

Das neue Deponierecht Auswirkungen aus juristischer Sicht

**Dr. Andrea Versteyl
Andrea Versteyl Rechtsanwälte, Berlin**

DIE NEUE DEPONIEVERORDNUNG

- AUSWIRKUNGEN AUS JURISTISCHER SICHT -

ANDREA VERSTEYL

Das Deutsche Deponierecht verteilt sich gegenwärtig auf sieben parallele Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Die neue Deponieverordnung (DepV) wird die bisher geltenden deponierechtlichen Verordnungen (DeponieV, AbfallAbIV und DepVerwV) sowie drei einschlägige Verwaltungsvorschriften (TA Abfall, TA Siedlungsabfall und AVV über Anforderungen zum Grundwasserschutz) ersetzen. Sie bildet den Artikel 1 der Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts, einer so genannten Artikelverordnung, deren Entwurf noch der Zustimmung des Bundestages bedarf, bevor ein Inkrafttreten möglich ist. Im Dezember 2008 hatte sich bereits der Bundesrat mit dem Verordnungsentwurf befasst und hierzu mehr als 130 Änderungen beschlossen (BR-Drs. 768/08 vom 19.12.2008).

Am 11.03.2009 hat das Bundeskabinett die vom Bundesrat geänderte Fassung der Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts beschlossen. Vor dem Inkrafttreten der Verordnung, mit dem für Juli 2009 gerechnet wird, muss noch der Bundestag zustimmen. Wesentliche Änderungen am Verordnungsentwurf sind durch die Beteiligung des Bundestages nicht zu erwarten.

Neben der neuen Deponieverordnung enthält die Artikelverordnung in Art. 2 die neue Gewinnungsabfallverordnung, in Art. 3 Änderungen der Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen und in Art. 4 Vorschriften zum Inkrafttreten.

1. Regelungsziele der neuen Deponieverordnung

Ausweislich der Begründung zum Verordnungsentwurf werden mit der neuen Deponieverordnung im Wesentlichen drei Regelungsziele verfolgt:

- die Kodifizierung des bisherigen zersplitterten Deponierechts,
- die Sicherung und Weiterentwicklung des Standes der Technik sowie
- die Überprüfung der jeweiligen Regelungstiefe und ggf. die Entflechtung der deponierechtlichen Anforderungen im Interesse der Vereinfachung und Flexibilisierung des Deponierechts.

An diesen Zielen muss sich das neue Regelwerk messen lassen.

a. Kodifizierung des zersplitterten Deponierechts

Mit der Integration der AbfAbIV, der DepVerwV sowie der TA Abfall und TA Siedlungsabfall in die neue Deponieverordnung wird das Ziel der Kodifizierung des zersplitterten Deponierechts weitgehend erreicht. Die vorgenannten Verordnungen und Verwaltungsvorschriften treten mit Inkrafttreten der neuen Deponieverordnung außer Kraft bzw. werden aufgehoben. Die Zusammenführung des Deponierechts in einer Verordnung dürfte den Deponiebetreibern sowie den Rechtsanwendern aus Behörden, Gerichten und Anwaltschaft den Umgang mit den deponierechtlichen Vorschriften erheblich erleichtern. Hierin liegt eindeutig die Stärke des Verordnungsentwurfs.

b. Sicherung und Weiterentwicklung des Standes der Technik

Ausweislich der Begründung zum Verordnungsentwurf soll der Stand der Technik nicht nur beibehalten, sondern weiterentwickelt werden. Die Sicherung des Standes der Technik gelingt dadurch, dass der in der geltenden Deponieverordnung, der AbfAbIV und in den abfallrechtlichen Verwaltungsvorschriften festgelegte Stand der Technik in die neue Deponieverordnung übernommen wird. Beispiel hierfür ist § 3 DepV(E), der die Anforderungen an die Errichtung einer oberirdischen sowie einer untertägigen Deponie regelt. § 3 Abs. 1 DepV(E) verweist für die Errichtung von Deponien und Deponieabschnitten der Klassen 0, I, II und III auf die Anforderungen nach Anhang 1 DepV(E), die den Stand der Technik nach der geltenden Deponieverordnung und AbfAbIV berücksichtigen und darüber hinaus die Vorgaben der EG-Deponierichtlinie (RL 1999/31/EG) umsetzen, die der Vereinheitlichung der technischen Standards für die Abfallbeseitigung auf Deponien auf Gemeinschaftsebene

