

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 556/2020

Urteil vom 25. November 2021

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Haag, Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Alexander Rey,

gegen

Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn,
Rötihof, Werkhofstrasse 65, 4509 Solothurn,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Umweltschutz (Katastereintrag),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Solothurn vom 1. September 2020
(VWBES.2020.173).

Sachverhalt:

A.

Der Kanton Solothurn verkaufte der A. _____ AG am 6. April 2016 das rund 44'000 m² grosse Grundstück Nr. 3940, Grundbuch (GB) Biberist. Ziff. 5.4 Abs. 3 des Kaufvertrags enthält folgende Bestimmung:

Die Verkaufspartei sichert zu, dass die Liegenschaft nicht im Kataster der belasteten Standorte aufgeführt ist und kein Eintrag im Verdachtsflächenkataster besteht. Weiter sichert die Verkaufspartei zu, dass ihr keine Belastungen an Boden und Gebäuden bekannt sind, mit Ausnahme der im Bodenuntersuchungsbericht der SolGeo vom 21. Mai 2015 erwähnten schwachen Bodenbelastungen. Falls wider Erwarten dennoch weitere Bodenbelastungen im Sinne der Altlastenverordnung (AltIV) oder der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) aufgefunden werden, so verpflichtet sich die Verkaufspartei, für sämtliche Sanierungskosten (namentlich Kosten für die fachgerechte Entsorgung, Transport, Untersuchung etc.) aufzukommen, die notwendig sind, um einen Registereintrag zu verhindern.

Nach Beginn der Aushubarbeiten auf dem Grundstück meldete die A. _____ AG dem Kanton den Fund von schadstoffbelastetem Material im Untergrund. Sie vertrat die Ansicht, es sei ein Eintrag im Kataster der belasteten Standorte (KbS) nötig, falls man das Material vor Ort belasse. Am 8. Oktober 2018 teilte das kantonale Amt für Umwelt (AfU) der A. _____ AG mit, es sehe keinen Bedarf, das Grundstück in den KbS einzutragen. In der Folge erklärte das kantonale Hochbauamt, aufgrund der vertraglichen Abmachung keine Kosten übernehmen zu müssen, weil das Grundstück nicht in den KbS eingetragen werde. Nach verschiedenen Schriftenwechseln schlug das kantonale Bau- und Justizdepartement (BJD) am 27. September 2019 vor, eine Feststellungsverfügung zu erlassen, nach deren Rechtskraft dann die zivilrechtlichen Fragen behandelt werden könnten. Die A. _____ AG ersuchte am 19. Dezember 2019 wie folgt um eine solche Verfügung:

Es sei festzustellen, dass die im Rahmen der Bauarbeiten auf GB Biberist Nr. 3940 aufgefundenen Belastungen im Untergrund [...] als belasteter Standort bzw. als mehrere belastete Standorte im Sinne von Art. 2 AltIV zu qualifizieren sind, die gemäss Art. 5 Abs. 3 AltIV im Kataster der belasteten

Standorte einzutragen sind.

Das BJD wies mit Verfügung vom 27. April 2020 das Feststellungsbegehren der A. _____ AG ab. Gleichzeitig stellte es förmlich fest, dass sich auf dem betroffenen Grundstück weder vor noch nach der Realisierung des Bauvorhabens der A. _____ AG ein belasteter Standort im Sinne von Art. 32c USG (SR 814.01) und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (AltIV; SR 814.680) befinde bzw. befunden habe.

B.

Die A. _____ AG gelangte gegen diese Verfügung an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn. Dieses wies die Beschwerde mit Urteil vom 1. September 2020 ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 2. Oktober 2020 ans Bundesgericht beantragt die A. _____ AG die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils und der Verfügung des BJD. Weiter stellt sie Antrag auf Gutheissung ihres Feststellungsbegehrens vom 19. Dezember 2019. Eventualiter sei festzustellen, dass "es sich bei den noch auf dem Grundstück befindenden Belastungen um einen belasteten Standort handelt, der einen Eintrag in den KbS nach sich zieht". Subeventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Das BJD und das Verwaltungsgericht ersuchen um Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) erachtet das angefochtene Urteil in seiner Vernehmlassung vom 17. Dezember 2020 als konform mit dem Bundesumweltrecht. In der Replik vom 12. Januar 2021 hält die AXA Leben an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

1.2. Gemäss Art. 5 Abs. 2 Satz 2 AltIV trifft die Behörde auf Verlangen der Inhaber eines Standorts eine Feststellungsverfügung über die Eintragung in den Kataster der belasteten Standorte. Eine solche Verfügung ist im Streitfall über die Notwendigkeit eines Katastereintrags wie auch über dessen Änderung oder Löschung zu treffen (vgl. PIERRE TSCHANNEN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz [im Folgenden: USG-Kommentar], 2. Aufl., N. 49 zu Art. 32c USG). Das Bundesgericht hat die Legitimation gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Erlangung der Feststellung bejaht, dass es sich beim Grundstück der beschwerdeführenden Partei um einen belasteten Standort handle (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C 609/2014 vom 3. August 2015 E. 1). Es kann offenbleiben, ob ein Grundeigentümer noch ein aktuelles Interesse an einem Katastereintrag besitzt, wenn die umweltgefährdenden Stoffe bei seinem Grundstück vollständig beseitigt worden sind. Im vorliegenden Fall ist das nicht der Fall (vgl. unten E. 6.5). Die Beschwerdeführerin hat ein schutzwürdiges Interesse, das Vorliegen eines belasteten Standorts bei ihrem Grundstück feststellen zu lassen (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.3. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Dieses wendet das Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 145 I 26 E. 1.3 mit Hinweisen).

1.4. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG). Eine entsprechende Sachverhaltsrüge ist substantiiert vorzubringen (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 144 V 50 E. 4.1; 136 I 184 E. 1.2). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.

Streitig ist, ob sich auf der Parzelle Nr. 3940 ein belasteter Standort i.S.v. Art. 32c USG und Art. 2 Abs. 1 AltIV befindet oder befunden hat.

2.1. Art. 32c USG verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte (belastete Standorte) saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Der Bundesrat kann über die Sanierungsbedürftigkeit sowie über die Ziele und die Dringlichkeit von Sanierungen Vorschriften erlassen (Abs. 1). Die Kantone haben einen öffentlich zugänglichen Kataster der belasteten Standorte zu erstellen (Abs. 2).

Nach Art. 7 Abs. 6 USG sind Abfälle bewegliche Sachen, deren sich der Inhaber entledigt (sog. subjektiver Abfallbegriff) oder deren geordnete Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten ist (sog. objektiver Abfallbegriff). Ein öffentliches Entsorgungsinteresse liegt vor, wenn die Sache nicht mehr bestimmungsgemäss verwendet wird, sie in ihrem aktuellen Zustand die Umwelt konkret gefährdet oder in Zukunft gefährden kann, und sich diese Gefährdung nicht anders als durch geordnete Entsorgung vermeiden lässt (Urteil 1A.222/2005 vom 12. April 2006 E. 3.4.2, in: URP 2006 S. 730; BRUNNER/TSCHANNEN, in: USG-Kommentar, 2. Aufl., Vorbem. zu Art. 30 - 32e N. 35).

