

## The Judgment of OVG Lüneburg Concerning the Landfill Site of Haschenbrok – What Can We Learn from This? What Do We Have to Keep in Mind? –

Holger Jacobj

By judgment of 31.7.2018, the Lower Saxony Higher Administrative Court based in Lüneburg (OVG Lüneburg) has created legal certainty for the project of the construction and operation of the mineral material dump *Mineralstoffdeponie Haschenbrok*, which started about ten years earlier. It is a landfill class I landfill site on the site of a former sand quarry. The project is located in the area of the community Großenkneten in the district of Oldenburg. The ruling not only creates legal certainty for those involved in the court proceedings, but also makes a contribution to the security of disposal of moderately contaminated mineral waste in the northwest of Lower Saxony. For this region, the draft of the Waste Management Plan Lower Saxony, sub-plan municipal waste and non-hazardous waste, from July 2018 had recently identified a need for additional landfill capacity.

The main aim of the present article is to obtain insights from the comprehensive ruling (204 printed pages in the original and 462 marginal numbers in the published version), which may also be of importance for other landfill planning procedures. The judgment deals in large part with requirements of the nature and in particular species protection law. These statements also have fundamental importance beyond the individual case. However, with regard to the focal points of the Berlin Conference Mineral By-Products and Waste, the statements of the court referring to nature conservation law are only very condensed here. The focus is on the question of which conclusions can be drawn in procedural and waste-law terms from the judgment, but also from the entire planning approval procedure. The author was involved in the planning approval procedure and in the legal proceedings as one of the representatives of the investor.

## Das Urteil des OVG Lüneburg zur Deponie Haschenbrok – Was können wir daraus lernen? Was müssen wir beachten? –

Holger Jacobj

1.	Sachverhalt .....	550
2.	Erkenntnisse aus dem Urteil.....	552
2.1.	Formelle Vorgaben für Deponieplanungen .....	552
2.1.1.	Zuständigkeitskonzentration für straßenrechtliche Folgemaßnahmen .....	552
2.1.2.	Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung i.S.d. § 76 Abs. 3 VwVfG ohne erneute Öffentlichkeitsbeteiligung .....	553
2.1.3.	Unterstützung der Planfeststellungsbehörde bei der UVP .....	553
2.1.4.	UVP und <i>Erdbebeneinwand</i> .....	554
2.1.5.	Auslegungserfordernis nicht wegen lediglich <i>durchmischten</i> Deponieverkehrs .....	555
2.2.	Materiellrechtliche Vorgaben für Deponieplanungen .....	555
2.2.1.	Planrechtfertigung .....	555
2.2.2.	Bauplanungsrecht.....	556
2.2.3.	Naturschutz-, insbesondere Artenschutzrecht.....	557
2.2.4.	Abwägungsgebot, insbesondere Alternativenprüfung.....	558
3.	Erkenntnisse aus dem Planfeststellungsverfahren und dem Prozess .....	558
3.1.	Zeitliche Dimension der Deponieplanung .....	559
3.2.	Notwendigkeit einer arbeitsteiligen und koordinierten Herangehensweise.....	559
4.	Quellen .....	560

Durch Urteil vom 31.7.2018 hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht mit Sitz in Lüneburg (OVG Lüneburg) Rechtssicherheit für das etwa zehn Jahre zuvor begonnene Vorhaben der Errichtung und des Betriebes der Mineralstoffdeponie Haschenbrok geschaffen. Es handelt sich dabei um eine Deponie der Deponiekategorie I auf der Fläche eines ehemaligen Sandabbaus. Das Vorhaben liegt auf dem Gebiet der Gemeinde Großenkneten im Landkreis Oldenburg. Das Urteil schafft nicht nur Rechtssicherheit für die Beteiligten des Gerichtsverfahrens, sondern es leistet auch einen Beitrag zur Entsorgungssicherheit für mäßig belastete mineralische Abfälle im Nordwesten des Landes Niedersachsen. Einen Bedarf an zusätzlichen entsprechenden Deponiekapazitäten für diese Region hatte zuletzt der Entwurf des Abfallwirtschaftsplans Niedersachsen, Teilplan Siedlungsabfälle und nichtgefährliche Abfälle (vom Juli 2018) festgestellt.

Im vorliegenden Beitrag geht es vor allem darum, aus dem umfassend begründeten Urteil (204 Druckseiten im Original und 462 Randnummern in der veröffentlichten Fassung) Erkenntnisse zu gewinnen, die auch für andere Deponieplanungen von Bedeutung sein können. Das Urteil beschäftigt sich in weiten Teilen mit Anforderungen des Natur- und insbesondere Artenschutzrechts. Zwar haben auch diese Ausführungen grundsätzliche Bedeutung über den Einzelfall hinaus. Mit Blick auf die Schwerpunkte der Berliner Konferenz Mineralische Nebenprodukte und Abfälle werden die naturschutzrechtlich relevanten Aussagen des Gerichts hier jedoch nur sehr komprimiert wiedergegeben. Der Fokus liegt auf der Frage, welche Schlüsse sich in verfahrens- und abfallrechtlicher Hinsicht aus dem Urteil, aber auch aus dem gesamten Planfeststellungsverfahren ziehen lassen. Der Verfasser war an den Verfahren als einer der Rechtsberater und Prozessbevollmächtigten des Vorhabenträgers beteiligt.

