

6. Jahrgang



AbfallR

Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft

Herausgeber

Prof. Dr. Martin Beckmann
Dr. Martin Dieckmann
Dr. Christoph Klages
Prof. Dr. Wolfgang Klett
Dr. Regina Michalke
Dr. Frank Petersen
Dr. Peter Queitsch
Dr. Alexander Schink
Prof. Dr. Clemens Weidemann

Herausgeberbeirat

Prof. Siegbert Alber
Dr. Rainer Cosson
Dr. Jürgen Fluck
Prof. Dr. Walter Frenz
Hartmut Gaßner
Ralf Gruneberg
Georg Herbert
Prof. Dr. Hans D. Jarass
Dieter Kley
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch
Dr. Stefan Paetow
Bernhard Remde
Dr. Andrea Versteyl
Prof. Dr. Ludger-Anselm Versteyl
Dr. Helge Wendenburg

Rechtsanwalt Dr. Remo Klinger

Rechtsfragen der Verwendung
von Dichtungskontrollsystemen
bei der Überwachung
von Deponieabdichtungen

Sonderdruck

DER JURISTISCHE VERLAG

lexxion

• BERLIN

1 2007

Rechtsanwalt Dr. Remo Klinger*

Rechtsfragen der Verwendung von Dichtungskontrollsystemen bei der Überwachung von Deponieabdichtungen

I. Ausgangslage

Das Recht der Deponierung zählt zu den verwirrendsten Normierungen des deutschen Umweltrechts. Durch seine zersplitterte Kodifizierung ist ein konsistentes Regelwerk kaum noch erkennbar. Auch einige Jahre nach dem Inkrafttreten der Abfallablagerversordnung (AbfAbV) vom 20. Februar 2001¹ und der Deponieverordnung (DepV) vom 24. Juli 2002² ergeben sich Fragestellungen, die das Verständnis der Verordnungen und ihre praktische Umsetzung grundlegend prägen.

Dazu zählt die Frage, ob Dichtungssysteme für Deponien fortlaufend auf ihre Wirksamkeit und das Nichtvorhandensein von Leckagen durch entsprechende Systeme zu kontrollieren sind. Die behördliche Praxis in den einzelnen Bundesländern ist zu dieser Frage uneinheitlich. Selbst bei Deponien der Klasse III verlangen die zuständigen Behörden den Einsatz von derartigen Dichtungskontrollen teilweise nicht. Die dazu anzutreffende Behördenpraxis ist sogar innerhalb einzelner Bundesländer unter-

schiedlich. Soweit es Deponien der Klasse II angeht, ist die divergierende Praxis zur Notwendigkeit des Einsatzes von Dichtungskontrollsystemen besonders auffällig. Ob bei Deponien der Klasse II ein Kontrollsystem anzuwenden ist, richtet sich häufig nach der persönlichen Rechtsauffassung des zuständigen Sachbearbeiters. Diese Auffassung ist von Ort zu Ort unterschiedlich.

Der Beitrag untersucht die rechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes von Dichtungskontrollsystemen bei der Überwachung von Deponieabdichtungen. Mit der Untersuchung soll geklärt werden, ob nach geltendem Recht eine Verpflichtung zur Einrichtung derartiger Dichtungskontrollsysteme besteht.

II. Allgemeine Beschreibung von Dichtungskontrollsystemen

Zum besseren Verständnis des Problems soll kurz erläutert werden, was unter einem Dichtungskontrollsystem bei Deponieabdichtungen zu verstehen ist.

Mit einem Dichtungskontrollsystem soll ein fertig gestelltes Oberflächendichtungssystem oder eine Basisabdichtung für eine Deponie überwacht und unzulässige Leckagen nachgewiesen werden. Technisch geschieht dies durch die Messung und Analyse von verschiedenen physikalischen Größen (wie dem elektrischen Widerstand oder der Temperatur) in einer Oberflächenabdichtung. Zu diesem Zweck werden Sensoren und andere Komponenten in, unterhalb und/oder oberhalb der zu kontrollierenden Abdichtungskomponente angeordnet.³ Mittels einer Steuer- und Auswerteeinheit können die automatisch durchgeführten Messungen jeweils so aufbereitet werden, dass eine Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Abdichtungssystems möglich ist.

Dabei gelangen unterschiedliche Messprinzipien zum Einsatz.⁴ Grundlegend wird zwischen elektrischen Messprinzipien und Messprinzipien, die auf einer flächigen Messung der Temperaturverteilung beruhen, unterschieden. Im internationalen Einsatz befinden sich weitere technische Lösungen, die sich in Deutschland jedoch nicht durchsetzen konnten.⁵ Die Eignung eines Dichtungskontrollsystems wird auf Antrag des Herstellers nach bestimmten technischen Anforderungskriterien geprüft und nach erfolgter Prüfung durch ein projektunabhängiges und produkt- bzw. bauartbezogenes Eignungsgutachten der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung bescheinigt.⁶

* Der Autor ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner der Kanzlei Geulen & Klinger, Berlin. Er weist darauf hin, anwaltlich Grundstücksnachbarn von Deponien zu vertreten.

