

Rechtliche Aspekte des Bergversatzes von Filterstäuben

Peter Kersandt

1.	Bergversatz von Filterstäuben als Verwertung.....	82
2.	Genehmigungsvoraussetzungen für die übertägige Anlage.....	84
2.1.	Zuordnung zu den Anlagenbezeichnungen der 4. BImSchV	84
2.2.	Prüfungsmaßstab	84
2.3.	Koordinierungspflicht (§ 10 Abs. 5 Satz 2 BImSchG).....	85
2.4.	Welcher Langzeitsicherheitsnachweis ist zu erbringen?	86
2.4.1.	§ 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG (anlagenbezogene Voraussetzungen in sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften).....	86
2.4.2.	§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG (Abfallpflichten)	86
2.4.3.	Folgen für das Genehmigungsverfahren, Probebetrieb.....	87
3.	Bergrechtliche Zulassungsvoraussetzungen für den Versatz unter Tage	88
3.1.	Sonderbetriebsplan-Pflicht	88
3.2.	Langzeitsicherheitsnachweis.....	88
4.	Abfallrecht.....	89
5.	Arbeitsschutz (GesBergV)	89
6.	Zusammenfassung	90
7.	Quellen	90

Für die Entsorgung von Filterstäuben aus der thermischen Abfallbehandlung bestehen grundsätzlich folgende Entsorgungswege: der untertägige Bergversatz bzw. die Untertagedeponie, die übertägige Deponierung und die stoffliche Verwertung. Die übertägige Deponierung von Filterstäuben als verfestigte oder stabilisierte Abfälle ist durch den behördlichen Vollzug in zahlreichen Bundesländern weitgehend eingeschränkt worden [7]. Die untertägige Entsorgung durch Bergversatz begegnet nicht unerheblichen Akzeptanzdefiziten.¹

¹ Siehe z.B. Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung, Landtag von Sachsen-Anhalt, LT-Drs. 6/1479 vom 04.10.2012.

In dem nachfolgenden Beitrag werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Bergversatz dargestellt. Diese sind deswegen komplex, weil sich mit dem Immissionschutzrecht, dem Bergrecht, dem Kreislaufwirtschaftsrecht und dem Arbeitsschutzrecht (GesBergV²) verschiedene Rechtsbereiche überlagern. Eine dem Planfeststellungsverfahren vergleichbare Konzentrationswirkung dabei besteht nicht. Im Immissionschutzrecht erfasst die Konzentrationswirkung andere behördliche Entscheidungen nur, soweit die genehmigte Anlage gegenständlich reicht (§ 13 BImSchG³) [2].

Der Bergversatz erfolgt durch direkten Einsatz der Filterstäube als Versatzmaterial in der Grube (Direktversatz) oder über eine Mischanlage im Wege des Dickstoffversatzes. Beim Dickstoffversatz wird nach einer von der zuständigen Behörde zugelassenen Rezeptur durch Mischung mit einer geeigneten Flüssigkeit eine als *Dickstoff* bezeichnete Suspension erzeugt. Anschließend wird der Dickstoff mittels Rohrleitungen als pumpfähiger Versatz in unterirdische bergmännische Hohlräume zu deren Stabilisierung verbracht.

1. Bergversatz von Filterstäuben als Verwertung

Die Rechtsfrage, ob es sich bei der Verwendung der Filterstäube als Bestandteil einer Versatzmischung *Dickstoff*, mit der der Bergwerksbetreiber seiner bergrechtlichen Verfüllungspflicht nachkommt, um eine (zulässige) Verwertung von Abfällen oder (unzulässige) Ablagerung von Abfällen zur Beseitigung handelt, lässt sich mithilfe der Rechtsprechung zur Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung von Abfällen beantworten. Diese Abgrenzung ist in § 3 Abs. 23 und 26 KrWG⁴ erstmals durch eine normative Definition geregelt, die an diese Rechtsprechung anknüpft [6].