dienen soll. Zu verweisen ist auch auf Nr. 1.1 Anhang 1 DepV(E), der die Kriterien für die Auswahl des geeigneten Deponiestandortes bestimmt und hierbei die Anforderungen der TA Abfall und der TA Siedlungsabfall übernimmt, die insoweit den gegenwärtigen Stand der Technik in der Bundesrepublik Deutschland bestimmen. Der Sicherung des Standes der Technik dienen letztlich auch die Übergangsvorschriften der §§ 25 f. DepV(E) für Altdeponien, die unter bestimmten Voraussetzungen auf Grundlage der bestehenden Zulassungen weiterbetrieben werden dürfen, wenn diese dem gegenwärtigen Stand der Technik entsprechen.

Ein weiteres praktisch wichtiges Beispiel für die Weiterentwicklung des Standes der Technik ist die Regelung in Nr. 2.1 Anhang 1 DepV(E), mit der die allgemeinen Anforderungen an die geologische Barriere und die Abdichtungssysteme standardisiert und teilweise flexibilisiert werden. Der Verordnungsentwurf verzichtet hier auf die bisherige Vorgabe von konkreten Regelsystemen für die Deponieabdichtung zugunsten eines technikoffenen Regelaufbaus aus wählbaren Komponenten. Für Geokunststoffe, Polymere und Dichtungskontrollsysteme wird eine zentrale Zulassung durch die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) vorgegeben. Für sonstige Baustoffe, Abdichtungskomponenten und Abdichtungssysteme fordert die Verordnung einen hohen Qualitätsstandard, der bundeseinheitlich gewährleistet und gegenüber der zuständigen Behörde nachgewiesen werden muss. Alternativ können harmonisierte Spezifikationen nach der EG-Bauproduktrichtlinie (Richtlinie 89/106/EWG) herangezogen werden, wenn diese den deutschen Stand der Technik erfüllen. Im Übrigen behalten die erteilten BAM-Zulassungen sowie die von den Ländern unter hohem behörden- und herstellerseitigem Aufwand erarbeiteten Eignungsbeurteilungen ihre Wirksamkeit (Nr. 2.1 Satz 3). Durch den vom Bundesrat eingefügten Satz 4 wird außerdem ermöglicht, dass die Einhaltung des bundeseinheitlichen Qualitätsstandards auch künftig durch Eignungsbeurteilungen der Länder für sonstige Baustoffe, Abdichtungskomponenten oder Abdichtungssysteme nachgewiesen werden kann.

Im Ergebnis wird mit der Regelung in Nr. 2.1 Anhang 1 DepV(E) die Zulassung von Geokunststoffen, Dichtungskontrollsystemen und Baustoffen flexibilisiert, da die Verordnung, abweichend von der bisherigen Rechtslage, auf die Vorgabe spezifischer Materialkenngrößen verzichtet. Zugleich ermöglichen die zentrale BAM-Zulassung und die Eignungsbeurteilungen durch die Länder eine Zulassung wirtschaftlicherer und nachhaltig wirkender Deponieabdichtungssysteme unter Berücksichtigung des fortschreitenden Standes der Technik.

c. Überprüfung der Regelungstiefe („Deregulierung“)

Ausweislich der Begründung zum vorliegenden Verordnungsentwurf sollten mit der Neukodifizierung des Deponierechts eine Überprüfung der Regelungstiefe und eine Entflechtung von Anforderungen einhergehen. Von der beabsichtigten Deregulierung verspricht sich der Verordnungsgeber zügigere Zulassungsverfahren und sogar die Freisetzung von Verwaltungskräften für andere Aufgaben. Diese Ziele werden in einigen Regelungsbereichen, wie etwa bei der Zulassung von Geokunststoffen, Dichtungskontrollsystemen und Baustoffen in Deponieabdichtungssystemen, erreicht, in anderen dagegen eher verfehlt:

- So ist es nicht gelungen, die besonderen Anforderungen an die geologische Barriere und das Basisabdichtungssystem (Nr. 2.2 Anhang 1 DepV(E)) zu entflechten oder zumindest in übersichtlicher und verständlicher Form darzustellen. Der Verordnungsgeber bedient sich hier einer Kombination aus Textdarstellung und tabellarischer Übersichten, wobei insbesondere die Tabelle 2 (Aufbau des Oberflächenabdichtungssystems) mit zahlreichen Fußnoten versehen ist, die Ausnahmen und Rückausnahmen vorsehen und teilweise auf andere Vorschriften der Verordnung verweisen. Zwar stellt die Idee – anders als nach der geltenden Deponieverordnung und der AbfAbIV – kein Regelabdichtungssystem mehr vorzugeben, aus Deregulierungssicht einen Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage dar; es darf jedoch bezweifelt werden, dass das in Nr. 2.2 Anhang 1 DepV(E) gewählte komplizierte Regelungssystem tatsächlich eine Entflechtung der Anforderungen bedeutet. Unter Umständen könnte das Zulassungsverfahren hierdurch sogar komplizierter werden, so dass das Zulassungsverfahren nicht, wie angestrebt, beschleunigt, sondern eher verlängert wird.
- Im Bereich der Zuordnungswerte für den Einsatz von Abfällen bei der Errichtung von Deponieabdichtungssystemen (Anhang 3 Nr. 1 DepV(E)) waren ursprünglich Erleichterungen geplant: Die bisherige Vorgabe der DepVerwV, für den Einsatz zur Verbesserung der geologischen Barriere und in den Dichtungssystemen strengere Werte festzulegen als für eine Deponie der Klasse 0, sollte geändert und zukünftig für diese Anwendungen Material mit Inertabfalleigenschaften zugelassen werden. Der Bundesrat hat jedoch darauf bestanden, die strengeren Zuordnungswerte der DepVerwV beizubehalten, so dass in diesem Bereich letztlich keine Deregulierung erreicht werden konnte.

2. Sicherheitsleistung

§ 18 DepV(E) enthält eine Regelung zu der vom Deponiebetreiber vor Beginn der Ablagephase zu erbringenden Sicherheitsleistung. Die Sicherheitsleistung soll dazu dienen, alle Auflagen und Bedingungen, die sich aus der Deponiezulassung oder einer Änderungsgenehmigung ergeben, zu erfüllen. Sie zielt darauf ab, in der Zukunft entstehende Verbindlichkeiten, insbesondere Stilllegungs- und Nachsorgekosten, in voller Höhe vorbeugend abzudecken.

Von der Pflicht zur Sicherheitsleistung freigestellt werden (wie nach gegenwärtiger Rechtslage) Körperschaften des öffentlichen Rechts, die eine Deponie unmittelbar oder durch einen Eigenbetrieb betreiben (§ 18 Abs. 4 DepV(E)). Wird eine in öffentlich-rechtlicher Organisationsform betriebene Deponie bzw. deren Verfüllung später durch einen Privaten übernommen, wird dieser nachträglich eine Sicherheit zu leisten haben. Hierfür spricht neben dem Regelungszweck der Vorschrift (Sicherung der Stilllegung und Nachsorge zum Wohl der Allgemeinheit) auch § 18 Abs. 1 Satz 2 DepV(E), der die Festlegung einer Sicherheitsleistung auch zur Erfüllung der Auflagen und Bedingungen einer Änderungsgenehmigung ermöglicht und verlangt. Da mit dem Übergang der Betreibereigenschaft von der jeweiligen Körperschaft des öffentlichen Rechts auf einen Privaten regelmäßig auch eine Änderung der Genehmigung verbunden sein dürfte, muss in diesem Rahmen auch über die erstmalige Festsetzung einer Sicherheitsleistung gegenüber dem neuen Betreiber entschieden werden, mit dem sich erstmalig ein Insolvenzrisiko realisiert.