1 BGBl I S. 305 (in Kraft getreten am 1. März 2001).

2 BGBl I S. 2807 (in Kraft getreten am 1. August 2002).

3 Vergleiche Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), Anforderungen an Dichtungskontrollsysteme in Oberflächenabdichtungen von Deponien – Empfehlungen des Arbeitskreises Dichtungskontrollsysteme (AKDKS), 1. Aufl. November 2000, Seite 1.

4 Vergleiche grundlegend J.O. Parra, Electrical response of a leak in geomembrane liner, GEOPHYSICS 53, No. 11 (1988) pp. 1445-1452; J.O. Parra und T.E. Owen, Model studies of electrical leak detection surveys in geomembrane lined impoundments, ebenda, pp. 1453-1458.

5 Karen Hix, Leak Detection for Landfill Liners, Overview of Tools for Vadose Zone Monitoring; Technology Status Report for the U.S. E.P.A., EPA-542-R-89-019, August 1998, Aktualisierung unter <http://www.clu-in.org/search>, Suchwort „leak“; vergleiche Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), Anforderungen an Dichtungskontrollsysteme in Oberflächenabdichtungen von Deponien – Empfehlungen des Arbeitskreises Dichtungskontrollsysteme (AKDKS), 1. Aufl. November 2000, Seite 2.

6 Vergleiche Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), Anforderungen an Dichtungskontrollsysteme in Oberflächenabdichtungen von Deponien – Empfehlungen des Arbeitskreises Dichtungskontrollsysteme (AKDKS), 1. Aufl. November 2000, Seite 9 ff.

III. Verpflichtung zur Einrichtung von Dichtungskontrollsystemen im Anwendungsbereich der Abfallablagerungsverordnung (AbfAbIV)

1. Anwendungsbereich der Abfallablagerungsverordnung

Nach § 1 Abs. 1 AbfAbIV gilt die Verordnung für

- „1. die Ablagerung von Siedlungsabfällen und Abfällen, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können, auf Deponien und
2. die Behandlung von Siedlungsabfällen und Abfällen, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können, zum Zweck der Einhaltung der Deponiezuordnungskriterien“.

Für den hier interessierenden Sachzusammenhang kommt es vor allem auf § 1 Abs. 1 Nr. 1 AbfAbIV an. Es geht insbesondere um die Ablagerung von Siedlungsabfällen auf Deponien.⁷ Daraus folgt, dass eine Stilllegung von Deponien, die vor dem 1. März 2001 (dem Inkrafttreten der AbfAbIV) betrieben wurden, nicht nach den Vorschriften der Abfallablagerungsverordnung, sondern nach denen der Deponieverordnung zu bewerten ist. Die Abfallablagerungsverordnung ist nach ihrem Geltungsbereich nur zur Stilllegung von nach dem 28. Februar 2001 in Betrieb genommenen Deponien anwendbar.

§ 3 AbfAbIV regelt die allgemeinen Anforderungen an die Ablagerung. Danach dürfen Siedlungsabfälle nur auf Deponien oder Deponieabschnitten abgelagert werden, die die Anforderungen für die Deponieklasse I oder II einhalten. Die Anforderungen an die jeweils einzuhaltende Deponieklasse werden über die Verweisung des § 3 Abs. 1 S. 2 AbfAbIV auf die Nr. 10 der TA Siedlungsabfall definiert. Über die Zuordnungskriterien des Anhangs 1 wird entschieden, welche Abfälle auf welche Deponien welcher Klasse abgelagert werden dürfen.

2. Erforderlichkeit des Einsatzes von Dichtungskontrollsystemen

Die Frage der rechtlichen Verpflichtung zum Einsatz von Dichtungskontrollsystemen ist nach den unterschiedlichen Deponieklassen differenziert zu beantworten.

a. Deponieklasse I

Wie bereits ausgeführt, sind als Anforderungen für die Deponieklasse I die Regelungen der Nr. 10 der TA Siedlungsabfall einzuhalten (§ 3 Abs. 1 AbfAbIV). Danach sind Deponien im Grundsatz so zu planen, zu errichten und zu betreiben, dass

- a) durch geologisch und hydrogeologisch geeignete Standorte,
- b) durch geeignete Deponieabdichtungssysteme,
- c) durch geeignete Einbautechnik für die Abfälle und

d) durch Einhaltung der Zuordnungswerte nach Anhang b der TA Siedlungsabfall

mehrere weitgehend voneinander unabhängig wirksame Barrieren geschaffen und die Freisetzung und Ausbreitung von Schadstoffen nach dem Stand der Technik verhindert werden.