Dass die Verfüllung eines der Bergaufsicht unterliegenden Tagebaus mit dazu geeigneten Abfällen im Regelfall einen Verwertungsvorgang darstellt, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts spätestens seit dem *Tongruben-Urteil* vom 14.04.2005 geklärt. In dem Urteil stellt das Gericht maßgeblich darauf ab, dass aus dem Einsatz der Abfälle ein konkreter Nutzen gezogen wird, wenn das Material die erforderlichen Eigenschaften zur Verfüllung besitzt. Der konkrete Nutzen besteht nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts darin, dass der Tagebau mit Rohstoffen verfüllt werden müsste, wenn die verwendbaren Abfälle nicht zur Verfügung stünden. Bei Nichtzulassung von Abfällen zu diesem Zweck würden der Vorrang der Verwertung (vgl. § 7 Abs. 2 KrWG) sowie das Ziel der Ressourcenschonung (vgl. § 1 KrWG) verfehlt.⁵ Nach Maßgabe dieser Kriterien werden die Filterstäube im Wege des untertägigen Bergversatzes verwertet.

² Gesundheitsschutz-Bergverordnung vom 31.07.1991 (BGBl. I S. 1751), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 6 der Verordnung vom 26.11.2010 (BGBl. I S. 1643).

³ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 02.07.2013 (BGBl. I S. 1943).

⁴ Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch § 44 Abs. 4 des Gesetzes vom 22.05.2013 (BGBl. I S. 1324).

⁵ BVerwG, Urteil vom 14.04.2005 - 7 C 26/03 -, zit. nach Juris, Rn. 15.

Im Fall der Verfüllung unterirdischer Hohlräume eines Bergwerks mit kalk- und zinkhaltigen Filterstäuben aus einem Stahlwerk als Bestandteilen einer Spülversatzlösung hat das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg in einem Beschluss vom 14.07.2000 festgestellt, dass es sich hierbei um eine den Erfordernissen des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG genügende Verwertung handelt.⁶ Das Gericht stützt seine Auffassung auf das *REA-Gips-Urteil* des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.05.1994. Danach stellt die zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche bergrechtlich gebotene Verfüllung eines Tagebaus mit einem Stabilisat aus REA-Gips und Steinkohleasche eine Verwertung von Reststoffen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG dar.

Folge dieser Rechtsprechung ist, dass der Bergversatz mit solchen Abfällen nicht den Vorschriften über die Entsorgung von Abfällen unterliegt (vgl. § 2 Abs. 1 KrWG), sondern durch eine bergrechtliche Betriebsplanzulassung gestattet werden kann.⁷ Dies steht im Einklang mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 27.02.2002 in der Rechtssache C-6/00 (ASA).⁸ Danach muss eine Einbringung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk im Einzelfall beurteilt werden, um festzustellen, ob es sich um eine Beseitigung oder Verwertung im Sinne der EU-Abfallrahmenrichtlinie⁹ handelt. Eine solche Einbringung stellt nach Auffassung des EuGH eine Verwertung dar, wenn ihr Hauptzweck darauf gerichtet ist, dass die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können, indem sie andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen. Dies ist beim untertägigen Versatz von Filterstäuben aus den o.g. Gründen der Fall.

Anders ist die Rechtslage etwa bei der Verwendung von beigemischttem Kunststoffgranulat zur Verfüllung von Hohlräumen eines eingestellten Salzbergwerks. Diese stellt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein Verfahren der Abfallbeseitigung und nicht der Abfallverwertung dar, weil das Granulat lediglich der Vergrößerung des Volumens des Versatzmaterials und damit nicht dem Sicherungszweck des bergbaulichen Versatzes dient.¹⁰

Demgegenüber erfüllt der aus Filterstäuben unter Zugabe von Flüssigkeit hergestellte Dickstoff einen bergtechnischen Sicherungszweck, weil er geeignet ist, unterirdische Hohlräume dauerhaft zu stabilisieren, und zu diesem Zweck dorthin verbracht wird. Der Dickstoff wird damit einem stofflichen Verwertungsvorgang durch Nutzung seiner stofflichen Eigenschaften zugeführt. Ob der Bergversatz der Filterstäube ordnungsgemäß und schadlos erfolgt, ist im Rahmen des bergrechtlichen Betriebsplanzulassungsverfahrens und ggf. weiterer Zulassungsverfahren zu prüfen (Kap. 4.).

⁶ OVG Lüneburg, Beschluss vom 14.07.2000 - 7 M 2005/99 -, zit. nach Juris, Rn. 12.

⁷ BVerwG, Urteil vom 26.05.1994 - 7 C 14/93 -, zit. nach Juris, Rn. 9 ff.

⁸ EuGH, Urteil vom 27.02.2002 - C-6/00, Slg. 2002, I-1961-2012; siehe dazu die Anmerkung von Frenz, DVBl. 2002, S. 543 ff., sowie Wagner, Die Versatzverordnung: Anforderungen an eine hochwertige Verwertung von Abfällen unter Tage, AbfallR 2003, S. 7 ff.

⁹ Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.04.2006 über Abfälle, ABl. L 114 vom 27.04.2006, S. 9, zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2009, ABl. L 140 vom 05.06.2009, S. 114. Das Urteil des EuGH vom 27.02.2002 bezog sich auf die (aufgehobene) Vorläufer-Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15.07.1975 über Abfälle, ABl. L 194 vom 25.07.1975, S. 39.

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 14.04.2000 - 4 C 13/98 -, zit. nach Juris, Rn. 17 ff.

2. Genehmigungsvoraussetzungen für die übertägige Anlage

2.1. Zuordnung zu den Anlagenbezeichnungen der 4. BImSchV

Die übertägige Dickstoffanlage besteht im Wesentlichen aus Silos zum Lagern der Abfallstoffe, einer Mischanlage und einer Verpumpereinheit. Immissionsschutzrechtlich gesehen handelt es sich um eine Anlage zur *Behandlung von gefährlichen Abfällen* [...] durch *Vermengung oder Vermischung* sowie durch *Konditionierung* gemäß Nr. 8.11.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV¹¹. Die Einordnung als *G- oder V-Vorhaben*¹² ist von der Durchsatzleistung von Einsatzstoffen je Tag abhängig. Beträgt diese 10 Tonnen oder mehr je Tag, handelt es sich um eine Anlage nach der Industrieemissions-Richtlinie¹³ (IED-Anlage).

Eine Zuordnung der Dickstoffanlage zu Nr. 8.8 des Anhangs 1 der 4. BImSchV (Anlagen zur chemischen Behandlung) kommt dagegen nicht in Betracht, denn durch die Konditionierung werden keine neuen Stoffe mit grundsätzlich anderen Eigenschaften gebildet. Die Feststoffe werden lediglich in einen hydratisierten Zustand überführt.

2.2. Prüfungsmaßstab

Die übertägige Anlage unterliegt denselben Genehmigungsvoraussetzungen wie jede andere immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlage. Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG muss der Anlagenbetreiber sicherstellen, dass die sich aus § 5 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ergebenden Betreiberpflichten erfüllt werden. Danach sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und für die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können (Nr. 1) sowie Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen, sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch dem Stand der Technik entsprechende Maßnahmen (Nr. 2).

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung setzt gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG außerdem voraus, dass alle anderen (von Abs. 1 Nr. 1 nicht erfassten) öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden, soweit diese anlagenbezogen sind. Die Genehmigungsbehörde hat daher etwa auch zu prüfen, ob die 12. BImSchV¹⁴ anwendbar ist, ob eine ausreichende Gefährdungsbeurteilung nach § 3 Abs. 2 BetrSichV¹⁵ vorliegt oder naturschutzrechtliche Vorschriften entgegenstehen.

¹¹ Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen vom 02.05.2013 (BGBl. I S. 973, 3756).

¹² G: Genehmigungsverfahren gemäß § 10 BImSchG (mit Öffentlichkeitsbeteiligung); V: vereinfachtes Verfahren gemäß § 19 BImSchG (ohne Öffentlichkeitsbeteiligung).

¹³ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (Neufassung), ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17.

¹⁴ Störfall-Verordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.06.2005 (BGBl. I S. 1598), geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 14.08.2013 (BGBl. I S. 3230).

¹⁵ Betriebssicherheitsverordnung vom 27.09.2002 (BGBl. I S. 377), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 08.11.2011 (BGBl. I S. 2178).

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde ist verpflichtet, sämtliche Genehmigungsvoraussetzungen zeitlich parallel und sobald wie möglich zu prüfen [3]. Die Entscheidung über den Genehmigungsantrag muss gemäß § 10 Abs. 6a BImSchG innerhalb einer bestimmten Frist erfolgen, die im förmlichen Genehmigungsverfahren sieben Monate beträgt und nur unter bestimmten Voraussetzungen um drei Monate verlängert werden kann. Eine nochmalige Verlängerung ist nur in Ausnahmefällen aufgrund außergewöhnlicher Umstände möglich [4]. Aus diesem Grund und mit Blick auf die sich überlagernden, zeitlich aber nicht umfassend zu koordinierenden Prüfschritte wird die Genehmigungsbehörde die Genehmigungsvoraussetzungen, insbesondere hinsichtlich der von der Anlage ausgehenden Staub-, Geruchs- und Schallimmissionen, auch dann zu klären haben, wenn der bergrechtliche Langzeitsicherheitsnachweis noch nicht (vollständig) erbracht ist.

Mit diesen Fragen hatte sich im Jahr 2011 das Verwaltungsgericht Halle zu befassen. Anlass war die Verpflichtungsklage eines Grubenbetreibers auf Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung für eine Anlage zur Herstellung von Versatzmaterial für die Verfüllung eines stillgelegten Kalisalz-Bergwerks in Sachsen-Anhalt. Das Gericht setzte das Verfahren gemäß § 75 Satz 3 VwGO aus, weil nach seiner Ansicht ein zureichender Grund vorlag, dass über den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrag der Klägerin noch nicht entschieden war. Diesen sah das Gericht darin, dass auch in einem immissionsschutzrechtlichen Verfahren auf Erteilung der Genehmigung für eine Anlage zur Herstellung von Versatzmaterial unter Einsatz gefährlicher Abfälle, insbesondere zur Herstellung von Dickstoff, zu prüfen sei, ob eine ordnungsgemäße Verwertung dieser Abfälle bzw. des hergestellten Versatzmaterials durch Versatz unter Tage nach den Vorschriften der VersatzV¹⁶ zulässig ist; hierfür sei ein Langzeitsicherheitsnachweis erforderlich.¹⁷ Diese Auffassung begegnet mit Blick auf die Koordinierungspflicht der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde sowie das ihr nach §§ 6 Abs. 1 Nr. 2, 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG obliegende Prüfprogramm erheblichen Bedenken.

2.3. Koordinierungspflicht (§ 10 Abs. 5 Satz 2 BImSchG)

Gemäß § 13 BImSchG schließt die immissionsschutzrechtliche Genehmigung andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Erlaubnisse und Bewilligungen, ein. Ausdrücklich ausgenommen von der Konzentrationswirkung sind Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne.

Aus der fehlenden Konzentrationswirkung für Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne kann sich für ein Vorhaben, das zugleich die Verbringung des Dickstoffs in die Hohlräume unter Tage betrifft, eine Koordinierungspflicht BImSchG ergeben. Diese ergibt sich aus § 10 Abs. 5 Satz 2 BImSchG und besagt, dass, soweit für eine Anlage

¹⁶ Versatzverordnung vom 24.07.2002 (BGBl. I S. 2833), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 25 des Gesetzes vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

¹⁷ VG Halle, Beschluss vom 30.11.2011 - 4 A 416/10 -, zit. nach Juris, Rn. 10.

oder das übergreifende Vorhaben andere Zulassungen erforderlich sind, die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde zu einer vollständigen Koordinierung der Zulassungsverfahren und Genehmigungsinhalte verpflichtet ist.

Nach richtiger Ansicht gehört zu den zu koordinierenden behördlichen Zulassungsverfahren auch die Eignungsprüfung für den Dickstoff als Versatzmaterial. Diese ist Gegenstand des bergrechtlichen Betriebsplanzulassungsverfahrens nach §§ 51 ff. BbergG¹⁸ und richtet sich nach den Vorschriften der VersatzV. Die Eignung besteht in dem in der Versatzverordnung geforderten Langzeitsicherheitsnachweis für Salzgesteine (Kap. 3.2.).

2.4. Welcher Langzeitsicherheitsnachweis ist zu erbringen?

2.4.1. § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG (anlagenbezogene Voraussetzungen in sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften)

Die Genehmigungserteilung setzt voraus, dass der Errichtung und dem Betrieb der Anlage auch alle anderen, d.h. von § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG nicht erfassten, öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht entgegenstehen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG). Sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften werden – dem Charakter der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung entsprechend – allerdings nur erfasst, wenn sie anlagenbezogen, d.h. (auch) für die Errichtung der Anlage von Bedeutung, sind [5].

Der Langzeitsicherheitsnachweis bezieht sich nicht auf die Errichtung der übertägigen Anlage zur Herstellung von Dickstoff. Soweit die Versatzverordnung in § 4 Abs. 1 stoffliche Anforderungen an die (zweifelloos anlagenbezogene) Herstellung von Versatzmaterial regelt, gelten diese gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 VersatzV *nicht bei einer Verwendung des Versatzmaterials in Betrieben im Salzgestein*, wenn ein Langzeitsicherheitsnachweis gegenüber der zuständigen Behörden geführt wurde. Der Langzeitsicherheitsnachweis bezieht sich demnach nicht auf die Herstellung, sondern auf die **Verwendung** des Versatzmaterials, d.h. dessen Einbringung in das Bergwerk bzw. untertägigen Einsatz.¹⁹ Er ist demzufolge nicht anlagenbezogen und kann damit auch nicht Genehmigungsvoraussetzung nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sein.²⁰

2.4.2. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG (Abfallpflichten)

Immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen sind gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG so zu errichten und zu betreiben, dass Abfälle vermieden, nicht zu vermeidende Abfälle verwertet und nicht zu verwertende Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden. Die Verwertung und Beseitigung der Abfälle erfolgt nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und den sonstigen für die Abfälle geltenden Vorschriften (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Hs. 4 BImSchG).

¹⁸ Bundesberggesetz vom 13.08.1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 71 des Gesetzes vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154).

¹⁹ Vgl. Anlage 4 zu § 4 Abs. 3 Satz 2 VersatzV, insbesondere Nr. 1.1.

²⁰ Entgegen VG Halle, Beschluss vom 30.11.2011 - 4 A 416/10 -, zit. nach Juris, Rn. 9 f.

Sofern es sich bei dem in der Anlage hergestellten Dickstoff um Abfall handelt,²¹ der einer stofflichen Verwertung zugeführt wird (Kap. 1.), ergibt aus § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG hinsichtlich anlagenexterner Entsorgungsvorgänge nach richtiger Ansicht nur eine eingeschränkte Pflichtenstellung. Diese ist auf Vorbereitungsmaßnahmen im Anlagenbereich gerichtet. Der Betreiber hat sich insoweit lediglich zu vergewissern, dass die Abfälle in gesetzestreuer Weise verwertet bzw. beseitigt werden können und den Entsorgungsweg grundsätzlich nachzuweisen. Auch hinsichtlich der anlagenexternen Durchsetzung und Überwachung kommen nicht die immissionsschutzrechtlichen Vorschriften, sondern die des Abfallrechts zum Tragen [1].

Ob der Bergversatz im Einzelfall ordnungsgemäß und schadlos erfolgt, ist im Rahmen des bergrechtlichen Betriebsplanzulassungsverfahrens (und ggf. weiterer Zulassungsverfahren) zu prüfen.²² Die bergrechtliche Betriebsplanzulassung ist nach Verfahren und materiellen Zulassungsvoraussetzungen so ausgestaltet, dass mögliche Gefährdungen der menschlichen Gesundheit, der Umwelt und anderer rechtlich geschützter öffentlicher und privater Belange verhindert werden müssen (vgl. § 1 Nr. 3, § 48 Abs. 2, §§ 50 ff. BBergG). Sie genügt damit auch unter Berücksichtigung der EU-Abfallrahmenrichtlinie den Vorgaben, die für die Verwertung von Abfällen im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG gelten.²³ Ob bei der Herstellung des Dickstoffs als Versatzmaterial die einschlägigen Vorschriften der Versatzverordnung (Kap. 3.2.) eingehalten werden, ist demnach im Rahmen von § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG nicht zu prüfen.

2.4.3. Folgen für das Genehmigungsverfahren, Probetrieb

Im Ergebnis ist die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde nicht berechtigt, die Genehmigung für die übertägige Anlage mit der Begründung des (noch) fehlenden Langzeitsicherheitsnachweises zu versagen oder das Genehmigungsverfahren bis zu der (vollständigen) Erbringung des Langzeitsicherheitsnachweises *auszusetzen*. Ein solches Vorgehen wäre mit dem Genehmigungsanspruch des Antragstellers und dem Beschleunigungsgebot unvereinbar.

Damit der Langzeitsicherheitsnachweis nach Maßgabe der Anlage 4 zu § 4 Abs. 3 Satz 2 VersatzV überhaupt geführt werden kann, wird in der Regel ein Probetrieb auf der Grundlage der Versatzverordnung erforderlich und zuzulassen sein. Nach Nr. 2.2 der Anlage 4 sind für die Beurteilung der Langzeitsicherheit detaillierte Basisinformationen erforderlich, zu denen unter anderem Informationen über das geomechanische Verhalten der Abfälle sowie deren Reaktionsverhalten im Falle des Zutritts von Wasser und salinaren Lösungen gehören (Nr. 2.2.4). Insoweit können hinreichend genaue Erkenntnisse, die gemäß § 2 Nr. 2 VersatzV auf den konkreten Standort bezogen sein müssen, nicht allein durch Laborversuche, sondern müssen (auch) durch Untersuchungen im Probetrieb vor Ort, also **in situ**, gewonnen werden. Der Übergang der Dickstoffanlage in den Regelbetrieb kann dann vom Vorliegen des Langzeitsicherheitsnachweises abhängig gemacht werden (aufschiebende Bedingung).

²¹ So VG Halle, Beschluss vom 30.11.2011 - 4 A 416/10 -, zit. nach Juris, Rn. 7.

²² OVG Lüneburg, Beschluss vom 14.07.2000 - 7 M 2005/99 -, zit. nach Juris, Rn. 13 unter Bezugnahme auf BVerwG, Urteil vom 26.05.1994 - 7 C 14/93 -.

²³ BVerwG, Urteil vom 26.05.1994 - 7 C 14/93 -, zit. nach Juris, Rn. 14.

3. Bergrechtliche Zulassungsvoraussetzungen für den Versatz unter Tage

3.1. Sonderbetriebsplan-Pflicht

Die Durchführung der Versatzarbeiten (Versatzbetrieb) bedarf der bergrechtlichen Betriebsplanzulassung. Die Zulassung bergrechtlicher Betriebspläne richtet sich nach den Bestimmungen des § 55 Abs. 2 i. V. m. § 48 Abs. 2 BBergG.

Der Antrag wird regelmäßig auf die Zulassung eines Sonderbetriebsplans gerichtet sein, der auf der Zulassung eines Abschlussbetriebsplans basiert und gemäß § 52 Abs. 2 Nr. 2 BBergG für bestimmte Teile eines Betriebs oder für bestimmte Vorhaben aufgestellt wird. Die beantragte Betriebsplanzulassung ist zu erteilen, wenn die in § 55 Abs. 1 BBergG genannten Zulassungsvoraussetzungen vorliegen bzw. durch Nebenbestimmungen im Zulassungsbescheid sichergestellt werden können. Die bergrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen umfassen insbesondere:

- das Vorliegen einer Bergbauberechtigung für das betreffende Grubenfeld,
- die Einhaltung des Arbeitsschutzes und der Betriebssicherheit,
- den Schutz der Oberfläche im Interesse der persönlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs,
- die ordnungsgemäße Beseitigung im Rahmen der Bergbautätigkeit anfallender Abfälle,
- die Vorsorge zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche sowie
- die fehlende Erwartung gemeinschädlicher Auswirkungen der geplanten Maßnahmen.

Zudem dürfen dem Vorhaben keine überwiegenden öffentlichen Interessen im Sinne des § 48 Abs. 2 BBergG entgegenstehen. Zu den öffentlichen Interessen gehören insbesondere Belange des Umwelt- und Naturschutzes.

3.2. Langzeitsicherheitsnachweis

Der Langzeitsicherheitsnachweis erfordert den Nachweis, dass die Nachbetriebsphase eines Bergwerks, in das Abfälle zur Verwertung eingebracht werden sollen, zu keiner Beeinträchtigung der Biosphäre führen kann (Prinzip des vollständigen Einschlusses). Er richtet sich nach den Vorschriften der Versatzverordnung.

Nach der Versatzverordnung ist der Einsatz von Abfällen zur Herstellung von Versatzmaterial sowie unmittelbar als Versatzmaterial grundsätzlich nur dann zulässig, wenn die in Anlage 2 Tabelle 1 und Tabelle 1a der Verordnung aufgeführten Feststoffgrenz- und Zuordnungswerte im jeweiligen verwendeten unvermischten Abfall nicht überschritten werden und bei dem Einsatz des Versatzmaterials keine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder von oberirdischen Gewässern oder eine sonstige nachteilige Veränderung der Eigenschaften der Gewässer zu besorgen ist.

Hierfür darf das Versatzmaterial die in Anlage 2 Tabelle 2 aufgeführten Grenzwerte im Eluat grundsätzlich nicht überschreiten (§ 4 Abs. 1 VersatzV).

Bei einer Verwendung des Versatzmaterials in Betrieben im Salzgestein gelten die Grenzwerte der Anlage 2 der Verordnung jedoch nicht, wenn ein Langzeitsicherheitsnachweis gegenüber der zuständigen Behörde geführt wurde (§ 4 Abs. 3 VersatzV). Ist demnach der vollständige Einschluss der eingebrachten Abfälle unter den Standortbedingungen nachgewiesen, sind keine weiteren Grenzwerte für den Einbau (Ablagerung) der Abfälle unter Tage, also auch nicht nach Anlage 2 der Verordnung, einzuhalten. Es sind dann lediglich außerhalb der Versatzverordnung die Festlegungen (Grenzwerte) der GesBergV für den gefahrlosen Umgang der Beschäftigten des Bergwerkes beim Einbau zu beachten (Arbeitsschutz, Kap. 5.).

4. Abfallrecht

Hinsichtlich des Verhältnisses von Immissionsschutzrecht und Kreislaufwirtschaftsrecht wird zunächst auf die Ausführungen unter Kap. 2.3. und Kap. 2.4. verwiesen. In jedem Fall hat die Annahme und Verwertung der Abfälle unter Einhaltung der abfallrechtlichen Vorschriften zu erfolgen. Die Entsorgung bedarf ggfs. der Bestätigung nach § 5 der Nachweisverordnung (NachwV)²⁴.

Die Abfälle unterliegen zudem den abfallrechtlichen Registerpflichten gemäß § 49 KrWG i. V. m. §§ 23 bis 25 NachwV. Soweit Abfälle weder nach dem Abfallrecht noch nach der GesBergV genehmigungsbedürftig sind, können in der Zulassung des Sonderbetriebsplans nachträgliche Auflagen gemäß § 56 Abs. 1 BBergG vorbehalten werden.

