

Neue gesetzliche Regelungen für die Genehmigung von Bodenbehandlungsanlagen

Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch das neue Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

Rechtsanwalt Dr. jur. Wolf Dieter Sondermann und Rechtsanwalt Nikolaus Steiner

1. Einleitung

Zulassung und Betrieb von Bodenbehandlungsanlagen werfen eine Reihe von genehmigungsrechtlichen Fragen auf. Die Vielzahl der in Betracht kommenden Gesetze sowie die Kompliziertheit der gesetzlichen Bestimmungen führen in der Praxis häufig zu überlangen Genehmigungsverfahren, was von Sanierungspflichtigen, Sanierungsfirmen und auch von Behördenvertretern zu Recht oft kritisiert wird.

Eine Genehmigungsdauer von mehreren Jahren ist nicht selten. Abgesehen davon, daß derartig lange Zulassungsverfahren zu erheblichen Verteuerungen von Sanierungsprojekten führen, steht die Verfahrensdauer häufig in Widerspruch zu der Notwendigkeit, Gefahren für Mensch und Umwelt, die von Bodenverunreinigungen ausgehen, alsbald zu beseitigen.

Die Ursachen der Langwierigkeit von Zulassungsverfahren sind sowohl genehmigungsrechtlicher wie auch verfahrenstechnischer bzw. vollzugstechnischer Art (Kleinschnittger [1]).

2. Genehmigungsrechtliche Entwicklung bis zum Jahre 1992

Die Frage, ob und nach welchen gesetzlichen Bestimmungen Bodenbehandlungsanlagen zuzulassen sind, wurde und wird unterschiedlich beurteilt und gehandhabt, da die einschlägigen Gesetze und Verordnungen keine eindeutig definierten Rechtsbegriffe enthalten und somit Auslegungsspielräume lassen.

So wurden Bodenbehandlungsanlagen unabhängig davon, welches technische Sanierungsverfahren (in-situ, on-site, off-site) zur Anwendung kommt, von Bundesland zu Bundesland und von Genehmigungsbehörde zu Genehmigungsbehörde unterschiedlich teils nach Abfallrecht, nach Immissionsschutzrecht, nach Wasserrecht oder nach Baurecht zugelassen.

Allein die Frage, ob kontaminierter Boden als Abfall im Sinne des § 1 AbfG anzusehen ist, wurde und wird nach wie vor äußerst kontrovers diskutiert (siehe zuletzt noch: Beckmann [2]).

Überwiegend wird hierzu die Auffassung vertreten, daß der verunreinigte Boden mit dem Aushub zu Abfall wird, dessen Behandlung einer abfallrechtlichen Planfeststellung oder Plangenehmigung bedarf.

Sofern eine Bodenbehandlungsanlage als planfestzustellende Abfallentsorgungsanlage angesehen wird, ist seit dem 1. 8. 1990 zusätzlich eine Umweltverträglich-

keitsprüfung nach den Vorschriften des UVPG durchzuführen.

Mit der Novellierung der 4. BImSchV (BGBl. I 1991, 1838) wurde in den Anhang die Nr. 8.7 neu aufgenommen. Hierdurch wurde erstmals ein spezifischer immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsvorbehalt für Bodenreinigungsanlagen eingeführt. Danach bedarf die On-Site-Behandlung einem vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG, wohingegen für die Off-Site-Behandlung ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG durchzuführen ist.

Gleichzeitig bestimmte der Verordnungsgeber, daß Bodenreinigungsanlagen auch dann immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig sind, wenn zu erwarten ist, daß sie weniger als während der sechs Monate, die auf ihre Inbetriebnahme folgen, an demselben Ort betrieben werden. „Mobile“ Bodenreinigungsanlagen – dies sind im genehmigungsrechtlichen Sinne Anlagen, die weniger als sechs Monate betrieben werden sollen – waren danach im Gegensatz zu den abfallrechtlichen Zulassungsvorschriften unabhängig von der Dauer ihres Betriebes stets immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig (zum Begriff „mobile“ Anlage im genehmigungsrechtlichen Sinne siehe: Hoppe-Beckmann [3]; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen [4]). Die Aufnahme der Bodenbehandlungsanlagen in den Anhang zur 4. BImSchV führte jedoch nicht zu mehr Rechtsklarheit und zur Verfahrensvereinfachung. Nach wie vor war strittig, ob Bodenbehandlungsanlagen zusätzlich einer abfallrechtlichen Zulassung bedurften. Insoweit lebte die alte Streitfrage wieder auf, ob kontaminierter Boden durch Auskoffern zu Abfall wird. Auch der Bundesrat war offensichtlich nicht einheitlich der Meinung, daß verunreinigter Boden stets als Abfall anzusehen ist. So heißt es in der amtlichen Begründung des Bundesrates in Ziff. 53 der Bundesrats-Drucksache 213/91: „Soweit es sich bei verunreinigtem Boden um Abfall handelt, sind...“.