Der Hinweis auf den „Stand der Technik“ zur Verhinderung von Freisetzungen und Ausbreitungen von Schadstoffen als allgemeiner Grundsatz einer Deponie gibt bereits einen Anhaltspunkt dafür, dass Deponieabdichtungssysteme nicht nur zu errichten sind, sondern darüber hinaus – soweit dies Stand der Technik ist – auch dahingehend zu kontrollieren sind, ob die entsprechenden Systeme weiterhin einwandfrei arbeiten.

Soweit es die Deponieklasse I angeht, liefert die Nr. 10, insbesondere die Nrn. 10.4 ff. der TA Siedlungsabfall jedoch keinen weiteren Hinweis darauf, dass neben einem Deponieabdichtungssystem auch ein entsprechendes Dichtungskontrollsystem zu installieren ist. Gleichwohl wird dies dann zu erfolgen haben, wenn es sich bei dem Einsatz derartiger Kontrollsysteme um den derzeitigen Stand der Technik handelt. Der Grundsatz 10.1 macht deutlich, dass die Freisetzung und die Ausbreitung von Schadstoffen nach dem Stand der Technik zu verhindern ist. Konkretisiert wird der Hinweis auf den Stand der Technik durch Nr. 10.6.6 Satz 2 TA Siedlungsabfall. Danach gelten die Anforderungen an die Kontrolle für Deponien der Klasse I „nach den Erfordernissen des Einzelfalls“.

Abdichtungssysteme, wie sie 10.1 b TA Siedlungsabfall vorsehen, sind kein Selbstzweck. Sie haben letztlich nur eine Aufgabe, nämlich die, dicht zu sein. Gleichzeitig sind sie häufig so filigran, dass sie während der Bau- und Nutzungsphase unterschiedlichen Beanspruchungen ausgesetzt sind. Praktiker weisen darauf hin, dass ca. 50 % der sichtbaren Bauwerksschäden auf undichte Abdichtungen zurückzuführen sind. An den Deponien, an denen man unmittelbar keinen Schaden erkennen kann, kann man nur hoffen, dass die Deponieabdichtung weiter funktionsfähig ist. Sicherheit lässt sich daher nur durch den Einsatz eines Kontrollsystems erreichen.

Ist dieses auch für die Deponieklasse I Stand der Technik, wäre es anzuwenden, wenn die Erfordernisse des Einzelfalls es erfordern.⁸ Andernfalls würde das Ziel einer schadstoffsicheren Deponie verfehlt werden können und gerade der Zustand eintreten, der mit den Anforderungen der TA Siedlungsabfall verhindert werden soll. Verheerende ökologische Altlasten sind in der Vergangenheit deshalb aufgetreten, weil nicht schnell genug erkannt wurde, dass Schadstoffbewegungen aus der Deponie vorhanden sind. Diese zu lokalisieren, muss Sinn einer funktionsfähigen

⁷ Vgl. Gaßner/Siederer (Hrsg.), Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft, 2003, S. 176 (Rn. 245).

⁸ Vgl. Nicklas/Siederer, in: Gaßner/Siederer (Hrsg.), Deponierecht – Kommentar zur Abfallablagerungsverordnung und zur Deponieverordnung, 2003, S. 170.

gen Deponieabdichtung sein. Der Grundwasserschutz stellt weiterhin das ökologische Hauptproblem des Deponiebetriebs dar.⁹

b. Deponieklasse II

Soweit es die Deponieklasse II angeht, hat die Nr. 10.6.6 TA Siedlungsabfall konkrete Kontrollpflichten statuiert.

Nach 10.6.6.1 TA Siedlungsabfall hat der Deponiebetreiber durch Kontrollen nachzuweisen, dass die Deponieabdichtungssysteme funktionstüchtig sind. Nr. 10.6.6.2 stellt Verpflichtungen zum Aufbau von Überwachungseinrichtungen auf, die vorzuhalten sind und in regelmäßigen Abständen auf ihre Funktionsfähigkeit hin zu überprüfen sind. Derartige Einrichtungen sind „in der Regel“ vorzuhalten. Grundsätzlich gilt, dass die Funktionstüchtigkeit der Deponieabdichtungssysteme sicherzustellen ist. Dazu sind nach Satz 3 der Nr. 10.6.6.2 TA Siedlungsabfall Eigenkontrollen während der Betriebsphase und in der Nachsorgephase der Deponie durchzuführen und auszuwerten:

„Eigenkontrollen müssen während der Betriebsphase und in der Nachsorgephase der Deponie durchgeführt und ausgewertet werden. Es gelten die Anforderungen des Anhangs G der TA Abfall.“

Der Anhang G regelt „Mess- und Kontrollprogramme für die Durchführung von Eigenkontrollen bei oberirdischen Deponien“. Nach der Vorbemerkung 1 ist die regelmäßige Erfassung der relevanten Betriebsdaten der Deponie erforderlich. Die Vorschrift geht davon aus, dass der für die Durchführung der Eigenkontrollen Verantwortliche sicherzustellen hat, dass die eingesetzten Mess- und Kontrolleinrichtungen jederzeit funktionstüchtig sind.