2.2. Der Bundesrat hat gestützt auf Art. 32c Abs. 1 USG die Altlasten-Verordnung erlassen. Art. 2 Abs. 1 AltIV definiert belastete Standorte als Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen. Sie umfassen Ablagerungsstandorte, d.h. stillgelegte oder noch in Betrieb stehende Deponien und andere Abfallablagerungen; ausgenommen sind Standorte, an die ausschliesslich unverschmutztes Aushub-, Ausbruch- oder Abraummateriale gelangt ist (lit. a); Betriebsstandorte, d.h. Standorte, deren Belastung von stillgelegten oder noch in Betrieb stehenden Anlagen oder Betrieben stammt, in denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist (lit. b) und Unfallstandorte, d.h. Standorte, die wegen ausserordentlicher Ereignisse, einschliesslich Betriebsstörungen, belastet sind (lit. c). Die Aufzählung der belasteten Standorte in Art. 2 AltIV wird gemäss Rechtsprechung und herrschender Lehre als abschliessend betrachtet (vgl. BGE 136 II 142 E. 3.2.3 mit Hinweisen; ISABELLE ROMY, in: Moor/Favre/Flückiger [Hrsg.], Commentaire LPE, N. 9 zu Art. 32c USG; JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, 2016, N. 584; a.A. ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, 2. Aufl., 2019, S. 162 f.).

Art. 5 AltIV regelt die Erstellung des Katasters. Danach ermittelt die Behörde die belasteten Standorte, indem sie vorhandene Angaben wie Karten, Verzeichnisse und Meldungen auswertet; sie kann Auskünfte einholen (Abs. 1). Sie teilt den Inhabern oder den Inhaberinnen die zur Eintragung in den Kataster vorgesehenen Angaben mit und gibt ihnen Gelegenheit, Stellung zu nehmen und Abklärungen durchzuführen. Auf deren Verlangen trifft sie eine Feststellungsverfügung (Abs. 2). Sie trägt diejenigen Standorte in den Kataster ein, bei denen nach den Absätzen 1 und 2 feststeht oder mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass sie belastet sind (Abs. 3). Das Bundesamt für Umwelt hat hierzu eine Vollzugshilfe erlassen (BUWAL, Erstellung des Katasters der belasteten Standorte, 2001 [im Folgenden: Vollzugshilfe Altlastenkataster]). Gemäss Art. 6 Abs. 2 AltIV löscht die Behörde den Eintrag eines Standortes im Kataster, wenn die Untersuchungen ergeben, dass der Standort nicht mit umweltgefährdenden Stoffen belastet ist (lit. a) oder die umweltgefährdenden Stoffe beseitigt worden sind (lit. b).

2.3. Das USG unterscheidet zwischen der Ablagerung einerseits und der Verwertung von Abfällen andererseits: Gemäss Art. 7 Abs. 6 bis USG umfasst die Entsorgung der Abfälle ihre Verwertung oder Ablagerung sowie ihre Vorstufen (Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung). Nach dieser Bestimmung schliessen sich Verwertung und Ablagerung gegenseitig aus: Abfälle werden entweder verwertet oder abgelagert. Durch die Verwertung wird eine bewegliche Sache wieder dem Wirtschaftskreislauf zugeführt und gilt dann nicht mehr als Abfall (BGE 123 II 359 E. 4c/cc S. 366 f.; PETER M. KELLER, in: USG-Kommentar, 2. Aufl., N. 31 f. zu Art. 7 USG; ALEXANDRE FLÜCKIGER, in: Commentaire LPE, N. 33 zu Art. 7 Abs. 6 und 6 bis USG).

Art. 30 Abs. 2 USG schreibt vor, dass Abfälle soweit möglich verwertet werden müssen. Art. 30 Abs. 3 USG betont, dass die Entsorgung - und damit auch die Verwertung - von Abfällen umweltverträglich erfolgen muss (URSULA BRUNNER, in: USG-Kommentar, 2. Aufl., N. 49 zu Art. 30 USG). Der Bundesrat kann vorschreiben, dass bestimmte Abfälle verwertet werden müssen, wenn dies wirtschaftlich tragbar ist und die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung und die Herstellung neuer Produkte (Art. 30d lit. a USG).

3.

Nach den Feststellungen der Vorinstanz stand auf dem betroffenen Areal vor dem Erwerb durch die Beschwerdeführerin eine ehemalige Strafanstalt, zu der neben einem Bauernbetrieb auch eine Gärtnerei mit Treibhäusern und ein Fussballplatz gehörten. Bei den von der Beschwerdeführerin

durchgeführten Bauarbeiten auf dem Grundstück wurden künstliche Auffüllungen entdeckt; das entsprechende Aushubmaterial war mit Bauschutt vermengt. Der grösste Teil dieser Auffüllungen wurde zwischenzeitlich entsorgt; ein Teil davon befindet sich noch im Untergrund.

Im Streit liegt, ob es sich deshalb um einen Ablagerungsstandort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV handelt (unstreitig liegt weder ein Betriebs- noch ein Unfallstandort vor). Dies wird von der Beschwerdeführerin bejaht. Die Vorinstanz verneinte, wie schon der Beschwerdegegner, das Vorliegen eines Ablagerungsstandorts, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen sei das Material nicht zur Entsorgung abgelagert, sondern als Baustoff für die Auffüllungen verwendet bzw. verwertet worden; zum andern liege die altlastenrechtlich relevante Belastung des vorgefundenen Materials im Bagatellbereich.

Im Folgenden ist zunächst die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Unterscheidung von Ablagerung und Verwertung darzustellen und zu prüfen, ob diese im Lichte der jüngsten Änderungen der Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA; SR 814.600) angepasst werden muss (E. 4). Anschliessend ist auf die Frage des Bagatellfalls einzugehen (E. 5). Gestützt auf die dabei angestellten Überlegungen sind daraus die Schlussfolgerungen für den vorliegenden Fall zu ziehen (E. 6-10).

4.

4.1. Verschiedene Urteile des Bundesgerichts haben die Abgrenzung des Begriffs der Ablagerung im Zusammenhang mit dem Katastereintrag zum Gegenstand.

Im Hinblick auf ein asbesthaltiges Gebäude hielt das Bundesgericht fest, dass sich die Gesetzesmaterialien im Wesentlichen auf das Konzept einer kontrollierten oder unkontrollierten Deponie bezogen hätten (unter Hinweis auf die Botschaft des Bundesrates vom 7. Juni 1993 zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz; BBl 1993 II 1445 ff., 1499 Ziff. 42). Es sei nie die Rede davon gewesen, den Begriff des Ablagerungsstandorts auf Gebäude auszudehnen, bei deren Bau ein bestimmtes Material seiner spezifischen Eigenschaften wegen als Baustoff verwendet wurde, bevor man dessen Risiko für die Umwelt erkannt habe (BGE 136 II 142 E. 3.2.1). Das Vorliegen eines belasteten Standorts im Sinne von Art. 32c USG bzw. Art. 2 AltIV wurde beim asbesthaltigen Gebäude verneint (a.a.O., E. 3.2.4).

