Oberverwaltungsgericht NRW, 21 A 3481/96

Datum:	10.12.1999
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	21. Senat
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	21 A 3481/96
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:1999:1210.21A3481.96.00

Vorinstanz:	Verwaltungsgericht Düsseldorf, 3 K 4550/95

Tenor:

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Der Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin die Genehmigung gemäß dem Genehmigungsbescheid vom 8. Juli 1994 in der Fassung des Nachtrags vom 19. August 1994, des Widerspruchsbescheides der Bezirksregierung D. vom 11. April 1995 und seiner Erklärungen in der mündlichen Verhandlung erster Instanz mit folgender Maßgabe zu erteilen:

1) Die unter Nr. 5.1 Satz 2 für die Eingangsanalyse maßgeblichen Parameter und Grenzwerte werden für die unter Nrn. 5.2.1 und 5.2.2 genannten Stoffe entsprechend der der gutachtlichen Stellungnahme des Landesumweltamtes Nordrhein-Westfalen vom 30. August 1999 beigefügten Anlage 1 bestimmt.

2) Die Festlegung von Grenzwerten für eine Ausgangsanalyse entfällt.

3) Die Regelungen unter Nr. 5.4.1 werden dahingehend ergänzt,

a) daß im Rahmen einer Eingangsanalyse (5.1) für die Herstellung von Sekundärbaustoffen zur Verwendung

aa) als Untertageversatz im Bergbau die im Erlaß des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vom Dezember 1996 aufgeführten Anforderungen gelten,

bb) als Baustoffe auf Deponien innerhalb abgedichteter Ablagerungsbereiche die Parameter und Zuordnungswerte der TA Siedlungsabfall gelten,

und

b) daß für die Herstellung der unter a) genannten Sekundärbaustoffe die Regelungen Nrn. 5.4.1.1 bis 5.4.1.4 und Nr. 5.4.1.6 hinsichtlich der Dokumentation des genauen Zeitpunkts der Aufbereitung entfallen.

Im übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge tragen die Klägerin und der Beklagte jeweils zur Hälfte.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Kostenschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht zuvor der jeweilige Kostengläubiger Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Die Klägerin betreibt im Bereich des K. Hafens ein Unternehmen zur Herstellung und zum Vertrieb von mineralischen Recyclingprodukten. Unter dem 23. November 1993 beantragte sie beim Beklagten die Genehmigung der Errichtung und des Betriebs eines "Rohstoffverwertungszentrums" zur Aufbereitung von mineralischen Stoffen gemäß Ziffer 2.2, Spalte 2 des Anhangs der 4. BImSchV auf dem Grundstück B. straße 25 in K. . Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens führte die Klägerin mit Schreiben vom 8. März 1994 u.a. aus, die Verwertung der in der Anlage zu bearbeitenden Reststoffe (Ofenausbruch aus metallurgischen Prozessen, Kupolofenschlacke, Elektroofenschlacke, Gießereialtsand, Putzerei- und Strahlsandrückstände, Hochofenschlacke, Bauschutt sowie Straßenaufbruch) werde auf der Grundlage der in Nordrhein-Westfalen gültigen Erlasse (Gem.Rderl. des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft und des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr vom 30. April 1991 - MBl. NRW. S. 906 - sowie vom 25. April 1991 - MBl. NRW. S. 885 ff) erfolgen. Nach der Konzeption der Klägerin sollen in der Anlage 2

die verschiedenen Stoffe zerkleinert, gesiebt und anschließend gemäß der Körnung in verschiedene Fraktionen getrennt werden. Bei dieser Bearbeitung werden die Stoffe nach festgelegten Rezepturen gemischt.