Explizit wird in der Ziffer 3.2.1 des Anhangs b der TA Abfall darauf hingewiesen, dass die Funktionsfähigkeit des Deponieoberflächenabdichtungssystems regelmäßig zu kontrollieren ist. Nichts anderes als ein Dichtungskontrollsystem ist dazu notwendig.

Aus dem Verweis der Nr. 10.6.6.2 der TA Siedlungsabfall auf den Anhang G Nr. 1 Satz 1 und 2 sowie Nr. 3.2.1 Satz 1 der TA Abfall folgt unzweifelhaft, dass für die Deponieklasse II ein Dichtungskontrollsystem von Rechtswegen vorzusehen ist.¹⁰

⁹ Vgl. allgemein Hölscher, Anlagenzulassung im Abfallrecht, 2001, S. 214 ff.

¹⁰ So auch Nicklas/Siederer, in: Gaßner/Siederer (Hrsg.), Deponierecht – Kommentar zur Abfallablagereverordnung und zur Deponieverordnung, 2003, S. 170; Gaßner/Siederer (Hrsg.), Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft, 2003, S. 189 (Rn. 267).

¹¹ So auch Nicklas/Siederer, in: Gaßner/Siederer (Hrsg.), Deponierecht – Kommentar zur Abfallablagereverordnung und zur Deponieverordnung, 2003, S. 170; Gaßner/Siederer (Hrsg.), Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft, 2003, S. 176 (Rn. 245), 178 f. (Rn. 246 f.).

¹² Gaßner/Siederer (Hrsg.), Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft, 2003, S. 179 (Rn. 249).

Dagegen wird man auch nicht argumentieren können, dass sich der Verweis auf den Anhang G der TA Abfall nur auf die Erstellung meteorologischer Datenreihen bezieht. Zwar regelt die Nr. 10.6.6.2 der TA Siedlungsabfall auch die Verpflichtung, Messeinrichtungen für meteorologische Datenerfassung vorzuhalten. Über die ebenfalls in der Nr. 10.6.6.2 TA Siedlungsabfall enthaltene Pflicht zur Vorhaltung von „Messeinrichtungen zur Überwachung der Setzungen und Verformungen der Deponieabdichtungssysteme“ macht der Verweis auf den Anhang G der TA Abfall aber erst Sinn. Für die bloße meteorologische Datenerfassung wäre die im Anhang G der TA Abfall enthaltene Pflicht zur Kontrolle der Funktionsfähigkeit des Deponieoberflächenabdichtungssystems nicht relevant. Beschränkt man den Verweis der Nr. 10.6.6.2 der TA Siedlungsabfall auf den Anhang G der TA Abfall auf die Einrichtungen zur meteorologischen Datenerfassung, würde die Verweisung ins Leere laufen. Erst und gerade unter Einbeziehung der Kontrolle der Funktionsfähigkeit von Deponieabdichtungen ergibt sich ein geschlossenes Regelungssystem, welches in seiner Anwendung dazu führt, dass für Deponien der Klasse II Dichtungskontrollsysteme in jedem Fall von Rechtswegen vorzusehen sind.

Nach der Ziffer 10.6.6.3 Abs. 2 TA Siedlungsabfall ist auf der Grundlage der Jahresauswertung der Messergebnisse nach Anhang G der TA Abfall eine Erklärung zum Deponieverhalten jährlich zu erstellen und der zuständigen Behörde vorzulegen. Diese Erklärung kann sinnvoll nur erstellt werden, wenn bekannt ist, ob die Deponieabdichtung funktionsfähig ist.

IV. Verpflichtung zur Einrichtung von Dichtungskontrollsystemen im Anwendungsbereich der Deponieverordnung (DepV)

1. Anwendungsbereich der Deponieverordnung

Nach § 1 Abs. 1 der Deponieverordnung gilt diese für

1. die Errichtung, den Betrieb, die Stilllegung und die Nachsorge von Deponien,
2. die Ablagerung von Abfällen auf Deponien, einschließlich von spezifischen Massenabfällen auf Monodeponien zum Zwecke der Beseitigung,
3. die Errichtung, den Betrieb, die Stilllegung und die Nachsorge von Langzeitlagern,
4. die Lagerung von Abfällen in Langzeitlagern“.