## 1. Sachverhalt

Trägerin des Vorhabens *Errichtung und Betrieb der Mineralstoffdeponie Haschenbrok* ist die Bodenkontor Steinhöhe GmbH. Diese beantragte im Jahr 2010 beim Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (GAA Oldenburg) die Planfeststellung für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie für Bauschutt, Boden, Straßenaufbruch und andere mineralische Abfälle der Deponieklasse (DK) I. Bei dem Deponiestandort handelt es sich um eine ehemalige Sandabbaugrube in etwa 2,5 km Entfernung zur nächstgelegenen Ortschaft. Die vorgesehene Gesamtfläche beträgt etwa 15 ha, der vorgesehene Ablagerungszeitraum 18 Jahre und das geplante Deponievolumen 1.440.000 m<sup>3</sup>.



Bild 1: Fläche und Umgebung der Mineralstoffdeponie Haschenbrok im April 2018

Drohnenfoto erstellt von Dr. Tim Roßkamp im Auftrage der Bodenkontor Steinhöhe GmbH

Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden die Planunterlagen mehrfach in der Standortgemeinde Großenkneten sowie in der von Ausgleichsflächen betroffenen Gemeinde Wardenburg ausgelegt. Einwendungen und Stellungnahmen führten zu Überarbeitungen der Unterlagen. Im Mai 2014 wurde ein Erörterungstermin durchgeführt.

Unter dem 22.12.2015 erließ das GAA Oldenburg den Planfeststellungsbeschluss. Einbezogen wurde dabei die Umplanung einer von dem durch die Deponie verursachten Lkw-Verkehr unmittelbar betroffenen Straßenkreuzung. Die sofortige Vollziehung des Planfeststellungsbeschlusses wurde angeordnet.

Gegen den Planfeststellungsbeschluss erhob der Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) Klage und stellte im gerichtlichen Eilverfahren einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes (auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage). Weitere Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss, erhoben von der Gemeinde Großenkneten und dem Landkreis Oldenburg, wurden später wieder zurückgenommen.

Der NABU beantragte im gerichtlichen Eilverfahren auch einen sogenannten *Hängebeschluss*, um die Durchführung von Maßnahmen zur Verwirklichung des Vorhabens während des Eilverfahrens zu verhindern. Einen entsprechenden Beschluss lehnte das OVG Lüneburg mit Entscheidung vom April 2016 ab. Daraufhin wurden Maßnahmen zum Umbau der Straßenkreuzung in der Nähe der Deponie sowie zur Vorbereitung der Deponiefläche durchgeführt.

Das OVG Lüneburg stellte mit Beschluss vom 22.7.2016 [7] die aufschiebende Wirkung der Klage des NABU gegen den Planfeststellungsbeschluss wieder her und stoppte damit zunächst den Bau. Das Gericht ging davon aus, dass der Ausgang des Klageverfahrens offen sei. Die Klage werfe eine Vielzahl schwieriger tatsächlicher und rechtlicher Fragen auf, die im Eilverfahren nicht geklärt werden könnten. Dies betreffe insbesondere die artenschutzrechtliche Prüfung, namentlich die Anforderungen zum Schutz der Kreuzkröte und der Avifauna (z.B. Kiebitz und Flussregenpfeifer). Die Interessenabwägung gebiete es, die Schaffung vollendeter Tatsachen so weit wie möglich zu verhindern und den Ausgang des Klageverfahrens abzuwarten.

Im Sommer 2017 beantragte die Bodenkonto Steinhöhe GmbH beim GAA Oldenburg eine Planänderung und reichte Planunterlagen zu umfangreichen Erweiterungen und Modifizierungen des Artenschutzmaßnahmenkonzepts einschließlich zusätzlicher Kompensationsflächen ein.

Im Planänderungsverfahren wurden die in ihrem Aufgabenbereich betroffenen Behörden, sonstige Träger öffentlicher Belange und anerkannte Naturschutzvereinigungen einschließlich des klagenden NABU, zur Stellungnahme zu den geänderten bzw. ergänzten Planunterlagen aufgefordert. Eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung mit Auslegung der neuen Planunterlagen unterblieb.

Unter dem 27.11.2017 erließ das GAA Oldenburg einen Änderungsplanfeststellungsbeschluss. Dieser ließ den Planfeststellungsbeschluss vom 22.12.2015 unberührt, soweit er nicht ausdrücklich abweichende Festsetzungen enthielt. Den Änderungsbeschluss bezog der NABU in seine aufrechterhaltene Klage ein.

Mit Urteil vom 31.7.2018 [8] wies das OVG Lüneburg die Klage des NABU ab. Nach Überzeugung des Gerichts enthält der Planfeststellungsbeschluss in der Fassung des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses weder formelle noch materielle Rechtsfehler.

Das Urteil ist inzwischen rechtskräftig, nachdem der NABU von der allein möglichen Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision Abstand genommen hat. Die Baumaßnahmen werden seitdem fortgesetzt. Die Eröffnung der Deponie ist für den Herbst 2019 geplant.