Auf diesen Antrag hin erteilte der Beklagte der Klägerin mit Bescheid vom 8. Juli 1994 aufgrund der §§ 4, 6 und 19 BImSchG in Verbindung mit § 1 und Nr. 2.2 S. 2 des Anhangs zur 4. BImSchV die Genehmigung "zur Errichtung und zum Betrieb einer Aufbereitungsanlage zur Aufbereitung von mineralischen Stoffen mit einer Verarbeitungsleistung von max. 420.000 Tonnen pro Jahr". Der Beklagte fügte der Genehmigung Nebenbestimmungen bei, die unter anderem die Art und Menge der zur Aufbereitung, Lagerung und Verarbeitung zugelassenen Materialien (Nr. 2), die Durchführung einer Annahmekontrolle (Nr. 3), die Vornahme von Deklarationsanalysen bei der direkten Anlieferung industrieller Reststoffe (Nr. 4.1) und im Falle der Anlieferung über Zwischenhändler aus einem nicht genau bekannten Herstellungsprozeß sowie bei ungenauer Kenntnis der Entstehungsortes (Nr. 4.2) und bei Bauschutt und Straßenaufbruch (Nr. 4.3), die Festlegung von Eingangs- und Ausgangsgrenzwerten (Nr. 5), wobei zwischen einer Eingangsannalyse (Nr. 5.1) und einer Ausgangsanalyse (Nr. 5.2) differenziert wurde, sowie den Betrieb des Lagers (Nr. 10.2) betreffen. Gegen mehrere Nebenbestimmungen des Genehmigungsbescheides legte die Klägerin Widerspruch ein; insoweit wird insbesondere auf die jeweils am selben Tag beim Beklagten eingegangenen Widerspruchsschreiben vom 19. Juli und 8. August 1994 verwiesen. 3

Mit Widerspruchsbescheid vom 11. April 1995 änderte die Bezirksregierung D. den Genehmigungsbescheid vom 8. Juli 1994 u.a. in der Weise ab, daß sie diesen unter Nr. 5.4 um weitere Bestimmungen ergänzte, die die "Herstellung von Sekundärbaustoffen, die nicht für den Erd- und Straßenbau bestimmt sind bzw. die Qualitätskriterien der Recyclingerlasse des MURL/MSV nicht erfüllen", betreffen. Danach sind dem Beklagten bei Überschreitung der im Genehmigungsbescheid unter den Nrn. 5.1 und 5.2 festgelegten Eingangsparameter und Grenzwerte im Einzelfall zur Zustimmung vorzulegen: Eine Analyse des Stoffes mit Herkunftsnachweis (Nr. 5.4.1.1 a), ein Verbleibnachweis mit Annahmeerklärung des Verwerters, die bestimmte Angaben über die Verwertung enthalten muß (Nr. 5.4.1.1 b) sowie eine Beschreibung des Betriebsablaufs verbunden mit dem Nachweis, daß die Getrenntlagerung und die getrennte Aufbereitung durch betriebsorganisatorische Maßnahmen sichergestellt ist (Nr. 5.4.1.1 c). Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Regelungen unter Nr. 1. des Widerspruchsbescheides verwiesen. Ferner hob die Bezirksregierung mit ihrem Widerspruchsbescheid mehrere Nebenbestimmungen des Genehmigungsbescheides auf und änderte andere ab. Zur Begründung führte sie im wesentlichen aus: Die Genehmigungsbehörde habe in grundsätzlich nicht zu beanstandender Weise in der Genehmigung durch Vorgabe von entsprechenden Eingangs- und Ausgangsparametern sichergestellt, daß nur Stoffe ohne Abfalleigenschaft eingesetzt würden, um auf diese Weise den tatsächlichen Betriebsumfang auf den rechtlich möglichen Umfang zu beschränken. Dies sei durch die "inhaltsbestimmenden Regelungen" der Nrn. 5.1. (Satz 2) i.V.m. 5.2.1. sowie 5.2.2 auf der Grundlage des § 6 Nr. 2 BImSchG geschehen. Denn Abfälle dürften gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 AbfG nur in Abfallentsorgungsanlagen behandelt und gelagert werden, d.h. in Anlagen nach den Ziffern 8 ff. des Anhangs der 4. BImSchV, nicht aber in Aufbereitungsanlagen gemäß Ziffer 2.2 des Anhangs der 4. BImSchV. Die Genehmigungsbehörde habe jedoch in teilweiser Verkennung der rechtlichen Grenzen des Abfallbegriffs die Klägerin zu Unrecht darauf beschränkt, aus den Einsatzstoffen nur solche Recyclingbaustoffe für den Erd- und Straßenbau herzustellen, die den Qualitätsmerkmalen der sogenannten Recycling-Erlasse des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) und des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr (MSV) 4

