

Titel:

Entlassung einer Deponie aus der Nachsorgephase - Konkurrenzverhältnis zwischen Abfallrecht und Bodenschutzrecht

Normenketten:

KrWG § 39 Abs. 1 S. 1, § 40 Abs. 1 S. 1 Abs. 2 S. 2, Abs. 4, Abs. 5

KrW-/AbfG aF § 36

AbfG § 10 Abs. 2 (v. 7.6.1972)

BBodSchG § 3 Abs. 1 Nr. 2, § 4 Abs. 3, Abs. 5, Abs. 6, § 9 Abs. 2

DepV § 10, § 11, § 12

BayBodSchG Art. 10 Abs. 2 S. 1

BayAbfG Art. 25 Abs. 1

AbfZustV § 4 Abs. 1 Nr. 6

Leitsätze:

1. Die Vorschriften des BBodSchG sind dann nicht anzuwenden sind, wenn schädliche Bodenveränderungen und Altlasten von Abfalldeponien ausgehen, die in den Anwendungsbereich des § 40 KrWG fallen. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
2. Da von endgültig stillgelegten Deponien erhebliche gemeinwohlschädliche Langzeitwirkungen ausgehen können, beginnt mit der endgültigen Stilllegung einer Deponie die mehrjährige Nachsorgephase, die erst durch Feststellung der zuständigen Behörde gemäß § 40 Abs. 5 KrWG nach Erfüllung sämtlicher Nachsorgepflichten des Betreibers zur Verhinderung von Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit (vgl. § 11, 12 DepV) beendet wird. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)
3. Da mit der Entlassung einer Deponie aus der Nachsorgephase nach der Systematik des § 40 KrWG ein Regimewechsel vom Abfallrecht hin zum Bodenschutzrecht stattfindet und damit der Zugriff der Bodenschutzbehörde auf weitere Maßnahmenadressaten ermöglicht wird, kann auf eine förmliche Feststellung der Nachsorgebeendigung im Falle des Ausscheidens eines Deponiebetreibers nicht verzichtet werden. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
4. Eine Nachsorgeentlassung kann nicht gleichzeitig mit der endgültigen Stilllegung erfolgen, da dies dem Konkurrenzverhältnis zwischen dem Abfallrecht und dem Bodenschutzrecht gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 BBodSchG, wonach das Abfallrecht in Bezug auf die Stilllegung von Deponien gegenüber der Bodenschutzrecht Vorrang hat, widerspricht. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)
5. Eine Beendigung der Nachsorgephase setzt voraus, dass eine künftige Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit durch die Abfallablagerung nicht zu erwarten und eine gemeinwohlverträgliche Ablagerung auf Dauer gesichert ist. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

endgültig stillgelegte Deponie, Altlasten, Konkurrenzverhältnis zwischen Abfall- und Bodenschutzrecht, (konkludente) Entlassung aus der abfallrechtlichen Nachsorgephase (verneint), sachliche Zuständigkeit der Abfallbehörde, Nachsorgephase, Nachsorgeentlassung, Nachsorgebeendigung, gemeinwohlschädliche Langzeitwirkungen, schädliche Bodenveränderungen, Gefährdungsabschätzung, Detailuntersuchung

Fundstelle:

BeckRS 2021, 12327

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamtes ... vom 21. Februar 2021 (Az.: ...) wird aufgehoben.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung mit Sicherheitsleitung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Vollstreckungsgläubigerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Anordnung einer Detailuntersuchung zur Gefährdungsabschätzung im Zusammenhang mit Altlastablagerungen auf ihren Grundstücken.

2

Die Klägerin ist seit dem Jahr 2012 Alleineigentümerin der Grundstücke Fl.Nr. ... und ... der Gemarkung ... mit einer Gesamtfläche von 29.990 m², die sie im Jahr 1988 gemeinsam mit ihrem Ehemann von ihrer Mutter geerbt hatte. Die Mutter der Klägerin hatte die ehemals unter der Fl.Nr. ... vereinten Grundstücke am 19. März 1980 zum Alleineigentum erworben. Seit 1975 befand sich auf den Grundstücken (ehemalige Kiesgrube) eine Schlackendeponie, die mit Bescheid der Regierung von ... vom 23. März 1977 nachträglich genehmigt und von der Firma, errichtet und betrieben wurde. In der ehemaligen Kiesgrube wurden Elektroofenschlacke aus dem Betrieb der, ... (im Folgenden: ...), abgelagert. In der Folgezeit wurde die Schlackendeponie auf das westlich gelegene Grundstück Fl.Nr. ... der Gemarkung ... ausgeweitet, das von dem Kläger im anhängigen Verfahren Au 9 K 18.489 im Jahr 1989 im Wege einer Schenkung erworben wurde.