## 2. Erkenntnisse aus dem Urteil

Im Folgenden geht es vor allem darum, diejenigen Aussagen im Urteil vom 31.7.2018 zu referieren, die über den Einzelfall hinaus Bedeutung auch für andere Deponievorhaben entfalten können. Für die Beteiligten werden hier dieselben Bezeichnungen verwendet wie im Urteil, nämlich: Kläger = NABU, Beklagter = GAA Oldenburg, und Beigeladene = Bodenkontor Steinhöhe GmbH.

### 2.1. Formelle Vorgaben für Deponieplanungen

Das Urteil verdeutlicht zunächst, welchen Stellenwert formelle Fragen bei Deponieplanungen einnehmen. In den Ausführungen zu den Randnummern 89 bis 199 der im Internet veröffentlichten Fassung des Urteils [8] führt das Gericht aus, dass der angefochtene Planfeststellungsbeschluss in der Fassung des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses an keinem rechtlich erheblichen formellen Fehler leidet.

#### 2.1.1. Zuständigkeitskonzentration für straßenrechtliche Folgemaßnahmen

Der Kläger hatte gegen die Zuständigkeit des Beklagten als Planfeststellungsbehörde eingewendet, in der Einbeziehung der Umplanung einer in der Nähe der Deponie liegenden Straßenkreuzung, die von dem zu erwartenden Lkw-Verkehr im Zusammenhang mit der Deponie unmittelbar in Anspruch genommen wird, liege eine Kompetenzüberschreitung, da insoweit eine gesonderte straßenrechtliche Planfeststellung erfolgen müsse.

Der klägerischen Auffassung erteilt das Gericht mit Ausführungen zu § 75 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) eine Absage. Die hiernach begründete Zuständigkeitskonzentration erfasst nach den Ausführungen des Gerichts solche Folgemaßnahmen, die dazu dienen, nachhaltigen Störungen der Funktionsfähigkeit anderer Anlagen vorzubeugen bzw. diese zu beseitigen (Rn. 90 ff. des Urteils [8]). Im vorliegenden Fall erwies sich die Umplanung der Straßenkreuzung als Folgemaßnahme in diesem Sinne, weil sie gerade wegen des von der Deponie veranlassten zusätzlichen Lkw-Verkehrs notwendig wurde und sich auf eine lokal begrenzte Maßnahme ohne Erfordernis eines umfassenden eigenständigen Planungskonzepts beschränkte.

### 2.1.2. Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung i.S.d. § 76 Abs. 3 VwVfG ohne erneute Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Gericht bestätigt, dass in dem Absehen des Beklagten von einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung im Planänderungsverfahren kein Verfahrensfehler zu sehen ist (Rn. 106 ff. des Urteils [8]).

Nach § 76 Abs. 3 VwVfG bedarf es in den Fällen, in denen vor Fertigstellung des Vorhabens Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung vorgenommen werden, keines Anhörungsverfahrens und keiner öffentlichen Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses. Die Voraussetzungen dieser Norm waren vorliegend erfüllt. Das Gericht schließt sich der herrschenden Auffassung in der Rechtsprechung an, dass eine Änderung dann unwesentlich ist, wenn sie im Verhältnis zur abgeschlossenen Gesamtplanung unerheblich ist, also Umfang, Zweck und Auswirkungen des Vorhabens im Wesentlichen gleich bleiben und nur bestimmte räumlich und sachlich abgrenzbare Teile geändert werden, insbesondere wenn der Planfeststellungsbeschluss lediglich um Schutzauflagen ergänzt wird (Rn. 112 des Urteils [8] unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 [1] und BVerwG, Beschl. v. 1.4.2016 [2]).

Vorliegend waren die Voraussetzungen für die Annahme einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung erfüllt, weil die geplante Deponie hinsichtlich ihrer Zweckbestimmung, Lage und Kapazität unberührt blieb und die Planänderung lediglich zusätzliche und erweiterte Maßnahmen zur Gewährleistung des Natur- und insbesondere des Artenschutzes umfasste (Rn. 113 des Urteils [8]). Die Inanspruchnahmen von zusätzlichen Ausgleichsflächen weiterer privater Grundeigentümer, mit denen bereits individuelle Vereinbarungen vorlagen, begründen nach Auffassung des Gerichts nicht das Erfordernis einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung (Rn. 114 des Urteils [8] unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 1.4.2016 [2]).

Auch aus einer unmittelbaren oder entsprechenden Anwendung der §§ 18 und 22 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG), hier in der Fassung vom 20.7.2017 (Rn. 85 des Urteils [8]), ergibt sich in Fällen wie denen des entschiedenen Rechtsstreits kein Erfordernis für eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung im Planänderungsverfahren (Rn. 118 ff. des Urteils [8]). Faustformel: Wenn im Planänderungsverfahren keine erneute UVP erforderlich ist, bedarf es auch keiner erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung.

### 2.1.3. Unterstützung der Planfeststellungsbehörde bei der UVP

Das Gericht bestätigt, dass die im ursprünglichen Planfeststellungsverfahren durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung nicht an den vom Kläger geltend gemachten Mängeln leidet (Rn. 141 ff. des Urteils [8]). Insbesondere ist es nicht zu beanstanden, dass sich der Beklagte zur Erfüllung seiner Aufgaben bei der Durchführung der UVP der Hilfe des Niedersächsischen Landesbetriebes für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWK) bedient und die Beigeladene an der Durchführung beteiligt hat (Rn. 142 ff. des Urteils [8]).

