

Rechtliche und technische Voraussetzungen für die Entlassung einer Deponie aus der Nachsorge

Prof. Dr. Wolfgang Klett

Die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für die Entlassung einer Deponie aus der Nachsorge sind zwar im Deponierecht geregelt, gleichwohl verlangt die Erörterung der damit verbundenen Rechtsfragen auch den Blick auf die übrigen Phasen in der Entwicklung einer Deponie. Dies gilt insbesondere auch für den Umgang mit Deponien, bei denen der Abschluss der Nachsorge bereits festgestellt worden ist.

1. Entwicklung des Deponierechts – Anwendungsbereich der DepV 2009

Wurden früher Deponien noch nach Wasserrecht (§ 7 WHG) zugelassen, hat sich dies mit dem Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes am 11.06.1972 geändert. Die Zulassung erfolgte dann auf der Grundlage von § 7 AbfG 1972. Verwaltungsvorschriften zur Konkretisierung der Anforderungen nach dem Stand der Technik wurden dann auf der Grundlage des AbfG 1986 entwickelt¹, ehe noch später die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für Deponien entstanden sind², in deren Folge die Abfallablagerungsverordnung 2001 und zur Umsetzung in nationales Recht die Deponieverordnung 2002 entstanden sind. Dabei war in der parlamentarischen Beratung des Entwurfs für die Deponieverordnung das Erfordernis erkannt worden, wegen des aus verschiedenen Rechtsquellen resultierenden Deponierechts eine integrierte Verordnung schaffen zu müssen. Diesen Erwägungen entspricht die DepV 2009. Der Ansatz zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Deponierechts hat aber auch dazu geführt, dass die Komprimierung der Vorschriften für den Anwender Schwierigkeiten wegen der Komplexität und Differenziertheit der einzelnen Regelungen mit sich bringt.

Die Anforderungen an die Nachsorgephase aus Art. 13 und Anhang III zur DepRL sind in DepV 2002 konkretisiert worden, nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben allerdings nur eingeschränkt gültig für am 16.07.2001 noch nicht stillgelegte Deponien³.

Die Anforderungen nach der DepV 2009 richten sich an Altdeponien (§ 2 Nr. 3 der DepV 2009). Dabei handelt es sich um Deponien, die sich nach dem 16.07.2009 in der Ablagerungs-, Stilllegungs- oder Nachsorgephase befinden.

Für Deponien in der Ablagerungsphase finden sich Regelungen zum Bestandsschutz (§§ 25 Abs. 1, 26 Abs. 1 DepV 2009). Insoweit bleiben in bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen, Plangenehmigungen oder abfallrechtlichen Anordnungen getroffene Festlegungen, auch solche für die Nachsorgephase, weiterhin gültig.

Beide Bestandsschutzregelungen gelten nur für solche Deponien, deren Stilllegungsphase nach dem 01.01.1997 begonnen hat oder nach dem 16.07.2001, einschließlich der

¹ Erste VwV über Anforderungen zum Schutz des Grundwassers bei der Lagerung und Ablagerung von Abfällen 1990, TA Abfall 1991, TA Siedlungsabfall 1993.

² Deponierichtlinie 1999.

³ Erwägungsgrund 25 zur DepRL.

Festlegungen in Planfeststellungsbeschlüssen, Plangenehmigungen oder abfallrechtlichen Anordnungen nach dem 16.07.2001 (§ 1 Abs. 3 Nr. 3a, b DepV 2009). Dies bedeutet, dass bei Beginn der Stilllegungsphase vor diesem Zeitpunkt die DepV 2009 nicht anwendbar ist, mithin keine weiteren Stilllegungs- und Nachsorgemaßnahmen als nach AbfG 1986 i.V.m. TA Abfall bzw. TA Siedlungsabfall Geltung beanspruchen können.

Bestandsschutz genießen weiter Deponien, die am 16.07.2009 durch bestandskräftigen Bescheid endgültig stillgelegt sind (§ 1 Abs. 3 Nr. 3c DepV 2009).

