



Kopp-Assemacher & Nusser

UMWELT PLANUNG PRODUKTE

Aktuelle Rechtsfragen für Deponieplanfeststellungsverfahren

Rechtsanwalt Gregor Franßen, EMLE

Kopp-Assemacher & Nusser Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

InWesD – Jubiläumsveranstaltung 15 Jahre InWesD

Berlin, 08.11.2019



AGENDA/GLIEDERUNG

- A. Planrechtfertigung
- B. Standortalternativen-Prüfung
- C. Deponieplanung und Landschaftsplanung
- D. Sicherheitsleistung

Planfeststellung für Deponien

Überblick Prüfungsschema

Formelle Rechtmäßigkeit

- Zuständigkeit
- Verfahren: Planfeststellungsverfahren (§ 35 II KrWG, §§ 72 ff. VwVfG)
- Form: PFB (VA), schriftlich, Begründung, Zustellung/öff. Bekanntmg.

Materielle Rechtmäßigkeit

- Planrechtfertigung: Zielkonformität und Bedarfsdarlegung
- planungsrechtliche Bindungen
- Planungsleitsätze: Einhaltung verbindlicher Rechtsvorgaben
- Abwägung

Planrechtfertigung für Deponien Entwicklung durch das BVerwG

■ BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 – IV C 21.74

- Entscheidung zum Fernstraßenrecht
- Ausgangspunkt: Planfeststellungsbehörde steht Gestaltungsfreiheit zu
- aber: Planung
 - greift rechtsgestaltend in individuelle Rechtspositionen Dritter ein
 - ist Grundlage für ggf. notwendig werdende Enteignungen
- daher: Plan bedarf einer auch vor Art. 14 GG standhaltenden Rechtfertigung
- Inhalt der Rechtfertigung:
 - für Vorhaben besteht nach fachrechtlichen Zielen ein Bedürfnis
 - Konkret geplante Maßnahme ist danach objektiv erforderlich
- ➔ Anforderung 1: **Zielkonformität** Wirklichung der fachrechtlichen öffentlichen Belange ausgerichtet sein
- ➔ Anforderung 2: **Bedarfsdarlegung** Vorhabens muss erforderlich sein (beachtliche öffentliche Belange für Vorhaben)

Planrechtfertigung für Deponien Zielkonformität (1)

- **Abfallentstehung = Entsorgungsbedürfnis**
- **Entsorgungsbedürfnis = öffentliches Interesse**
 - irrelevant, ob: Entsorgung ör oder privatrechtlich organisiert
 - BVerwG, Urt. v. 09.03.1990 – 7 C 21.89:
 - Deponiezulassung auch bei privaten Deponiebetreibern (auch) aus Allgemeinwohlgründen
 - auch wenn örE zu beseitigende Abfälle ausgeschlossen hat
 - trotz Ausschluss besteht öffentliches Entsorgungsinteresse
- **Fehlende Planrechtfertigung wegen Abfallhierarchie?**
 - in aller Regel: nein
 - Untersuchungsgrundsatz:
 - Behörde müsste „Verwertungsnachweis“ führen
 - Vorhabenträger muss keinen „Beseitigungsnachweis“ führen

Planrechtfertigung für Deponien Zielkonformität (2)

OVG NRW, Urt. v. 11.09.2018 – 20 D 79/17.AK

- Schaffung von Ablagerungsmöglichkeit für DK I-Abfälle steht im Einklang mit den Zielen der Kreislaufwirtschaft (§ 1 KrWG)
- Beseitigung von Abfällen durch Deponierung in zweckentsprechend ausgestatteten Anlagen gehört unter Berücksichtigung der Abfallhierarchie (§ 6 KrWG) zu gesetzlich anerkannten Maßnahmen der Kreislaufwirtschaft
- zu DK I-Abfällen gehören mineralische Massenabfälle, die in erheblichem Umfang anfallen und lediglich in Teilmengen verwertet werden
- speziell auf DK I-Abfälle zugeschnittene Deponie trägt Unterscheidung der Zuordnungskriterien und der hieran ausgerichteten Anforderungen zur Gewährleistung des Wohls der Allgemeinheit Rechnung (Deponieklassen)
- Ablagerung von DK I-Massenabfälle auf DK II-Deponien abzulagern, würde höherwertigen knappen Deponieraum ohne tragfähigen Grund verbrauchen

Planrechtfertigung für Deponien Bedarfsdarlegung

7 Merksätze

- **1. Künftige Entwicklungen können prognostiziert werden**
- **2. Unsicherheiten dürfen berücksichtigt werden**
- **3. Schaffen von Wettbewerb bei privaten Entsorgungsstrukturen**
- **4. Bedarfsbetrachtung darf überörtlich sein**
- **5. räumlicher Betrachtungsbereich (Inlandsautarkie)**
- **6. zeitlicher Betrachtungsbereich (Prognose 20/50 Jahre zulässig)**
- **7. keine weiteren Detailbetrachtungen erforderlich**

Planrechtfertigung für Deponien Bedarfsdarlegung: Schleswig-Holstein (1)

Umweltministerium Schleswig-Holstein:

„Hilfestellung für den Nachweis des Bedarfs an neuen Deponiekapazitäten in Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren nach § 35 Absatz 2 und 3 KrWG“ (August 2018)

- Erwartung, dass öRE neue Deponiekapazitäten planen
- Bedarfsnachweis ist auch erforderlich, um mit Blick auf die Abwägung das öffentliche Entsorgungsinteresse gewichten zu können
- Bedarfsnachweis sollte möglichst frühzeitig erfolgen
- Bedarfsnachweis ist auch bei Deponieerhöhungen nötig
- Vorgehensweise für Bedarfsnachweis im Einzelfall
 - Ausgangspunkt: AWP und Bedarfsstudie für SH aus 2014
 - Konkretisierung: regional für Deponiestandort und abfallspezifisch für Deponieklasse und Annahmekatalog
 - wesentlich bei Erweiterungen bestehender Standorte: bisherige Ablagerungsmengen

Planrechtfertigung für Deponien Bedarfsdarlegung: Schleswig-Holstein (2)

- weitere fachliche Einschätzungen zu Entwicklungen (verschärfte Anforderungen an Verwertung, Genehmigungen für Verfüllungen, konjunkturelle Entwicklung / Baukonjunktur etc.)
- Beschreibung Einzugsgebiet
- Transportentfernungen zu Schwerpunkten des Abfallaufkommens
- privater Vorhabenträger:
 - alleine privatwirtschaftliches Interesse eines Deponiebetreibers reicht nicht
 - stattdessen: konkreter Bedarf insbesondere für „ausgeschlossene“ Abfälle, Entsorgungsverträge mit öRE [Vorsicht!]
 - Beurteilung allgemeinwohlschädlicher Konkurrenzsituationen [Vorsicht!]
- öRE als Vorhabenträger:
 - Auswertung von Abfallwirtschaftskonzepten
 - Erleichtert bei Kooperation mehrerer öRE
- DK 0 / I: Auslaufen von Verfüllungen im Einzugsgebiet; geringe Transportentfernungen

Planrechtfertigung für Deponien Bedarfsdarlegung: Rechtsprechung

OVG NRW, Urt. v. 11.09.2018 – 20 D 79/17.AK

- DK I-Bedarfsanalyse von 2014 stützt Bedarfsdarlegung insbesondere für DK I-Deponien
- DK I-Bedarfsanalyse von 2014 ist nutzbar:
 - es liegt kein neueres Material vor
 - Bedarfsanalyse beruhte auf mehrjährigen Ablagerungsdurchschnitten von DK I-Deponien
 - etwa 15-jähriger Prognosehorizont
- Bedarfsprognose ist unumgänglich mit Unwägbarkeiten verbunden: entscheidend ist, ob hinzunehmendes Ausmaß überschritten ist
- mehrjährige Entsorgungssicherheit ist nur dann gegeben, wenn verlässlich verfügbare und mengenmäßig „auf der sicheren Seite“ liegende Ablagerungskapazitäten ununterbrochen zur Verfügung stehen
- gilt erst recht, wenn öRE für Bedarf grds. keine Deponiekapazitäten schaffen

Prüfung von Standortalternativen UVPG und Planerische Abwägung

§ 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UVPG (vgl. auch Anlage 4 Nr. 2 UVPG):
„Beschreibung der vernünftigen Alternativen, die für das Vorhaben und seine spezifischen Merkmale relevant und vom Vorhabenträger geprüft worden sind“

- keine Pflicht aus UVPG zur Alternativenprüfung (OVG NRW, Urteil vom 11.09.2018 – 20 D 79/17.AK)
- Bestätigt (für die UVP-Richtlinie) durch: EuGH, Urteil vom 07.11.2018 (Rs. C-461/17)
- aber: Pflicht kann sich (nur) aus dem Fachrecht ergeben

Planerische Abwägung

- Behörde muss ggf. Alternativen prüfen
- nur bei sich aufdrängenden Standortalternativen

Prüfung von Standortalternativen Rechtsprechung (1)

OVG Koblenz, Urt. v. 13.04.2016 – 8 C 10674/15

- Behörde muss sich ernsthaft anbietende Alternativlösung berücksichtigen und in Abwägung einstellen
- Prüfung von Standortalternativen entbehrlich, wenn Deponievorhaben an **vorhandenem Deponiestandort** errichtet werden soll

OVG Lüneburg, Urt. v. 04.07.2017 – 7 KS 7/15

- Pflicht zur Alternativenprüfung auch bei privatem Vorhabenträger, der auf **eigenen Flächen** plant
- Umstand, dass Flächen an anderen Standorten zivilrechtlich (noch) nicht verfügbar sind, ist kein unüberwindbares Hindernis
- Frage von Alternativstandorten muss erkannt und abgearbeitet werden

Prüfung von Standortalternativen Rechtsprechung (2)

BVerwG, Urt. v. 12.07.2018 – 7 B 15.17 (zu OVG Lüneburg, 04.07.2017)

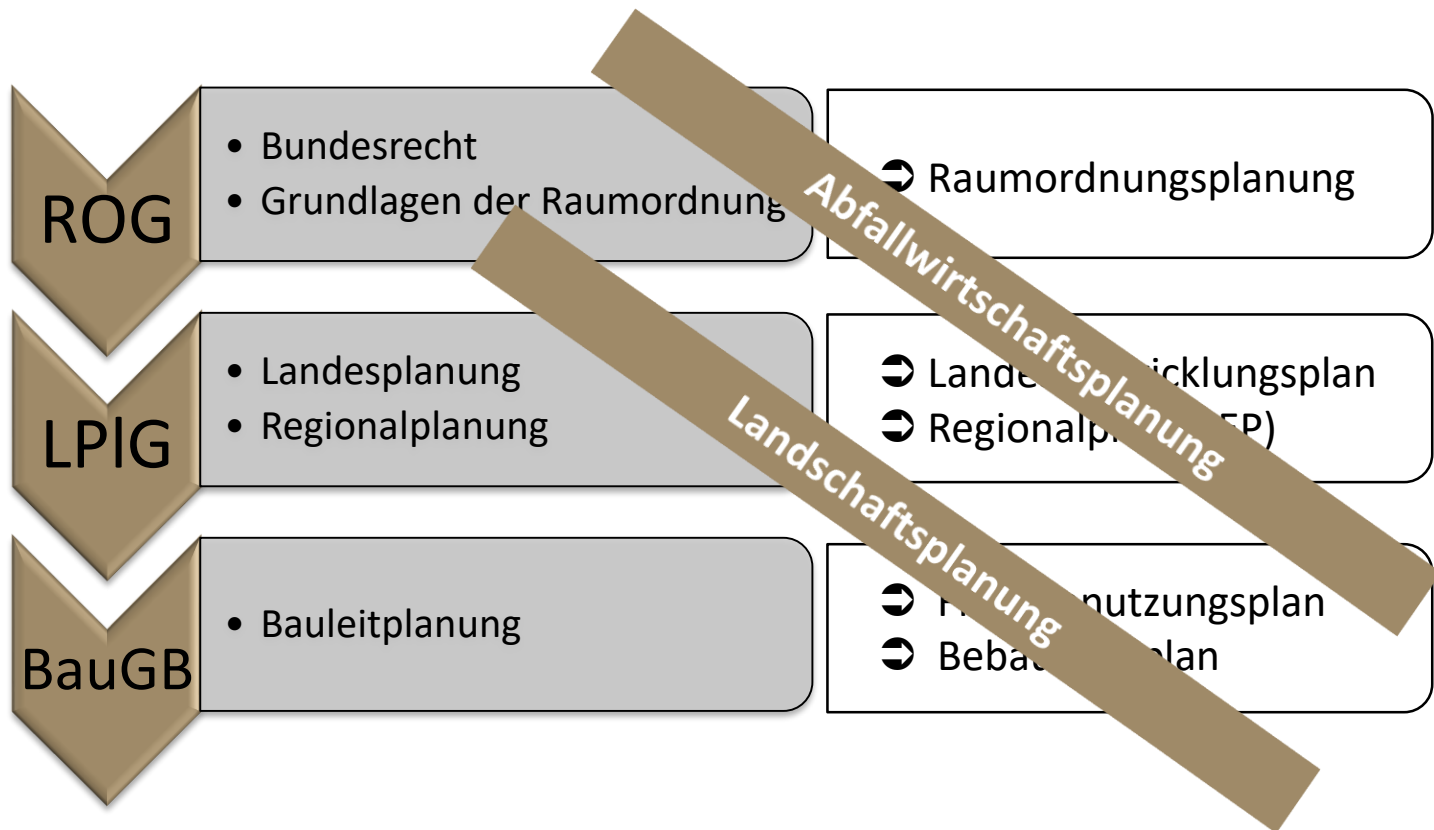
- Abwägungsgebot verlangt, dass die von Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden
- dabei müssen auch sich ernsthaft anbietende Alternativlösungen bei der Zusammenstellung des abwägungserheblichen Materials berücksichtigt werden und mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung Eingang finden
- private Belange: v.a. auch Eigentum an Grundstücken (Enteignung?)
- Alternativenprüfung auch dann, wenn Vorhaben auf eigenen Grundstück des Vorhabenträgers realisiert wird:
 - umfassende Abwägung erfordert auch dann Alternativenprüfung
 - erforderliche Ermittlungsbemühungen richten sich nach Einzelfall

Prüfung von Standortalternativen Rechtsprechung (3)

OVG NRW, Urt. v. 11.09.2018 – 20 D 79/17.AK

- Standortfrage entfällt nicht schon deshalb, weil Vorhaben auf Grundflächen des Vorhabenträgers verwirklicht werden soll
- Alternativen, die schon aufgrund einer **Grobanalyse** als weniger geeignet erscheinen, können in frühem Verfahrensstadium ausgeschieden werden
- Grenze für planerische Gestaltungsfreiheit: andere als gewählte Alternative drängt sich als eindeutig besser auf
- regionale Bedarfsdeckung engt Untersuchungsraum ein
- Deponie-auf-Deponie-Vorhaben ist generell vorzugswürdig gegenüber Vorhaben auf „grüner Wiese“, daher insoweit keine Alternativenprüfung nötig
- [Beachte: Entscheidung erging zu Deponie-auf-Deponie-Vorhaben, also auch dann (kurze) Begründung zu Alternativenprüfung in PFB !]

Standort und Planungsrecht Überblick



Standort und Planungsrecht

Abfallwirtschaftsplanung

- **Rechtsgrundlage: §§ 30 bis 32 KrWG**
- **mehrfacher Bezug zu Deponie-Standorten:**
 - § 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 KrWG: „Die Abfallwirtschaftspläne weisen Folgendes aus: [...] die **Flächen, die für Deponien geeignet sind.**“
 - § 30 Abs. 3: Flächene**ignung**, wenn Lage, Größe und Beschaffenheit für Deponienutzung mit **abfallwirtschaftlichen Zielen im Plangebiet übereinstimmen** und Allgemeinwohlbelange nicht offensichtlich entgegenstehen
 - § 30 Abs. 4: Flächenausweisung kann für Entsorgungspflichtige für **verbindlich** erklärt werden
 - § 36 Abs. 1 Nr. 5: keine Deponie-Planfeststellung entgegen verbindlicher Feststellung eines AWP
 - Ziel: Sicherung der Inlandsbeseitigung i.S.e. Beseitigungsautarkie
 - AWP könnte umfassende Lösungen für Standortfragen bieten
- **aber: Planungspraxis.....**

Standort und Planungsrecht

Landschaftsplanung (1)

- **Aufgaben und Inhalte: § 9 BNatSchG**
 - Landschaftsplanung ist Fachplanung
 - Konkretisierung von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftsplanung für den Planungsraum
 - Aufzeigen von Erfordernissen und Maßnahmen für Planungen und Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft auswirken können
- **Bundesländer, § 10 BNatSchG:**
 - landesweites Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenpläne für Teile des Landes
- **Gemeinden, § 11 BNatSchG:**
 - Landschaftspläne mit den für die örtliche Ebene konkretisierten Zielen, Erfordernissen und Maßnahmen
 - Ausweisung der erforderlichen Natur- und Landschaftsschutzgebiet

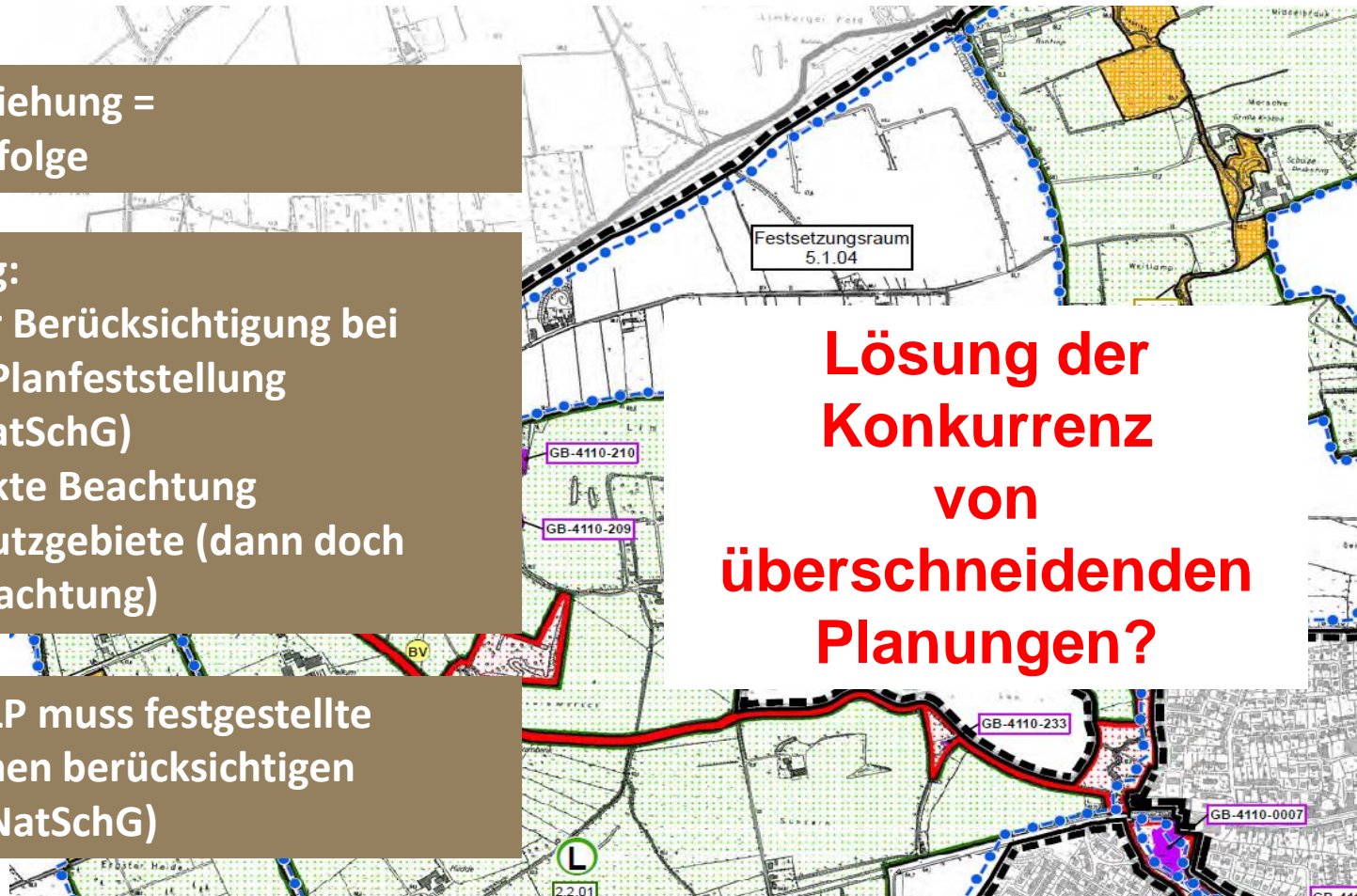
Standort und Planungsrecht Landschaftsplanung (2)

Keine Einbeziehung =
keine Rechtsfolge

Einbeziehung:

- Pflicht zur Berücksichtigung bei Deponie-Planfeststellung (§ 9 V BNatSchG)
- keine strikte Beachtung
- aber: Schutzgebiete (dann doch strikte Beachtung)

umgekehrt: LP muss festgestellte Deponieflächen berücksichtigen (§ 4 I Nr. 5 BNatSchG)



**Lösung der
Konkurrenz
von
überschneidenden
Planungen?**

Standort und Planungsrecht

Landschaftsplanung (3): Lösung von Konkurrenzen

VG Münster, Urt. v. 20.09.2019 – 7 K 5971/16

- **Landschaftsplan kann nach Landschaftsrecht auch für Abfallverfüllung vorgenutzte und für Deponie geplante Fläche einbeziehen**
 - landschaftliche Schutzwürdigkeit kann sich z.B. aus Rekultivierungsplanung für vorangegangene Verfüllmaßnahme ergeben
- **aber: Prioritätsgrundsatz gilt auch für Verhältnis Deponieplanung und Landschaftsplanung**
 - Priorität der Fachplanung, die zuerst ausgelegt worden ist (= Prüffähigkeit der Planung)
 - zeitlich spätere Fachplanung muss damit rechnen und sich darauf einstellen, dass prioritäre Planung im Wesentlichen Realität wird
 - Vorhabenträger der prioritären Fachplanung darf ab diesem Zeitpunkt darauf vertrauen, dass sein Planungsaufwand nicht durch spätere konkurrierende Planung nachträglich entwertet wird

Standort und Planungsrecht

Landschaftsplanung (4): Lösung von Konkurrenzen

VG Münster, Urt. v. 20.09.2019 – 7 K 5971/16 (Fortsetzung)

- **Missachtung der Priorität einer Deponieplanung kann zu Abwägungsfehler eines späteren Landschaftsplans führen**
 - Priorität-Rechtsfolge: spätere Vorhaben müssen prioritäres Vorhaben berücksichtigen
 - besonders erheblicher Abwägungsgesichtspunkt (regelmäßig Durchsetzung des prioritären Vorhabens), aber kein unbedingter zwingender Vorrang
 - im Ausnahmefall können herausragende Gemeinwohlbelange bestehen, die eine Überwindung der Priorität möglich / erforderlich machen
- **Bau- und Ablagerungsverbote etc. in Landschaftsplan können unwirksam sein, wenn unverhältnismäßige Abwägung wegen Verstoß gegen Priorität einer Deponieplanung**

Ablagerungsphase Sicherheitsleistung

- **§ 18 DepV – Sicherheitsleistung:**
 - Pflicht des Deponiebetreibers (Ausnahmen: ör Körperschaften etc.)
 - vor Beginn der Ablagerungsphase
 - Sicherungszweck:
 - für Erfüllung von Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Verhinderung oder Beseitigung von Allgemeinwohlbeeinträchtigungen
 - für Ablagerungs-, Stilllegungs- oder Nachsorgephase (DK 0: 10 a; DK I-IV: 30 a)
 - Sicherungsmittel:
 - Sicherheiten gemäß § 232 Abs. 1 BGB
 - (Konzern-) Bürgschaft Garantie/Zahlungsversprechen oder gleichwertig
 - regelmäßig Überprüfung durch Behörde (ggf. auch Antrag Deponiebetreiber)
 - Ziel: Erhaltung des realen Wertes der Sicherheit zu Sicherungszweck
 - erneute Festsetzung, wenn Verhältnis zwischen Sicherheit und Sicherungszweck erheblich geändert

Ablagerungsphase

Sicherheitsleistung: Rechtsprechung

OVG NRW, Urt. v. 11.09.2018 – 20 D 79/17.AK

- Deponiebetreiber muss Sicherheitsleistung erbringen, bevor Maßnahmen ergriffen werden, zu deren finanziellen Absicherung die Sicherheitsleistung bestimmt ist (▶ vor Beginn Ablagerung)
- Deponie-auf-Deponie-Vorhaben: Sicherheitsleistung braucht nicht isoliert für Bestandsdeponie und für Neuvorhaben berechnet zu werden
 - Grund: es gibt nicht nur ein Neuvorhaben, sondern auch eine Änderung der Bestandsdeponie
- Folge: im PFB kann bestimmt werden, dass Neuberechnung der Sicherheitsleistung für das Gesamtvorhaben (geänderte Bestandsdeponie + Neuvorhaben) vor Inbetriebnahme des ersten neu Schüttabschnitts abzustimmen ist

Ablagerungsphase

Sicherheitsleistung: Deponie-auf-Deponie-Vorhaben

- **Bestandsdeponie: ggf. nur Rückstellungen für Altablagerungen vor 2002, weil andernfalls verfassungswidrige Rückwirkung drohen würde**
- **Neuvorhaben: grds. insolvenzfeste Sicherheitsleistung**
 - Ausnahme: ö.-r. Körperschaft/Anstalt o.ä. und Einstandspflicht von Bund, Ländern, Kommunen
- **Abgrenzung:**
 - Bestandseinrichtungen und dazugehörige Maßnahmen können weiterhin mit Rückstellungen besichert werden
 - neue Einrichtungen (v.a. OFA-System des Neuvorhabens) sind insolvenzfest zu besichern
 - auch wenn Änderungen von Bestandseinrichtungen, weiterhin Rückstellungen zulässig, soweit geänderte Einrichtungen funktionsgleich sind; z.B.:
 - MFA-Einrichtungen, die OFA für Bestandsdeponie sind
 - Reku-Schicht, soweit sie für Bestandsdeponie ohnehin erforderlich war und ist



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Rechtsanwalt Gregor Franßen, EMLE (Madrid)

Kopp-Assemmacher & NusserPartG mbB

Bleichstraße 14

40221 Düsseldorf

Tel +49 (0) 211 / 540 13 777 – 20

Mob +49 (0) 173 / 712 23 54

Fax +49 (0) 211 / 540 13 777 – 11

E-Mail franssen@kn-law.de

Net www.kn-law.de