Der Beklagte als zuständige Planfeststellungsbehörde musste sich zwar die Entscheidung über die UVP vorbehalten. Ebenso wie ihm das Verwaltungsverfahrensgesetz gemäß §§ 10, 11 und 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwVfG die Ermittlung des Sachverhalts mithilfe von Sachverständigen erlaubt, durfte er dabei jedoch auch auf Zuarbeiten des NLWKN als Fachbehörde sowie der Beigeladenen und ihrer naturschutzfachlichen Berater zurückgreifen. Was die Beteiligung der Beigeladenen in ihrer Rolle als Vorhabenträger angeht, stellt das Gericht auch darauf ab, dass das UVPG dessen Beteiligung an der Klärung der ökologischen Folgen ausdrücklich vorsieht (Rn. 149 des Urteils [8]).

#### 2.1.4. UVP und Erdbebeneinwand

Das Gericht verneint ferner Mängel der zusammenfassenden Darstellung und schutzgutbezogenen Bewertung der Umweltauswirkungen (Rn. 151 ff. des Urteils [8]). Bemerkenswert ist dabei, wie das Gericht der klägerischen Auffassung entgegentritt, im Rahmen der UVP seien Aussagen dazu erforderlich gewesen, dass sich der Deponiestandort in einem Erdgasfeld und damit in einem Raum befindet, in dem die Erdgasgewinnung bereits verschiedentlich zu leichten Erdbeben geführt hat, weil diese sich schädigend auf die Basisabdichtung der Deponie auswirken und dazu führen könnten, dass das knapp unterhalb der Deponiebasis anstehende Grundwasser durch schadstoffbelastetes Sickerwasser kontaminiert werde (Rn. 164 ff. des Urteils [8]).

In diesem Zusammenhang lässt das Gericht – wie an mehreren Stellen – ausdrücklich dahinstehen, ob der klägerische Einwand bereits wegen erstmaliger Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich und damit gemäß § 5 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) unbeachtlich ist (Rn. 166 des Urteils [8]). Hierauf kam es nicht an, da der Sache nach kein Verstoß gegen die Anforderungen des UVPG gegeben war. Das Gericht bezeichnet die behaupteten Erdbebengefahren mit Auswirkungen auf den Deponiekörper und das Schutzgut *Wasser* ausdrücklich als *mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen*, so dass entsprechende Auswirkungen offensichtlich unerheblich und Ausführungen hierzu in der zusammenfassenden Darstellung der UVP verzichtbar waren (Rn. 168 ff. des Urteils [8]).

Das Gericht bezieht sich auch auf Stellungnahmen der als Fachbehörde in derartigen Angelegenheiten zuständigen zentralen Unterstützungsstelle beim GAA Hildesheim sowie des Landesamts für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG). Darin wird übereinstimmend ausgeführt, dass der Deponiestandort außerhalb von ausgewiesenen Erdbebenzonen liegt, dass die von der Erdgasförderung verursachten Erschütterungen weit unterhalb der Werte für eine Erdbebenzone 0 liegen und dass ein Deponiekörper kein Bauwerk des üblichen Hochbaus darstellt (Rn. 171 des Urteils [8]). Vorsorgliche Anfragen bei Vertretern von Landesfach- und Genehmigungsbehörden in Bundesländern, in denen Erdbebenzonen ausgewiesen seien, hatten außerdem ergeben, dass trotz Existenz von Deponien in allen Erdbebenzonen 0 bis III und trotz Fehlens von besonderen Schutzmaßnahmen zur Erdbebensicherheit keine Schäden an Basisabdichtungssystemen dieser Deponien bekannt seien (Rn. 171 des Urteils [8]).

Schließlich folgt das Gericht auch dem Vortrag der Beigeladenen, die ergänzend darauf hingewiesen hat, dass Deponiebauwerke einschließlich ihrer Einrichtungen zur Ableitung und Fassung von Sickerwasser (Tonschicht, elastische Kunststoffdichtungsbahn und mineralische Entwässerungsschicht) gegenüber etwaigen Erdbebeneignissen unempfindlich seien, da sie durch Elastizität und Flexibilität gekennzeichnet und ohnehin auf eingelebte Setzungen ausgelegt seien (Rn. 173 des Urteils [8]).

### 2.1.5. Auslegungserfordernis nicht wegen lediglich durchmischten Deponieverkehrs

Ferner liegt kein Verfahrensfehler darin, dass die Planunterlagen im ursprünglichen Planfeststellungsverfahren nicht auch in der Gemeinde Hatten zur allgemeinen Einsichtnahme ausgelegt haben, was der Kläger mit Blick auf zusätzlichen Lkw-Verkehr wegen der Deponie für erforderlich hielt (Rn. 197 ff. des Urteils [8]).

Auch insoweit wirft das Gericht die nicht abschließend beantwortete Frage nach der Unbeachtlichkeit des klägerischen Vortrags wegen rechtsmissbräuchlicher oder unredlicher Verspätung i.S.d. § 5 UmwRG auf, stellt aber selbstständig tragend darauf ab, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (z.B. Urteil vom 10.11.2016 [3]) zu Auswirkungen bei *linienförmigen Vorhaben* (insbesondere Straßenplanungen) mit durchmischten Verkehrsströmen übertragbar sei. Auch im Falle der Deponie sei aufgrund der vielfältigen Verkehrsströme und der zu erwartenden Vermischung mit dem normalen Verkehr lediglich auf einen sehr engen Bereich um den Deponiestandort herum abzustellen und die Notwendigkeit von Planauslegungen entsprechend zu begrenzen (Rn. 199 des Urteils [8]).

