immissionsschutzrechtliche Stilllegungsverfügung

Normenkette:

BlmSchG § 4, § 20 Abs. 2 S. 1

BayAbfG Art. 31 Abs. 2 S. 1

BayVwVfG Art. 43 Abs. 2

Leitsätze:

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist im Fall einer immissionsschutzrechtlichen Anordnung nach § 20 Abs. 2 S. 1 BlmSchG derjenige der letzten Behördenentscheidung. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

2. Auch bei einer behördlicherseits genau bestimmten Handlungsfrist muss bzgl. der Frage Erledigung des Verwaltungsaktes der gesamte Regelungsgehalt des Verwaltungsakts in den Blick genommen werden. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Immissionsschutzrechtliche Stilllegungsverfügung, genehmigungsbedürftige aber nicht genehmigungsfähige Lagerung und Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen (Bauschutt u.a.), Entfernung und Entsorgung von Abfällen vom Betriebsgrundstück, Stilllegungsverfügung, Lagerung, Abfälle, Bauschutt, Behördenentscheidung, Handlungsfrist, Erledigung

Fundstelle:

BeckRS 2020, 37432

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klagepartei hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Klagepartei wendet sich gegen eine Anordnung u.a. zur Einstellung der Lagerung und Behandlung von Abfällen.

2

Auf dem Grundstück FINr. 2501 (Gemarkung ...) wurde ab den 1970er Jahren zunächst eine Kiesgrube betrieben. Das Grundstück wird seit einem bislang nicht exakt bestimmten Zeitpunkt von der Klagepartei zur Lagerung und Behandlung von Materialien, insbesondere Materialien, die beim Abriss von Gebäuden und der Freimachung und dem Aushub von Baugrundstücken anfallen, genutzt. Im von dem Beklagten vorgelegten Behördenakt sind entsprechende Erkenntnisse und diesbezügliche Reaktionen des Beklagten seit dem Jahr 2014 dokumentiert. Eine behördliche Genehmigung für diese Nutzung des Grundstücks besteht - dies ist zwischen den Beteiligten unstrittig - nicht.

3

Am 26. November 2018 fand eine unangekündigte Ortseinsicht von Vertretern des Beklagten auf dem Grundstück statt. Ausweislich eines Aktenvermerks (Bl. 111 der Behördenakte) wurden die Lagerung von „mehreren 100 t“ Bauschutt, die aktuelle Anlieferung von Bauschutt und u.a. eine dort vorhandene Brechanlage für Bauschutt festgestellt. In der Folge fand am 6. Dezember 2018 eine Besprechung u.a. mit einem Vertreter der Klagepartei und Vertretern mehrerer Fachabteilungen des Landratsamts, des Wasserwirtschaftsamts und der Gemeinde statt. Festgehalten wurde u.a., dass für die aktuelle Nutzung des Grundstücks keine offensichtliche Genehmigungsfähigkeit bestehe.

4

Mit Schreiben vom 28. Dezember 2018 wurde die Klagepartei zum beabsichtigten Erlass einer Stilllegungs- und Entsorgungsanordnung angehört. Hierzu äußerten sich die früheren Bevollmächtigten der Klagepartei mit Schriftsatz vom 14. Januar 2019.