entsprächen. Es sei grundsätzlich denkbar, daß in der Anlage auch aus Stoffen, die diesen Qualitätsmerkmalen nicht genügten, höher belastet seien und keinen Marktwert besäßen, Sekundärbaustoffe hergestellt würden und deren Einsatz als Deponiebaustoff oder als Material für die untertägige Hohlraumverfüllung zu einer kontrollierten und umweltunschädlichen Wiederverwertung der Stoffe führen könne. Es sei nicht erforderlich, die so verwandten Stoffe dem Regime des Abfallrechts zu unterstellen. In Übereinstimmung mit dem Erlaß des MURL vom 24. Januar 1995 müsse jedoch zur Klärung der Frage, ob im Einzelfall die vorgesehenen Einsatzstoffe als Abfälle zu betrachten seien oder nicht, von der Klägerin verlangt werden, die Marktfähigkeit des herzustellenden Stoffes plausibel darzulegen und den Nachweis im Einzelfall zu führen, daß bestimmte Mengen eines herzustellenden Stoffgemisches in einer konkret bezeichneten Maßnahme schadlos verwertet werden könnten. Mit den Regelungen des Widerspruchsbescheides werde sichergestellt, daß im Wege der Einzelzustimmung die Genehmigung erweitert werde, wenn vorab geklärt sei, welcher Verwerter bereit und in der Lage sei, das Stoffgemisch einzusetzen. Die von der Klägerin alternativ vorgeschlagene Vorgehensweise, lediglich die Verwertung nachzuweisen und damit die Marktfähigkeit erst nachträglich darzulegen, sei nicht ausreichend, da auf diese Weise die Abgrenzung zwischen einer Anlage nach Nr. 2.2 und einer Anlage nach Nr. 8.4 des Anhangs der 4. BImSchV verwässert werde und im voraus nicht sichergestellt werden könne, daß erstere nicht unter Verstoß gegen § 4 Abs. 1 Satz 1 AbfG als Abfallentsorgungsanlage betrieben werde. Angesichts dessen habe der Widerspruch gegen die Nebenbestimmungen unter Nr. 5 zum überwiegenden Teil zurückgewiesen werden müssen. Die Nebenbestimmung Nr. 10.2.1 sei rechtmäßig, weil für Material, das nicht innerhalb von zwei Jahren in der vorgesehenen Art und Weise verwertet werden könne, offensichtlich keine konkrete Verwertungschance bestehe, so daß es als Abfall im objektiven Sinne anzusehen sei und deshalb nicht in einer Anlage gemäß Nr. 2.2 des Anhangs der 4. BImSchV gelagert werden dürfe, sondern der ordnungsgemäßen Entsorgung zugeführt werden müsse.

Die Klägerin hat am 12. Mai 1995 Klage erhoben und im wesentlichen ausgeführt: Sie habe im Genehmigungsverfahren repräsentative Eluatanalysen hinsichtlich einer Vielzahl von Parametern für jeden der beantragten Einsatzstoffe vorgelegt. Diese Analysen belegten, daß sämtliche zur Verarbeitung vorgesehenen Stoffe anerkannte Höchstbelastungswerte der Deponieklasse 2 unterschritten. Zugleich ergebe sich aus der zu den Genehmigungsunterlagen eingereichten Eignungsfeststellung des TÜV S. vom 23. Juni 1993, daß auf den zur Lagerung der Rohstoffe und aufbereiteten Materialien vorgesehenen Flächen im Bereich der Anlage Reststoffe ohne Bedenken aufgehaldet werden könnten, die die Belastungshöchstwerte der Deponieklasse 2 erreichten oder teilweise sogar überschritten. Eine Gefährdung des Bodens und des Grundwassers im Bereich der Anlage und der Lagerflächen sei unter diesen Voraussetzungen ausgeschlossen. Sie, die Klägerin, habe einen Rechtsanspruch auf die Genehmigung uneingeschränkter Annahme und Lagerung aller in Nr. 2.1 des Bescheides zugelassenen Reststoffe zur Verarbeitung in der Aufbereitungsanlage, und zwar unabhängig davon, ob die hergestellten Recyclingbaustoffe im Erd- und Straßenbau, als Hohlraumversatzstoffe oder als Deponiebaustoffe verwertet würden. 5

Nachdem der Beklagte im Termin zur mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht die Nebenbestimmung Nr. 5.4.1 dergestalt neu gefaßt hatte, daß sie sich auf die Herstellung von Sekundärbaustoffen für Verwertungsmaßnahmen beziehen soll, "die nicht die Einhaltung der in Nrn. 5.1 und 5.2 genannten Parameter und Grenzwerte erfordern", und erklärt hatte, die Regelung in Nr. 10.2.1 solle sich lediglich auf solche Stoffe beziehen, die im Verfahren nach Nr. 5.4.1 ff. behandelt werden, haben die Beteiligten die Hauptsache insoweit 6

übereinstimmend für erledigt erklärt.