Daraus ergibt sich, dass sich die Stilllegung von Deponien, die vor dem 1. März 2001 (Inkrafttreten der Abfallablagereverordnung) betrieben wurden, nach den Vorschriften der Deponieverordnung richtet.¹¹ Die DepV gilt aber nicht für Deponien, die zum 1. August 2002 bereits nach § 36 Abs. 3 Krw-/AbfG endgültig stillgelegt sind.¹² Die Regelungen der DepV sind von besonderer Bedeutung, da in Deutschland in den nächsten Jahren kaum mit Neuzulassungen von Deponien zu rechnen ist. Das vorhandene

Angebot an Deponien reicht aus, um die Abfallentsorgung noch für mehr als ein weiteres Jahrzehnt zu gewährleisten.¹³

2. Erforderlichkeit des Einsatzes von Dichtungskontrollsystemen

Die Deponieverordnung legt in den §§ 12, 13, 14 Anforderungen zur Stilllegung und Nachsorge von Deponien fest. Diese sind unmittelbar anwendbar und gelten unabhängig von bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüssen.¹⁴ Nach § 12 Abs. 3 Sätze 2 und 3 DepV sind für Deponien der Klassen I bis III Oberflächenabdichtungssysteme vorzusehen. Diese sind nach den Vorschriften des Anhangs 1 Nr. 2 DepV zu errichten. Nach der Ziffer 2 des Anhangs 1 kommen verschiedene Ausnahmen in Betracht, die aber jeweils unter dem Vorbehalt der Funktionsfähigkeit des Oberflächenabdichtungssystems stehen.

Auch wenn sich in den Regelungen des Anhangs kein Folgeverweis auf den Anhang G der TA Abfall findet, ist teleologisch zu konstatieren, dass ein Oberflächenabdichtungssystem in funktionsuntüchtigem Zustand nicht den Intentionen des Ordnungsgebers entspricht. Oberflächenabdichtungssysteme dienen dazu, „Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit, die von Deponie ausgehen können, zu verhindern“ (Ziffer 2 Satz 1 des Anhangs 1 DepV).

Der Hinweis auf die zwingend vorzusehende Funktionsfähigkeit der Abdichtung, macht deutlich, dass dies – selbstverständlich – der wesentliche Sinn des Abdichtungssystems ist. Der Einbau eines solchen Systems ist kein Selbstzweck. Der von dem Ordnungsgeber verfolgte Zweck kann nur erreicht werden, wenn auch nach Einbau des Systems sichergestellt ist, dass es weiter funktionsfähig ist. Diese Sicherheit lässt sich nur erreichen, wenn entsprechende Kontrollen durchgeführt werden und durchgeführt werden können. Dies setzt unabhängig von einem konkreten ordnungsrechtlichen Hinweis ein entsprechendes Kontrollsystem voraus. Der Sinn und Zweck der Verpflichtung zur Verwendung von Oberflächenabdichtungssystemen ließe sich ansonsten nicht erreichen.

Die Nachsorgepflichten des § 13 DepV bestätigen dieses Ergebnis. So sind bei Deponien der Klasse 0, III oder IV zur Prüfung und Überwachung der von der Deponie ausgehenden Emissionen Messungen und sonstige Eigenkontrollen fach- und sachkundig durchzuführen. Der Verweis auf § 11 Abs. 2 bis 4 DepV konkretisiert diese Pflicht.¹⁵

Letztlich gilt für die Dichtungskontrolle in der Nachsorge für Deponien der Klassen I und II nichts anderes. § 13 Abs. 3 DepV weist die Verantwortung für die rechtzeitige Feststellung von Deponieschäden dem Betreiber zu. Er wird dieser Pflicht nur dann sachgerecht nachkommen können, wenn er Maßnahmen zur Kontrolle der Dichtung der Deponie in der Nachsorgephase ergreift.

Bei neuen Deponien und Monodeponien der Klasse III sowie bei betriebenen Anlagen ist über § 14 Abs. 4 DepV

das Oberflächensystem nach Anhang 1 Nr. 2 DepV aufzubauen. Dass dies mit einer entsprechenden Kontrolle der Funktionsfähigkeit der Oberflächenabdichtung einherzugehen hat, ergibt sich aus dem Vorstehenden. Ergänzend ist anzuführen, dass die Ziffer 9.4.1 der TA Abfall, auf die für den Bau von Deponieabdichtungssystemen Bezug zu nehmen ist, in Satz 2 der Ziffer 9.4.1.4 TA Abfall vorsehen, dass

„Undichtigkeiten für die Dauer der Nachsorge lokalisiert und repariert werden können“.

In diesen Fällen ist die Verpflichtung zur Kontrollierbarkeit der Deponieabdichtung explizit geregelt.

Sofern verschiedene Vorschriften den Behörden freistellen, die Anforderungen an das zu wählende Deponieabdichtungssystem zu verringern, sofern gleichwertige Alternativsysteme vorliegen (vgl. etwa Ziffer 9.4.1.1 Satz 8 TA Abfall; Anhang 1 Nr. 2 Satz 1 DepV; § 12 Abs. 6 DepV)¹⁶, heißt dies nicht, dass die zuständige Behörde auch von der Darlegungslast einer dauerhaft funktionsfähigen Deponieabdichtung absehen kann. Die Wahl der durchzuführenden Deponieabdichtung mag variabel sein und sich an den zur Verfügung stehenden gleichwertigen Systemkomponenten messen. Dies befreit die Verantwortlichen aber nicht davon, zukünftig sicherzustellen, dass die jeweilige Art der Deponieabdichtung dauerhaft funktionsfähig ist. Hinweise darauf werden sich nur durch entsprechende Kontrollen finden lassen.

