

Rechtliche Fragen zur Nachsorge und der gleichzeitigen Nachnutzung von Deponien

Rechtsanwalt Dr. Achim Willand, GGSC Berlin

1 Einleitung

Zum 31. Mai 2005 waren zahlreiche Deponien stillzulegen. An diesem Tag endete die auf 12 Jahre bemessene Übergangsfrist, welche die Technische Anleitung Siedlungsabfall aus dem Jahr 1993 für den Weiterbetrieb von Deponien nach altem technischen Standard zugelassen hatte. Seither ist es nicht mehr möglich, organische Abfälle ohne Vorbehandlung zu deponieren. Dies zwingt öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, Abfallbesitzer und Abfallerzeuger zur Vorbehandlung und Verwertung der Abfälle in biologisch-mechanischen Abfallbehandlungsanlagen oder zur energetischen Verwertung in modernen Müllheizkraftwerken und zur Schließung vieler Altdeponien. Ab dem 1. Juni 2005 hat daher die Zahl der im Ablagerungsbetrieb befindlichen Deponien noch einmal deutlich abgenommen.

Für Deponiebetreiber, Grundstückseigentümer und Planungsträger stellt sich in dieser Situation die Frage, unter welchen Bedingungen eine wirtschaftlich sinnvolle Nachnutzung von Deponien abfallrechtlich möglich ist und welche rechtlichen Vorgaben ggf. zu beachten sind. Der Nachsorgezeitraum, der sich an die Durchführung der Stilllegungsmaßnahmen anschließt, kann sich über mehrere Jahrzehnte erstrecken – unter den geltenden Standards (§ 13 DepV) bei typischen Siedlungsabfalldeponien nach aktuellen Forschungsergebnissen über viele Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte. Unter anderem aus diesem Grunde strebt der Entwurf für eine Integrierte Deponieverordnung – IDepV deutliche Änderungen am bisherigen Stilllegungs- und Nachsorgemodell von DepV/TASi an. Die Nachnutzung von Deponien wird deshalb typischerweise während der Nachsorgephase aufgenommen. Thema des Vortrages sind die rechtlichen Anforderungen an die Verträglichkeit von Deponienachsorge und -nachnutzung. Ebenfalls relevant sind die Anforderungen an die Nachnutzung bei den Zehntausenden bereits vor längerer Zeit stillgelegten Deponien sowie bei Altablagerungen.

2 Typische Nachnutzungen

Planvorgaben aus der Zeit vor dem Abfallrecht räumten der land- und forstwirtschaftlichen Folgenutzung von rekultivierten Deponien den Vorrang ein. Technische oder gewerbliche Einrichtungen kamen dagegen als Nachnutzung kaum in Betracht. Mittlerweile hat sich dies geändert. Das Spektrum möglicher Folgenutzungen ist in der Praxis groß.

Die einfachste Art stellt dabei eine reine Sukzessionsfläche dar, bei der sich die Pflanzen- und Tierwelt nach Belieben entwickeln können.

Nicht selten werden auf ehemaligen Deponien auch Naherholungsgebiete (Freizeit- und Erholungspark) geplant. Die Landesgartenschau in Leverkusen wurde auf dem Gelände einer ehemaligen Industriemülldeponie angelegt.

Häufig nutzen abfallwirtschaftliche Betriebe ehemalige Deponiegrundstücke, z.B. für Behandlungsanlagen oder Zwischenlager. Immer üblicher wird auch die Nutzung von Deponien als „Energieberg“ mit Gasverwertung, Windkraftnutzung und Solarstromgewinnung. So werden Biogasanlagen errichtet, mit denen die Nebenanlagen der ehemaligen Deponie (Abfallannahme, Waage etc.) und die Deponiegasverwertungsanlage weitergenutzt werden können.