Für Deponien in der Nachsorgephase gelten die insoweit bereits getroffenen bestandskräftigen Regelungen, im Übrigen, soweit solche bestandskräftigen Festlegungen nicht vorhanden sind, gelten die Anforderungen nach der DepV 2009 bei Beginn der Stilllegungsphase nach dem 01.01.1997 oder nach dem 16.07.2001 sowie bei bevorstehender endgültiger Stilllegung nach dem 16.07.2009.

Deswegen ist für jeden Einzelfall zu bestimmen, welche deponierechtlichen Anforderungen dafür jeweils Geltung beanspruchen können.

2. Stilllegung als Schnittstelle zwischen Abfall- und Bodenschutzrecht

Das Pflichtenprogramm des Deponiebetreibers nach der Stilllegungsanzeige ergibt sich unmittelbar aus § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG. Danach sind die Rekultivierung des Deponiegeländes sowie die Durchführung sonstiger erforderlicher Vorkehrungen ebenso wie Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen während der Nachsorgephase vorzunehmen. Diese Pflichten sind vom Inhaber der Deponie zu erfüllen. Dabei handelt es sich um den Deponiebetreiber, der allein tatsächlich und rechtlich in der Lage ist, den Betrieb entsprechend den gesetzlichen Anforderungen zu führen.⁴ In der Vorschrift findet sich ein Hinweis auf die Geltung der Vorschriften des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Nach der gesetzlichen Systematik gilt allerdings ein Vorrang abfallrechtlicher Vorschriften, jedenfalls im Zusammenhang mit der Stilllegung von Deponien. Insoweit beschränkt sich die Verantwortlichkeit auf den Deponiebetreiber. Ihn trifft die Untersuchungspflicht auch bei bloßem Gefahrenverdacht⁵. Im Übrigen, d.h. bei Sicherungsmaßnahmen, folgen die Verpflichteten aus § 4 Abs. 3 BBodSchG⁶.

3. Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen der Nachsorgephase

Diese Maßnahmen dienen dem Zweck, Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu verhindern. Die Maßnahmen umfassen im Einzelnen die Festlegung von Auslöseschwellen und Grundwasser-Messstellen, die Schaffung sonstiger Messeinrichtungen, die Durchführung von Kontrollen und Messungen sowie die Beschreibung von Maßnahmen bei der Überschreitung von Auslöseschwellen (Maßnahmenplan) gemäß §§ 11 Abs. 1, 12 DepV 2009.

⁴ BVerwG, Beschluss vom 22.07.2010 – 7 B 12.10, ZuR 2010, 537 f. (Vorinstanzen: VG Dresden, OVG Bautzen).

⁵ Frenz: KrW-/AbfG, Kommentar; 3. Auflage, § 36; Rn. 23.

⁶ Vgl. Frenz, a. a. O., Rn. 25 ff.

Darüber hinausgehende Informations- und Dokumentationspflichten gemäß § 13 DepV 2009 richten sich auf die Aufbewahrungspflicht des Betriebstagebuches bis zum Ende der Nachsorgephase sowie auf die Unterrichtungspflicht wegen festgestellter nachteiliger Auswirkungen der Deponie auf die Umwelt. Zweifelsfrei lässt sich nicht klären, ob die Pflicht zur Vorlage von Jahresberichten auch noch in der Nachsorgephase Geltung beansprucht, sie gilt jedenfalls bis zum Ende der Stilllegung.

4. Feststellung des Abschlusses der Nachsorgephase

Diese Feststellung setzt den Antrag des Deponiebetreibers voraus sowie eine komplexe Beurteilung der gegenwärtigen und zukünftigen Auswirkungen des Deponiekörpers auf die Umwelt unter Berücksichtigung der dafür maßgeblichen Prüfkriterien. Bei Einhaltung der Prüfkriterien ist die Aufhebung der Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen die Rechtsfolge.