5. Arbeitsschutz (GesBergV)

Die Anforderungen des Arbeitsschutzes ergeben sich aus § 4 Abs. 1 Nr. 2 GesBergV. Danach darf der Unternehmer Personen nur so beschäftigen, dass sie mit bestimmten Gefahrstoffen nur umgehen, wenn sie von der zuständigen Behörde aufgrund einer jeweils auf die Stoffeigenschaften und den beabsichtigten Umgang abgestellten Prüfung allgemein zugelassen worden sind.

Die allgemeine Zulassung nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 ist gemäß § 4 Abs. 3 GesBergV vom Hersteller oder Unternehmer schriftlich zu beantragen. Der Antrag muss die für die Beurteilung der Stoffe erforderlichen Angaben und eine Beschreibung des beabsichtigten Umgangs enthalten. Der Antragsteller hat Stoffproben in einer zur Prüfung der notwendigen Menge zur Verfügung zu stellen. Die Prüfung der Gefahrstoffe erfolgt hinsichtlich bergbauhygienischer Belange nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 GesBergV durch das Hygiene-Institut des Ruhrgebiets, Gelsenkirchen.

²⁴ Nachweisverordnung vom 20.10.2006 (BGBl. I S. 2298), zuletzt geändert durch Art. 4 der Verordnung vom 05.12.2013 (BGBl. I S. 4043).

Die Regelung des § 4 Abs. 1 Nr. 2 GesBergV ist als so genanntes repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt ausgestaltet. Wenn die Anforderungen nach § 4 Abs. 2, 3 und 6 GesBergV erfüllt sind und keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 4 GesBergV vorliegen, steht die Zulassung der beantragten Rezepturen im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Die zuständige Behörde kann auf schriftlichen Antrag des Unternehmers Ausnahmen von den Vorschriften des § 4 Abs. 1 GesBergV zulassen, wenn die Durchführung der Vorschrift im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde und die Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten vereinbar ist (§ 4 Abs. 7 GesBergV).

6. Zusammenfassung

Die Rechtsunsicherheiten bei der Verwertung von Filterstäuben durch Bergversatz sind auf die sich überlagernden, zeitlich aber nicht vollständig zu koordinierenden unterschiedlichen Zulassungsverfahren zurückzuführen. Gerade aus diesem Grund hat die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde die Genehmigungsvoraussetzungen und die zu koordinierenden Prüfschritte zügig und zeitlich parallel zu klären.

Der Langzeitsicherheitsnachweis ist im Rahmen der bergrechtlichen Betriebsplanzulassung zu prüfen. Sofern § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG auf die einzubringenden Versatzstoffe wegen ihrer Abfalleigenschaft anzuwenden ist, folgt auch daraus nicht, dass der Langzeitsicherheitsnachweis im Zeitpunkt der Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bereits (vollständig) erbracht sein muss. Erforderlichenfalls kann und muss ein Probetrieb zugelassen und der Übergang in den Regelbetrieb vom Vorliegen des Langzeitsicherheitsnachweises abhängig gemacht werden.

7. Quellen

- [1] Dietlein: In: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, München, Loseblatt, Stand: 70. EL, § 5, Rn. 175
- [2] Jarass: Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 10. Aufl., § 13, Rn. 20 m. w. N., München, 2013
- [3] Jarass: Probleme um die Entscheidungsfrist der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, S. 205 (206 f.), DVBl., 2009
- [4] Jarass: [2], S. 209
- [5] Jarass: [2], § 6, Rn. 23 m. w. N.
- [6] Schink; Versteyl: In: dies. (Hrsg.), KrWG, Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Einleitung, Rn. 17 f., Berlin, 2012
- [7] Schlupeck: Gefahrstoff Filterstaub aus Müllverbrennung, RECYCLING magazin 23, S. 14 (14), 2011; Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 06.12.2011: Entsorgung von Filterstäuben aus Müllverbrennungsanlagen, Antwort des Senats vom 10.01.2012, Bremische Bürgerschaft, LT-Drs. 18/193