Welche Nachnutzung für eine bestimmte Deponie am besten geeignet ist, hängt letztlich von einer Vielzahl unterschiedlicher örtlicher, zeitlicher und wirtschaftlicher Aspekte ab: Wesentlich ist beispielweise, wie die Deponie hinsichtlich Verkehr, Energie und Wasser erschlossen ist, ob die Flächen für die geplante Nutzung groß genug und technisch geeignet sind, ob die erforderlichen Investitionen finanziert werden können, in welcher Stilllegungs- bzw. Nachsorgephase sich die Deponie befindet, ob die Flächen eben oder geneigt sind und ob mit Setzungen, Rutschungen, Ausgasungen oder Sickerwasseraustritt zu rechnen ist.

3 Die generelle Zulässigkeit der Nachnutzung von Deponien

Das KrW-/AbfG schweigt zu der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Nachnutzung von Deponien zulässig ist.

Die DepV setzt jedoch voraus, dass Deponien einer Nachnutzung zugeführt werden. So bestimmt § 13 Abs. 5 Nr. 4 DepV als Voraussetzung für die Entlassung von Deponien aus der Nachsorge nach § 36 Abs. 5 KrW-/AbfG, dass die Oberflächenabdichtung und die Rekultivierungsschicht in einem funktionstüchtigen und stabilen Zustand sind, „der durch die derzeitige und geplante Nachnutzung nicht beeinträchtigt werden kann“. Auch Anhang 5 DepV (Anforderungen an die Rekultivierungsschicht für oberirdische Deponien) geht von der grundsätzlichen Möglichkeit einer Nachnutzung der Deponie nach erfolgter Rekultivierung aus. Danach kann für den Fall, dass es die „angestrebte und zulässige Folgenutzung“ erfordert, die Rekultivierungsschicht durch eine auf die entsprechende Nutzung abgestimmte Überdeckung mit gleichwertiger Schutzwirkung ersetzt werden.

Die IDepV (Entwurf/BMU 17.10.2007) stellt in Anhang 1 Nr. 2.3 Anforderungen an die Rekultivierungsschicht, die abhängig von der Nutzung der Deponieoberfläche sind. So muss das eingesetzte Material bei einer Nutzung der Fläche für Siedlung und Erholung oder Land-/Forstwirtschaft den Anforderungen des § 12 BBodSchV entsprechen (Vorsorge, Anforderungen/-werte).

4 Die rechtlichen Anforderungen an eine Nachnutzung von Deponien

Klärungsbedürftig sind der Zeitpunkt, von dem an eine Nachnutzung realisiert werden kann, sowie die verfahrens- und materiellrechtlichen Anforderungen, die zu berücksichtigen sind.

4.1 Realisierungszeitpunkt für die Nachnutzung

Den abfallrechtlichen Vorschriften ist nicht zu entnehmen, von welcher Phase an – Ablagerungsbetrieb, Stilllegungsbetrieb, Nachsorge – die Nachnutzung frühestens beginnen kann. Insbesondere ist den abfallrechtlichen Vorschriften weder explizit noch mittelbar zu entnehmen, dass erst nach „Entlassung“ der Deponie aus der abfallrechtlichen Überwachung – also nach Abschluss der Nachsorgephase gemäß § 36 Abs. 5 KrW-/AbfG – die Nachnutzung aufgenommen werden könnte. Die abfallrechtlichen Vorschriften stehen auch einer Aufnahme der Nachnutzung vor endgültiger Stilllegung der Gesamtdeponie im Sinne von § 36 Abs. 3 KrW-/AbfG nicht grundsätzlich entgegen. Gerade weil sich die Stilllegung und insbesondere die Nachsorge über längere Zeiträume hinziehen können – § 19 Abs. 3 DepV ist zu entnehmen, dass nach Auffassung des Verordnungsgebers der Nachsorgezeitraum ca. 10–30 Jahre betragen könnte – dürfte eine Nachnutzung grundsätzlich bereits ab dem Zeitpunkt in Betracht kommen, in dem der Ablagerungsbetrieb eingestellt wird, also mit dem Ende der Ablagerungsphase für den jeweiligen Deponieabschnitt im Sinne von § 2 Nr. 2 DepV. Auch nach Sinn und Zweck der abfallrechtlichen Vorgaben ist gegen die Aufnahme der Nachnutzung nichts einzuwenden, soweit diese die ordnungsgemäße Stilllegung und Nachsorge nicht gefährdet. In diesem Zusammenhang sind die nachstehend erörterten verfahrensrechtlichen und materiellrechtlichen Anforderungen zu beachten.