5

Am 4. Februar 2019, der Klagepartei zugestellt am 11. Februar 2019, erließ das Landratsamt F. den streitgegenständlichen Bescheid. Darin wird angeordnet, dass die Klagepartei die Anlagen zur zeitweiligen Lagerung und Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen auf dem Grundstück FINr. 2501 (Gemarkung ...*) unmittelbar mit Zustellung dieses Bescheids einzustellen hat (Ziffer 1. des Bescheids). Der ordnungsgemäße Zustand des Betriebsgeländes ist durch folgende Maßnahmen wiederherzustellen: Die Entfernung der Abfälle vom Anlagengrundstück sowie die Entsorgung der Abfälle im Zeitraum vom 1. Mai 2019 bis spätestens 30. September 2019 (Ziffer 2.a. des Bescheids) sowie die Vorlage eines Entsorgungskonzepts zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen und schadlosen Entsorgung bis spätestens 15. April 2019. Bestandteile dieses Konzepts sollen insbesondere der beabsichtigte Entsorgungsweg und die vorgenommenen Analysen sein (Ziffer 2.b. des Bescheids). Ziffer 3. des Bescheids trifft eine Duldungsanordnung gegenüber der Grundstückseigentümerin, Ziffer 5. des Bescheids ordnet insoweit die sofortige Vollziehung an und Ziffer 9. des Bescheids enthält insoweit eine Zwangsgeldandrohung. In Ziffer 4. des Bescheids wird die sofortige Vollziehung der Ziffern 1, 2.a. und 2.b. angeordnet. Sollte die aufschiebende Wirkung gegen die Ziffer 2.a. und/oder 2.b. angeordnet werden, ist die Pflicht aus der Ziffer 2.b. innerhalb von 3 Monaten ab Bestandskraft des Bescheids zu erfüllen. In diesem Fall ist die Pflicht aus der Ziffer 2.a. in dem auf die Vorlage des Entsorgungskonzepts folgenden Zeitraum von Ende März bis Ende September durchzuführen. Nach Ziffer 6. des Bescheids wird für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die jeweilige Pflicht unter Ziffer 1. „jeweils gesondert“ ein Zwangsgeld in Höhe von 20.000,00 € zur Zahlung fällig. Nach Ziffer 7. des Bescheids wird bei Zuwiderhandlung hinsichtlich der Ziffer 2.a. „jeweils gesondert“ ein Zwangsgeld von 15.000,00 € zur Zahlung fällig, nach Ziffer 8. des Bescheids hinsichtlich der Ziffer 2.b. ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 €. Ziffer 10. des Bescheids trifft eine Regelung zu den Kosten des Verfahrens. Der Beklagte stützte die Anordnungen u.a. auf § 20 Abs. 2 Satz 1 BlmschG und auf Art. 31 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1, Art. 30 Abs. 1 BayAbfG, § 62 KrWG.

6

Am 8. Februar 2019 führten Vertreter des Landratsamts eine Ortseinsicht am Betriebsgrundstück durch. Festgestellt wurde u.a., dass eine Brechanlage für Bauschutt in Betrieb war.

7

Am 28. Februar 2019 erhob die Klagepartei gegen den Bescheid Klage zum Verwaltungsgericht München. Beantragt wurde zuletzt,

8

den Bescheid des Landratsamts F. vom 4. Februar 2019 mit Ausnahme von dessen Ziffern 3., 5. und 9. aufzuheben.

9

Zur Begründung wurde vor allem mit anwaltlichen Schriftsätzen vom 18. August sowie 12. und 15. Oktober 2020 u.a. ausgeführt: Die derzeitige Situation des seit Ende der 1970er Jahre zur Kiesausbeutung, Verfüllung und Rekultivierung genutzten Betriebsgrundstücks werde vom Beklagten seit 1992 geduldet, seit den 1990er Jahren werde über die Nutzung des Grundstücks diskutiert. Zentrale Frage des Verfahrens sei die Abfalleigenschaft der Haufwerke auf dem Grundstück, wozu umfassend vorgetragen wurde. Unstreitig sei, dass einige Produkte (nicht jedoch Kies und Humus), die auf dem Grundstück der Klagepartei lagern bzw. lagerten, zu einem früheren Zeitpunkt Abfall dargestellt hätten. Der Beklagte verkenne aber, dass bei mehreren Haufwerken das Ende der Abfalleigenschaft eingetreten sei, wozu in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht im Einzelnen vorgetragen wurde. Bei allen Haufwerken mit Ausnahme der Haufwerke 4, 7 und 10 würde die Abfalleigenschaft nicht mehr vorliegen. Im Übrigen gebiete der Gleichbehandlungsgrundsatz, dass seitens des Beklagten gegen sämtliche Störer in gleicher Weise vorgegangen werde bzw. zumindest ein konformes Konzept hinsichtlich des Vorgehens vorliege. Dies sei nicht der Fall, da vorliegend eine Mehrzahl an rechtswidrigen Anlagen in einem räumlich benachbarten Bereich existierten.