Es wäre mit grundsätzlichen deponierechtlichen Verpflichtungen nicht in Übereinstimmung zu bringen, wenn man erst einen nicht unerheblichen Schadenseintritt verzeichnen müsste, um feststellen zu können, dass die Deponieabdichtung nicht funktionsfähig ist. Der Nachweis der Funktionsfähigkeit des Oberflächenabdichtungssystems während der Nachsorgephase ist daher zur Voraussetzung der Entlassung der Deponie aus der Nachsorge zu machen.

V. Rechtliche Folgen fehlender Dichtungskontrollsysteme

Steht nach alledem fest, dass sowohl im Anwendungsbereich der Abfallablagereverordnung, als auch im Anwendungsbereich der Deponieverordnung unter be-

13 Nicklas/Siederer, in: Gaßner/Siederer (Hrsg.), Deponierecht – Kommentar zur Abfallablagereverordnung und zur Deponieverordnung, 2003, S. 96.

14 BVerwG, Beschl. v. 3.6.2004 – 7 B 14/04 – NVwZ 2004, 1246 – 1249 = ZUR 2004, 345 – 348; OVG Münster, Ur. v. 28.10.2003 – 20 D 116/01.AK – ZUR 2004, 107 – 109 = UPR 2004, 234 – 236; OVG Lüneburg, Ur. v. 20.7.2005 – 7 KS 113/02 – NVwZ-RR 2006, 248 (Ls.).

15 Vgl. Gaßner/Siederer (Hrsg.), Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft, 2003, S. 216 (Rn. 305).

16 Vgl. dazu Bergs/Dreyer/Radde, TA Siedlungsabfall, 2. Aufl. 1997, S. 143 f.; Bergs/Radde, Abfallablagereverordnung – 30. BImSchV – TA Siedlungsabfall, 3. Aufl. 2001, S. 79 f.; OVG Lüneburg, Ur. v. 20.7.2005 – 7 KS 113/02 – NVwZ-RR 2006, 248 (Ls.).

stimmten Voraussetzungen Dichtungskontrollsysteme zum Nachweis der Funktionsfähigkeit einer Deponieabdichtung rechtlich verbindlich sind, stellt sich die Frage, welche Folgen es hat, wenn die zuständigen Behörden diese Pflicht nicht beachten und eine Deponiedichtung ohne Kontrollsystem errichtet und/oder betrieben wird.

a. Rechtsansprüche der Grundstücksnachbarn

Nahe liegend wäre es, wenn Eigentümer von Nachbargrundstücken einer betroffenen Deponie Rechtsansprüche zur Verwendung eines Dichtungskontrollsystems gegenüber der zuständigen Behörde geltend machen.

In tatsächlicher Hinsicht setzt dies voraus, dass zumindest die konkrete Möglichkeit besteht, dass Nachbarrechte verletzt werden können. Es wäre mithin im Einzelfall zu prüfen, ob durch die Grundwasserfließrichtungen oder andere Umstände mögliche Betroffenheiten von Grundstücksnachbarn durch eine nicht funktionsfähige Abdichtung entstehen können. Die Rechtsprechung stellt an die Darlegung einer derartigen Beschwerde keine strengen Anforderungen. Der Voraussetzung wird grundsätzlich schon damit genügt, dass ein Kläger hinreichend substantiierte Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass seine geschützte Rechtsposition – hier sein Eigentum – beeinträchtigt wird.¹⁷

In rechtlicher Hinsicht müssen die angeführten Normen der Abfallablagerungsverordnung und der Deponieverordnung, aus denen sich nach dem Vorherstehenden die Rechtspflicht zum Einsatz von Deponiekontrollsystemen ableitet, dritt-schützend sein. Nach der im herkömmlichen deutschen Verwaltungsrecht geltenden Schutznormtheorie sind sie dies, wenn sie zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt

sind.¹⁸ Wendet man diese Grundsätze auf den vorliegenden Sachverhalt an, so lässt sich bereits nach dem traditionellen deutschen Rechtsverständnis argumentieren, dass die für den Einsatz von Dichtungskontrollsystemen sprechenden Normen nicht lediglich dem Schutz der Allgemeinheit, sondern explizit dem Schutz der Nachbareigentümer vor der Kontamination ihres Grundstücks durch Deponieausträge dienen.