Die Verwendung von Teerplatten eines ehemaligen Fabrikdachs zur Befestigung von Gehwegen und Plätzen sah das Bundesgericht als Verwertung an. Es erwog, es handle sich um eine Verwertung, wenn Material, das den objektiven Abfallbegriff erfülle, bewusst zu einem bestimmten Zweck und gerade seiner Eigenschaften wegen verwendet werde. Dass die Verwendung im Unterschied zu BGE 136 II 142 nicht innerhalb, sondern ausserhalb des Gebäudes erfolgte, könne nicht ausschlaggebend sein. Die Teerplatten seien als Baustoff verwendet und einem neuen Zweck zugeführt worden, indem sie in den Gärten verlegt worden seien. Anders zu beurteilen seien hingegen Terrinaufschüttungen, bei welchen in aller Regel der Ablagerungszweck im Vordergrund stehe (Urteil 1C 609/2014 vom 3. August 2015 E. 2.7.2, in: URP 2015 S. 506).

Die Aufschüttung des Geländes eines Teichs mit möglichst unverschmutztem Abfallmaterial zum Zweck der Stabilisierung qualifizierte das Bundesgericht als eintragungspflichtigen Ablagerungsstandort. Es stellte darauf ab, dass sich das dafür verwendete Material aus den Zufälligkeiten ergab, was an brauchbarem Abfall anfiel. Das Material sei nicht wegen spezifischer Eigenschaften ausgewählt worden. Der Beweis, dass nur nicht umweltgefährdendes Material verwendet worden sei, sei nicht erbracht worden (Urteil 1C 537/2016 und 1C 546/2016 vom 20. November 2017 E. 3.2 und 4.2).

4.2. In den beiden zuletzt erwähnten Urteilen ging das Bundesgericht davon aus, dass bei Auffüllungen in der Regel der Zweck der Ablagerung und nicht der Verwertung im Vordergrund steht. Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV nimmt nur Ablagerungsstandorte vom Katastereintrag aus, an die ausschliesslich unverschmutztes Aushub-, Ausbruch- oder Abraummateriel gelangt ist. Diese Rechtsprechung hat zur Folge, dass bei Auffüllungen mit verschmutztem Aushubmaterial grundsätzlich (vorbehältlich von Bagatellfällen; vgl. unten E. 5) ein Katastereintrag nötig ist.

Dem entsprach die vom Bundesamt für Umwelt im Jahr 1999 herausgegebene Richtlinie für die Verwertung, Behandlung und Ablagerung von Aushub-, Abraum- und Ausbruchmaterial (Aushubrichtlinie). Die Richtlinie stand im Zusammenhang mit Art. 12 und Art. 16 Abs. 3 der damals geltenden Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (aTVA; AS 1991 169), welche die Verwertung von unverschmutztem Material regelte (vgl. dazu Urteil 1C 462/2012 vom 6. Februar 2014 E. 5.1). Für unverschmutztes Aushubmaterial wurde die Verwertung als Hinterfüllung oder bewilligte Terrainveränderung am Standort, wo es anfiel, empfohlen (Aushubrichtlinie, Ziff. VIII/1 S. 9). Bei tolerierbarem Aushubmaterial (sog. T-Material) wurde unter gewissen Voraussetzungen die Verwertung im Strassenbau als Koffermaterial oder Foundation als zulässig erachtet. Bei dieser Form

der Verwertung wurde aber ein Eintrag im Kataster der belasteten Standorte (KbS) vorbehalten, damit das Material bei einem späteren Rückbau der Strasse umweltgerecht entsorgt werde (Aushubrichtlinie, Ziff. VIII/2 S. 11 und Anhang 2 S. 15). Stärker verschmutztes Aushubmaterial sollte demgegenüber auf einer Deponie abgelagert werden (Aushubrichtlinie, Ziff. VIII/3 S. 11).

4.3. Mit dem Inkrafttreten der VVEA am 1. Januar 2016 wurde die aTVA abgelöst. Art. 19 VVEA schreibt nunmehr die möglichst vollständige Verwertung von Aushub- und Ausbruchmaterial vor, wobei die Verwertungsart (zur Wiederauffüllung von Materialentnahmestellen, für Terrainveränderungen, als Baustoff vor Ort oder auf einer Deponie, als Rohstoff für die Herstellung von Baustoffen oder als Rohmaterial im Zementwerk) vom Verschmutzungsgrad abhängt. Dabei wird unverschmutztes (A-Material), schwach verschmutztes (T-Material), wenig verschmutztes (B-Material), stark verschmutztes (E-Material) und durch gefährliche Stoffe verunreinigtes Material (S-Material) unterschieden (vgl. BAFU, Vollzugshilfe zur VVEA, Modul Bauabfälle, Verwertung von Aushub- und Ausbruchmaterial, 2021, Ziff. 4.1 und Tabelle 2 S. 13).

Unverschmutztes und schwach verschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial sind als Baustoff auf Baustellen oder Deponien oder als Rohstoff für die Herstellung von Baustoffen zu verwenden (vgl. Art. 19 Abs. 1 und 2 VVEA). Die stofflichen Anforderungen an schwach verschmutztes Aushubmaterial gemäss Art. 19 Abs. 2 i.V.m. Anhang 3 Ziff. 2 VVEA entsprechen im Wesentlichen denjenigen der Aushubrichtlinie an T-Material (vgl. die soeben erwähnte Vollzugshilfe, Ziff. 2.10 und Tabelle 1 S. 8, wo das schwach verschmutzte Material als T-Material bezeichnet wird). Stärker verschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial darf nach Art. 19 Abs. 3 VVEA grundsätzlich nicht verwertet werden (Satz 1). Die Bestimmung enthält Ausnahmen, u.a. zur Verwendung als Baustoff auf gewissen Deponien (lit. a) und im Rahmen der Sanierung einer Altlast (lit. b).

4.4. Am 12. Februar 2020 wurde Art. 19 Abs. 2 lit. d VVEA geändert. In der ursprünglichen Fassung vom 4. Dezember 2015 (AS 2015 5706) hiess es, dass schwach verschmutztes Material möglichst vollständig bei Tiefbauarbeiten auf dem durch Abfälle belasteten Standort, an dem das Material anfällt, zu verwerten sei, sofern eine allenfalls notwendige Behandlung des Materials auf dem belasteten Standort erfolge (Hervorhebung des Bundesgerichts). In der Revision vom 12. Februar 2020 wurde in dieser Bestimmung der Hinweis auf die Belastung des Standorts gestrichen. Das BAFU legte im Erläuternden Bericht vom 12. Februar 2020, Ziff. 4.5 S. 8 f., zur erwähnten Verordnungsrevision dar, es handle sich um die Präzisierung einer in der Praxis missverständlichen Bestimmung. Ein KbS-Eintrag sei für die Verwertung von schwach verschmutztem Material vor Ort aus rechtlicher Sicht nicht notwendig. Etliche Kantone hätten den Begriff des belasteten Standorts in Art. 19 Abs. 2 VVEA jedoch so interpretiert, dass damit nur ein belasteter Standort mit KbS-Eintrag gemeint sei. Bereits aus der Vollzugshilfe Altlastenkataster gehe hervor, dass kleinere Hinterfüllungen mit Bauschutt beim Häuserbau nicht zum Katastereintrag führen sollten. Diese Auffüllungen seien damals als Bagatellfälle bezeichnet worden und faktisch eine Verwertung von schwach verschmutztem mineralischem Material vor Ort gewesen. Eine Beschränkung der Verwertungsmöglichkeit von schwach verschmutztem Aushub- und Ausbruchmaterial allein auf belastete Standorte mit KbS-Eintrag sei nicht angezeigt. Ob schwach verschmutztes Material gemäss Art. 19 Abs. 2 VVEA vor Ort wieder eingebaut werden solle, könne losgelöst vom KbS-Eintrag entschieden werden. Ob nach dem Einbau ein Katastereintrag nötig sei, sei von der Bagatellfallregelung des jeweiligen Kantons oder Bundesamts abhängig (vgl. dazu unten E. 5).