10

Der Beklagte beantragte,

11

die Klage abzuweisen

12

und äußerte sich mit Schriftsätzen u.a. vom 17. April, 11. November 2019 und 15. Juni 2020. Zur Erwiderung auf die Klagebegründung wurde im Schriftsatz vom 12. Oktober 2020 u.a. ausgeführt, von einer Duldung der Situation auf dem Betriebsgrundstück durch das Landratsamt könne nicht die Rede sein, vielmehr hätten die Behörden die Zustände auf dem Grundstück seit 1994 beanstandet. Bislang habe der Beklagte sein Vorgehen auf immissionsschutzrechtliche Anforderungen beschränkt und Anordnungen bezüglich Abfällen getroffen. Sofern bestimmte Haufwerke nicht als Abfall anzusehen seien, seien diese von den Anordnungen nicht umfasst. Tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten im Vollzug der Anordnungen entstünden hieraus nicht. Unzutreffend sei auch, dass der Beklagte nicht gegen eine Vielzahl von Vergleichsfällen vorgegangen sei. Zu den von der Klagepartei benannten Fällen wird näher ausgeführt.

13

Mit Schreiben des Landratsamts vom 17. April 2019 wurden Zwangsgelder, die im Bescheid vom 4. Februar 2019 angedroht wurden, für fällig erklärt und erneut (erhöhte) Zwangsgelder angedroht. Hierzu liegt ein zeitgleich entschiedenes gerichtliches Verfahren (M 28 K 19.2411) vor.

14

Im zweiten Halbjahr 2019 und ersten Halbjahr 2020 führten die Beteiligten außergerichtlich Gespräche und Schriftwechsel über den Fortgang der Angelegenheit, auch zur Frage von Alternativstandorten für die Anlage der Klagepartei, vgl. u.a. den Schriftsatz des Bevollmächtigten der Klagepartei vom 19. Februar 2020.

15

Am 14. September 2020 erging ein gerichtliches Hinweisschreiben, zu dem die Beteiligten jeweils mit Schriftsätzen vom 12. Oktober 2020 Stellung nahmen.

16

Am 21. Oktober 2020 fand eine mündliche Verhandlung statt.

17

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte verwiesen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Entscheidungsgründe

18

Die Klage ist zulässig, aber nicht begründet.

19

Der Bescheid des Beklagten vom 4. Februar 2019 ist rechtmäßig (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Zur Begründung wird zunächst auf die Begründung dieses Verwaltungsakts verwiesen (§ 117 Abs. 5 VwGO). Im Übrigen bleibt auszuführen:

20

1. Die Anordnung in Ziffer 1. des Bescheids (Einstellung der Anlagen zur zeitweiligen Lagerung und Behandlung nicht gefährlicher Abfälle) ist rechtlich nicht zu beanstanden.

21

a) Im für die Beurteilung der auf § 20 Abs. 2 Satz 1 BImSchG gestützten Anordnung maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (BayVGH, B.v. 18.1.2018 - 22 CS 17.2330 - juris Rn. 35 m.w.N.) wurde von der Klagepartei auf dem im Bescheid genannten Grundstück eine genehmigungsbedürftige Anlage betrieben. Die Genehmigungsbefreiung ergab sich jedenfalls aus § 4 BImSchG i.V.m. Nr. 8.11.2.4 des Anhangs 1 der 4. BImSchV (Anlagen zur sonstigen Behandlung nicht gefährlicher Abfälle mit einer Durchsatzkapazität von 10 Tonnen oder mehr je Tag). Nach den Feststellungen des Landratsamts (vgl. die Dokumentation Bl. 189 ff. der Behördenakte) und den eigenen Einlassungen der Klägerseite kann gesichert davon ausgegangen werden, dass in der Woche ab dem 4. Februar 2019 auf dem Betriebsgelände mindestens mit den Haufwerken 7 (Betonschutt), aber auch mit den Haufwerken 4 und 10 (Recycling-Material) nicht gefährliche Abfälle gelagert wurden. Auf Grund des in

dieser Woche ferner festgestellten Betriebs eines Backenbrechers (Modell McCloskey J40), der unproblematisch eine Durchsatzkapazität von 10 Tonnen oder mehr je Tag erreicht und mangels rechtlich verbindlicher Erklärung des Betreibers zur Begrenzung der Anlagengröße bestehen an der Genehmigungsbedürftigkeit keine Zweifel.