Unabhängig von der Möglichkeit dieser traditionellen Herleitung eines möglichen Nachbarrechtsschutzes sind vorliegend auch die gemeinschaftsrechtlichen Ansprüche auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu berücksichtigen. Nach dieser Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten zur effektiven Verwirklichung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben (Art. 10 EG) und der Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit von Richtlinien verpflichtet.¹⁹ Dieser Effektivitätsgrundsatz verlangt von dem nationalen Gesetzgeber nicht nur, dass europarechtlich statuierte subjektive Rechte materiell zu verwirklichen sind, sondern fordert zugleich auch einen effektiven Zugang zu verwaltungsgerichtlicher Kontrolle.²⁰ Danach ist nationaler Rechtsschutz bereits dann zu gewähren, wenn die induzierte Norm den Einzelnen nur mittelbar berührt.²¹ Derartige mittelbare schutzwürdige Individualinteressen wurden in der Vergangenheit durch den Europäischen Gerichtshof vor allem dann anerkannt, wenn es um die körperliche Gesundheit des Einzelnen geht.²²

Wendet man diesen Grundsatz auf den vorliegenden Sachverhalt an, ist der gemeinschaftsrechtliche Ansatz durch die den Vorschriften der Abfallablagerungsverordnung und der Deponieverordnung vorausgegangene Depo-nierichtlinie²³ geprägt. Ihre Vorschriften dienen sowohl dem Gesundheitsschutz als auch dem Schutz des Einzelnen am Erhalt der natürlichen Umwelt, die sich auf den Grundstücken des Einzelnen manifestiert. Auch wenn zu der Frage der Herleitung subjektiver Rechte aus gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben eine geschlossene rechtstheoretische Konzeption noch nicht vorliegt, ist doch zu erwarten, dass die Verwaltungsrechtsprechung den grundsätzlichen Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs folgt. Dies ist in der jüngeren Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte bereits geschehen.²⁴

b. Schadensersatzrisiken des Betreibers

Die Verwendung von Dichtungskontrollsystemen sollte auch im eigenen Interesse des Deponiebetreibers sein.

Wie bereits ausgeführt, sind nach zurückhaltenden Schätzungen ca. 50 % der sichtbaren Bauwerkschäden an Deponien auf undichte Abdichtungen zurückzuführen. Die ökologischen Konsequenzen einer nicht funktionsfähigen Deponieabdichtung sind weitaus größer, wenn diese nicht alsbald lokalisiert und beseitigt wird. Es bedarf keiner vertieften Ausführungen dazu, dass für den Fall der mangelnden Lokalisation und der damit einhergehenden Belastung von Nachbargrundstücken zivilrechtliche Schadensersatz-

17 Vgl. BVerwG NVwZ 1993, 884 f.; 1995, 334 f.; OVG Bremen UPR 1994, 80; VGH Mannheim NVwZ-RR 1995, 323; BayVGH BayVBl. 1994, 408 m.w.N.

18 Vergleiche allgemein zur Schutznormtheorie BVerfG, Urteil vom 28.4.1967 – IV C 10.65 – BVerfGE 27, 29 (33); Urteil vom 20.10.1972 – IV C 107.67 – BVerfGE 41, 58 (63); Urteil vom 25.2.1977 – IV C 22.75 – BVerfGE 52, 122 (129 f.); Wahl, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: Oktober 2005, Vorbemerkung § 42 Abs. 2 Rdnr. 94; Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl. 2005, § 42 Rdnr. 84 m.w.N.

19 Ständige Rechtsprechung EuGH Slg. 1976, 497 (517) – „Royer/Belgien“; Karpenstein, Praxis des EG-Rechts, 2006, Seite 57 m.w.N.

20 Vergleiche Krings, UPR 1996, 89; Pernice EUR 1994, 325; Calliess, NVwZ 2006, 1 (6); Schlacke, ZUR 2006, 360 (362 m.w.N.).

21 Vergleiche EuGH, Rs. C-131/88, Slg. 1991 I-827 Rdnr. 7 „Kommission/Deutschland“.

22 EuGH, Slg. 1991, I-825; Slg. 1991, I-2567 und Slg. 1991, I-4983; ähnlich auch Generalanwalt Mischo, in: EuGH-C-361/88, Slg. 1991, I-2591.

23 Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien.

24 Vergleiche OVG Koblenz, Beschluss vom 25. Januar 2005 – 7 B 12114/04 – NVwZ 2005, 1208-1211 = ZUR 2005, 246-249; BayVGH; Urteil vom 31. Januar 2000 – 22 A 99.40009 und 22. A 99.40012; NVwZ RR 2000, 661 (662).

pflichten gegenüber dem Nachbarn entstehen. Darüber hinaus treffen den Betreiber der Deponie die Sanierungspflichten für das unmittelbar belastete Grundstück.

c. Amtshaftungsrisiken der zuständigen Behörden

Da in bestimmten Konstellationen eine Rechtspflicht zum Einsatz von Deponiekontrollsystemen besteht, kommen bei Ablehnung des Einsatzes derartiger Systeme durch die zuständigen Behörden und einem damit verbundenen größeren Schaden im Falle eines nicht funktionsfähigen Abdichtungssystems Amtshaftungsansprüche gegenüber den zuständigen Behörden in Betracht (§ 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG).