4.5. Art. 19 VVEA liegt ein weiter Verwertungsbegriff zugrunde: Als Verwertung wird jede Verwendung als Baustoff, namentlich zur Aufschüttung und Verfestigung, bezeichnet, ohne Rücksicht auf den für den Abfallinhaber im Vordergrund stehenden Zweck oder das Vorhandensein oder Fehlen spezifischer Materialeigenschaften; als Ablagerung gilt nur noch die Entsorgung in einer Deponie. Die gleiche Begrifflichkeit findet sich in der Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen vom 18. Oktober 2005 (SR 814.610.1; vgl. dazu FLÜCKIGER, in: Commentaire LPE, N. 36 zu Art. 30 USG). Diese definiert in Anhang 2 die Entsorgungsverfahren, die nicht als Verwertung gelten (Beseitigungsverfahren; Teil A) und diejenigen, die als Verwertung gelten (Teil B). In der Erläuterung des BAFU (Hinweise für die Zuordnung der Entsorgungsverfahren vom 7. September 2017) wird unter D1 (Ablagerung in oder auf dem Boden) nur die Ablagerung in einer Oberflächendeponie verstanden; als Verwertung gilt dagegen die Verwertung/Rückgewinnung anderer anorganischer Stoffe (R5), wenn mindestens eine Teilmenge direkt als Baustoff oder zu deren Herstellung eingesetzt wird.

Im Lichte dieser neuen Bestimmungen erscheint es angebracht, die bisherige Differenzierung zwischen Verwertung und Ablagerung im Kontext von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV zu überdenken, soweit es um Schadstoffe geht, die (z.B. als Auffüll- und Verfestigungsmaterial) in den Untergrund gelangen. Ausdrücklich auszuklammern ist beim Folgenden die Beurteilung der Verwendung von belastetem Material auf der Bodenoberfläche oder als Baumaterial für Hochbauten. Bei Auffüllungen mit

belastetem Material im Untergrund lässt sich nachträglich meist nicht mehr feststellen, ob der Verwertungs- oder der Ablagerungszweck im Vordergrund steht; oft werden beide Ziele gleichzeitig verfolgt. Auch vom Zweck des KbS als Planungs- und Informationsinstrument für Behörden und für die Öffentlichkeit her ist nicht ohne Weiteres einsehbar, weshalb es einen Unterschied machen soll, ob Schadstoffe durch eine (heute nicht mehr zulässige) Verwertung oder durch Ablagerung in den Untergrund gelangt sind. Umgekehrt erscheint es widersprüchlich, Standorte, die Auffüllungen mit schwach verschmutztem Aushubmaterial enthalten, als Ablagerungsstandorte in den KbS einzutragen, obwohl das Material heute bei Tiefbauarbeiten nicht entsorgt werden müsste, sondern (gemäss Art. 19

Abs. 2 lit. d VVEA) vor Ort behandelt und wieder eingebaut werden dürfte, ohne dass hierfür ein KbS-Eintrag notwendig wäre.

Bei Auffüllungen im Untergrund muss massgeblich sein, ob die Verwendung des Materials aus heutiger Sicht zulässig wäre (so bereits TSCHANNEN, in: USG-Kommentar, 2. Aufl., N. 9 zu Art. 32c S. 5 erster Spiegelstrich und S. 6 zweiter Spiegelstrich). Das ist bei Auffüllungen mit unverschmutztem (gemäss Anhang 3 Ziff. 1 VVEA; sog. A-Material) und schwach verschmutztem Material (gemäss Anhang 3 Ziff. 2 VVEA; sog. T-Material) grundsätzlich der Fall. Diesfalls handelt es sich nicht um einen Ablagerungsstandort, weshalb auch kein Eintrag in den KbS vorzunehmen ist. Diese Fortentwicklung der Praxis trägt (jedenfalls im Ergebnis) dem Anliegen der Solothurner Behörden Rechnung, ein Ausufern des Katasters zu verhindern. Dies wäre - so der Beschwerdegegner - der Fall, wenn nachträglich hunderte von Standorten mit künstlichen Auffüllungen und Aufschüttungen mit grösseren Mengen von schwach verschmutztem Material in den KbS aufgenommen werden müssten. Anders verhält es sich dagegen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Auffüllungen stärker verschmutztes Material enthalten, denn Letzteres unterliegt gemäss Art. 19 Abs. 3 VVEA einem grundsätzlichen Verwertungsverbot. Diesfalls liegt keine (umweltverträgliche) Verwertung i.S.v. Art. 30 Abs.

2 und 3 USG vor, mit der Folge, dass es sich um einen Ablagerungsstandort im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV handelt. Dies hat grundsätzlich einen Eintrag in den KbS zur Folge (vorbehaltlich Bagatellfälle).

5.

5.1. In der Vollzugshilfe Altlastenkataster wurde zu Bagatellfällen ausgeführt, bei der Erfassung der belasteten Standorte gehe es nicht darum, jede auch nur geringfügigste Ablagerung oder Versickerung von Abfällen in den Kataster aufzunehmen. Aus diesem Grund nehme Art. 2 Abs. 1 AltIV Ablagerungsstandorte, an die als Abfall ausschliesslich unverschmutztes Aushubmaterial gelangt sei, vom Standortbegriff aus (Ziff. 4.4 S. 10 der erwähnten Vollzugshilfe). Bagatellfälle gehörten nicht in den Kataster. Allerdings sei auf die Festlegung von Mindestmengen an belastetem Material (Mengenschwellen) oder Konzentrationsschwellen zu verzichten, weil diesfalls die Gefahr besteht, dass der volkswirtschaftliche Aufwand für dadurch provozierte Untersuchungen den Rahmen sprengt. Hier könne nur die vernünftige Umsetzung der AltIV durch die Behörden weiterhelfen. Beispielsweise sollten die früher beim Bau von Einfamilienhäusern vielerorts üblichen kleineren Hinterfüllungen mit Bauschutt nicht zu einem Katastereintrag führen. Diese Abfallablagerungen seien vom Volumen und vom Gefährdungspotenzial her bescheiden. Ebenso sollten Baupisten aus Bauschutt bei Deponien, auf denen ausschliesslich unverschmutztes Aushubmaterial abgelagert worden sei, nicht

zu einem Katastereintrag führen. Mit dem Weglassen solcher Bagatellfälle könne ein Ausufern der Kataster verhindert werden (Ziff. 6 S. 14 der Vollzugshilfe).