3

Mit Bescheid der Regierung von ... vom 5. August 1981 wurde die Ablagerung der Schlacke auf dem benachbarten Grundstück Fl.Nr. ... nachträglich genehmigt und gleichzeitig die Rekultivierung der Deponiefläche auf den streitgegenständlichen Grundstücken Fl.Nr. ... und ... der Gemarkung ... geregelt.

4

Bei einer Ortseinsicht am 28. August 1984 wurde die ordnungsgemäße Rekultivierung der Deponieflächen von der Regierung von ... bestätigt.

5

Die Firma ... war laut Handelsregistereintrag des Amtsgerichts ... (HR B ...) vom 26. Januar 1988 nach Beendigung der Liquidation erloschen.

6

Am 26. März 1996 leitete das Landratsamt ... ein Schreiben des Wasserwirtschaftsamtes ... (im Folgenden: WWA) vom 27. Februar 1996 zuständigkeitshalber an die Regierung von ... mit der Bitte um Erledigung weiter. Aus dem Schreiben geht u.a. hervor, dass ein Einfluss der Altdeponie auf den Grundstücken Fl.Nr. ... und ... der Gemarkung ... auf die Grundwasserbeschaffenheit nicht auszuschließen sei. Eine Grundwasserüberwachung sei zwar mit Bescheid der Regierung vom 23. März 1977 gefordert, jedoch nicht durchgeführt worden. Es werde vorgeschlagen, im unmittelbaren Abstrom der Fläche eine 5-Zoll Grundwassermessstelle zu errichten.

7

Mit weiterem Schreiben des WWA vom 14. März 2000 wurde der Regierung von ... mitgeteilt, dass das Grundstück Fl.Nr. ... der Gemarkung ... mit Priorität 3 im Altlastenkataster des Landesamtes für Umweltschutz aufgenommen worden sei. Nach Kenntnis des WWA befänden sich die Ablagerungen auch auf dem Grundstück Fl.Nr. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand sei nicht auszuschließen, dass sich die Deponiesohle zumindest im Bereich der Fl.Nr. ... im Grundwasserschwankungsbereich befinde. Im Abstrom der Deponie, wo sich die Deponiesohle ebenfalls im Grundwasserschwankungsbereich befinde, sei bereits eine Grundwasserverunreinigung durch schlackenspezifische Parameter ermittelt worden. Aus wasserwirtschaftlicher Sicht könne eine Grundwasserverunreinigung durch die genannten Deponien nicht ausgeschlossen werden. Es seien daher zunächst Maßnahmen zur Überwachung des Grundwassers erforderlich. Es werde die Errichtung von geeigneten Grundwassermessstellen im unmittelbaren Abstrom der Deponien vorgeschlagen.

8

In der Folgezeit stellte die Regierung von ... Ermittlungen hinsichtlich des Schicksals der ehemaligen Deponiebetreiberin sowie hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse der betreffenden Grundstücke an. Aus einem Aktenvermerk der Regierung vom 24. Oktober 2000 geht u.a. hervor, dass aufgrund der Stilllegung der Deponie auf der - ehemaligen - Fl.Nr. ... nach dem Stichtag 11. Juni 1972 die Zuständigkeit der Regierung nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes bestehe.

9

Mit Aktenvermerk vom 2. Juli bzw. 3. Juli 2007 stellte die Regierung von ... fest, dass die streitgegenständliche Ablagerung aufgrund einer konkludenten Entlassung der Deponie aus der abfallrechtlichen Nachsorgephase zu einem nicht näher bezeichneten Zeitpunkt in der Vergangenheit den bodenschutzrechtlichen Bestimmungen unterliege. Die Schlackendeponien seien im Jahr 1984 rekultiviert worden. Weitere Maßnahmen gegenüber dem Deponiebetreiber hätten sich bis heute nicht angeschlossen. Die Akten wurden zuständigkeithalber an das Landratsamt übermittelt.