Forderungen an den Gesetzgeber zur Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren wurden demzufolge in der Folgezeit immer vehementer vorgetragen.

3. Novellierungen des AbfG, BImSchG und der 4. BImSchV im Jahre 1993

Zur Beschleunigung der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in Ost und West hat der Bundestag mit

Zustimmung des Bundesrates das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 4. 1993 (BGBl. I S. 466) verabschiedet. Das Artikelgesetz ist am 1. 5. 1993 in Kraft getreten und bringt zahlreiche weitreichende Änderungen für das Baugesetzbuch, das Raumordnungsgesetz, das Bundesnaturschutzgesetz, aber auch für das Abfallgesetz, das Bundesimmissionsschutzgesetz, das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung und die 4. BImSchV.

Für die umweltrechtliche Zulassung von Bodenbehandlungsanlagen ergeben sich folgende gravierende Änderungen:

3.1 Abfallentsorgungsanlagen als genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem BImSchG

§ 7 Abs. 1 AbfG und § 4 Abs. 1 BImSchG sind dahingehend geändert worden, daß – mit Ausnahme von Deponien – ortsfeste Abfallentsorgungsanlagen, wozu nach überwiegender Ansicht Bodenbehandlungsanlagen zählen, nur noch einer Genehmigung nach dem BImSchG bedürfen. Eine weitere Zulassung nach dem AbfG ist nicht mehr vorgesehen.

Abgesehen von einer zu erwartenden Vereinfachung hat die Änderung des § 7 AbfG für den Antragsteller damit auch eine größere Rechtssicherheit zur Folge. Während nach vorherrschender Meinung im abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren ein Zulassungsanspruch – auch bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen – nicht besteht, hat der Antragsteller im Immissionsschutzrecht einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Genehmigung, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind.

3.2 Genehmigungsfristen

Zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren hat der Gesetzgeber erstmals Fristen eingeführt. Über einen Antrag im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG hat die Genehmigungsbehörde nunmehr innerhalb einer Frist von sieben Monaten nach Eingang des Antrages gemäß § 10 Abs. 6a BImSchG zu entscheiden. Für das vereinfachte Verfahren gemäß § 19 BImSchG beträgt die Frist lediglich drei Monate. Allerdings kann die zuständige Behörde die Frist um jeweils drei Monate verlängern, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Prüfung oder aus Gründen, die dem Antragsteller zuzurechnen sind, erforderlich ist.

3.3 Erweiterte Konzentrationswirkung

Die Konzentrationswirkung der BImSchG-Genehmigung gemäß § 13 BImSchG umfaßt neuerdings sämtliche Entscheidungen aufgrund wasserrechtlicher Vorschriften, welche einen unmittelbaren Bezug zur technischen Ausgestaltung der Anlage einschließlich ihrer Nebeneinrichtungen haben. Ausgenommen von der Konzentrationswirkung bleiben nach wie vor Erlaubnisse und Bewilligungen gemäß §§ 7 und 8 WHG. Die neue Regelung erlaubt es der für den Immissionsschutz zuständigen Behörde in ihrem Bescheid festzu-

stellen, daß wasserrechtliche Bedenken grundsätzlicher Art dem Vorhaben nicht entgegenstehen. Sie braucht die Entscheidung der Wasserbehörde, mit welchen Auflagen der Genehmigungsbescheid aus ihrer Sicht zu versehen ist, nicht abzuwarten. Einzelheiten können dann im Anschluß an die Genehmigungserteilung durch nachträgliche Genehmigungsaufgaben geregelt werden.

3.4 Vorzeitige Zulassung des Probetriebes bei Anlagenänderung

Bei einer wesentlichen Änderung einer Sanierungsanlage war bislang ein normales oder ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren erforderlich. Der vorzeitige Beginn einer Anlagenänderung war gemäß § 15a BImSchG auf die Errichtungsphase beschränkt. Dies führte nicht selten zu erheblichen Verzögerungen und unter Umständen sogar zur Einstellung der Sanierung, wenn sich während der Sanierung herausstellte, daß die Technologie geändert werden mußte. Der geänderte § 15a BImSchG dehnt die Möglichkeit der Zulassung des vorzeitigen Beginns auch auf den Probetrieb aus. Somit kann bereits vor Erteilung der endgültigen Genehmigung sowohl die bauliche Errichtung wie auch der vorzeitige Probetrieb bei einer wesentlichen Anlagenänderung zugelassen werden.