5.2. Im Erläuternden Bericht vom 12. Februar 2020 zur bereits erwähnten Revision der VVEA verwies das BAFU auf die Ausführungen der Vollzugshilfe Altlastenkataster (vgl. oben E. 4.4). Es hielt fest, auch künftig seien die Kriterien, ab wann ein Bagatellfall vorliege, von jedem Kanton für sich selbst festzulegen. Eine schweizweite Harmonisierung der Bagatellfallregelungen sei nicht Gegenstand der VVEA-Revision. Ein neu entdeckter belasteter Standort müsse somit nicht in den KbS eingetragen werden, wenn er die kantonsspezifische Bagatellschwelle nicht erreiche. Als Beispiele wurden "kleinere Hinterfüllungen mit Bauschutt und andere kaum relevante Belastungen" genannt (a.a.O., Ziff. 4.5).

5.3. Die Vorinstanz ging davon aus, im vorliegenden Fall habe das AfU aufgrund der geringen Belastung des Auffüllungsmaterials mit Schwermetallen (allesamt unter den Konzentrationswerten gemäss Anhang 1 Abs. 1 AltIV und Anhang 3 AltIV) von einem Bagatellfall ausgehen dürfen.

Das BAFU hält diese Überprüfung unter dem Blickwinkel von Anhang 1 und 3 AltIV zwar für unvollständig, stimmt aber im Ergebnis zu: Den zuständigen Behörden stehe bei der Beurteilung, ob

ein Bagatellfall vorliege, ein pflichtgemäss auszuübendes Ermessen zu. Das BAFU teilt die Auffassung, dass Auffüllungen mit schwach belastetem Material vom Katastereintrag ausgeschlossen werden dürften; zu den (hier ebenfalls vorliegenden) Auffüllungen mit B- und E-Material äussert es sich nicht separat. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach die Abfallmenge vorliegend nicht unter der Bagatellschwelle liege, ist nach Ansicht des BAFU nicht nachvollziehbar, denn die Abfallmenge sei im vorliegenden Zusammenhang kein (mit) entscheidendes Kriterium. Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerin bezwecke der KbS auch nicht, eine umweltgerechte Entsorgung von Bauabfällen zu gewährleisten. Diesem Ziel diene vielmehr das Entsorgungskonzept nach Art. 16 VVEA.

5.4. Diesen Ausführungen kann nicht vollumfänglich zugestimmt werden.

In der Vollzugshilfe Altlastenkataster wie auch in den Erläuterungen zur Revision der VVEA vom 12. Februar 2020 wurden zwei kumulative Kriterien für das Vorliegen eines Bagatellfalls genannt: Die Abfallablagerungen müssen vom Volumen und vom Gefährdungspotenzial her bescheiden sein. Nur in diesem Rahmen steht den kantonalen Vollzugsbehörden ein Ermessensspielraum zur Konkretisierung der Bagatellfälle zu. Die Einräumung eines weitergehenden Spielraums würde die einheitliche Anwendung des Bundesrechts im Altlastenrecht gefährden.

Art. 2 Abs. 1 lit. a AltIV nimmt ausdrücklich nur Ablagerungsstandorte aus, auf die ausschliesslich unverschmutztes Aushub-, Ausbruch- oder Abraummaterial gelangt ist. Auffüllungen mit schwach belastetem Material (T-Material) können nach dem oben (E. 4) Gesagten als Verwertung qualifiziert werden und begründen damit keinen Ablagerungsstandort. Auch die bereits in der Vollzugshilfe Altlastenkataster genannten kleineren Hinterfüllungen (z.B. von Einfamilienhäusern) können als Bagatellfall vom Katastereintrag ausgenommen werden, sofern das Gefährdungspotenzial gering ist (z.B. B-Material, das chemisch nur schwach belastet ist, aber mehr als fünf Gewichtsprozent Bauschutt enthält; vgl. zu diesem Kriterium Anhang 3 Ziff. 2 lit. a VVEA). Besteht dagegen der Verdacht - oder steht aufgrund von Untersuchungen bereits fest -, dass grossvolumige Auffüllungen mit mehr als schwach verschmutztem Material, vorgenommen worden sind, kann kein Bagatellfall mehr angenommen werden. Dies gilt insbesondere für grössere Bauschuttablagerungen (vgl. Vollzugshilfe Altlastenkataster, Ziff. 5.3 in fine S. 14). Gleiches gilt für kleinere Auffüllungen mit stark belastetem Material (z.B. E-Material).

5.5. Nach geltendem Recht knüpft der Katastereintrag einzig an die Belastung mit Abfällen an. Derart belastete Standorte werden in den KbS eingetragen und bleiben im Kataster, auch wenn die Untersuchungen ergeben, dass keine Überwachungs- oder Sanierungspflicht besteht, d.h. von den abgelagerten Schadstoffen zurzeit keine konkrete Gefahr für Umweltgüter ausgeht, diese aber im Fall von Tiefbauarbeiten fachgerecht entsorgt werden müssten. Im Urteil 1C 291/2016 vom 20. Februar 2017 E. 6.1 und 6.2 (in: URP 2018 S. 50) erwog das Bundesgericht (dem BAFU folgend), dass es Sinn ergebe, potenzielle Käufer, Bauherren und Behörden durch die Aufnahme in den KbS auf die im Untergrund vorhandenen Schadstoffe aufmerksam zu machen, um bei baulichen Massnahmen die notwendigen Vorkehrungen zur sicheren Behandlung und Entsorgung treffen zu können (so auch Vollzugshilfe Altlastenkataster, Ziff. 4.2 S. 8). Sollte dies heute nicht mehr zutreffen, d.h. würde der Katastereintrag nicht mehr (oder nur noch ausnahmsweise) mit Blick auf die Entsorgung der Bauabfälle als sinnvoll erachtet, so wäre eine entsprechende Revision der Art. 32c USG und Art. 2-6 AltIV erforderlich. Diese kann jedenfalls nicht durch eine Überdehnung des Bagatellbereichs ersetzt werden.

5.6. Die Beschwerdeführerin verlangt einen Amtsbericht des BAFU zur Bagatellpraxis in den Kantonen im vorliegenden Zusammenhang. Mit den vorstehenden Erwägungen wird der bundesrechtliche Spielraum für die Annahme eines Bagatellfalls hinreichend eingegrenzt. Es besteht deshalb kein Anlass, einen Amtsbericht zur bisherigen Praxis in dieser Hinsicht einzuholen. Der Verfahrens Antrag der Beschwerdeführerin ist demzufolge abzuweisen.

6.

6.1. Beim betroffenen Grundstück waren die vorgefundenen künstlichen Auffüllungen nach den Feststellungen der Vorinstanz zwischen 0.5 m und 3 m mächtig und stammten aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der aTVA. Diese Auffüllungen bzw. der Aushubperimeter wurde aufgrund der Materialzusammensetzung in drei Teilbereiche aufgeteilt ("Auffüllung Fussballplatz", "Auffüllung Nord", "Auffüllung Süd"). Gemäss den bei den Akten liegenden Berichten der Geotest AG vom 13. November 2018 und vom 5. Juni 2020 wurde bei den Bauarbeiten der Beschwerdeführerin insgesamt ca. 11'750 m³ Material ausgehoben und auf Deponien Typ B abgelagert; ausserdem wurde ca. 132 m³ ausgehobenes Material auf eine Deponie Typ E verbracht. Zusätzlich befinden sich nach Angaben

der Beschwerdeführerin noch ca. 2'600 m³ verschmutztes Material zum Zweck der Beweissicherung auf dem Grundstück. In der Feststellungsverfügung vom 27. April 2020 führte das BJD aus, der geringe Anteil an Bauabfällen, der lokal in Nestern und Schichten im Untergrund vorgelegen sei, sei diffus mit dem unverschmutzten Aushubmaterial vermischt gewesen. Das BJD hielt dafür, es gehe daher nicht um einen Standort von beschränkter Ausdehnung im Sinne von Art. 2 AltIV. In der Vernehmlassung an die

Vorinstanz legte das BJD dar, die abfallrechtliche Beurteilung des Aushubmaterials beruhe auf Feststoffproben, die in den erwähnten Berichten der Geotest AG beschrieben werden. Das ausgehobene Material sei für die Festlegung des Entsorgungswegs nicht nochmals beprobt worden.

6.2. Auch wenn das BJD von diffusen Verschmutzungen gesprochen hat, wurden doch drei Teilbereiche auf dem Grossgrundstück lokalisiert, an denen sich Auffüllungen mit verschmutztem Material befinden. Grundsätzlich lässt sich somit anhand dieser Teilbereiche die Notwendigkeit eines KbS-Eintrags beim Grundstück prüfen (vgl. unten E. 7, 8 und 9). Ob es sich dabei bejahendenfalls um einen oder mehrere abgrenzbare Ablagerungsstandorte handelt (vgl. dazu Urteil 1C 464/2018 vom 17. April 2019 E. 4.1 mit Hinweis, in: URP 2019 S. 778), kann im vorliegenden Verfahrensstadium offenbleiben. Jedenfalls lässt sich entgegen der Beschwerdeführerin ein KbS-Eintrag nicht ohne Weiteres daraus ableiten, dass vom Grundstück insgesamt ca. 11'750 m³ verschmutztes Aushubmaterial auf Deponien Typ B entsorgt wurden. Dabei wurde offensichtlich schwach verschmutztes Material (T-Material) mit wenig verschmutztem Material (B-Material) vermischt. Der Sachverhalt ist insoweit auf Anhaltspunkte für grössere Auffüllungen mit mindestens wenig verschmutztem Material hin zu untersuchen.

6.3. Die Vorinstanz hat bei ihrer alllastenrechtlichen Beurteilung soweit erforderlich die zum Zweck der Beweissicherung im Untergrund belassenen Restbelastungen als Teile der fraglichen drei Auffüllungen einbezogen. Gemäss dem Situationsplan der Berichte der Geotest AG sind die Restbelastungen A und B Bestandteile der Auffüllung Fussballplatz, die Restbelastung C gehört zur Auffüllung Nord und die Restbelastung D zur Auffüllung Süd. Der von der Vorinstanz berücksichtigte Bericht der Geotest AG vom 5. Juni 2020 bezog sich auf die Analyse eines bei der Baupiste angelegten Aushubdepots. Im Bericht wurde dargelegt, das Depot stamme vom westlichen Parzellenbereich; dort ist gemäss Situationsplan die Auffüllung Fussballplatz eingezeichnet. Die Analysen dieses Depots ergaben gemäss dem Bericht vom 5. Juni 2020, dass es sich um schwach verschmutztes Material (T-Material) handelte. Weiter wurde im Bericht ausgeführt, die Restbelastungen A und B seien seit 2018 abgetragen und entsorgt worden; vor Ort seien nur noch die Restbelastungen C und D vorhanden. Die Entsorgung des Haufendepots auf einer Deponie Typ B umfasste 1'191.7 m³ Material, das von der Vorinstanz in die Summe von ca. 11'750 m³ entsorgtem B-Material eingerechnet wurde. Die

Beschwerdeführerin bekräftigte jedoch auch nach der Vorlage dieses Berichts bei der Vorinstanz die Behauptung, es seien weiterhin rund 2'600 m³ verschmutztes Material im Untergrund belassen worden. Dabei stützte sie sich auf einen Bericht der Dr. Heinrich Jäckli AG vom 12. November 2018 und eine Mailnachricht der Geotest AG vom 17. Oktober 2018, wo die Restbelastungen A bis D mit einer geschätzten Menge von insgesamt 3'000 m³ beschrieben werden. Die Vorinstanz ging der Frage, ob die Restbelastungen A und B noch vorhanden sind, nicht nach. Diese Frage spielte für das angefochtene Urteil auch keine Rolle, weil die Vorinstanz die ganze Auffüllung Fussballplatz ohnehin nicht als belasteten Standort erachtet hat.

6.4. Vor Bundesgericht reicht die Beschwerdeführerin einen Bericht der Geotest AG vom 25. September 2020 ein. Dieser ersetzt im Sinne einer Berichtigung den Bericht vom 5. Juni 2020. Neu legt die Geotest AG am 25. September 2020 einleitend dar, die Restbelastungen A und B seien doch weiterhin vor Ort vorhanden. Das im Jahr 2020 entsorgte Material stamme vom nordwestlichen Böschungsbereich und damit gemäss Situationsplan von ausserhalb der Auffüllung Fussballplatz. Bei den Restbelastungen C und D hat die Geotest AG am 25. September 2020 keinen Bedarf für eine Berichtigung zum Ausdruck gebracht. Der Beschwerdegegner reicht den berichtigten Bericht vom 25. September 2020 dem Bundesgericht ebenfalls ein. Dabei bekräftigt er, für die rechtliche Beurteilung spiele es keine Rolle, ob die Restbelastungen A und B noch vorhanden seien.

6.5. Nach dem angefochtenen Urteil steht fest, dass nach Abschluss der Bauarbeiten der Beschwerdeführerin belastetes Material im Untergrund verblieben ist. Unklar sind hingegen der Umfang und teilweise die Beschaffenheit dieser Restbelastungen. Deshalb ist ein aktuelles Interesse der Beschwerdeführerin an der Überprüfung der Frage, ob vor und nach ihren Bauarbeiten ein belasteter Standort vorgelegen habe, gegeben (vgl. oben E. 1.2). Beim Bericht vom 25. September 2020 bzw. bei den damit erfolgten Berichtigungen der Geotest AG handelt es sich um ein erst nach

dem angefochtenen Entscheid entstandenes Beweismittel; darauf kann im bundesgerichtlichen Verfahren nicht abgestellt werden (vgl. Art. 99 BGG; BGE 143 V 19 E. 1.2 mit Hinweisen). Wie sich allerdings zeigen wird, hat die Vorinstanz den Sachverhalt bezüglich der Auffüllung Fussballplatz und hinsichtlich der Restbelastungen A und B ungenügend abgeklärt (vgl. unten E. 8). Da die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen ist, wird sie sich in diesem Rahmen mit den diesbezüglichen Berichtigungen im Bericht der Geotest AG vom 25. September 2020 zu befassen haben (vgl. dazu BGE 138 II 393 E. 3.5).

7.