## 2.2. Materielle rechtliche Vorgaben für Deponieplanungen

Während die Frage formeller Fehler einschließlich verfahrensrechtlicher Fehler die Frage betrifft, ob der von der Behörde genommene Weg zur angefochtenen Entscheidung rechtlichen Beanstandungen unterliegt, wird in materiellrechtlicher Hinsicht untersucht, ob das Ergebnis (der Inhalt) der Entscheidung den geltenden rechtlichen Anforderungen genügt. Auch insoweit erkennt das Gericht keinen Fehler des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses (Rn. 200 ff. des Urteils [8]).

### 2.2.1. Planrechtfertigung

Das Gericht bejaht zunächst die für alle Planfeststellungen vorausgesetzte Planrechtfertigung, d.h. hier konkret den Bedarf für die planfestgestellte Deponie. Die Planrechtfertigung ist ein ungeschriebenes Erfordernis jeder Fachplanung und nicht erst bei Unausweichlichkeit zu bejahen, sondern bereits dann, wenn das *Vorhaben vernünftigerweise geboten* ist (Rn. 202 des Urteils [8] unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 [4]). Dabei ist bei Deponieplanungen eines privaten Vorhabenträgers zu beachten, dass trotz der privaten Trägerschaft ein öffentliches Entsorgungsinteresse erforderlich, aber auch regelmäßig anzunehmen ist (Rn. 203 des Urteils [8] unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 9.3.1990 [5]).



Die Voraussetzungen der Planrechtfertigung bejaht das Gericht anhand der ausführlichen Prüfung des Beklagten, der zum einen auf die Bedarfsdarstellungen des geltenden Abfallwirtschaftsplans des Landes Niedersachsen und seines Novellierungsentwurfs [8] Bezug genommen und zum anderen auf die von der Beigeladenen vorgelegten Zahlen zurückgegriffen hat.

Keine erneuten Ausführungen enthält das Urteil zu der Frage, ob der Bedarf für eine Deponie der DK I deswegen entfallen könnte, weil es zulässig wäre, Abfälle, die die Zuordnungskriterien der DK I einhalten, auf Deponien der DK II abzulagern. Letzteres hatte die Standortgemeinde Großenkneten zu einem Zeitpunkt, zu dem ihre Klage noch anhängig war, im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes geltend gemacht. Ihren Eilantrag hatte das Gericht jedoch mit Beschluss vom 22.7.2016 [9] abgelehnt und bei dessen Veröffentlichung den Leitsatz formuliert, dass die Planrechtfertigung für eine Deponie der DK I nicht deshalb entfällt, weil die Abfälle auch den Deponien der DK II zugeordnet werden können. Mangels abweichender Ausführungen des Gerichts im Urteil vom 31.7.2018 hat diese an der Schonung höherwertiger Deponiekapazitäten ausgerichtete Rechtsauffassung unverändert Bestand.

### 2.2.2. Bauplanungsrecht

Im Prozess wurde die Frage erörtert, ob die Planfeststellung gegen das bauplanungsrechtliche Anpassungsgebot aus § 7 Satz 1 BauGB verstößt, weil der Flächennutzungsplan der Gemeinde Großenkneten im Bereich der Deponiefläche eine Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung *Windenergie* ausweist. Auch diese Frage verneint das Gericht jedoch im Ergebnis eindeutig, und zwar aus mehreren Gründen (Rn. 206 ff. des Urteils [8]).

Nach § 7 Satz 1 BauGB haben öffentliche Planungsträger, die an der Aufstellung eines Flächennutzungsplans beteiligt worden sind, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Die Anpassungspflicht scheiterte im vorliegenden Fall zwar nicht schon am Begriff des öffentlichen Planungsträgers, da dieser nach der Auffassung des Gerichts angesichts der Gemeinnützigkeit jeder abfallrechtlichen Deponieplanfeststellung auch im Falle eines privaten Vorhabenträgers erfüllt sein kann und auch auf die Planfeststellungsbehörde während der Anhängigkeit des Planfeststellungsverfahrens zutrifft (Rn. 210 des Urteils [8]). Die weiterhin vorausgesetzte Beteiligung im Verfahren zur Aufstellung des Flächennutzungsplans war jedoch für die Beigeladene ebenso zu verneinen wie für den Beklagten als Planfeststellungsbehörde, da er diese Funktion während der bereits länger zurückliegenden Aufstellung des Flächennutzungsplans noch nicht hatte und damit jedenfalls im entscheidenden Zeitpunkt auch nicht als öffentlicher Planungsträger gelten konnte (Rn. 211 ff. des Urteils [8]).