a. Kein Entschließungsermessen

Ebenso wie der gegenwärtig geltende § 19 DepV stellt § 18 Abs. 2 Satz 1 DepV(E) die Sicherheitsleistung nach Art und Höhe in das (eingeschränkte) Ermessen der zuständigen Behörde. Dagegen steht der Behörde kein Ermessen dahingehend zu, ob sie überhaupt eine Sicherheit festsetzt. Dies ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut des § 18 Abs. 1 Satz 1 DepV(E) („Der Deponiebetreiber hat ... Sicherheit ... zu leisten“), war jedoch für den ebenfalls als „Muss-Bestimmung“ formulierten § 19 Abs. 2 DepV dennoch nicht unumstritten. Hintergrund für diese Kontroverse war die gesetzliche Ermächtigungsnorm des § 32 Abs. 3 KrW-/AbfG, wonach die zuständige Behörde verlangen „kann“, dass der Inhaber einer Deponie für die Rekultivierung sowie zur Verhinderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen des Wohles der Allgemeinheit nach Stilllegung der Anlage Sicherheit leistet oder ein gleichwertiges Sicherungsmittel erbringt. Beendet wurden der Streit und die damit einhergehende Rechtsunsicherheit durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.06.2008 - 7 C 50/07 -, in dem das Gericht entschieden hat, dass der Behörde kein

Ermessen bei der Entscheidung über die Sicherheitsleistung zusteht. Zur Begründung verwies das Gericht auf die Anforderungen der EG-Deponierichtlinie (RL 1999/31/EG), die in Art. 8 eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthält sicherzustellen, dass der Antragsteller vor Beginn des Deponiebetriebs angemessene Vorkehrungen in Form einer finanziellen Sicherheitsleistung oder etwa Gleichwertigem getroffen hat, damit die Nachsorgeanforderungen erfüllt werden können. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Vorschrift des § 32 Abs. 3 KrW-/AbfG deshalb richtlinienkonform dahingehend ausgelegt, dass der Behörde eine Verpflichtung zur Forderung einer Sicherheitsleistung erwächst, ihr also kein Ermessen in Bezug auf das „Ob“ der Anordnung einer Sicherheitsleistung zusteht. Die Anordnung einer Sicherheitsleistung ist also auch im Rahmen von § 18 Abs. 1 Satz 1 DepV(E) zwingend, soweit hierüber angesichts des eindeutigen Wortlauts der Vorschrift überhaupt Zweifel bestehen können.

§ 18 Abs. 2 DepV stellt die Festlegung der Sicherheitsleistung zwar nach Art und Umfang in das Ermessen der Behörde, macht jedoch für die Ermessensausübung zugleich relativ konkrete Vorgaben:

b. Zulässige Sicherungsmittel

Verwiesen wird zunächst auf die Sicherungsmittel des § 232 BGB. Danach kann die Sicherheit insbesondere durch Hinterlegung von Geld oder Wertpapieren, durch Verpfändung von Forderungen oder beweglichen Sachen oder durch Bestellung von Hypotheken erbracht werden.

Über die nach § 232 Abs. 1 BGB vorgesehenen Arten der Sicherheit hinaus darf die Behörde nur die in § 18 Abs. 2 Satz 1 DepV(E) enumerativ aufgezählten Arten der Sicherheit zulassen. Dies sind:

- die Stellung eines tauglichen Bürgen, insbesondere einer Konzernbürgschaft, und
- eine Garantie oder ein Zahlungsverprechen eines Kreditinstituts.

Der Bürge bzw. das Kreditinstitut hat sich hierbei gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 DepV(E) unwiderruflich gegenüber der Behörde zu verpflichten, auf deren erstes Anfordern den festgesetzten Betrag zu zahlen. Auf Beschluss des Bundesrates ist in § 18 Abs. 2 DepV(E) ein Satz 3 eingefügt worden, wonach die Behörde vom Deponiebetreiber verlangen kann, die Tauglichkeit eines Bürgen nachzuweisen.

Bei der Neuregelung fallen also zwei Aspekte besonders auf:

- Die von einer Bank einzuholenden Zahlungsverprechen werden auf unwiderrufliche Bürgschaften auf erstes Anfordern beschränkt. Die nach dem bisherigen Verordnungswortlaut zulässigen sonstigen Zahlungsverprechen und Garantien (vgl. § 19 Abs. 4 Satz 2 DepV) werden also nicht mehr anerkannt.
- Das Sicherungsmittel der handelsrechtlich zu bildenden betrieblichen Rückstellungen ist entfallen.