7.1. Im Bereich der Auffüllung Süd waren nach den Feststellungen der Vorinstanz ein Abstellplatz für schwere Maschinen und Geräte sowie eine Zufahrtsstrasse angelegt. Im Untergrund fanden sich im Rahmen der Auffüllung unter anderem Teer- und Ziegelbruchstücke, die offenbar zur Stabilisierung dienten. Gemäss dem erwähnten Bericht der Geotest AG vom 13. November 2018 enthielten zwei Feststoffproben aus der Auffüllung Süd stark erhöhte Gehalte an aliphatischen Kohlenwasserstoffen C 10 -C 40; sie erreichten einen Wert von 1'300 bzw. 4'700 mg/kg. Der Grenzwert von 500 mg/kg gemäss Anhang 5 Ziff. 2.3 VVEA für B-Material war insofern überschritten; dafür war jener von 5'000 mg/kg gemäss Anhang 5 Ziff. 5.2 VVEA für E-Material eingehalten. Die übrigen damals analysierten Proben aus der Auffüllung Süd waren gemäss dem Bericht schwach verschmutzt (T-Material) oder unverschmutzt (A-Material). Der Aushub im Umfang von ca. 132 m³ im Bereich der Proben mit E-Material-Qualität wurde mit Wissen des Beschwerdegegners auf einer Deponie Typ E entsorgt, so dass sich insoweit weitere technische Untersuchungen erübrigen. Bei einer Auffüllung mit solchem Material ist wegen des starken Verschmutzungsgrads von einem Ablagerungsstandort auszugehen (vgl.

oben E. 4.5 und 5.4). Daher war ein KbS-Eintrag vor der Aufnahme der Bauarbeiten der Beschwerdeführerin wegen der Auffüllung Süd erforderlich. In diesem Punkt ist die Beschwerde begründet.

7.2. Die Vorinstanz hat sich nicht eingehend mit der Restbelastung D als Bestandteil der Auffüllung Süd auseinandergesetzt. Immerhin liegt dem angefochtenen Urteil zugrunde, dass die Auffüllungen auf dem Grundstück - ausserhalb des vorgefundenen E-Materials - schwach verschmutzt (gewesen) seien. Die Beschwerdeführerin macht vor Bundesgericht geltend, teilweise sei bei der Auffüllung Süd Material mit mehr als fünf Gewichtsprozenten Fremddanteilen (bzw. Bauabfällen) vorgefunden worden. Dabei bezieht sie sich auf den Bericht der Geotest AG vom 13. November 2018.

Aus diesem Bericht ergibt sich, dass ausschliesslich die beiden Proben mit den stark erhöhten Gehalten an aliphatischen Kohlenwasserstoffen (E-Material) gleichzeitig mehr als fünf Gewichtsprozent Bauabfälle enthielten. Weiter steht im Bericht der Geotest AG vom 13. November 2018, die Ausdehnung der stark mit Kohlenwasserstoffen belasteten Schicht bei der Auffüllung Süd habe aufgrund weiterer Probenahmen im unmittelbaren Umfeld eingeschränkt werden können. Die Ausdehnung und Mächtigkeit der Restbelastung D seien nicht genau bekannt. Die Geotest AG hat im Bericht vom 5. Juni 2020 beigefügt, aufgrund der Proben handle es sich bei der Restbelastung D um schwach verschmutztes Aushubmaterial (T-Material).

Es ist nachvollziehbar, wenn die Geotest AG am 5. Juni 2020 den Schluss gezogen hat, bei der Restbelastung D liege der Anteil an Bauabfällen unter fünf Gewichtsprozenten und dieses Material sei schwach verschmutzt. Somit handelt es sich um T-Material. Im Ergebnis ist die Würdigung des Verschmutzungsgrads bei der Restbelastung D durch die Vorinstanz nicht offensichtlich unrichtig. Gestützt darauf lässt sich die Restbelastung D für sich allein aus heutiger Sicht als eine Verwertung von Bauabfällen ansehen, die keinen KbS-Eintrag bedingt (vgl. oben E. 4.5). Unter diesen Umständen liegt bei der Auffüllung Süd im Umfang der Restbelastung D kein belasteter Standort mehr vor. Soweit die Beschwerdeführerin etwas anderes vorbringt, ist ihr nicht zu folgen.

8.

8.1. Beim früheren Fussballplatz stellte die Vorinstanz fest, das abfallende Gelände sei zur Ausebnung vor allem mit Kies und Sand aufgeschüttet worden. Dennoch wurde dort auch Bauschutt im Untergrund bei den Bauarbeiten der Beschwerdeführerin gefunden. Fünf Proben aus der Auffüllung Fussballplatz wurden gemäss dem Bericht der Geotest AG vom 13. November 2018 als wenig verschmutzt bewertet (B-Material), weil der Aushub mit mehr als 5 Gewichtsprozenten Fremddanteilen (bzw. Bauabfällen) vermischt war. Zusätzlich wies eine dieser fünf Proben erhöhte TOC-Werte (Total Organic Carbon) auf. Die fünf Proben stammten gemäss dem Bericht der Geotest AG vom 13. November 2018 aus drei Baggerschlitzen, die gemäss dem Situationsplan einige Meter voneinander entfernt durchgeführt wurden. Hingegen wurden die anderen Proben aus dieser Auffüllung als

unverschmutztes oder schwach verschmutztes Material bewertet. Die Beschwerdeführerin leitet einen Ablagerungsstandort aus dem Vorhandensein von B-Material und dem erhöhten TOC-Gehalt ab.

8.2. Das BAFU weist darauf hin, dass die Behörde für Stoffe, die Gewässer oder Böden verunreinigen können und mit denen ein Standort belastet ist, im Einzelfall mit Zustimmung des BAFU Konzentrationswerte nach den Vorschriften der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung festzulegen habe, wenn solche in der Altlastenverordnung nicht festgelegt seien (vgl. Anhang 1 Abs. 1 und Anhang 3 AltIV). Der TOC sei die Summe des organisch gebundenen Kohlenstoffs. Das sei ein für die Deponierung nach der VVEA relevanter Parameter. Demgegenüber basiere das Altlastenrecht auf einzelstoffspezifischen Werten, weil der Konzentrationswert sich aus der Toxizität des jeweiligen Stoffs herleite. Für die Frage des Katastereintrags sei der TOC-Parameter nicht brauchbar. Wenn man diesen Parameter beiziehen wolle, müsste man die einzelnen organischen Stoffe separat analytisch aufschlüsseln, für jeden Einzelstoff einen Konzentrationswert herleiten und eine Beurteilung der gemessenen Gehalte vornehmen. Die Belastungen seien in Material aus Baggerschlitzten gefunden worden. Dabei handle es sich nicht um Boden. Allein wegen des erhöhten Gehalts an TOC könne kein Kbs-Eintrag begründet werden.