4.2 Verfahrensrechtliche Vorgaben

In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind zwei Aspekte zu beachten.

4.2.1 Änderung des Planfeststellungsbeschlusses

Nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG bedürfen nicht nur die Errichtung und der Betrieb von Deponien, sondern auch wesentliche Änderungen einer solchen Anlage oder ihres Betriebes der Planfeststellung durch die zuständige Behörde. Ob eine Änderung vorliegt, ist anhand des Planfeststellungsbeschlusses zu beurteilen. Dabei ist zu beachten, dass die abfallrechtliche Zulassung keine Global-Genehmigung ist, die dem Deponiebetrieb lediglich einen allgemeinen Rahmen setzt. Der Detaillierungsgrad der abfallrechtlichen Zulassung ist in der Regel hoch, so dass viele tatsächliche Änderungen des Anlagenbestandes und des Betriebes zugleich auch Änderungen im Sinne von § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG sind. Nur „wesentliche“ Änderungen sind jedoch planfeststellungsbedürftig. Dies wird für den Fall angenommen, dass die Änderung die Genehmigungsfrage neu aufwirft. Entscheidend ist also, ob die Änderung ihrer Art nach genehmigungsrelevante Auswirkungen haben kann.

In technisch-betrieblicher Hinsicht finden im „Leben“ einer Deponie grundlegende Änderungen statt (sukzessive Verfüllung, Übergang in die Stilllegungsphase etc.). Diese sind aber nach Auffassung des Verfassers keine Änderungen i.S.d. § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG, weil diese Entwicklungsschritte jeder unmittelbar angelegt sind in den deponierechtlichen Vorschriften. Bei der Zulassung der Deponie ist von vornherein klar, dass sie allmählich verfüllt und hinterher stillgelegt wird. Für die Stilllegung existieren besondere technische Anforderungen (insbesondere § 12 DepV) und ein besonderes Verfahren – Stilllegungsanzeige/-konzept nach § 36 Abs. 1, Stilllegungsanordnung nach § 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG. Es ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen, für die Stilllegung ein eigenes Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Dies wäre auch unzweckmäßig, weil einerseits zu

Dr. Achim Willand

C:\Dokumente und Einstellungen\kilchert\Eigene Dateien\HTWK\Deponiefachtagung\4.Lepziger

Deponiefachtagung\Referenten\Beiträge für Tagungsband13_Willand rechtl. Fragen\13_Willand_rechtl-Fragen.doc

der Stilllegung der Deponie weder eine rechtliche noch sachliche Alternative besteht und andererseits die Anforderungen an die Stilllegung hochgradig standardisiert und im Detail in der DepV usw. geregelt sind. Wie die Stilllegung selbst, so sind auch (spätere) Änderungen des Stilllegungskonzepts (z. B. der Oberflächenabdichtung oder der Rekultivierung) nach Auffassung des Verfassers keine „Änderungen“ i.S.v. § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG, sondern ebenfalls Änderungen, die im Verfahren nach § 36 Abs. 1 und Abs. 2 KrW-/AbfG abzuwickeln sind.

Dementsprechend verweisen die Deponiezulassungen bzw. Planfeststellungen in der Praxis zur Stilllegung und Nachsorge meist auf die technisch-betrieblichen Anforderungen von DepV/TASi, treffen aber nur vereinzelt eigene Regelungen. Die Art der Nachnutzung gehört gleichfalls nicht zum obligatorischen Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses, es ist in der Praxis auch nicht üblich, hierzu – Jahrzehnte zuvor – Festlegungen zu treffen. Nur wenn die Planfeststellung ausnahmsweise Festlegungen zur Nachnutzung oder zur Stilllegung enthält und sich im Zuge der Nachnutzung wesentliche Änderungen hieran ergeben, wird eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses notwendig sein.

Überdies ist jeweils zu prüfen, ob die Nachnutzung im Einklang mit der fachplanerischen Zweckbindung der Deponie durch einen Planfeststellungsbeschluss/eine Plangenehmigung steht (sog. „Fachplanungsprivileg“, § 38 BauGB). Eine anderweitige Nachnutzung ist daher, soweit sie in der Deponiezulassung nicht von vornherein angelegt ist, von der Planfeststellungs-/Genehmigungsbehörde (d. h. Abfallbehörde) daraufhin zu prüfen, ob sie mit der fachplanerischen Zweckbindung als Deponie kollidiert. In der Regel ist dies nicht der Fall, weil Verfüllung, Stilllegung und Rekultivierung nebst Wiedereingliederung in die Landschaft oder Nachnutzung zum rechtlich vorbestimmten „Schicksal“ jeder Deponie gehören. An die Stilllegung jeder Deponie schließt sich insofern eine anderweitige Nutzung an. Es kann deshalb nur darum gehen, ob die konkrete Art der Nachnutzung unter den standörtlichen Verhältnissen mit der Deponie verträglich ist; dies beurteilt sich nach den einschlägigen verfahrens- und materiell-rechtlichen Vorschriften (vgl. nachfolgend).

4.2.2 Weitere Genehmigungserfordernisse

Darüber hinaus kann sich aus den sonstigen gesetzlichen Vorschriften das Erfordernis einer zusätzlichen fachrechtlichen – beispielsweise baurechtlichen, immissionsschutzrechtlichen oder wasserrechtlichen – Genehmigung für die Nachnutzung ergeben. In diesem Fall erfolgt die Zulassung konkreter Nachnutzungen durch die dafür zuständigen Behörden. Denn eine integrierte Anlagenehmigung, die alle Anlagen erfassen würde, die im Verbund mit einer Deponie auf ausgewiesenen Deponieflächen denkbar sind, ist nach geltendem Recht nicht vorgesehen (näher 4.4).

4.3 Materielle Anforderungen

Beurteilungsmaßstab für die Nachnutzung: das Wohl der Allgemeinheit darf nicht beeinträchtigt werden, insbesondere muss sichergestellt werden, dass Gefahren für die in § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG genannten Schutzgüter nicht hervorgerufen werden können. Dies bedeutet einerseits, dass die geplante Nachnutzung nicht mit Auswirkungen auf die Deponie verbunden sein darf, die zu Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit führen können. Das Vorhaben wird andererseits nach den einschlägigen baurechtlichen oder

immissionsschutzrechtlichen Vorschriften nur genehmigungsfähig sein, wenn von der (ehemaligen) Deponie keine unverträglichen Auswirkungen ausgehen (z. B. Setzungen).

Bei der Nachnutzung des Deponiekörpers ist es wichtig, dass

- die Oberflächenabdichtung nicht beschädigt wird (z.B. durch Gründungsarbeiten),
- die Funktionsfähigkeit der Wasserhaushaltsschicht und Rekultivierungsschicht nicht beeinträchtigt wird,
- die Standsicherheit nicht gefährdet wird (z.B. durch Auflast).

Die Bauausführung muss ggf. auf die standörtlichen Bedingungen eingestellt werden, so dass einerseits die deponietechnischen Barrieren funktionsfähig bleiben und andererseits das Bauwerk (ggf. am Hang des Deponiekörpers, z.B. Solaranlagen) standsicher ist (Setzungen, Flachgründung).

Bei Bewuchsänderungen im Zuge der Nachnutzung sind ebenfalls die Auswirkungen auf die deponietechnischen Barrieren und auf den Wasserhaushalt zu prüfen (z.B. Durchwurzelungstiefe).

Selbstverständlich dürfen die für die ordnungsgemäße Stilllegung und Nachsorge in Betrieb zu haltenden Anlagen nicht in ihrer Funktionsfähigkeit gestört werden (z.B. Deponiegasfassung und -verwertung, Sickerwasserfassung und -verwertung).

4.4 Verfahrensgestaltung

Sofern die Nachnutzung Änderungen an einer bereits aufgetragenen Oberflächenabdichtung oder Rekultivierungsschicht oder am Bewuchs bedingt, muss der Deponiebetreiber zunächst aus abfallrechtlicher Sicht eine Änderung der Stilllegungsanordnung nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG herbeiführen. Die Abfallbehörde prüft in diesem Zusammenhang, ob die Änderungen mit den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Stilllegung im Einklang stehen und passt die Stilllegungsanordnung ggf. entsprechend an.

Im jeweiligen Genehmigungsverfahren für die Nachnutzung (z.B. Baugenehmigungsverfahren, BImSchG-Verfahren) ist zu prüfen, ob Einwirkungen auf die Deponie mit der Folge von Allgemeinwohlbeeinträchtigungen zu befürchten sind. Nutzungen im Umfeld des Deponiekörpers haben regelmäßig keine relevanten Auswirkungen (allenfalls bei Änderungen/Beschädigungen von deponietechnischen Anlagen, z.B. Sickerwasserfassung/Ableitung). Die Abfallbehörde ist nach den einschlägigen Vorschriften in diesen Genehmigungsverfahren zu beteiligen, um sicherzustellen, dass von dem Vorhaben keine unverträglichen Auswirkungen auf die Deponie ausgehen. In der Zulassung für die Nachnutzung (Baugenehmigung, BImSchG-Genehmigung) sind ggf. Auflagen und Bedingungen aufzunehmen, mit denen sichergestellt wird, dass bei laufender Nachnutzung die Nachsorgeaufgaben (z. B. Monitoring) und die Kriterien für die Entlassung aus der Nachsorge (§ 13 Abs. 5 DepV) erfüllt werden können.

Die Kompatibilität zwischen Nachsorge und Nachnutzung kann also ohne weiteres über die fachgesetzlichen Genehmigungsverfahren für die Nachnutzung sichergestellt werden. Hierzu gibt es jedoch eine Alternative: Auch wenn weder der Übergang in die Stilllegung noch die Aufnahme der Nachnutzung (nach Auffassung des Verfassers) meist keine planfeststellungsbedürftige (wesentliche) Änderung der Deponie ist, ist die Abfallbehörde rechtlich nicht daran gehindert, nach entsprechender Behördenabstimmung ein Planfeststellungs-/genehmigungsverfahren für die Zulassung der Nachnutzung – ggf. in Verbindung mit Änderungen der Oberflächengestaltung oder der Regulierung des

Dr. Achim Willand

C:\Dokumente und Einstellungen\kilchert\Eigene Dateien\HTWK\Deponiefachtagung\4.Leipziger

Deponiefachtagung\Referenten\Beiträge für Tagungsband13_Willand rechtl. Fragen\13_Willand_rechtl-Fragen.doc

Wasserhaushalts der Deponie – als „Trägerverfahren“ durchzuführen. Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung/-genehmigung, die auch die Zulassung für die Nachnutzung einschließt und die „Regie“ der Abfallbehörde kann – je nach Fallgestaltung – durchaus von Vorteil sein.

4.5 Zusammenfassung

Eine Nachnutzung ist aus deponierechtlicher Sicht zulässig, wenn ihr die Deponiegenehmigung (Planfeststellung) nicht entgegensteht und die Nachnutzung die Funktionsfähigkeit der für die ordnungsgemäße Stilllegung und Nachsorge erforderlichen Vorkehrungen und Anlagen (insbesondere Oberflächenabdichtung, Wasserhaushaltsschicht, Rekultivierungsschicht, Deponiegasfassung und -verwertung, Sickerwasserfassung, -reinigung und -ableitung) nicht beeinträchtigt. Diese Aspekte werden im jeweils durchzuführenden Genehmigungsverfahren für die Nachnutzung (z.B. baurechtliches oder immissionsschutzrechtliches Verfahren) geprüft, an dem die Abfallbehörde beteiligt wird. Nach dem Entwurf der IDepV (Entwurf) ist die Gestaltung der Rekultivierungsschicht mehr als bisher an der Art der Nachnutzung auszurichten.