22

Gleiches gilt im Übrigen bei Berücksichtigung der Nrn. 8.12.2 und 8.14.2.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV (letzte Alternative vom Landratsamt nicht herangezogen). Danach sind Anlagen zur zeitweiligen Lagerung von nicht gefährlichen Abfällen mit einer Gesamtlagerkapazität von mindestens 100 Tonnen oder zum Lagern von Abfällen über einen Zeitraum von jeweils mehr als einem Jahr mit einer Aufnahmekapazität von 10 Tonnen oder mehr je Tag genehmigungsbedürftig. Wegen der genannten Kapazitätsgrenzen wird auf § 1 Abs. 1 Satz 4 der 4. BImSchV hingewiesen: Hängt die Genehmigungsbedürftigkeit der im Anhang 1 der 4. BImSchV genannten Anlagen vom Erreichen oder Überschreiten einer bestimmten Leistungsgrenze oder Anlagengröße ab, ist jeweils auf den rechtlich und tatsächlich möglichen Betriebsumfang der durch denselben Betreiber betriebenen Anlage abzustellen. Angesichts der von Klägerseite jedenfalls bezüglich der Verhältnisse im o.g. maßgeblichen Zeitpunkt hinsichtlich mehrerer Haufwerke eingeräumten Abfalleigenschaft und der Bilddokumentation der Situation auf dem Betriebsgelände in diesem Zeitpunkt erscheint ausreichend belegt, dass (auch) hinsichtlich nicht gefährlicher Abfälle jedenfalls die tatsächliche Möglichkeit bestand, die genannten Kapazitätsgrenzen (mindestens 100 Tonnen zeitweilig oder Aufnahmekapazität von 10 Tonnen/Tag für mindestens ein Jahr) zu erreichen.

23

Der gleichlautend bereits im richterlichen Hinweisschreiben vom 14. September 2020 gegebenen Einschätzung ist die Klagepartei im Klageverfahren im Übrigen weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht substantiiert entgegengetreten.

24

b) Hinsichtlich der weiteren Voraussetzungen einer rechtmäßigen Stilllegungsanordnung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 BImSchG (u.a. der formellen Illegalität, des richtigen Adressaten, des Nichtvorliegens eines atypischen Falles bei zumindest bestehenden Zweifeln an der materiellen Genehmigungsfähigkeit sowie der Verhältnismäßigkeit der Anordnung) bestehen keine Zweifel des Gerichts, auch wurde hiergegen von der Klägerseite kein substantiiertes Einwand formuliert.

25

c) Soweit die Klagepartei beanstandete, im räumlich benachbarten Bereich zum Betriebsgelände der Klagepartei existiere eine Mehrzahl ähnlicher nicht genehmigter Anlagen, gegen die der Beklagte unter Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht oder jedenfalls nicht mit einem schlüssigen Konzept einschreite, verhilft dies der Klage (hinsichtlich aller angefochtenen Regelungen des streitgegenständlichen Bescheids) nicht zum Erfolg. Insbesondere begründet dieser Aspekt auch keinen Anhaltspunkt für eine mögliche materielle Genehmigungsfähigkeit der Anlage, der der Stilllegungsverfügung entgegeng gehalten werden könnte.

26

Die Kammer vermag schon in tatsächlicher Hinsicht das behauptete gleichheitswidrige Vorgehen des Landratsamts nicht zu erkennen. Der Beklagte hat im Schriftsatz vom 12. Oktober 2020 detailliert, schlüssig und insgesamt überzeugend dargelegt, dass und warum die von der Klagepartei in der Klagebegründung vom 18. August 2020 mit Anlage K14 angeführten Vorhaben oder Anlagen in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht mit der Nutzung des Betriebsgrundstücks durch die Klagepartei nicht vergleichbar sind bzw. inwieweit bereits Maßnahmen gegen vergleichbare Missstände eingeleitet wurden. Das Gericht sieht hier keine Defizite im Vorgehen des Beklagten. Gleiches gilt für den von der Klägerseite im Schriftsatz vom 15. Oktober 2020 thematisierten Betrieb knapp 300 m südwestlich vom streitgegenständlichen Betriebsgrundstück. Die Vertreter des Beklagten haben auch insoweit in der mündlichen Verhandlung detailliert, schlüssig und insgesamt überzeugend die Praxis der befristeten Erteilung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen während des laufenden und genehmigten Betriebs von Kiesgruben dargestellt. Eine Vergleichbarkeit mit dem nicht genehmigten und nicht genehmigungsfähigen Anlagenbetrieb der Klagepartei besteht nicht.

27

2. Die Klage bleibt auch hinsichtlich Ziffer 2.a. des Bescheids (Wiederherstellung des ordnungsgemäßen Zustands des Betriebsgeländes durch Entfernung der Abfälle vom Anlagengrundstück sowie Entsorgung der Abfälle im Zeitraum vom 1. Mai 2019 bis spätestens 30. September 2019) ohne Erfolg.