10

Die streitgegenständlichen Grundstücke wurden als Altlastenverdachtsfläche im Altlastkataster unter der Kataster-Nr. ... mit der Priorität B ausgewiesen. Nach Durchführung der historischen Erkundung im Jahr 2011 wurde die Priorität der Eintragung im Altlastenkataster gemäß der Empfehlung der Planungs- und Ingenieurgesellschaft „...“ der Kategorie A zugeordnet. Daraufhin ließ das WWA eine orientierende Untersuchung durch ein Ingenieurbüro durchführen. In der orientierenden Untersuchung wurde laut Bericht vom 4. Februar 2013 festgestellt, dass auf den Grundstücken Fl.Nr. ... und ... der Gemarkung ... die Prüfwerte der Bodenschutzverordnung für die Schadstoffe Blei, Chrom und Barium teilweise sehr deutlich überschritten werden. Für das weitere Vorgehen wurde empfohlen, vier Grundwassermessstellen einzurichten.

11

Mit Bescheid vom 21. Februar 2018 wurde die Klägerin nach schriftlicher Anhörung verpflichtet, im Zusammenhang mit der Altablagerung auf den Grundstücken Fl.Nrn. ... und ... der Gemarkung ... bis fünf Monate nach Bestandskraft des Bescheids ein von einem nach VSU Boden- und Altlasten zugelassenen Sachverständigen erstelltes Konzept zur Durchführung von Detailuntersuchungen vorzulegen. Das Konzept müsse für den Wirkungspfad Boden-Grundwasser unter Berücksichtigung des Merkblatts 3.8/1 des LfW „Untersuchung und Bewertung von Altlasten, schädliche Bodenveränderungen und Grundwasserverunreinigungen“ Angaben bzw. Vorschläge zu den im Einzelnen genannten Punkten beinhalten (Ziffer I.). Die Beauftragung des Sachverständigen ist nach Ziffer II. des Bescheids dem Landratsamt bis spätestens einen Monat nach Bestandskraft durch Vorlage einer entsprechenden Auftragsbestätigung nachzuweisen. In Ziffer III. wird der Klägerin für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtungen aus Ziffern I. und II. des Bescheids innerhalb der bestimmten Fristen ein Zwangsgeld in Höhe von 1.500,- Euro (für die Ziffer I.) und 200,- Euro (für die Ziffer II.) angedroht.

12

Zur Begründung führt das Landratsamt im Wesentlichen aus, Rechtsgrundlage für die unter Ziffer I. und II. des Bescheids getroffenen Anordnungen sei § 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG). Danach könne die zuständige Behörde anordnen, dass die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchführten oder von Sachverständigen oder Untersuchungsstellen durchführen zu lassen hätten, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast bestehe. Die im Genehmigungsbescheid der Regierung von ... angegebenen Lehmschichten fehlten, sodass anzunehmen sei, dass am Ort der Bewertung (also im Grundwasser) die Schadstoffgehalte mehrerer anorganischer Schadstoffe über den Prüfwert liegen würden. Somit sei für die Grundstücke von einer Gefährdung des Schutzgutes Grundwasser auszugehen. Bei der unter Ziffer I. angeordneten Maßnahme (Konzept mit Vorschlägen zu einer Detailuntersuchung) handele es sich um notwendige Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung, die auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen würden. Mildere Mittel, die in gleicher oder besserer Weise geeignet seien, die an der Altablagerung festgestellten Belastungen zu erkunden, seien nicht ersichtlich. Schließlich seien sie auch angemessen, denn das Wohl der Allgemeinheit und das öffentliche Interesse, den Belastungen an der Deponie weiter nachzugehen, seien hier über die finanziellen Interessen der Grundstückseigentümerin zu stellen. Der Eigentümerin seien finanzielle Aufwendungen für die Beseitigung der von ihrem Grundstück für die Allgemeinheit ausgehenden Gefahren in Höhe des Verkehrswertes der Grundstücke nach Durchführung der Detailuntersuchung zumutbar. Bei der Anordnung in Ziffer I. handele es sich nicht um eine isolierte Anordnung zur Erstellung eines Untersuchungskonzeptes für die Detailuntersuchung. In Anbetracht der geplanten mehrstufigen Vorgehensweise im Rahmen der Detailuntersuchung beinhalte diese Anordnung lediglich den ersten Schritt, dem sich in Abhängigkeit des Ergebnisses dieses Konzeptes die weiteren Schritte der Detailuntersuchung anschließen würden. Die Klägerin könne zur Durchführung der Maßnahme verpflichtet werden. Sie gehöre

als Eigentümerin der Grundstücke, auf denen die Schadstoffe nachgewiesen worden seien, zum Personenkreis des § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG (Zustandsstörer). Da der Handlungsstörer (Firma ...) nicht mehr existiere, könne nur der Zustandsstörer zur angeordneten Maßnahme verpflichtet werden. Die Genehmigung der Ablagerung durch die Regierung von ... aus dem Jahr 1977 schütze die Zustandsstörerin nicht von der Pflicht zur Schadstoffbeseitigung. Die auferlegten Verpflichtungen seien in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens getroffen worden. Die Höhe des jeweils angedrohten Zwangsgeldes orientiere sich am wirtschaftlichen Interesse, das die Klägerin jeweils am Unterlassen der unter Ziffer I. und II. des Bescheids genannten Maßnahme habe. Die zur Erfüllung gesetzten Fristen seien im Hinblick auf die Durchführbarkeit der Maßnahmen angemessen.

13

Mit Schreiben vom 26. März 2018 hat die Klägerin gegen den vorbezeichneten Bescheid Klage erhoben und beantragt,

14

den Bescheid des Landratsamtes vom 21. Februar 2018, Az.: , aufzuheben.

15

Zur Begründung führt die Klägerin im Wesentlichen aus, sie habe die streitgegenständlichen Grundstücke nach dem Tod ihrer Mutter im Jahr 1988 geerbt. Ihr seien die Altlasten nicht bewusst gewesen. Die Firma ... habe mit einer ordnungsgemäßen Genehmigung auf den Grundstücken der Klägerin Schlacke abgelagert. Die Klägerin wehre sich nicht gegen behördlichen Maßnahmen auf ihren Grundstücken, sei jedoch nicht bereit, die Kosten dafür zu übernehmen. Man habe der Klägerin nicht einmal mitgeteilt, wie hoch die Kosten der geforderten Untersuchung seien. Die Klägerin bekomme lediglich eine kleine Rente, eine Jahrespacht in Höhe von 1.200,- Euro und verfüge nur über einen kleineren Geldbetrag auf dem Sparkonto.

16

Mit Schreiben vom 19. September 2018 ist das Landratsamt für den Beklagten der Klage entgegengetreten und beantragt,

17

die Klage abzuweisen.

18

Zur Begründung wurde vollumfänglich auf die Ausführungen im streitgegenständlichen Bescheid vom 21. Februar 2018 verwiesen.

19

Mit Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 22. September 2020 wurde der Klägerin auf Antrag Prozesskostenhilfe mit Ratenzahlung bewilligt.

20

Am 29. März 2021 fand die mündliche Verhandlung statt. Zum Hergang der Sitzung wird auf das hierüber gefertigte Protokoll verwiesen.

21

Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der vom Beklagten vorgelegten Behördenakten.

Entscheidungsgründe

22

Die zulässige Klage hat auch in der Sache Erfolg.

23

1. Der angefochtene Bescheid vom 21. Februar 2021, mit dem die Klägerin aufgefordert wurde, eine Detailuntersuchung zur Gefährdungsabschätzung im Zusammenhang mit der Altablagerung auf ihren Grundstücken durchführen zu lassen, ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO).

24

Die vom Landratsamt gewählte Rechtsgrundlage trägt die streitgegenständliche Anordnung nicht, da im vorliegenden Fall nicht die Vorschriften des Bundesbodenschutzgesetzes (BBodSchG), sondern die des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) Anwendung finden. Eine Umdeutung der Anordnung der Detailuntersuchung zur Gefährdungsabschätzung durch das Landratsamt auf Grundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes scheidet bereits deswegen aus, da es insoweit an der sachlichen Zuständigkeit des Landratsamtes fehlt.

25

a) Die streitgegenständliche Anordnung im Bescheid vom 21. Februar 2021 stützt sich auf § 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBodSchG. Danach kann die zuständige Behörde anordnen, dass die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchzuführen haben, wenn auf Grund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast besteht. Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 BBodSchG finden die Vorschriften des Bundesbodenschutzgesetzes auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten jedoch nur Anwendung, wenn Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes über die Zulassung und Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen zur Beseitigung von Abfällen sowie über die Stilllegung von Deponien Einwirkungen auf den Boden nicht regeln. Daraus folgt, dass die Vorschriften des Bundesbodenschutzgesetzes insbesondere dann nicht anzuwenden sind, wenn schädliche Bodenveränderungen und Altlasten von Abfalldeponien ausgehen, die in den Anwendungsbereich des § 40 KrWG fallen. So liegt der Fall hier.

26

b) Bei den streitgegenständlichen Grundstücken der Klägerin Fl.Nr. ... und ... der Gemarkung ... handelt es sich um eine endgültig stillgelegte Deponie im Sinn von § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG, die mangels Entlassung aus der abfallrechtlichen Nachsorgephase (vgl. § 40 Abs. 5 KrWG) nach wie vor in das Rechtsregime des Abfallrechts und somit in den Zuständigkeitsbereich der Abfallbehörde fällt.

27

aa) § 40 KrWG regelt die grundlegenden materiell- und verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Stilllegung von Deponien und an die sich daran anschließende Nachsorgephase bis hin zu deren Abschluss und ist auf Deponien anzuwenden, die nach dem 11. Juni 1972 endgültig stillgelegt worden sind (vgl. § 39 Abs. 1 Satz 1 KrWG). Während der Stilllegungsphase kann die zuständige Behörde zur Sicherung einer dauerhaften gemeinwohloverträglichen Ablagerung Anordnungen nach § 40 Abs. 2 KrWG treffen. Der Betreiber einer Deponie hat nach § 40 Abs. 1 Satz 1 KrWG die beabsichtigte Stilllegung der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen. Der Abschluss der Stilllegung wird nach Erfüllung aller Pflichten des Deponiebetreibers (vgl. § 10 Deponieverordnung - DepV) gemäß § 40 Abs. 3 KrWG durch Verwaltungsakt festgestellt (endgültige Stilllegung). Da von endgültig stillgelegten Deponien erhebliche gemeinwohlschädliche Langzeitwirkungen ausgehen können, beginnt mit der endgültigen Stilllegung einer Deponie die mehrjährige Nachsorgephase (vgl. § 18 Abs. 2 Satz 5 DepV), die erst durch Feststellung der zuständigen Behörde gemäß § 40 Abs. 5 KrWG nach Erfüllung sämtlicher Nachsorgepflichten des Betreibers zur Verhinderung von Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit (vgl. § 11, 12 DepV) beendet wird.

28

In der Phase bis zur Beendigung der abfallrechtlichen Nachsorge fallen endgültig stillgelegte Deponien in den Anwendungsbereich des § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG in Verbindung mit den Vorschriften des Bundesbodenschutzgesetzes. Obwohl § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG auf die Vorschriften des Bundesbodenschutzgesetzes verweist, wird damit nicht die Zuständigkeit des Landratsamts gemäß Art. 10 Abs. 2 Satz 1 BayBodSchG als untere Bodenschutzbehörde begründet. Denn mit Verweisung in das Bodenschutzrecht soll lediglich der Handlungsspielraum der Abfallbehörde erweitert, nicht jedoch der Regimewechsel vom Abfall zum Bodenschutzrecht bewirkt werden (BVerwG, U.v. 7.11.2018 - 7 C 18.18 - juris Rn. 17). Daraus folgt insbesondere, dass es bis zum Abschluss der Nachsorgephase bei der Zuständigkeit der Regierung als Abfallbehörde verbleibt (Art. 25 Abs. 1 Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz - BayAbfG - i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 6 Abfallzuständigkeitsverordnung - AbfZustV) und die Schutzmaßnahmen nach § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG ausschließlich an den jeweiligen Deponiebetreiber gerichtet werden können (vgl. BVerwG, U.v. 7.11.2018 - 7 C 18.18 - juris Rn. 19).

29

bb) Ausgehend von diesen Grundsätzen befindet sich auf den Grundstücken der Klägerin eine endgültig stillgelegte Deponie, die in den Anwendungsbereich des § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG fällt und gemäß Art. 25 Abs. 1 BayAbfG i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 6 AbfZustV dem Zuständigkeitsbereich der Regierung als Abfallbehörde unterliegt. Auch wenn die oben dargestellte Feindifferenzierung für die Beendigung des Deponiebetriebs bis zum Ende der Nachsorgephase erst mit Einführung der Vorgängerregelung zu § 40 KrWG (vgl. die wortgleiche Regelung in § 36 KrW-/AbfG vom 27. Juli 2001) im Gesetz festgeschrieben wurde und somit nicht für Stilllegungsvorgänge herangezogen werden kann, die vor der Gesetzesänderung abgeschlossen wurden, erfolgte nach den Umständen des vorliegenden Falles die Entlassung der streitgegenständlichen Deponie aus der abfallrechtlichen Nachsorge weder ausdrücklich noch konkludent.