Die vorgestellten rechtlichen Instrumentarien des Einsatzes von Dichtungskontrollsystemen sehen – mit Ausnahme der Einzelfallbetrachtung im Anwendungsbereich der Abfallablagerversordnung für die Deponieklasse I – keinen Ermessensspielraum für die zuständigen Behörden bei der Frage des Einsatzes von Dichtungskontrollsystemen vor. Dies bedeutet, dass in den dargestellten Konstellationen der Einsatz derartiger Kontrollsysteme bindend ist. Kommen die Behörden dieser bindenden Verpflichtung nicht nach, machen sie sich neben dem verpflichteten Betreiber amtshaftungspflichtig. Ob der im Falle fahrlässigen Handelns bestehende Subsidiaritätsgrundsatz des § 839 Abs. 1 S. 2 BGB greift, ist eine Frage des Einzelfalls.

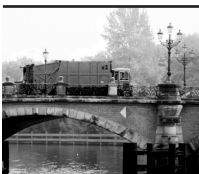
VI. Ergebnis

Dichtungskontrollsysteme sind grundsätzlich bei Deponien aller Klassen vorzusehen. Sie dienen der Überwachung und dem Nachweis der Funktionsfähigkeit von Oberflächendichtungssystemen oder Basisabdichtungen für Deponien. Die derzeitige behördliche Praxis, es nahezu in das Belieben des zuständigen Beamten zu stellen, ob die eingesetzten Dichtungssysteme daraufhin zu kontrollieren sind, dass sie noch ihren Zweck erfüllen, ist rechtswidrig. Sie ist weder im Geltungsbereich der Abfallablagerversordnung noch im Geltungsbereich der Deponieverordnung zulässig.

Soweit es Deponien im Anwendungsbereich der Abfallablagerversordnung angeht, ist bei Deponien der Klasse I nach den Erfordernissen des Einzelfalls zu entscheiden, ob nach dem Stand der Technik ein Dichtungskontrollsystem einzusetzen ist. Ziel muss eine schadstoffsihere Deponie sein. Wenn auch durch Deponien der Klasse I schwerwiegende ökologische Altlasten auftreten können, sind die technisch vorhandenen Dichtungskontrollsysteme zur Verhinderung gravierender Schadstofffreisetzungen behördlich zu verfügen und durch den Deponieverantwortlichen anzuwenden. Sofern es Deponien der Klasse II angeht, ergibt sich die Kontrollpflicht unmittelbar aus der Nr. 10.6.6 der TA-Siedlungsabfall.

Im Anwendungsbereich der Deponieverordnung sind nach § 12 Abs. 3 S. 2 und 3 für Deponien der Klassen I bis III Oberflächenabdichtungssysteme vorzusehen. Wenn derartige Systeme mit großem Kostenaufwand zu errichten sind, kann es nicht den Intentionen des Verordnungsgebers entsprechen, dass diese nach ihrem Einbau unerkannt funktionsuntüchtig sind. Die Verwendung derartiger Systeme ist kein Selbstzweck, sondern dient der Verhinderung von Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit. Dies erfordert es, die Funktionsfähigkeit der Anlage feststellen zu können. Dazu dienen Kontrollsysteme, die technisch ohne weiteres vorhandene Leckagen orten können. Nur so wird den Nachsorgepflichten des § 13 DepV Rechnung getragen.

Sollte die derzeitige Praxis fortgesetzt werden, nach der Kontrollsysteme zur Dichtheit der Deponien oftmals nicht verlangt werden, könnten Grundstücksnachbarn diese durch Verwaltungsstreitverfahren erzwingen. Falls durch die mangelnde Verwendung eines Kontrollsystems gravierende Altlastenprobleme entstehen, setzen sich Deponiebetreiber einem nicht unerheblichen Schadensersatzrisiko aus. Es ist etwas anderes, ob Deponiedichtungen kurzzeitig versagen oder ob die Funktionsuntüchtigkeit wegen der Einsparung eines Kontrollsystems über einen langen Zeitraum nicht erkannt wird. Die eigentlichen Schäden treten in der Regel erst bei einer lang andauernden Leckage auf. Da die Verwendung geeigneter Kontrollsysteme eine rechtliche Verpflichtung ist, setzen sich auch die für die Überwachung der Deponie zuständigen Abfallbehörden Amtshaftungsrisiken aus.



AbfallR

Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft

Lexxion Verlagsgesellschaft mbH · Güntzelstraße 63
10717 Berlin · Tel.: 030/81 45 06-0 · Fax: 030/81 45 06-22
info@lexxion.de · www.lexxion.de

ISSN 16 12-42 43