Mit der Streichung der handelsrechtlich zu bildenden Rückstellung liegt der Verordnungsgeber im Rahmen seiner Novellierungstätigkeit auf der Linie der jüngsten höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Sicherheitsleistung und auf der Höhe der Anforderungen der EG-Deponierichtlinie (RL 1999/31/EG):

Mit Urteil vom 26.06.2008 - 7 C 50/07 - hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass der Verordnungsgeber mit der Zulassung betrieblicher Rückstellungen die Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung, namentlich § 36c Abs. 4 KrW-/AbfG, überschritten hat. Diese Vorschrift ermächtigt den Verordnungsgeber nach Auffassung des Gerichts lediglich dazu, Sicherungsmittel zu verlangen, die vergleichbar den in § 232 BGB genannten Instrumenten sicher und damit insolvenzfest sind. Bei handelsrechtlich zu bildenden Rückstellungen handelt es sich aber nicht um derart insolvenzfeste Sicherungsmittel, denn der Schuldner behält den grundsätzlich freien Zugriff auf die Vermögensmasse; er widmet sie lediglich dem Sicherungszweck. Die Behörde hat in diesem Falle also nur einen schuldrechtlichen Anspruch, vom Anlagenbetreiber eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel zu verlangen. Nach außen wirkende und im Insolvenzverfahren wirksam geschützte Rechte der Behörde gehen mit diesen Rückstellungen nicht einher. Betriebliche Rückstellungen, die zu keiner abgesonderten Befriedigung i. S. d. §§ 49 ff. InsO berechtigen, stellen im Falle der Insolvenz somit weder ein anderes gleichwertiges Sicherungsmittel i. S. v. § 36c Abs. 4 KrW-/AbfG noch etwas anderes Gleichwertiges i. S. v. Art. 8 lit. a) Ziffer iv) der Deponierichtlinie dar. Mit diesen Erwägungen hat das Bundesverwaltungsgericht die handelsrechtlich gebildeten betrieblichen Rückstellungen als nicht hinreichend insolvenzsicher und damit für die Sicherheitsleistungen im Deponierecht ungeeignet erklärt. Auf die Streichung der handelsrechtlich zu bildenden Rückstellungen aus dem Kreis der Sicherungsmittel haben sich die Betreiber von Deponien also bereits einstellen können.

Die Streichung der handelsrechtlich zu bildenden Rückstellungen wird auch damit begründet, dass die Bildung von Rückstellungen im Normalfall Jahr für Jahr in Teilbeträgen vorgenom-

men wird, so dass auch summenmäßig in den meisten Fällen der erforderliche Sicherheitsbetrag nicht von Anfang an, sondern erst gegen Ende der Ablagerungsphase der Deponie erreicht werden würde. Damit fehlt es an einer ausreichenden Gewähr, dass Kosten des Ablagerungsbetriebes, der Stilllegungsphase oder Nachsorge im Insolvenzfall aus Rückstellungen bestritten werden können.

c. Höhe der Sicherheitsleistung

Bei der Bemessung der Höhe der Sicherheitsleistung hat die zuständige Behörde einen planmäßigen Nachsorgebetrieb zugrunde zu legen. Mit Blick auf den weniger gefährlichen Input einer Deponie der Klasse 0 ist davon auszugehen, dass sich bei dieser Deponieklasse eine stabile Nachsorgephase früher als bei anderen Deponieklassen einstellen wird und die Deponie auch früher aus der Nachsorge entlassen werden kann. Vor diesem Hintergrund sieht § 18 Abs. 2 Satz 4 DepV(E) einen bei der Bemessung der Sicherheitsleistung zugrunde zu legenden Nachsorgezeitraum von mindestens 10 Jahren bei Deponien der Klasse 0 und von mindestens 30 Jahren bei Deponien der Klassen I bis IV vor.

d. Turnusmäßige Überprüfung der Sicherheit

Da sich die technische Entwicklung für die genannten Maßnahmen und die aufgrund sich ändernder technischer Anforderungen entstehenden Kosten nicht exakt vorhersagen lassen, sieht § 18 Abs. 3 DepV(E) die turnusmäßige Überprüfung der Sicherheit im Hinblick auf den zu erreichenden Sicherungszweck vor. Hat sich das Verhältnis zwischen Sicherheit und angestrebtem Sicherungszweck erheblich geändert, ist die Sicherheit durch die zuständige Behörde erneut festzusetzen (§ 18 Abs. 3 Satz 2 DepV(E)). Dies entspricht der gegenwärtigen Rechtslage nach § 19 Abs. 5 DepV.