Außerdem war der Sache nach ein Widerspruch des planfestgestellten Deponievorhabens zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans abzulehnen. Dabei war zu beachten, dass der Flächennutzungsplan bereits durch einen Bebauungsplan konkretisiert worden war und die Möglichkeiten der Windenergienutzung im Bereich der Deponiefläche mit der Errichtung von Windenergieanlagen bereits ausgeschöpft waren. Ein Gutachten stellte zudem die Unschädlichkeit der Errichtung und des Betriebes der Deponie für den Betrieb der Windenergieanlagen fest (Rn. 216 ff. des Urteils [8]).

### 2.2.3. Naturschutz-, insbesondere Artenschutzrecht

In der Begründung der Entscheidung nehmen die naturschutz- und insbesondere artenschutzrechtlichen Erwägungen besonders breiten Raum ein (Rn. 223 bis 436 des Urteils [8]). Der Kläger konnte sich nicht mit seinen Auffassungen durchsetzen, dass das Deponievorhaben Verbotstatbestände aus § 44 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 des Bundes-Naturschutzgesetzes (BNatSchG) erfülle und dass die planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen (insbesondere Ausgleichsflächen zugunsten der Kreuzkröte und anderer Amphibien sowie zugunsten der lokalen Avifauna, z.B. Kiebitz und Flussregenpfeifer) ungeeignet oder flächenmäßig unzureichend seien. Die Wiedergabe dieser Urteilspassagen im Einzelnen würde den Rahmen einer Konferenz über mineralische Nebenprodukte und Abfälle sprengen. Hervorgehoben seien daher lediglich die folgenden Aussagen, die sich auf andere Deponievorhaben übertragen lassen:

Bei der Prüfung, ob ein Vorhaben gegen artenschutzrechtliche Verbote verstößt, ist die Behörde nicht verpflichtet, ein lückenloses Arteninventar zu erstellen; erforderlich ist vielmehr eine Datensammlung zu Häufigkeit und Verteilung geschützter Arten sowie Lebensbereiche im Eingriffsbereich nach Maßgabe praktischer Vernunft (Rn. 227 des Urteils [8]). Die Datensammlung muss sich auf eine Auswertung vorhandener Erkenntnisse und eine Bestandsaufnahme vor Ort stützen.



Bild 2:

Kreuzkröte (*Epidalea calamita*, Syn.: *Bufo calamita*) am Standort der Mineralstoffdeponie Haschenbrok

Foto: Anika Börries

Es kann nicht in allen Fällen verlangt werden, dass vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen *bis in alle Ewigkeit* dauerhaft wirksam bleiben, sondern sie müssen die infolge des Eingriffs wegfallenden Funktionen ersetzen und sie müssen gewährleisten, dass keine Verschlechterung unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten eintritt; eine Verbesserung kann jedoch nicht verlangt werden (Rn. 317 des Urteils [8]). Diese Aussagen des Gerichts sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Wegfall einer Sandgrube auszugleichen war, die auch ohne Verwirklichung des planfestgestellten Vorhabens insbesondere der Kreuzkröte und anderen Amphibien nur vorübergehend als Habitat zur Verfügung gestanden hätte. Natürliche Sukzession hätte ohne den Bau der Deponie zu flächendeckendem Bewuchs der Sandgrube und infolgedessen zu einer Verdrängung geschützter Arten geführt. Vor allem wäre die Kreuzkröte als klassische *Pionierart* dann in besser geeignete Bereiche abgewandert.

Naturschutzfachlich und -rechtlich ist ferner im Zusammenhang mit Deponiebauvorhaben von Interesse, dass nach der Überzeugung des Gerichts gegen die Anlage von Amphibien-Ausgleichsflächen einschließlich der Schaffung von Versteckstrukturen und Temporärgewässern auf einem rekultivierten Deponiekörper keine Bedenken bestehen (Rn. 344 ff. des Urteils [8]). Ein derartiger Ausgleich lässt sich mit den Anforderungen der Deponieverordnung an Rekultivierungsmaßnahmen vereinbaren (Rn. 348 des Urteils [8]).

#### 2.2.4. Abwägungsgebot, insbesondere Alternativenprüfung

Schließlich bestätigt das Gericht auch die Einhaltung des bei jeder Fachplanung zu beachtenden und im Falle der Planfeststellung von Deponien gesetzlich nicht ausdrücklich geregelten Abwägungsgebotes, wozu auch die Durchführung einer sachgerechten Alternativenprüfung gehört (Rn. 437 ff. des Urteils [8]).

Bedeutsam ist, dass bei privater Trägerschaft einer Deponieplanung der Umfang der angemessenen Prüfung von Standortalternativen durch den Aspekt der Verfügbarkeit von (eigenen) Flächen begrenzt wird. Die Verfügbarkeit eines Grundstücks im Eigentum des Vorhabenträgers macht die Prüfung von Standortalternativen nicht entbehrlich, geht aber mit einigem Gewicht in die Abwägung ein (Rn. 441 des Urteils [8] wie im Urteil desselben Senats vom 4.7.2017 [10]).

Unter den gegebenen Umständen war die Bezugnahme auf die von der Beigeladenen bereits in den Antragsunterlagen dargelegte Alternativenprüfung ausreichend. Angesichts der gewichtigen Belange, die für das Vorhaben am planfestgestellten Standort sprachen (Verfügbarkeit der Flächen für die Beigeladene, die Nähe zu Abfallerzeugerstandorten und die Vornutzung der Deponiefläche als Sandgrube) durften die weiteren von der Beigeladenen und der Beklagten in den Blick genommenen Standorte auf der Grundlage einer Grobanalyse verworfen werden (Rn. 442 ff. des Urteils [8]).