Kritisch bleibt jedoch anzumerken, daß der vorzeitige Probetrieb nur bei der Änderung einer bestehenden Anlage möglich ist, nicht jedoch bei der erstmaligen Errichtung und Inbetriebnahme.

Während der Gesetzgeber durch eine Änderung des § 7a Abs. 1 AbfG nun auch die vorzeitige erstmalige Inbetriebnahme einer Deponie zuläßt, ist das BImSchG nicht entsprechend novelliert worden. Es wäre wünschenswert, wenn eine ähnliche wie in § 7a AbfG getroffene Regelung auch in das BImSchG aufgenommen würde.

3.5 Erweiterte Möglichkeit einer Bauartzulassung

Ganz erheblich erweitert wurde die Möglichkeit und Anwendung einer Bauartzulassung gemäß § 33 BImSchG. Das Gesetz bestimmt, das Recht der Bauartzulassung auch auf ganze Betriebsstätten oder sonstige ortsfeste Einrichtungen anzuwenden und ermächtigt die Bundesregierung, für bestimmte Anlagen oder Anlagenteile ein freiwilliges Bauartzulassungsverfahren einzuführen. Sofern der Verordnungsgeber von dieser Ermächtigung Gebrauch macht, wird im Rahmen der Bauartprüfung von der zuständigen Behörde oder Stelle nur das Baumuster geprüft und, wenn es den Anforderungen der einschlägigen Verordnung entspricht, die sogenannte Typenzulassung erteilt. Damit könnte für alle anderen Behörden, auch in anderen Bundesländern, verbindlich festgestellt werden, daß das geprüfte Baumuster den Vorschriften entspricht und daher dem Baumuster entsprechenden Anlagen errichtet und betrieben werden dürfen. Die für den Sanierungsstandort zuständige Behörde prüft nur noch, ob die konkrete Anlage mit den Anga-

ben in der Bauartzulassungsbescheinigung übereinstimmt.

Es ist zu hoffen, daß der Verordnungsgeber alsbald eine entsprechende Bauartzulassungsverordnung verabschiedet.

3.6 Keine zusätzliche BImSchG-Genehmigung bei einer Zulassung nach der Bauart

Durch einen neuen Halbsatz in Satz 3 des § 4 Abs. 1 BImSchG wird die Bundesregierung ermächtigt, per Rechtsverordnung festzulegen, daß eine immissionschutzrechtliche Genehmigung nicht mehr erforderlich ist, wenn eine Anlage insgesamt oder in ihren in der Rechtsverordnung bezeichneten wesentlichen Teilen der Bauart nach zugelassen ist und in Übereinstimmung mit der Bauartzulassung errichtet und betrieben wird. Für bauartzugelassene Sanierungsanlagen wären allerdings, abhängig von der Art des Sanierungsverfahrens und vom konkreten Einsatzort, zusätzlich u.U. noch wasserrechtliche und baurechtliche Genehmigungen einzuholen.

3.7 Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsfreiheit für „mobile“ Anlagen

Sehr wesentlich für Bodenbehandlungsanlagen ist die Änderung der Nr. 8.7 des Anhangs zur 4. BImSchV. Die im Jahre 1991 eingeführte Genehmigungspflicht für „mobile“ Bodenreinigungsanlagen ist nunmehr wieder gestrichen worden.

3.8 Ausdehnung der genehmigungsfreien Zeit

Fast zeitgleich mit der Verabschiedung des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes wurde die Änderungsverordnung zur 4. BImSchV vom 24. 3. 1993 (BGBl. I 1993, S. 383) beschlossen. § 1 Abs. 1 S. 1 der 4. BImSchV wird dahingehend geändert, daß eine Genehmigungsbedürftigkeit für im Anhang genannte Anlagen nur noch dann besteht, wenn zu erwarten ist, daß sie länger als während der 12 Monate, die auf die Inbetriebnahme folgen, an demselben Ort betrieben werden. Diese Ausdehnung der genehmigungsfreien Zeit für „mobile“ Anlagen von 6 auf 12 Monate tritt zum 1. 6. 1993 in Kraft.

3.9 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz erfährt auch das UVPG zahlreiche Änderungen. So wird der Anlagenkatalog zu Nr. 1 der Anlage zu § 3 UVPG um eine Ziff. 27 „Abfallentsorgungsanlagen“ erweitert. Das Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung beschränkt sich somit auf Anlagen, die einer förmlichen Genehmigung mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG bedürfen, also auf Bodenbehandlungsanlagen im Off-Site-Verfahren, die in Spalte 1 des Anhangs zur 4. BImSchV aufgeführt sind.