e. Anpassung von anerkannten oder zugelassenen Sicherheiten

Nach § 25 Abs. 2 DepV(E) gilt eine vor dem Inkrafttreten der neuen Deponieverordnung von der zuständigen Behörde anerkannte oder zugelassene Sicherheit weiter. Mit dieser Vorschrift will der Verordnungsgeber im Interesse des Vertrauensschutzes gewährleisten, dass von der zuständigen Behörde anerkannte oder zugelassene Sicherheiten nicht hinfällig werden. Dies gilt ausdrücklich auch für handelsrechtlich gebildete betriebliche Rückstellungen (§ 25 Abs. 2 Satz 3 DepV(E)).

Über die Fortgeltung bereits anerkannter oder zugelassener handelsrechtlich gebildeter betrieblicher Rückstellungen hinaus entfaltet § 25 Abs. 2 Satz 3 DepV(E) keine Wirkungen

zugunsten der Betreiber von Altdeponien: Insbesondere wird es nach Inkrafttreten der neuen Deponieverordnung nicht zulässig sein, auf eine Änderung des Verhältnisses zwischen der Sicherheit und dem angestrebten Sicherungszweck, etwa infolge einer Erhöhung der Ablagerungsmenge, mit der Erhöhung einer in der Vergangenheit gebildeten betrieblichen Rückstellung zu reagieren. Dies folgt bereits aus dem oben erwähnten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.06.2008 - 7 C 50/07 -, mit dem das Gericht die betrieblichen Rückstellungen als Sicherungsmittel im Rahmen der Deponieverordnung für unzulässig erklärt hat. Vielmehr gilt, dass ab dem Inkrafttreten der neuen Deponieverordnung für jede – auch auf Altdeponien – neu abgelagerte Tonne Sicherheit in Form eines der nach § 25 Abs. 2 DepV(E) zugelassenen Sicherungsmittels zu leisten ist. Die noch im Referenten-Entwurf vorgesehene anderweitige Regelung – keine Verpflichtung zur Anpassung für planfestgestellte Mengen – wurde durch den Beirat unter Berücksichtigung der Rechtsprechung ausdrücklich verschärft.

Die Durchsetzung dieser Pflicht obliegt der zuständigen Behörde: Diese hat geleistete Sicherheiten turnusgemäß mit dem Ziel der Erhaltung ihres realen Wertes zu überprüfen und auf erhebliche Änderungen des Verhältnisses zwischen Sicherheit und angestrebtem Sicherungszweck mit einer angemessenen Erhöhung der Sicherheit zu reagieren (§ 18 Abs. 3 Satz 1, 2 und 5 DepV(E)). Der Deponiebetreiber kann eine solche Überprüfung gemäß § 18 Abs. 3 Satz 3 DepV(E) beantragen. Hiervon wird er in dem (praktisch wohl eher seltenen Fall) Gebrauch machen, dass eine Verringerung der Sicherheit zu erwarten ist. Aber auch im gegenteiligen Fall sollte der Deponiebetreiber nicht auf eine behördliche Überprüfung der Sicherheit und die behördliche Fristsetzung für die Stellung einer erhöhten Sicherheit warten, sondern von sich aus reagieren. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die neue Deponieverordnung – ebenso wie die Vorläuferverordnungen – die Pflichten der Deponiebetreiber unmittelbar gestalten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 03.06.2004 – 7 B 14/04 –, Juris, Rn. 4 zu den Pflichten aus der AbfAbIV und der DepV) und damit auch die jeweiligen Zulassungsentscheidungen (i. d. R. Planfeststellungsbescheide) modifizieren. Diese Grundsätze gelten auch für die Verpflichtung des Deponiebetreibers zur Leistung einer Sicherheit mit der Folge, dass diese Pflicht unabhängig von einer behördlichen Überprüfung und Festsetzung besteht und dass die Höhe der Sicherheit, wie § 18 Abs. 3 DepV(E) deutlich zeigt, einer dynamischen Anpassung an den Sicherungszweck unterliegt.

3. Bestandsschutz für bestehende Anlagen

a. In der Ablagerungsphase befindliche Altdeponien

Die „Altdeponieregelung“ des § 25 Abs. 1 DepV(E) dient dem Bestandsschutz von Deponien und Deponieabschnitten, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Deponieverordnung im Bau oder in der Ablagerungsphase befinden. Diese Altdeponien sollen unter bestimmten Voraussetzungen auf der Grundlage bestehender Zulassungen weiter betrieben werden dürfen, wenn sie dem heutigen Stand der Technik entsprechen.

Gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 DepV(E) ist für Deponien oder Deponieabschnitte, die sich bei Inkrafttreten der Verordnung im Bau oder in der Ablagerungsphase befinden, auf der Grundlage von bestehenden Festlegungen, die nach der AbfAbIV, der DepV oder der DepVerwV einer Planfeststellung (§ 31 Abs. 2 KrW-/AbfG), Plangenehmigung (§ 31 Abs. 3 KrW-/AbfG) oder Anordnung nach §§ 35 oder 36 Abs. 2 KrW-/AbfG bestandskräftig getroffen wurden, ein Weiterbetrieb zulässig. Alternativ lässt die Norm eine Anzeige nach § 14 Abs. 1 Satz 1 DepV genügen. Parallel zu beachten ist, dass die seinerzeitige Frist für die Abgabe einer solchen Anzeige am 01.08.2003 auslief (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 1 DepV). Nach der vom Bundesrat beschlossenen Änderung des Verordnungsentwurfs muss die Anzeige nicht behördlich bestätigt worden sein, weil eine solche Bestätigung nach der geltenden Deponieverordnung nicht vorgesehen war und in der Praxis auch regelmäßig nicht erfolgt sein dürfte.

Die Zulässigkeit des Weiterbetriebs gilt mit der Maßgabe, dass die abzulagernden Abfälle oder die zu verwendenden Deponieersatzbaustoffe die Zuordnungskriterien für den Glühverlust oder den Gesamtkohlenstoff (TOC) und den gelösten organischen Kohlenstoff (DOC) nach Anhang 3 Nr. 2 DepV(E) für die jeweilige Deponieklasse einhalten (§ 25 Abs. 1 Satz 2 DepV(E)). Soweit die geltende Deponieverordnung Möglichkeiten der Überschreitung von Zuordnungskriterien vorsieht, werden diese mithin nicht in den Bestandsschutz übernommen. Vielmehr müssen nach dem eindeutigen Wortlaut des § 25 Abs. 1 Satz 2 DepV(E) die einschlägigen Zuordnungskriterien der neuen Deponieverordnung eingehalten werden. Auch wegen dieser Verschärfung der Anforderungen hatte der ursprüngliche Verordnungsentwurf in § 30 Abs. 2 eine Übergangsregelung für heizwertreiche Massenabfälle vorgesehen, die den Zuordnungswert für den Glühverlust oder den Gesamtkohlenstoff nach der neuen Deponieverordnung überschreiten. Diese Übergangsregelung wurde jedoch vom Bundesrat gestrichen.

Neben kleineren Änderungen gegenüber dem Verordnungsentwurf der Bundesregierung hat der Bundesrat eine praktisch wichtige Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 25

DepV(E) beschlossen. Danach gilt die „Altdeponieregelung“ nunmehr auch für im Bau befindliche Deponien und Deponieabschnitte, so dass diese nach den entsprechenden Zulassungen weitergebaut werden dürfen und sich der Bestandsschutz nicht allein auf die Ablagerungsphase beschränkt. Umgekehrt ist dadurch sichergestellt, dass auch für die Bau-phase nur solche Regelungen fortgelten, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen.

b. In der Stilllegungsphase befindliche Altdeponien

Für Altdeponien in der Stilllegungsphase enthält § 26 DepV(E) eine Bestandsschutzregelung. Die Stilllegung solcher Deponien (oder Deponieabschnitte) ist auf der Grundlage von bestehenden Festlegungen weiterhin zulässig, die nach den §§ 12 oder 14 DepV in einer Planfeststellung, einer Plangenehmigung oder einer Anordnung nach § 35 oder § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG bestandskräftig getroffen wurden. Da solche Deponien dem Stand der Technik entsprechen und die Anforderungen der EG-Deponierichtlinie einhalten, sollen die vorgenannten bestandskräftigen behördlichen Entscheidungen für den weiteren Betrieb ausreichen. Zu beachten ist, dass bestimmte Deponien, die sich in der Stilllegungsphase befinden, bereits nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 dieser Verordnung vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. Dies gilt etwa für Deponien, auf denen die Stilllegungsphase vor dem 16.07.2001 begonnen hat und Festlegungen für die Stilllegungsphase vor dem 16.07.2001 in einer Planfeststellung, einer Plangenehmigung oder behördlichen Anordnung getroffen worden sind.