30

(1) Unstreitig wurde die streitgegenständliche Deponie bereits seit länger Zeit endgültig stillgelegt. Mit Bescheid der Regierung von ... vom 5. August 1981 wurde die Rekultivierung der Deponie auf den Grundstücken Fl.Nr. ... und ... der Gemarkung ... genehmigt. Bei der Ortseinsicht am 24. August 1984 ist die ordnungsgemäße Rekultivierung der Flächen von der Regierung von ... bestätigt worden. Zwar ist die Beendigung der Stilllegungsphase mangels einer entsprechenden gesetzlichen Regelung zu diesem Zeitpunkt nicht durch einen Verwaltungsakt bestätigt worden. Dennoch hat auch nach der damaligen Rechtslage eine endgültige Stilllegung spätestens mit der Beendigung der Rekultivierungsarbeiten stattgefunden. Denn mit der Beendigung der Rekultivierung wurde der Deponiebetrieb auf den Grundstücken der Klägerin tatsächlich endgültig stillgelegt und es schlossen sich in Bezug auf die Stilllegung zunächst keine behördlichen Maßnahmen mehr an (vgl. BayVGH, B.v. 9.7.2003 - 20 CS 03.103 - juris Rn. 21). Einer auch nach damaliger Rechtslage bestehenden Anzeigepflicht des Deponiebetreibers (vgl. § 10 Abs. 1 AbfG 1972) wurde vorliegend spätestens mit der Beantragung von Rekultivierungsmaßnahmen nachgekommen.

31

(2) Die seit 1984 stillgelegte Deponie auf den Grundstücken der Klägerin ist jedoch bis zum heutigen Zeitpunkt nicht aus der abfallrechtlichen Nachsorgephase entlassen worden.

32

(a) Zunächst ist festzuhalten, dass eine Entlassung aus der Nachsorgephase insbesondere nicht mit dem Aktenvermerk der Regierung von ... vom 2. bzw. 3. Juli 2007 (Bl. 0002 der Behördenakte der Regierung von ... - Rv...) erfolgen konnte. Nach der zu diesem Zeitpunkt geltenden Regelung in § 36 Abs. 5 KrW-/AbfG in der Fassung vom 27. Juli 2001 war zur Beendigung der Nachsorgephase entsprechend der heutigen Rechtslage der Erlass eines feststellenden Verwaltungsaktes auf Antrag des Deponiebetreibers erforderlich (vgl. § 40 Abs. 5 KrWG). Da es vorliegend an einer Feststellung im Form eines Verwaltungsaktes mangelt, scheidet eine ausdrückliche Beendigung der Nachsorgephase auf der Grundlage des behördeninternen Aktenvermerks vom Juli 2007 aus. Die Erforderlichkeit eines feststellenden Verwaltungsakts ist auch nicht etwa deshalb entfallen, weil nach Erlöschen der ehemaligen Deponiebetreiberin ein potentieller Antragsteller im Sinn des § 36 Abs. 5 KrW-/AbfG (heute § 40 Abs. 5 KrWG) nicht mehr vorhanden war. Da mit der Entlassung einer Deponie aus der Nachsorgephase nach der Systematik des § 36 KrW-/AbfG a.F. (heute § 40 KrWG) ein Regimewechsel vom Abfallrecht hin zum Bodenschutzrecht stattfindet und damit der Zugriff der Bodenschutzbehörde auf weitere Maßnahmenadressaten - wie beispielsweise Grundstückseigentümer als Zustandsstörer nach § 4 Abs. 2 BBodSchG - ermöglicht wird, kann auf eine förmliche Feststellung der Nachsorgebeendigung im Falle des Ausscheidens eines Deponiebetreibers nicht verzichtet werden. Im Hinblick auf die mit dem Rechtsregimewechsel verbundenen schwerwiegenden Rechtsfolgen für die betroffenen Grundstückseigentümer, die nicht gleichzeitig Deponiebetreiber sind, ist der Erlass eines Verwaltungsakts auch dann erforderlich, wenn ein entsprechender Antrag wegen Liquidation der Betreiberfirma nicht mehr gestellt werden kann.