8.3. Aufgrund der Rügen der Beschwerdeführerin und der dargelegten fachlichen Bewertung mehrerer Proben als B-Material (vgl. oben E. 8.1) lässt es sich nicht von der Hand weisen, dass bei der Auffüllung Fussballplatz möglicherweise eine erhebliche Menge an Bauabfällen verwendet worden war; dies könnte trotz der allenfalls chemisch schwachen Belastung dieses Materials zur Qualifizierung als B-Material führen (vgl. dazu oben E. 5.4). Unter diesen Umständen kann das Vorliegen eines belasteten Standorts bei dieser Auffüllung entgegen der Vorinstanz nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Vielmehr wird die Vorinstanz zu prüfen haben, ob die diesbezüglich betroffene Menge an B-Material den Rahmen eines Bagatellfalls in altlastenrechtlicher Hinsicht sprengt und deshalb als Ablagerung zu betrachten ist (vgl. dazu oben E. 5.4). Darüber hinaus bedarf der Sachverhalt weiterer Abklärung zur Toxizität beim ermittelten TOC-Wert im Bereich dieser Auffüllung. Es trifft zu, dass die Anhänge 1 und 3 AltIV eine einzelfallweise Bestimmung von Konzentrationswerten verlangen, wenn solche in dieser Verordnung nicht festgelegt sind. Wenn die Vorinstanz dem TOC-Gehalt der fraglichen Probe eine altlastenrechtliche Relevanz abgesprochen hat, greift dies somit zu kurz. Vielmehr ist an sich, wie das BAFU dargelegt hat, eine Aufschlüsselung der organischen Stoffe und Neubewertung der Toxizität hinsichtlich des erhöhten TOC-Gehalts nötig. Die Vorinstanz wird allerdings auch dem Einwand des Beschwerdegegners nachzugehen haben, dass der erhöhte TOC-Gehalt bei der fraglichen Probe auf natürliches organisches Material (wie Torf) am Standort zurückzuführen sei. Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung erweist sich in diesem Zusammenhang als entscheidend unvollständig (vgl. BGE 141 II 14 E. 1.6; 135 II 369 E. 3.1).

Insgesamt wird die Vorinstanz im Hinblick auf das betroffene B-Material und den TOC-Gehalt zu beurteilen haben, ob die Auffüllung Fussballplatz vor der Aufnahme der Bauarbeiten der Beschwerdeführerin einen belasteten Standort gebildet hat und inwiefern ein solcher mit der Auffüllung Süd im Zusammenhang stand.

8.4. Im Bericht der Geotest AG vom 13. November 2018 heisst es, die Restbelastung A unterhalb der abgetragenen Fläche bei der Auffüllung Fussballplatz sei noch ca. 2 bis 4 Meter mächtig und enthalte unterschiedliche Anteile an Fremdstoffen. Dabei wird unter anderem auf die erwähnten Proben (vgl. oben E. 8.1) aus den Baggerschlitzten verwiesen, bei denen das Material als wenig verschmutzt (B-Material) bewertet wurde bzw. einen erhöhten TOC-Gehalt aufwies. Bei der Restbelastung B wird die Mächtigkeit der Auffüllungsschicht unterhalb der Aushubkote mit 40 bis 60 cm angegeben. Diese Ausführungen enthalten Anhaltspunkte, dass auch bei allfälligen Restbelastungen im Bereich der Auffüllung Fussballplatz mehr als schwach verschmutztes Material zur Diskussion stehen könnte. Die Vorinstanz wird unter Einbezug des Berichts der Geotest AG vom 25. September 2020 (vgl. dazu oben E. 6.5) zu prüfen haben, inwiefern wegen den Restbelastungen A und B heute noch ein belasteter Standort bei der Auffüllung Fussballplatz vorliegt.

9.

9.1. Im Bereich der Auffüllung Nord stand nach der Vorinstanz vor den Bauarbeiten der Beschwerdeführerin ein Gebäude. Das angefochtene Urteil lässt sich nicht anders verstehen, als dass diese Auffüllung mindestens teilweise als Gebäudehinterfüllung gedient hat. Gemäss dem Bericht der Geotest AG vom 13. November 2018 wurden die ausgewerteten Proben aus dem Bereich der Auffüllung Nord als unverschmutztes oder als schwach verschmutztes Material (T-Material) eingestuft. Zur Restbelastung C als Teil der Auffüllung Nord wird im Bericht der Geotest AG vom 5.

Juni 2020 dargelegt, es lägen keine chemischen Analysen dieser Restbelastung vor. Die organoleptische Beurteilung der Auffüllung in den Baggerschlitzten, die im Bereich der Restbelastung C entnommen worden seien, habe gezeigt, dass das Material jenem in den nächstgelegenen untersuchten Baggerschlitzten gleiche, das als schwach verschmutzt bewertet worden sei. Bei der Restbelastung C sei deshalb von T-Material auszugehen.

9.2. Die Beschwerdeführerin rügt, dass das angefochtene Urteil sich nur zur Restbelastung C und nicht zur ganzen Auffüllung Nord geäussert habe. Indessen tut die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht keine Anhaltspunkte dar, inwiefern sich der Verschmutzungsgrad des Materials bei der Restbelastung C erheblich von jenem beim übrigen Material der Auffüllung Nord unterscheiden soll. Wenn die Vorinstanz ohne Weiteres von schwach verschmutztem Material (T-Material) nicht nur bei der Restbelastung C, sondern bei der ganzen Auffüllung Nord ausging, ist dies nicht zu beanstanden. Das angefochtene Urteil wurde in dieser Hinsicht auch ausreichend begründet (vgl. dazu BGE 146 II 335 E. 5.1; 142 II 49 E. 9.2; je mit Hinweisen).

9.3. Gestützt auf den für das Bundesgericht damit verbindlichen Sachverhalt ist bei der ausgedehnten Auffüllung Nord einschliesslich der Restbelastung C somit höchstens schwach verschmutztes Material (T-Material) anzunehmen. Der Vorinstanz kann beigespflichtet werden, dass die entsprechende Auffüllung aus heutiger Sicht als Verwertung zu betrachten ist (vgl. oben E. 4.5). Unter diesen Umständen scheidet der Teilbereich des Grundstücks im Bereich der Auffüllung Nord aufgrund der angestellten technischen Untersuchungen als Ablagerungsstandort im Sinne von Art. 2 AltIV aus.

10.

Zusammengefasst dringt die Beschwerde durch. Nur schon wegen des Verschmutzungsgrads des Aushubmaterials bei der Auffüllung Süd (E-Material) war vor der Realisierung des Bauvorhabens der Beschwerdeführerin ein Ablagerungsstandort bei der Parzelle Nr. 3940 gegeben (oben E. 7.1). Deshalb wäre damals ein KbS-Eintrag erforderlich gewesen. Hingegen liegt bei der Auffüllung Süd im Umfang der Restbelastung D kein belasteter Standort mehr vor (oben E. 7.2). Im Hinblick auf die Frage, ob die Auffüllung Fussballplatz als Ablagerung zu qualifizieren war und diese allenfalls mit der Auffüllung Süd im Zusammenhang stand, ist die Angelegenheit an die Vorinstanz zur ergänzenden Abklärung und Neubeurteilung zurückzuweisen. In diesem Rahmen wird sich die Vorinstanz auch mit den Restbelastungen A und B auseinanderzusetzen haben (vgl. oben E. 8). Weiter hat sich ergeben, dass die Auffüllung Nord (inkl. die Restbelastung C) keine Ablagerung, sondern eine Verwertung von schwach verschmutztem Material (T-Material) dargestellt hat (vgl. oben E. 9). Entsprechend den Ergebnissen der Neubeurteilung wird die Vorinstanz den Inhalt der im Streit liegenden, erstinstanzlichen Feststellungsverfügung anzupassen haben.

11.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen (Art. 107 Abs. 2 BGG). Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen, weil dieser für den Kanton Solothurn als früheren Grundeigentümer in Verfolgung von Vermögensinteressen prozessiert hat (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Er hat der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren auszurichten (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 1. September 2020 wird aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur Neubeurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.

Der Beschwerdegegner hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 5'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 25. November 2021

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

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Kessler Coendet