Die Prüfkriterien sind bezogen auf die Gegebenheiten im Einzelfall zu beurteilen. Nach Auffassung des Verfassers erscheinen sie ganz überwiegend erfüllbar, selbst wenn die Voraussetzungen dafür zum Teil erst nach längerer Dauer nach der endgültigen Stilllegung der Deponie erreicht werden dürften. In jedem Fall erscheint die Erfüllung des Prüfkriteriums 8 bei Sickerwasser-Anfall innerhalb der Deponie nur schwer erfüllbar. Die Feststellung unter Berücksichtigung der Prüfkriterien ist nicht von der Dauer der Stilllegungs- und Nachsorgephase abhängig, sondern ausschließlich von der Erfüllung der Prüfkriterien. Insoweit werden die Vorgaben zur Bemessung der Sicherheitsleistung mit einem planmäßigen Nachsorgebetrieb von mindestens 30 Jahren lediglich als Indiz im Sinne der Vorsorge einer finanziellen Absicherung erkannt. Die Feststellung der zuständigen Behörde über das Ende der Nachsorgephase ist eine Ermessensentscheidung. Der Antragsteller hat keinen Anspruch auf eine positive Feststellung. Denn der zuständigen Behörde ist ein Beurteilungsermessen bei der Subsumtion des Sachverhalts unter die Prüfkriterien eingeräumt.

Als Rechtsfolge der Feststellung des Endes der Nachsorgephase ist vorgesehen, dass die Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen aufgehoben werden.

5. Fortdauer der behördlichen Überwachung

Sind von dem Deponiebetreiber die Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen nach dem Ende der Nachsorgephase nicht fortzuführen, bedeutet dies nicht, dass die Deponie keiner weiteren behördlichen Überwachung unterliegt. Zwar findet sich dafür unmittelbar in dem Deponierecht keine Vorschrift, allerdings lässt sich dies mittelbar aus den in der Nachsorgephase geltenden Ermächtigungsgrundlagen ableiten. Insoweit wird auf § 36 Abs. 2 S. 2 KrW-/AbfG und auf § 12 Abs. 5 DepV 2009 Bezug genommen. Deren Anwendbarkeit in der sich an die Nachsorgephase anschließenden Zeit ist nicht ausgeschlossen.

Zuständig für die behördliche Überwachung solcher Deponien nach der Nachsorgephase ist z. B. in Nordrhein-Westfalen die untere Umweltschutzbehörde, dies sind die Kreise und kreisfreien Städte. Im Freistaat Sachsen ist die Landesdirektion sowohl für Maßnahmen nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG als auch für die Überwachung der Deponien sowie den Vollzug der Vorschriften des Deponierechts in der jeweils geltenden Fassung zuständig (§ 2 Abs. 1 Nr. 4

AboZuVO vom 26.06.2008)⁷. Die jeweils zuständige Behörde dürfte auch über die für die Deponie maßgeblichen Unterlagen und Dokumentationen verfügen.

6. Haftung bei abgeschlossenen Deponien

Das Ende der Nachsorgephase stellt nur das Ende der Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen des Deponiebetreibers dar. Adressat der Ermächtigungsgrundlagen in § 36 Abs. 2 S. 2 KrW-/AbfG und in § 12 Abs. 5 DepV 2009 ist weiterhin der Deponiebetreiber. Dies gilt jedenfalls für Untersuchungsmaßnahmen. Darüber hinausgehende Maßnahmen richten sich an die Verpflichteten nach § 4 Abs. 3 BBodSchG. Danach kommen als Verpflichtete der Verursacher (Deponiebetreiber), der Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt in Betracht.