28

a) Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass sich diese Anordnung, die rechtmäßig jedenfalls auf Art. 31 Abs. 2 Satz 1 BayAbfG gestützt werden kann, nicht etwa durch Zeitablauf erledigt (Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG) hat. Auch bei einer - wie vorliegend - behördlicherseits genau bestimmten Handlungsfrist muss der gesamte Regelungsgehalt des Verwaltungsakts in den Blick genommen werden (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 43 VwVfG Rn. 207; Kyriill/Schwarz in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 43 VwVfG Rn. 35). Angesichts der Regelung in Ziffer 4. des Bescheids (Modifikation der Handlungsfristen im Fall der gerichtlichen Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer Klage gegen die Bestimmungen) folgt hinreichend deutlich, dass die Anordnung auch in entsprechenden Zeiträumen der Folgejahre Bestand haben soll.

29

b) Auch die Tatsache, dass sich die Anordnung in Ziffer 2.a. (wie im Übrigen der gesamte Bescheid vom 4. Februar 2019, vgl. auch die ausdrückliche Erklärung des Beklagten im Schriftsatz vom 12. Oktober 2020) nur auf Abfälle im Rechtssinne bezieht, steht ihrer Rechtmäßigkeit nicht entgegen.

30

Es bedarf keiner gerichtlichen Aufklärung und Entscheidung im Einzelnen, bei welchen der zahlreichen Haufwerke auf dem Betriebsgrundstück (vgl. Übersicht Anlage K4 zum Schriftsatz vom 18. August 2020) zu welchen Zeitpunkten (noch oder möglicherweise inzwischen nicht mehr) Abfall im Rechtssinne vorlag. Von der Klagepartei wurde im Schriftsatz vom 18. August 2020 eingeräumt, dass jedenfalls hinsichtlich der Haufwerke 4, 7 und 10 (aus Sicht des Beklagten zusätzlich auch Haufwerke 1 und 12, vgl. Schriftsatz des Landratsamts vom 24. Januar 2020) noch Abfälle - unstreitig auch ohne erforderliche Genehmigung - auf dem Betriebsgrundstück lagern, so dass Ziffer 2.a. des Bescheids schon hierdurch veranlasst war.

31

Insoweit sich möglicherweise im Vollzug der Anordnung ergebende tatsächliche Schwierigkeiten in der Bewertung und Abgrenzung der einzelnen Haufwerke schlagen auch nicht unter Berücksichtigung des Gesichtspunkts der Bestimmtheit (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts durch.

32

c) Im Übrigen sind Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Ziffer 2.a. des Bescheids (auch unter Berücksichtigung der notwendigen Ermessenausübung, § 114 VwGO) weder veranlasst, noch wurden solche von der Klägerseite geltend gemacht.

33

3. Gleiches gilt bezüglich der auf Art. 30 Abs. 1 BayAbfG, § 62 KrWG i.V.m. § 15, 16 KrWG zu stützenden Ziffer 2.b. des Bescheids (Vorlage eines Entsorgungskonzepts).

34

Insbesondere erscheint die Vorlage eines Entsorgungskonzepts vor Entfernung und Entsorgung angesichts der konkreten Umstände der Lagerung auf dem Betriebsgrundstück (etwa: langjährig fehlende Genehmigung, nicht ersichtliche systematische und vollständige Erfassung und Dokumentation zu Herkunft, Beprobung, Behandlung der Materialien, unklare Abgrenzung der Haufwerke auf dem Grundstück, etc.) auch verhältnismäßig.

35

Anzumerken bleibt, dass das von der Klägerseite am 29. Mai 2019 dem Landratsamt übermittelte Dokument (Bl. 481 f. der Behördenakte) inhaltlich zweifelsfrei nicht ausreichend war, diese Anordnung zu erfüllen.

36

4. Schließlich sind auch hinsichtlich der noch im Übrigen angefochtenen Bestimmungen des Bescheids, insbesondere der Zwangsgeldandrohungen, rechtliche Bedenken weder veranlasst, noch wurde hierzu von der Klägerseite substantiiert vorgetragen.

37

Die Klage war deshalb mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

38

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

39

Die Berufung war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 124 Abs. 2 Nrn. 3 oder 4 VwGO nicht vorliegen (§ 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO).