

UPPW
26. April 2016, Halle



HEINEMANN & PARTNER
Rechtsanwälte



Standortbezogene Rechtsfragen bei der Zulassung von Deponievorhaben auf neuen Flächen

Rechtsanwalt Gregor Franßen, EMLE (Madrid)
Heinemann & Partner Rechtsanwälte PartGmbH





Rechtsanwalt Gregor Franßen

EMLE (Madrid)



■ Spezialisierungen:

Abfallrecht, Bodenschutzrecht, Wasserrecht, Bergrecht, Immissionsschutzrecht, Atomrecht, Kommunalrecht, Informationsrecht, Vergaberecht

■ Regelmäßige Fachpublikationen und Vorträge

■ Mitherausgeber:

- Kreislaufwirtschaftsrecht (Kommentar)
- Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht

■ Mitgliedschaften: u.a.

- Gesellschaft für Umweltrecht
- Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft
- DWA Hauptausschuss Recht und Fachausschuss RE-4
- ITVA

Telefon: 0201/1095-708

Telefax: 0201/1095-800

franssen@raehp.de

www.raehp.de



Deponievorhaben auf neuen Flächen

Übersicht

Übersicht Deponiebedarf

Planrechtfertigung

Prüfung von Standortalternativen

Standort und Planungsrecht

- Standort und Abfallwirtschaftsplanung
- Standort und Raumordnungsplanung
- Standort und Bauleitplanung
- Standort und Landschaftsplanung

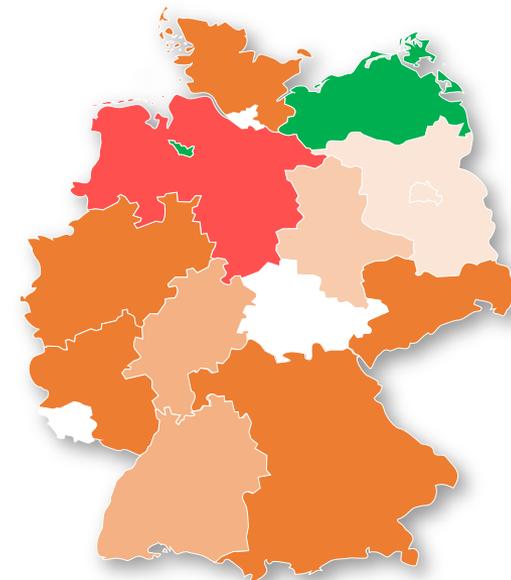
Lösung von Konkurrenzen

Ausblick: EU-Kreislaufwirtschaftspaket



Deponiebedarf in den Bundesländern Überblick

- zum Teil gutachterliche Untersuchungen in den Ländern:
 - z.B. SH, BBg, NRW, Bayern
- Deponiebedarfssituation 2015 in den Ländern:
 - Quelle: InWesD; Maßstab: 10-jährige Entsorgungssicherheit
 - Länder ohne Entsorgungssicherheit:
 - Niedersachsen
 - Länder mit regionalem Deponiebedarf
 - SH, NRW, RP, BY, Sachsen
 - auch BW, Hessen, LSA, B/Bbg
 - Länder ohne Deponiebedarf:
 - Bremen, MV
 - unbekannt:
 - HH, Thüringen, Saarland





Deponiebedarf in den Bundesländern Risiken

- zum Teil erhebliche Datenunsicherheiten
- erhebliche Unsicherheiten der zukünftigen Entwicklungen:
 - Abschluss von Deponie-Profilierungen
 - keine/unzureichende Märkte (z.B. MVA-Schlacken)
 - Verschärfung von Anforderungen an Verwertungsmaßnahmen:
 - Anforderungen des (Grund-) Wasserrechts und Bodenschutzrechts, GFS-Werte, MantelVO
 - Deponiebedarf für unberücksichtigte Abfälle: „Bohrschlämme“
 - lange Genehmigungsverfahren, örtliche Zulassungsbehörden
- drohende Nachteile:
 - Entsorgungsnotstand
 - lange Transportwege (Emissionen, Ressourcenverbrauch, Abnutzung)
 - Inanspruchnahme zu hochwertigem Deponievolumens
 - Verlust von Standortfaktoren, Verteuerung der Wirtschaftstätigkeit



Planrechtfertigung für Deponien

Überblick

- **Entwicklung in BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 – IV C 21.74**
 - Planung greift rechtsgestaltend in Rechte Dritter ein und Grundlage für etwaige Enteignungen
 - Planung bedarf Rechtfertigung bzgl. Art. 14 GG
 - Inhalt der Rechtfertigung:
 - Vorhaben muss auf fachrechtliche Ziele ausgerichtet sein
 - geplante Maßnahme ist danach objektiv erforderlich
- **Planrechtfertigung für Deponievorhaben:**
 - wenn nach Zielsetzungen des Abfallrechts Bedarf besteht
 - nicht nötig: Unausweichlichkeit oder zwingende Erforderlichkeit
 - ausreichend: Deponievorhaben ist „vernünftiger Weise geboten“
 - grober Maßstab, Plausibilitätsurteil
 - Funktion: Ausschluss grober und offensichtlicher Missgriffe



Planrechtfertigung für Deponien Zielkonformität

- **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

Bedarfsdarlegung (1)

■ Ziel der Bedarfsbetrachtung:

- keine unrealistische = zielwidrige Überbetonung der Entsorgungssicherheit

■ keine überzogenen Anforderungen

- keine Be...
- keine ma...
- Vorhaben muss sich nicht auf den sicheren Bedarf beschränken

7 Merksätze

➤ 1. künftige Entwicklungen können prognostiziert werden

- auch Angebotsplanung für prognostizierte Nachfrage zulässig

➤ 2. Unsicherheiten dürfen berücksichtigt werden:

- Schwankungen im Abfallaufkommen und der Entsorgungskapazitäten
- auch „Puffer“-Funktion im angemessenen Umfang zulässig

➤ 3. Schaffen von Wettbewerb bei privaten Entsorgungsstrukturen:

- keine überhöhten Entsorgungspreisen (Verteuerung von Produkten)
- keine Anreize zu illegaler / allgemeinwohlwidriger Entsorgung



Planrechtfertigung für Deponien Bedarfsdarlegung (2)

- **4. Bedarfsbetrachtung darf überörtlich sein:**
 - überörtliche Entsorgungsmöglichkeit für überörtlichen Bedarf zulässig
- **5. räumlicher Betrachtungsbereich:**
 - Inlandsautarkie, Länder-Beseitigungsautarkie, Grundsatz der Nähe
 - öffentliches Interesse an Verkürzung von Transportwegen
 - Entsorgungsnotstand = Planrechtfertigung, wenn keine Entsorgungsmöglichkeit in näherer Umgebung
- **6. zeitlicher Betrachtungsbereich:**
 - auch Prognose 20 oder auch 50 Jahre zulässig
- **7. keine weiteren Detailbetrachtungen erforderlich:**
 - privatwirtschaftliche Ziele der Abfallerzeuger/Deponienutzer irrelevant
 - Anzahl der künftigen Deponienutzer irrelevant

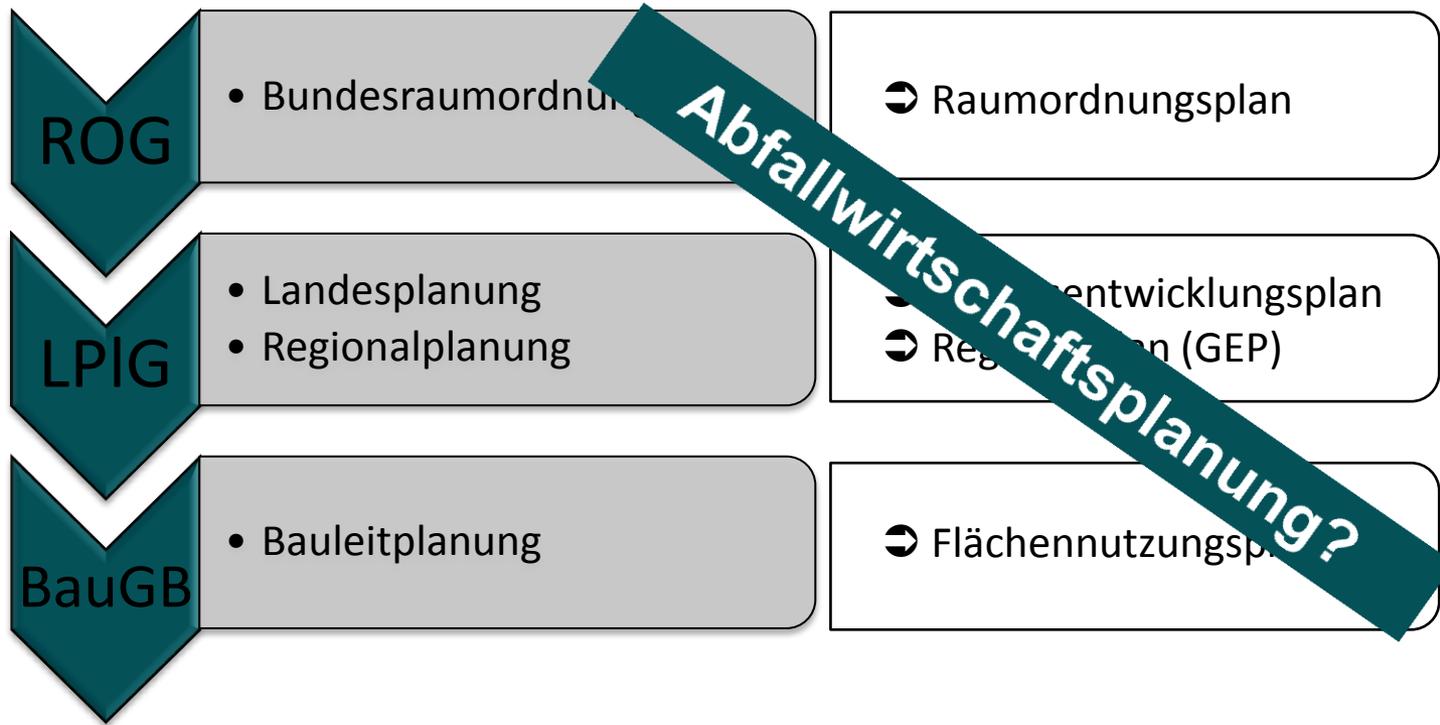


Prüfung von Standortalternativen UVPG und Abwägung

- **Keine Pflicht zur Alternativenprüfung gemäß UVPG:**
 - 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 UVPG:
„Übersicht über die wichtigsten, vom Träger des Vorhabens geprüften anderweitigen Lösungsmöglichkeiten“
 - aber **keine Pflicht zur Alternativenprüfung**, auch nicht „Null-Variante“:
 - BVerwG, Beschl. v. 14.05.1996 – 7 NB 3/95
 - Vorschrift verweist nur auf fachrechtliche Pflichten („geprüfte“)
 - Abfall-/Deponierecht: keine Pflicht zur Alternativenprüfung, weil nur Standort-Eignung maßgeblich
- **Alternativenprüfung aufgrund planerischer Abwägung**
 - Planfeststellungsbehörde muss ggf. prüfen (nicht Vorhabenträger)
 - BVerwG: nur Alternativen, die sich **anbieten oder aufdrängen**
 - Vorhabenträger kann insoweit Informationen beisteuern



Standort und Planungsrecht Überblick





Standort und Abfallwirtschaftsplanung Kreislaufwirtschaftsgesetz...

- 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



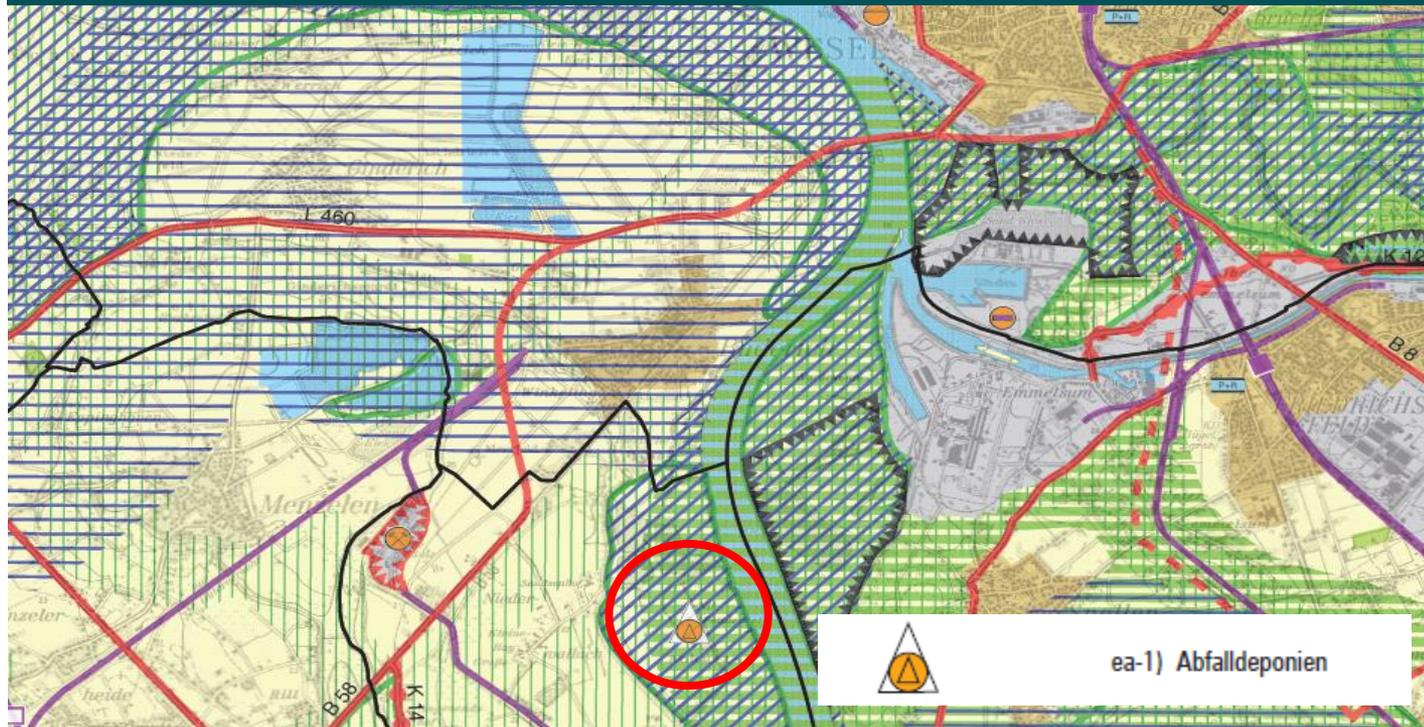
Standort und Abfallwirtschaftsplanung ...und Planungspraxis

- **aber: AWP**s enthalten i.d.R keine neuen Deponiestandorte
 - z.T. Beschränkung auf Abfälle der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (rechtswidrig!)
 - Großteil der deponierungsbedürftigen Abfälle wird schon nicht betrachtet (v.a. Bau- und Abbruchabfälle in privater Verantwortung)
 - unzureichende Darstellung des Deponiebedarfs
 - im Allgemeinen keine Ausweisung neuer Standorte/Deponieflächen:
 - Darstellung bestehender Standorte
 - Darstellung/Prognose von Restkapazitäten/-laufzeiten
 - Ausführungen zur Entsorgungssicherheit
 - ggf. Material für Planrechtfertigung
 - aber keine Standortausweisungen
 - § 30 Abs. 3 Satz 2: Flächenausweisung nicht zwingend für Planfeststellung
 - **regelmäßig ist nur allgemeines Planungsrecht maßgeblich**



Standort und Raumordnungsplanung Standort gemäß Ausweisung

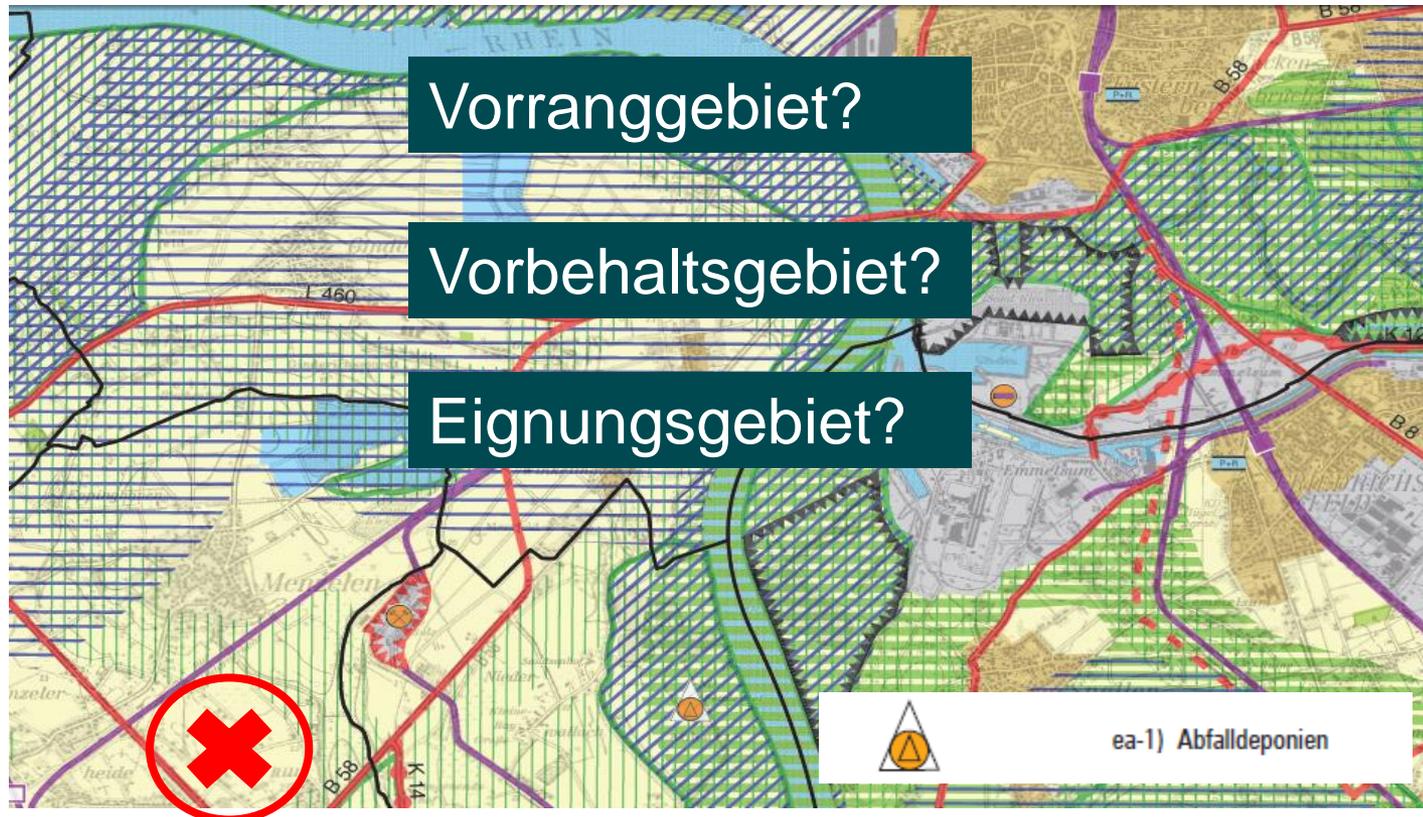
Deponien sind i.d.R. raumbedeutsam, § 1 Satz 3 Nr. 4 ROV



BezReg Düsseldorf Regionalplan (GEP 99), Kartenblatt L 4304 Wesel (Ausschnitt)



Standort und Raumordnungsplanung Standort außerhalb von Ausweisung (1)



BezReg Düsseldorf Regionalplan (GEP 99), Kartenblatt L 4304 Wesel (Ausschnitt)



Standort und Raumordnungsplanung

Standort außerhalb von Ausweisung (2)

- **Eignungsgebiet: § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG**
 - Gebiete, in denen bestimmten Maßnahmen/Nutzungen im Außenbereich andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen/Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind
 - strenge Privilegierung innerhalb des Gebiets
 - strenger Ausschluss außerhalb des Gebiets im ganzen Planungsraum
 - ➔ Deponievorhaben außerhalb ist unzulässig
- **Vorbehaltsgebiet: § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 ROG**
 - Gebiete, in denen bestimmten Funktionen/Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist
 - schwache Privilegierung innerhalb des Gebiets
 - Ausschluss außerhalb des Gebiets?



Standort und Raumordnungsplanung

Standort außerhalb von Ausweisung (3)

- **Vorranggebiet: § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 ROG**
 - Gebiete, die für bestimmte Funktionen/Nutzungen vorgesehen sind und andere Nutzungen im Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind
 - strenge Privilegierung innerhalb des Gebiets
 - Ausschluss außerhalb des Gebiets?
- **„Datteln“-Urteil des OVG NRW, Urt. v. 3.9.2009 – 10 D 121/07.NE**
 - „**äußere Verbindlichkeit**“ der Standortvorsorgeplanung durch Ausweisung von Vorranggebieten
 - Problem: Was ist damit gemeint?





Standort und Raumordnungsplanung Standort außerhalb von Ausweisung (4)



1. Kein Totalausschluss
im gesamten Plangebiet

2. aber Schutz gegenüber
gleichartigen Planungen
in näherer Umgebung

3. nähere Umgebung \approx
innerhalb Gemeindegebiet



Standort und Bauleitplanung Bebauungsplan

- **Bebauungsplan: „verbindlicher Bauleitplan“**
 - rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung
- **aber: keine Bindung an Bebauungsplan gemäß § 38 BauGB**
 - Privilegierung von Planfeststellungsverfahren für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung (z.B. Deponie-Planfeststellung)
 - keine Anwendung von § 30 BauGB (Bindung an Bebauungsplan)
 - städtebauliche Belange sind zu berücksichtigen
 - wenn Gemeinde beteiligt wird
 - Vorrang der Fachplanung von Abfallbeseitigungsanlagen von überörtlicher Bedeutung gegenüber Bebauungsplan
- **aber: Verweis auf Flächennutzungsplanung**

§ 38 Satz 2 BauGB: „Eine Bindung nach § 7 bleibt unberührt.“



Standort und Bauleitplanung

Flächennutzungsplan

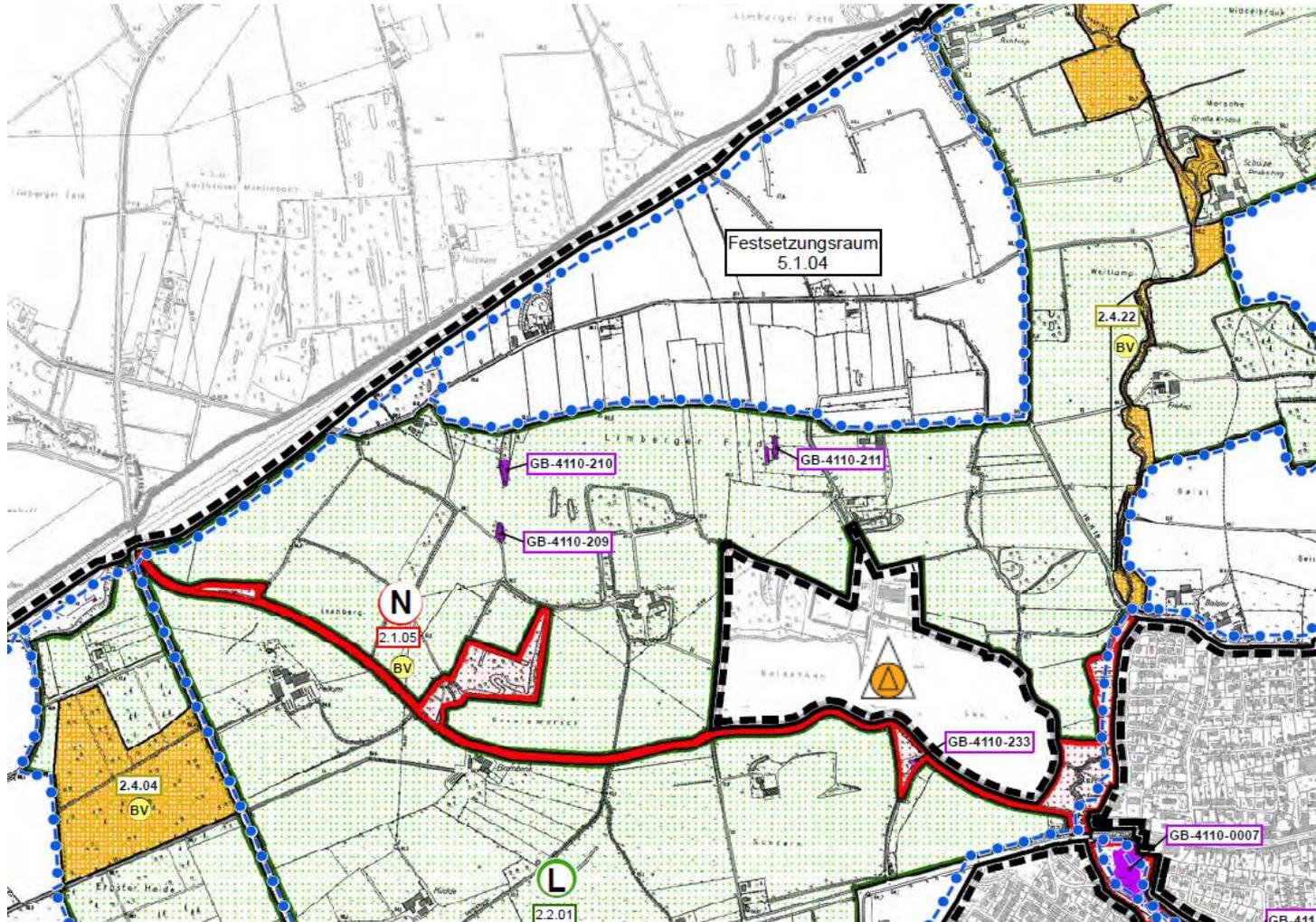
- **Flächennutzungsplan: „vorbereitender Bauleitplan“**
 - Grundzüge der Bodennutzungsart nach voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde gemäß beabsichtigter städtebaulicher Entwicklung
- **Bindung an Flächennutzungsplan nach § 7 BauGB möglich**
 - 3 Voraussetzungen einer Bindung:
 - Vorhabenträger ist „öffentlicher Planungsträger“ (Beachte: auch privater Deponiebetreiber kann öffentlicher Planungsträger sein, vgl. VGH Hessen, Urt. v. 28.6.2005 – 12 A 3/05)
 - Beteiligung bei Planaufstellung nach § 4 BauGB
 - trotzdem kein Widerspruch durch Vorhabenträger
 - Anpassungspflicht = Vorhabenträger muss Planung an FNP anpassen
 - also **keine Anpassungspflicht**, wenn
 - Vorhabenträger **nicht beteiligt** wurde oder wenn
 - Vorhabenträger dem FNP **widersprochen** hat



Standort und Landschaftsplanung

Landschaftsplanung

- **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 Landschaftsplanung

Deponie- muss Landschaftsplanung berücksichtigen

■ 2 Konstellationen:

- Konstellation 1: Deponiefläche nicht in Schutzgebiet einbezogen
 - keine besonderen Rechtsfolgen für Deponie-Planfeststellungsverfahren
- Konstellation 2: Deponiefläche in Schutzgebiet einbezogen
 - § 9 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG: „In Planungen und Verwaltungsverfahren sind die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen.“
 - Deponie-Vorhabenträger muss Abweichungen von Landschaftsplanung rechtfertigen (keine strikte Beachtungspflicht)
 - §§ 23, 26 BNatSchG: Natur-/Landschaftsschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen... (strikte Beachtung)

■ Rechtsschutz Dritter bei Abweichungen von Landschaftsplanung:

- Nachbarn fehlt in aller Regel der Drittschutz
- aber: anerkannte Umweltvereinigungen



Standort und Landschaftsplanung

... und umgekehrt!

- **Anforderungen an die Landschaftsplanung:**
 - andere Nutzungen und Fachplanungen zur Kenntnis nehmen und
 - wertend in die eigene planerische Abwägung einstellen
- **gemäß § 4 BNatSchG auch Deponienutzungen:**

§ 4 Funktionssicherung bei Flächen für öffentliche Zwecke

(1) Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist auf Flächen, die ausschließlich oder überwiegend Zwecken [...]

5. [...] der Entsorgung, [...]

dienen oder in einem verbindlichen Plan für die genannten Zwecke ausgewiesen sind, die bestimmungsgemäße Nutzung zu gewährleisten.

- Deponien dienen selbst öffentlichen Zwecken
- Deponien dienen auch selbst der Landschaftspflege (Rekultivierung nach KrWG .v.m. DepV und Landschaftsrecht)
- **Verhinderungsplanung über Landschaftsplan ist unzulässig**



Lösung von Konkurrenzen

Priorität und Privilegierung

- **1. planerischer Prioritätsgrundsatz**
 - stRspr. BVerwG (u.a. Beschl. v. 5.11.2002 – 9 VR 14.02)
 - Grundsatz: **Planung mit zeitlichem Vorlauf hat Vorrang**
 - maßgeblicher Zeitpunkt: Auslegung der Planunterlagen im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung

- **2. Privilegierung von Deponieplanungen (Entsorgungsvorrang)**
 - Gesetzgeber privilegiert Zugriff auf Flächen für Deponieplanungen
 - § 4 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG
 - § 38 Satz 1 BauGB
 - Landesabfallrecht, z.B. § 22 LAbfG NRW (Veränderungssperre)
 - gesetzlich angeordneter **Entsorgungsvorrang** muss gegenüber konfligierenden Planungen beachtet werden



Ausblick: EU-Kreislaufwirtschaftspaket Vorgeschichte

- **EU-Kommission (Barroso): Juli 2014**
 - Null-Abfallprogramm
 - Vorschlag für Änderung von Abfall-Richtlinien
 - 02.07.2014, COM(2014) 397 final, Änderungen von
 - u.a. Änderung der EU-DeponieRL
- **EU-Kommission (Juncker):**
 - 12/2014: Ankündigung eines „ambitionierteren“ Vorschlags
 - 07.03.2015: Rücknahme des Kreislaufwirtschaftspaketes
 - 02.12.2015: Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, COM(2015) 614 final
 - Änderungen der Abfall-Rahmenrichtlinie, COM(2015) 595 final
 - Änderung der EU-Verpackungsrichtlinie, COM(2015) 596 final
 - Änderungen der EU-Deponierichtlinie, COM(2015) 594 final
- **Hintergrund: unterschiedliche Deponie-Situation in MS**



Ausblick: EU-Kreislaufwirtschaftspaket Änderungen der Deponie-Richtlinie (1)

■ Art. 5 – Nicht zugelassene Abfälle:

- getrennt gesammelte Abfälle nicht mehr für Deponierung zugelassen
- ab 2030 nur noch 10% aller Siedlungsabfälle auf Deponien
 - Siedlungsabfälle gemäß neuem Art. 3 Nr. 1a AbfRRL (gemäß Änderungsvorschlag EU-Kommission):
 - gemischte Abfälle und getrennt gesammelte Abfälle aus Haushalten, einschließlich: PPK, Glas, Metall, Kunststoff, Bioabfälle, Holz, Textilien, E-Altgeräte, Altbatterien/-akkus; Sperrgut
 - gemischte und getrennt gesammelte Abfälle aus anderen Quellen, die bzgl. Beschaffenheit, Zusammensetzung und Menge vergleichbar sind
 - Markt- und Straßenreinigungsabfälle
 - nicht: Abfälle aus der Kanalisation und Kläranlagen, einschließlich Klärschlämme; Bau- und Abbruchabfälle



Ausblick: EU-Kreislaufwirtschaftspaket Änderungen der Deponie-Richtlinie (2)

- 7 MS können Frist um 5 Jahre bis 2035 verlängern
 - aber bis 2030 dürfen nur 20% aller Siedlungsabfälle deponiert werden
 - 2035 gilt dann 10%-Ziel
- Überprüfung der Quoten bis 2024:
 - Herabsetzung?
 - weitere Abfälle?
- **neuer Art. 5a – Frühwarnsystem:**
 - Vorab-Berichte der Kommission über die Erreichung der Siedlungsabfall-Quote 3 Jahre vor Fristablauf
 - ggf. Empfehlungen für einzelne MS



EU-Kreislaufwirtschaftspaket Änderungen der Deponie-Richtlinie (3)

- **Bundesregierung: Stellungnahme zum KrW-Paket vom 18.02.2016**
 - Siedungsabfall-Definition in neuem Art.3 Nr.1a AbfRRL: Ersetzung der Bezugnahme auf AVV-Kapitel 20 und 15 01
 - Deponierungsverbot für getrennt gesammelte Abfälle:
 - bei getrennter Sammlung wird überwiegend ohnehin recycelt
 - Ablagerung gemischter Abfälle trotz Trennbarkeit und Verwertbarkeit weiterhin erlaubt
 - Prüfung der getrennten Sammlung an Deponien schwierig (Fehlwürfe etc.)
 - zielführender wären Anforderungen an Restabfall-Fraktion (Zuordnungskriterien v.a. für Organik) in Ratsentscheidung 2003/33/EG zu Annahmekriterien, um Behandlung zu erzwingen (→ entspräche TAsi / DepV)



EU-Kreislaufwirtschaftspaket Änderungen der Deponie-Richtlinie (4)

- **Bundesrat: Stellungnahme zur Änderung der Deponie-Richtlinie**
 - BR-Drs. 598/15 (Beschluss) v. 26.02.2016
 - grds. Zustimmung, nach Möglichkeit keine zusätzliche Bürokratie für Wirtschaft und Verwaltung
 - Anregungen:
 - Verbot der Ablagerung getrennt gesammelte Abfälle: sollte zu Verbot werden, getrennt erfassbare und verwertbare Abfälle gemischt abzulagern
 - 10 %-Quote sollte überprüft werden (v.a. Schadstoffausschleusung, Verwertungskapazitäten)
 - Umsetzungsfrist bis 2030/2035: zu wenig ambitioniert



HEINEMANN & PARTNER
Rechtsanwälte

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Weitere Informationen unter www.raehp.de.