Nach Änderung durch den Bundesrat bezieht sich der § 26 Abs. 1 Satz 1 DepV(E) nunmehr auch eindeutig auf etwaige Regelungen zu Deponieersatzbaustoffen nach der DepVerwV. Damit soll sichergestellt werden, dass in Bezug auf Deponieersatzbaustoffe keine älteren Bewertungsmaßstäbe herangezogen werden.

c. Deponierechtliche Vorgaben als unmittelbar geltende, dynamische Grundpflichten

Unabhängig von den soeben dargestellten Übergangsregelungen hat der Betreiber einer genehmigten bzw. planfestgestellten Altdeponie aus rechtlicher Sicht stets Folgendes zu beachten: Die deponierechtlichen Grundpflichten müssen, damit sie Rechtswirksamkeit erlangen, nicht im Einzelfall ausdrücklich behördlich angeordnet werden. Behördliche Maßnahmen sind lediglich zu ihrer Durchsetzung erforderlich. Darüber hinaus sind die deponierechtlichen Grundpflichten dynamisch in dem Sinne, dass Errichtung und Betrieb einer Anlage dauerhaft in Übereinstimmung mit den jeweils geltenden Anforderungen gehalten werden müssen (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 18.08.2003 - 20 B 233/03 -, Rn. 27 zu

den Grundpflichten aus der AbfAbIV). Durch die neue Deponieverordnung werden daher für die Betreiber von Altdeponien unmittelbar geltende Pflichten begründet. Das Verhältnis der neuen Deponieverordnung zu bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen ist damit im Sinne eines unmittelbar wirkenden, die frühere Zulassungsentscheidung modifizierenden Vorrangs der Verordnung geregelt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 03.06.2004 - 7 B 14/04 -, Juris, Rn. 4). Soweit sich aus den soeben dargestellten Übergangsvorschriften für die Ablagerungs- und die Stilllegungsphase nicht ausnahmsweise etwas anderes ergibt. In Bezug auf Deponien in der Ablagerungsphase kommt der Grundsatz des Vorrangs der Verordnung gegenüber einer früheren Zulassungsentscheidung in § 25 Abs. 1 DepV(E) selbst zum Ausdruck, da dessen Satz 2 die Zulässigkeit des Weiterbetriebs von der Einhaltung der einschlägigen Zuordnungskriterien der neuen Deponieverordnung abhängig macht.

Eine Anpassung an die neue Rechtslage ist auch für den Fall denkbar, dass Anforderungen durch die neue Deponieverordnung erleichtert werden, sich also für den Deponiebetreiber, wie im Falle der Verwertung, eine günstigere Rechtslage ergibt. In diesen Fällen kommt zumindest eine Anpassung der bestandskräftigen Zulassungsentscheidung oder einzelner Nebenbestimmungen im Rahmen eines behördlichen Verfahrens in Betracht. So erlaubt § 49 Abs. 1 VwVfG der Behörde, auf geänderte rechtliche Umstände durch die Änderung einer (ursprünglich rechtmäßigen) belastenden Nebenbestimmung zu reagieren. Ein Anspruch des Deponiebetreibers hierauf besteht aber regelmäßig nicht.

4. Fazit

Die neue Deponieverordnung stellt ein insgesamt gelungenes Regelwerk zur Vereinfachung des Deponierechts dar. Als unmittelbar geltendes Recht gilt die Verordnung mit den in ihr enthaltenen Erleichterungen auch für bestehende Zulassungsbescheide.

Eine wesentliche Verschärfung der bisherigen Rechtslage stellt die Notwendigkeit der Stellung von Sicherheiten gemäß § 25 DepV(E) für private Betreiber für jede ab Inkrafttreten der neuen Deponieverordnung abgelagerte Tonne dar. Diese Anpassung ist jedoch der Rechtsprechung geschuldet.

Andrea Versteyl Rechtsanwältin, Taubenstraße 23, 10117 Berlin
rechtsanwaelte@andreaversteyl.de