4. Zusammenfassender Überblick über die gesetzlichen Änderungen

4.1 Änderungen des Abfallgesetzes (AbfG)

§ 7 (alt)

Grundsätzlich Planfest- und Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Abfallentsorgungsanlagen; kein Rechtsanspruch, sondern planerische Abwägung

§ 7 (neu)

für ortsfeste Abfallentsorgungsanlagen nur noch BImSchG-Genehmigung mit Rechtsanspruch;
Ausnahme:
Anlagen zur Ablagerung von Abfällen (Deponien):
Planfeststellung und UVU

4.2 Änderungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG)

§ 10 Abs. 6 a (neu)

Genehmigungsfrist im förmlichen Verfahren: 7 Monate;
im vereinfachten Verfahren: 3 Monate;
Verlängerungsmöglichkeit: jeweils um 3 Monate

§ 13 Satz 1 (neu)

Die Konzentrationswirkung umfaßt alle Entscheidungen aufgrund wasserrechtlicher Vorschriften mit Ausnahme der §§ 7 und 8 WHG; Entscheidung der Wasserbehörde braucht nicht abgewartet zu werden.

§ 15 (alt)

Die Zulassung vorzeitigen Beginns beschränkt sich auf die Errichtungsphase

§ 15a (neu)

Auch der Probetrieb kann bei einer Anlagenänderung vorzeitig zugelassen werden

§ 33 (alt)

Bauartzulassung nur für Teile von Betriebsstätten und sonstigen ortsfesten Einrichtungen

§ 33 (neu)

Bauartzulassung auch für ganze Betriebsstätten

§ 4 Abs. 1 S. 3 a. E. (neu)

Per Rechtsverordnung kann festgelegt werden, daß eine BImSchG-Genehmigung bei einer bauartzugelassenen Anlage nicht erforderlich ist.

4.3 Änderung der 4. BImSchV

§ 1 Abs. 1 S. 1 (alt)

Genehmigungsfreie Zeit: 6 Monate

Anhang Nr. 8.7 (alt)

Genehmigungspflicht für „mobile“ Anlagen

§ 1 Abs. 1 S. 1 (neu)

Genehmigungsfreie Zeit: 12 Monate

Anhang Nr. 8.7 (neu)

„Mobile“ Anlagen: genehmigungsfrei;
On-Site-Verfahren: § 19 BImSchG;
Off-Site-Verfahren: § 10 BImSchG

4.4 Änderungen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG)

Nr. 4 der Anlage zu § 3 (alt)

UVU obligatorisch für bedeutende

Abfallentsorgungsanlagen

Nr. 4 der Anlage zu § 3 (neu)

UVU obligatorisch für Deponien

Ziff. 27 zu Nr. 1 der Anlage zu § 3 (neu)

UVU für Abfallentsorgungsanlagen, die nach § 10 BImSchG genehmigt werden (bez. Bodenbehandlungsanlagen: Off-Site-Verfahren)

5. Resümee

Es ist zu erwarten, daß die vorgenannten Änderungen zu einer erheblichen Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Bodenbehandlungsanlagen führen. Insbesondere der neue § 10 Abs. 6a BImSchG, die sogenannten 7+3- bzw. 3+3-Regelung veranlaßt die Genehmigungsbehörden im Prinzip dazu, Zulassungsverfahren in vertretbarer Zeit durchzuführen. Da der Gesetzgeber jedoch keine Regelung für den Fall einer Fristüberschreitung getroffen hat, bleibt abzuwarten, ob die Neuregelung in der Praxis tatsächlich zu einer Verfahrensbeschleunigung führt.

Da die Sieben- bzw. Dreimonatsfrist erst ab Eingang des Antrags und der Antragsunterlagen zu laufen beginnt, ist zu befürchten, daß die bislang bestehenden Verfahrenshindernisse in die Phase vor Antragsstellung vorverlegt werden.

Literaturverzeichnis:

[1] Kleinschnittger, Die abfallrechtliche Planfeststellung, Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung und -be-

schleunigung, insbesondere durch Verfahrensstufung, Berlin 1992, S. 222

- [2] Beckmann, Rechtsfragen der Genehmigung mobiler Bodenreinigungsanlagen, NVwZ 1993, S. 305 (306 f) m. w. N.
- [3] Hoppe-Beckmann, Planfeststellung und Plangenehmigung im Abfallrecht, 1990, S. 144
- [4] Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten vom Dezember 1989, Metzler-Poeschel-Verlag, Stuttgart, S. 217

Anschrift der Autoren:

Dr. jur. Wolf Dieter Sondermann
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Huysenallee 87
45128 Essen

Nikolaus Steiner
Rechtsanwalt
Huysenallee 87
45128 Essen