Insoweit ist festzustellen, dass es eine Haftungsbeschränkung durch Verjährung von Eingriffsbefugnissen im öffentlichen Recht grundsätzlich nicht gibt. Die Übertragung des Grundsatzes der regelmäßigen Verjährungsfrist von 30 Jahren (§ 195 BGB) auf öffentlich-rechtliche Eingriffsbefugnisse wird wegen des vermögensrechtlichen Charakters solcher Ansprüche auf Vorsorge- und Sanierungsmaßnahmen in der Literatur allerdings erwogen. Als Anhaltspunkt wird auf § 17 Abs. 4a BImSchG Bezug genommen, der für die Nachsorgepflicht stillgelegter Anlagen eine 10-Jahresfrist vorsieht.

Die Übertragung solcher Überlegungen auf die abfallrechtlichen Nachsorgeanordnungen sind von der Rechtsprechung jedoch abgelehnt worden⁸. Danach sei grundsätzlich von einer zeitlich unbefristeten Inanspruchnahme des Deponiebetreibers auszugehen, die allerdings ein Korrektiv durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfahre. Insoweit stelle die 10-Jahresfrist einen Anhaltspunkt dar. Diese Entscheidung ist vermutlich unter Außerachtlassung der nach Art. 10 DepRL geltenden Vorgaben für die Kalkulation von Deponiekosten ergangen.

Andere Erwägungen, wie etwa der Ausschluss der Verantwortlichkeit des Deponiebetreibers wegen der genehmigungskonformen Ablagerung von Abfällen aus Gründen der Legalisierungswirkung werden wegen des lediglich eingeschränkten Bestandsschutzes im Abfallrecht verworfen.

Dem verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot wird bei der Berücksichtigung des Bestandsschutzes einerseits und der Ausgestaltung des Anwendungsbereichs der Anforderungen an die Nachsorgephase andererseits Rechnung getragen.

Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz bei der Altlastenhaftung des Zustandsstörers auf den Verkehrswert des Grundstücks⁹ ist auf den Deponiebetreiber nicht übertragbar. Denn danach müssten die eine Sanierungspflicht auslösenden Umstände außerhalb seiner Verantwortungssphäre liegen. Dies ist gerade nicht der Fall. Vielmehr hat der Verhaltensstörer grundsätzlich für sein Gefahr verursachendes Handeln einzustehen¹⁰.

⁷ GVBl. S. 457.

⁸ Siehe BVerwG, Beschluss vom 06.05.1999 – 7 B 142/97, NvWZ 1999, 1000 f.

⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.02.2000 – 1 BvR 242/91 und 1 BvR 315/93, BVerfGE 102, 1 ff.

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 31.08.2006 – 7 C 3/06 – BverwG 126, 326 ff.

Somit bleibt zusammenfassend hinsichtlich einer möglichen Haftungsbeschränkung des Deponiebetreibers der Befund, dass lediglich Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit dafür geeignet erscheinen.

7. Deponie – Eine unendliche Geschichte

Wenn damit festzustellen ist, dass die Nachsorgepflichten zwar endlich, die Haftung des Deponiebetreibers nur eingeschränkt begrenzt ist, stellt sich die Frage der Zumutbarkeit seiner unbegrenzten Haftung für Auswirkungen auf die Umwelt.

Insoweit ist in den Blick zu nehmen, dass auch bei dem privatnützigen Betrieb einer Deponie damit zugleich gemeinnützige Aufgaben wahrgenommen werden. Auch soweit der Betrieb der Deponie im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Planungsentscheidung erfolgt, ist damit in Kauf genommen worden, dass sich zwangsläufig Auswirkungen auf die Umwelt ergeben werden. Selbst wenn die Kalkulation der Deponiekosten (Art. 10 DepRL) und deren Sicherung von einem ordentlichen Kaufmann durchgeführt worden sind, ist davon auszugehen, dass der tatsächliche Aufwand für die Deponie von Beginn bis in die unbefristete Zukunft nicht abschätzbar sind.

Deswegen sollten nochmals Lösungsansätze aufgegriffen werden, die wie im Bodenschutzrecht das schutzwürdige Vertrauen des Verhaltensstörers zur Begrenzung seiner Haftung anerkennt¹¹.

¹¹ Vgl. § 4 Abs. 5 S. 2 BBodSchG.