33

(b) Ebenso ist die Möglichkeit einer konkludenten Entlassung der streitgegenständlichen Deponie aus der Nachsorgephase zu einem Zeitpunkt vor Einführung des § 36 Abs. 5 KrW-/AbfG (heute § 40 Abs. 5 KrWG) zu verneinen.

34

Da das Erfordernis einer förmlichen Feststellung der Nachsorgebeendigung gemäß § 36 Abs. 5 KrW-/AbfG erst im August 2001 in das Gesetz eingeführt wurde, kommt für die Zeit vor dieser Gesetzesänderung nur

eine konkludente Entlassung aus der Nachsorgephase in Betracht. Die Regierung von ... führt in ihrem Aktenvermerk vom 2. bzw. 3. Juli 2007 aus, dass aus ihrer Sicht eine konkludente Entlassung aus der abfallrechtlichen Nachsorgephase bereits zu einem früheren Zeitpunkt in der Vergangenheit stattgefunden habe. Eine konkludente Nachsorgeentlassung käme vorliegend nur in dem Zeitraum zwischen der endgültigen Stilllegung im Jahr 1984 und der Gesetzesänderung im August 2001 in Betracht, ist jedoch nach Auffassung der Kammer zu verneinen.

35

Zunächst ist festzustellen, dass eine Nachsorgeentlassung jedenfalls nicht gleichzeitig mit der endgültigen Stilllegung erfolgen konnte. Ein Zusammenfallen der endgültigen Stilllegung mit der Beendigung der Nachsorge widerspricht dem Konkurrenzverhältnis zwischen dem Abfallrecht und dem Bodenschutzrecht gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 BBodSchG, wonach das Abfallrecht in Bezug auf die Stilllegung von Deponien gegenüber dem Bodenschutzrecht Vorrang hat. Ein vollständiger Wechsel des Rechtsregimes vom Abfallrecht hin zum Bodenschutzrecht allein mit dem Zeitpunkt der Stilllegung der Deponie - gleich ob nach früherem oder geltendem Recht - findet daher gerade nicht statt (VG München, U.v. 8.3.2005 - M 2 K 04.5606 - juris Rn. 36, bestätigt durch BayVGh, U.v. 5.4.2006 - 23 BV 05.1433 - juris). Im Übrigen ist davon auszugehen, dass auch nach dem alten Rechtssystem auf die Stilllegung eine mehrjährige abfallrechtliche Nachsorgephase folgte, auch wenn das frühere Gesetz eine strikte Trennung zwischen den verschiedenen Stilllegungsphasen nicht kannte. So konnte die zuständige Abfallbehörde gemäß § 10 Abs. 2 AbfG vom 7. Juni 1972 gegenüber dem früheren Deponiebetreiber auch noch mehrere Jahre nach der Stilllegung und der Rekultivierung einer Deponie Sicherungsmaßnahmen anordnen, die zur Verhütung von Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit erforderlich waren (vgl. BVerwG, B.v. 14.4.1986 - 7 B 18.86 - juris).

36

Eine konkludente Nachsorgeentlassung hat vorliegend auch nicht zu einem späteren Zeitpunkt nach der endgültigen Stilllegung im Jahr 1984 stattgefunden. Eine Beendigung der Nachsorgephase setzt voraus, dass eine künftige Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit durch die Abfallablagerung nicht zu erwarten und eine gemeinwohlverträgliche Ablagerung auf Dauer gesichert ist (vgl. § 11 Abs. 1 DepV; Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Auflage 2019, § 40 Rn. 1 und 30). Auch nach altem Recht galt es, die Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit durch Abfallablagerungen zu verhüten. Daher endeten die Nachsorgepflichten des Deponiebetreibers und die Überwachungspflichten der Abfallbehörde auch nach alter Rechtslage nicht bereits mit der Deponiestilllegung, sondern erst dann, wenn dieser gesetzliche Zweck erreicht und eine Allgemeinwohlbeeinträchtigung dauerhaft nicht zu erwarten war. Je nach den Umständen des Einzelfalls erstreckte sich diese Nachsorgephase - insbesondere bei Verstößen des Deponiebetreibers gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Abfallablagerung - auf einen Zeitraum von mehreren Jahren nach der endgültigen Stilllegung und Rekultivierung der Deponie (BVerwG, B.v. 14.4.1986 - 7 B 18.86 - juris Rn. 7).

37

Diesen Maßstab zu Grunde gelegt kann vorliegend nicht von einer konkludenten Nachsorgebeendigung ausgegangen werden, da eine dauerhaft gemeinwohlverträgliche Ablagerung nach den Umständen des konkreten Falls nicht angenommen werden kann. Bereits mit Schreiben vom 26. März 1996 teilte das zuständige WWA mit, dass ein Einfluss der streitgegenständlichen Deponie auf die Grundwasserbeschaffenheit nicht ausgeschlossen werden könne, weshalb die Errichtung von Grundwassermessstellen erforderlich sei. Dieser Verdacht der Grundwasserbeeinträchtigung konnte in den Folgejahren nicht ausgeräumt werden, weshalb sich das WWA mit Schreiben vom 14. März 2000 erneut an die Abfallbehörde gewandt hat. Damit bestand der Verdacht einer Gemeinwohlbeeinträchtigung durch die streitgegenständliche Deponie bereits seit 1996, sodass die zuständige Abfallbehörde zumindest seit diesem Zeitpunkt nicht von einer sicheren Ablagerung ausgehen konnte. Es hätten sich bereits zu diesem Zeitpunkt Maßnahmen nach dem Abfallrecht anschließen müssen, um eine Beeinträchtigung des Allgemeinwohls zu verhüten. Eine konkludente Nachsorgebeendigung war somit wegen möglicher Grundwasserbeeinträchtigung nicht mehr möglich.

38

Aber auch zu einem früheren Zeitpunkt - vor 1996 - ist keine Beendigung der Nachsorgephase eingetreten. Dazu bietet die - ansonsten sehr ausführliche - Behördenakte keinerlei Anhaltspunkte. Da eine (konkludente) Entlassung aus der Nachsorgephase auch nach altem Recht an bestimmte Voraussetzungen

geknüpft war, hätte der Nachsorgebeendigung eine gewisse Prüfung der Gemeinwohlverträglichkeit vorausgehen müssen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund zahlreicher Verstöße der Deponiebetreiberin gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Abfallablagerung während der Betriebs- und Rekultivierungsphase, die in der Behördenakte der Regierung dokumentiert sind. Jedenfalls hätte sich die Beendigung der Nachsorgephase in der Behördenakte manifestieren müssen, da damit auch die Überwachungspflicht der Abfallbehörde endet. Eine Befassung der Abfallbehörde mit der streitgegenständlichen Deponie seit der endgültigen Stilllegung im Jahr 1984 ist jedoch nach Aktenlage nicht erkennbar. Erst aus Anlass des Schreibens des WWA vom 14. März 2000 hat die Regierung Ermittlungen hinsichtlich der Person des Deponiebetreibers angestellt (Bl. 0485-0499 der Behördenakte Rv...) und ist dabei selbst davon ausgegangen, dass sie nach §§ 36 Abs. 2 KrW-/AbfG a.F. die zuständige Abfallbehörde ist (Aktenvermerk vom 24. Oktober 2000, Bl. 0502 der Behördenakte der Rv...).

39

Nach alledem ist festzuhalten, dass eine Entlassung aus der abfallrechtlichen Nachsorgephase bislang weder ausdrücklich noch konkludent erfolgt ist. Dies hat zur Folge, dass die streitgegenständliche Deponie nach wie vor unter das Rechtsregime des Abfallrechts fällt. Damit sind Anordnungen im Zusammenhang mit den Altlasten nur nach Maßgabe des § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG i.V.m. §§ 11 bis 16 BBodSchG und vorrangig gegenüber dem Deponiebetreiber möglich, wobei gemäß Art. 25 Abs. 1 BayAbfG i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 6 AbfZustV die Regierung sachlich zuständige Behörde ist. Aus diesem Grund kommt auch eine Umdeutung des streitgegenständlichen Bescheids durch Austausch der Rechtsgrundlage nicht in Betracht. Der vom Landratsamt auf Grundlage des Bodenschutzrechts erlassene Bescheid vom 21. Februar 2018 ist damit rechtswidrig und aufzuheben.

40

2. Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Als im Verfahren unterlegen hat der Beklagte die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

41

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.