Insbesondere relativiert sich auch der Vorteil einer natürlichen geologischen Barriere an anderen Standorten dadurch, dass die Gleichwertigkeit von natürlichen und technisch hergestellten Barrieren in Ziffer 1.2 Nr. 4 Anhang 1 der Deponieverordnung ausdrücklich anerkannt ist (Rn. 446 des Urteils [8]).

Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung im Sinne des § 76 Abs. 3 VwVfG – wie im vorliegenden Fall – wird die Alternativenprüfung nicht erneut aufgeworfen, sondern die Abwägung der Standortalternativen im ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss hat Bestand (Rn. 447 des Urteils [8]).

### 3. Erkenntnisse aus dem Planfeststellungsverfahren und dem Prozess

Zusätzlich zum Inhalt des Urteils gibt der Rückblick auf das behördliche Planfeststellungsverfahren und den gerichtlichen Prozess Anlass zu einigen abschließenden Bemerkungen.

### 3.1. Zeitliche Dimension der Deponieplanung

Es ist inzwischen eine Binsenweisheit, dass Planfeststellungsverfahren in Deutschland regelmäßig doppelt so lange dauern und dreimal so teuer werden wie ursprünglich angenommen. Zumindest in zeitlicher Hinsicht kann der Verfasser diesen Grundsatz aufgrund seiner Beteiligung an der Planfeststellung für die Mineralstoffdeponie Haschenbrok bestätigen. Das anwaltliche Mandat in diesem Fall erhielt ein erstes Kanzlei-Aktenzeichen im Jahr 2009. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Gesellschafter der späteren Beigeladenen und ihre Planer bereits Einiges an Vorleistungen erbracht. Daher umfasst die Zeitspanne von der Idee bis zur Deponie hier mindestens zehn Jahre.

Auf der Zeitachse ist ferner zu beachten, dass in Fällen wie diesem selbst im Zeitpunkt der Rechtskraft des Urteils, das die Deponieplanfeststellung bestätigt, noch nicht zwangsläufig alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, um von der Deponiezu-lassung Gebrauch zu machen. Soweit ein Gericht – wie hier – zwischenzeitlich im Laufe eines Eilverfahrens die aufschiebende Wirkung angeordnet hat, gilt diese nach § 80b Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) *drei Monate nach Ablauf der gesetzlichen Begründungsfrist des gegen die abweisende Entscheidung gegebenen Rechtsmittels* fort. Im Klartext bedeutet dies für den Vorhabenträger einen möglichen weiteren Zeitverzug von etwa einem halben Jahr. Die Lösung besteht in derartigen Fällen darin, unmittelbar im Anschluss an das Urteil, das die Planfeststellung bestätigt, gemäß § 80 Abs. 7 Satz 2 VwGO einen Antrag auf Abänderung der gerichtlichen Eilentscheidung über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu stellen, bevor möglicherweise nach Einlegung eines Rechtsmittels das nächsthöhere Gericht zuständig wird. Im vorliegenden Fall gab das OVG Lüneburg dem entsprechenden Antrag der Beigeladenen innerhalb weniger Tage mit Beschluss vom 8.8.2018 [11] statt.

### 3.2. Notwendigkeit einer arbeitsteiligen und koordinierten Herangehensweise

Die Dauer des Verfahrens und die Komplexität der getroffenen behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen machen sehr deutlich: Eine Deponieplanung kann nur erfolgreich sein, wenn die damit verbundenen Lasten auf hinreichend viele Schultern verteilt werden und die Beteiligten arbeitsteilig konstruktiv zusammenwirken.

Im vorliegenden Fall hatte die Beigeladene ein Team aus Planern, Projektsteuerern, naturschutzfachlichen Beratern, Umweltbaubegleitern und zwei Rechtsanwälten (mit naturschutzrechtlicher und abfall- sowie verfahrensrechtlicher Schwerpunktsetzung) zusammengestellt. Die Zusammenarbeit war von enger Kooperation untereinander sowie Abstimmungen mit den Vertretern der Planfeststellungsbehörde und der Naturschutzfachbehörde gekennzeichnet. Die Vertreterin des mit der Projektsteuerung beauftragten Ingenieurbüros hatte dabei wesentlichen Anteil an der erforderlichen Übersicht über den jeweiligen Planungs- und Verfahrensstand sowie an der Kommunikation zwischen den Beteiligten.

Zusammengefasst: Deponieplanung ist eine *Teamsportart*, bei der den Teilnehmern erhebliche Ausdauerleistungen abverlangt werden, eine passende Besetzung auf allen Mannschaftspositionen gefragt und die Abstimmung untereinander essenziell ist.

## 4. Quellen

- [1] BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2.15 – Elbvertiefung, BVerwGE 158, 1 = ZUR 2017, 424.
- [2] BVerwG, Beschl. v. 1.4.2016 – 3 VR 2/15 – NVwZ 2016, 1328.
- [3] BVerwG, Urt. v. 10.11.2016 – 9 A 18/15 – A 20, BVerwGE 156, 215 = NVwZ 2017, 1294.
- [4] BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1001/04 – Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld, NVwZ 2006, 1055.
- [5] BVerwG, Urt. v. 9.3.1990 – 7 C 21/89 – NVwZ 1990, 969.
- [6] NMU, Abfallwirtschaftsplan Niedersachsen, Teilplan: Siedlungsabfälle und nicht gefährliche Abfälle – Entwurf Juli 2018. Im Internet: [https://www.umwelt.niedersachsen.de/themen/abfall/bilanzen\\_plaene/abfallwirtschaftsplan/niedersaechsischer-abfallwirtschaftsplan-94709.html](https://www.umwelt.niedersachsen.de/themen/abfall/bilanzen_plaene/abfallwirtschaftsplan/niedersaechsischer-abfallwirtschaftsplan-94709.html).
- [7] OVG Lüneburg, Beschl. v. 22.7.2016 – 7 MS 19/16 – BeckRS 2016, 49400 = DVBl 2016, 1279.
- [8] OVG Lüneburg, Urt. v. 31.7.2018 – 7 KS 17/16 – im Internet: <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE180002887&psml=bsndprod.psml&max=true>.
- [9] OVG Lüneburg, Beschl. v. 22.7.2016 – 7 MS 23/16 – BeckRS 2016, 49401.
- [10] OVG Lüneburg, Urt. v. 4.7.2017 – 7 KS 7/15 – BeckRS 2017, 124611.
- [11] OVG Lüneburg, Beschl. v. 8.8.2018 – 7 MS 54/18 – NVwZ-RR 2018, 957.

## Ansprechpartner



**Rechtsanwalt Dr. Holger Jacobj**  
Prof. Versteyl Rechtsanwälte  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Umweltrecht  
Kokenhorststraße 19  
30938 Burgwedel, Deutschland  
+49 5139 9895-0  
[holger.jacobj@versteyl.de](mailto:holger.jacobj@versteyl.de)

# Kostenfreie Artikel



## WIE FINDE ICH DIE FÜR MICH INTERESSANTEN FACHARTIKEL?

www.vivis.de

### Möglichkeit 1: Fachartikel-Suche nach Thema

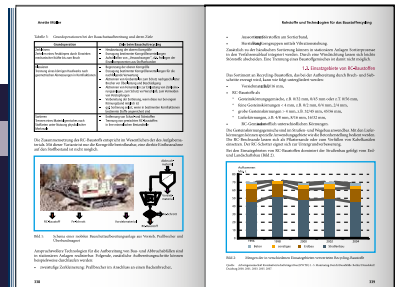
Auf der Startseite [www.vivis.de](http://www.vivis.de) befindet sich oben rechts der Button **Fachbeiträge**, den Sie bitte auswählen. Wenn Sie die Unterkategorie **Beiträge** anklicken, gelangen Sie zu der Themenliste. Hier sind die Oberbegriffe alphabetisch aufgelistet. Teilweise untergliedern sie sich noch in Unterthemen. Wenn Sie eines dieser Themen auswählen, finden Sie die dazu passenden, bei uns verfügbaren Beiträge mit den zugehörigen bibliographischen Angaben.

### Möglichkeit 2: Fachartikel-Suche nach Tagung

Wenn Sie Artikel zu einer bestimmten Konferenz bzw. aus einem bestimmten Tagungsband suchen, gehen Sie in den Bereich **Fachbücher**. Dort sind die im TK Verlag erschienen Bücher – thematisch geordnet – zu finden. Die aktuellen Bücher finden Sie in der Kategorie **Neuerscheinungen**. Haben Sie das gesuchte Buch gefunden, folgen Sie dem Link **Inhaltsverzeichnis**.

Durch Klicken auf den Beitragstitel öffnet sich ein Fenster mit dem gesuchten Beitrag im PDF-Format. Dieser kann einfach und schnell heruntergeladen werden.

Sollten Sie Interesse an mehreren Beiträgen aus dem gleichen Buch haben, bietet es sich an, dieses direkt bei uns zu bestellen. Lieferbare Bücher sind in der Rubrik **Fachbücher** zu finden.



TK Verlag GmbH  
**vivis**

Dorfstraße 51  
D-16816 Nietwerder-Neuruppin  
Tel. +49.3391-45.45-0 • Fax +49.3391-45.45-10  
E-Mail: [order@vivis.de](mailto:order@vivis.de)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

Stephanie Thiel, Elisabeth Thomé-Kozmiensky,  
Thomas Pretz, Dieter Georg Senk, Hermann Wotruba (Hrsg.):

**Mineralische Nebenprodukte und Abfälle 6**  
– Aschen, Schlacken, Stäube und Baurestmassen –

ISBN 978-3-944310-47-3 Thomé-Kozmiensky Verlag GmbH

Copyright: Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc., Dr.-Ing. Stephanie Thiel  
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: Thomé-Kozmiensky Verlag GmbH • Neuruppin 2019  
Redaktion und Lektorat: Dr.-Ing. Stephanie Thiel, Dr.-Ing. Olaf Holm,  
Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc.  
Erfassung und Layout: Elisabeth Thomé-Kozmiensky, Claudia Naumann-Deppe, Sarah Pietsch,  
Janin Burbott-Seidel, Ginette Teske, Roland Richter,  
Cordula Müller, Gabi Spiegel  
Druck: Universal Medien GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.