Die Klägerin hat nunmehr beantragt, 7

den Beklagten unter Abänderung des Genehmigungsbescheides vom 8. Juli 1994 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides der Bezirksregierung D. vom 11. April 1995 zu verpflichten, 8

1. die Annahme der zur Aufbereitung zugelassenen Einsatzstoffe gemäß Ziffer 2.1 der Genehmigung nicht von der durch Analyseergebnisse nachgewiesenen Unterschreitung der in den Ziffern 5.2.1 und 5.2.2 festgelegten Ausgangsgrenzwerte abhängig zu machen, sondern von der Einhaltung der Grenzwerte, die sich aus der Eignungsfeststellung für die Lagerflächen und aus den jeweils gültigen Einleitebedingungen der Entwässerungssatzung der Stadt K. ergeben (Ziffer 5.1 Satz 2 in Verbindung mit Ziffer 5.2.1 und 5.2.2), 9

hilfsweise die Annahme der zur Aufbereitung zugelassenen Einsatzstoffe von der Unterschreitung derjenigen Ausgangswerte abhängig zu machen, die sich aus den Technischen Regeln der LAGA (Mitteilungen 20/1, 20/2 sowie Technische Regeln "Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfälle - II 1.4. Bauschutt -, Stand 6.9.1995") für die Einbauklasse Z 2 ergeben, soweit diese höhere Schadstoffbelastungen zulassen als die angegriffene Regelung im Bescheid; 10

2. sämtliche Ausgangsgrenzwerte ersatzlos zu streichen (Ziffern 5.2.1 und 5.2.2); 11

3. die Verarbeitung der gemäß Ziffer 2.1 der Genehmigung zugelassenen Einsatzstoffe nicht davon abhängig zu machen, daß vor der Annahme eine schriftliche Zustimmung des Beklagten bezogen auf jede Verwertungsmaßnahme vorliegt (Ziffer 5.4.1.2); 12

4. die Verarbeitung der gemäß Ziffer 2.1 der Genehmigung zugelassenen Einsatzstoffe nicht davon abhängig zu machen, daß dem Beklagten vor der Annahme folgende Unterlagen vorzulegen sind (Ziffer 5.4.1.1): 13

a) repräsentative Deklarationsanalyse (Feststoff- und Eluat-Analyse) des Stoffes mit Angaben zur Herkunft und zum Erstehungsprozeß; 14

b) projektbezogene verbindliche Annahmeerklärungen der Verwerter; 15

c) Beschreibung des Betriebsablaufs und Nachweis von betriebsorganisatorischen Maßnahmen zur Sicherstellung der getrennten Aufbereitung und von ausreichenden Lagerkapazitäten zur getrennten Vorhaltung; 16

5. die Nebenbestimmungen Ziffern 5.4.1.3, 5.4.1.4, 5.4.1.6, 5.4.1.7, 5.4.1.8, 5.4.1.9 und 5.4.1.10 ersatzlos zu streichen; 17

6. die Nebenstimmung Ziffer 10.2.1 ersatzlos zu streichen. 18

Der Beklagte hat beantragt, 19

die Klage abzuweisen. 20

Er hat sich im wesentlichen auf die Begründung des angefochtenen Bescheides und des Widerspruchsbescheides bezogen. Ergänzend hat er ausgeführt: Die Festlegung der Eingangsparameter diene der Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 21

BImSchG. Würden keine Eingangsparameter und -grenzwerte festgelegt, wären Stoffe mit beliebig hohem Schadstoffpotential zugelassen und könnten gegebenenfalls durch Verdünnen ubiquitär verteilt werden. Die Festlegung der Eingangsparameter und -grenzwerte sei im wesentlichen anhand der dem Verwertererlaß des MURL zugrunde liegenden Qualitätsmerkmale für industrielle Nebenprodukte im Erd- und Straßenbau erfolgt. Da die Klägerin im Rahmen des Widerspruchsverfahrens erklärt habe, daß auch Sekundärbaustoffe, die den Qualitätskriterien des Verwertererlasses nicht entsprächen, hergestellt werden sollten und da solche Stoffe in der Regel derart belastet seien, daß sie nur auf einer Deponie mit Untergrundabdichtung bzw. untertägig bei entsprechendem Abschluß von der Biosphäre eingebaut werden dürften, müsse in jedem Einzelfall vorab geklärt sein, welcher Verwerter bereit und in der Lage sei, das Stoffgemisch einzusetzen. Dazu bedürfe es auch der vorherigen Klärung, welche Schadstoffe an welcher Stelle mit welchen technischen Sicherungsmaßnahmen eingebaut werden dürften. Würde der Verbleib der Stoffgemische nur angezeigt, wäre es der zuständigen Behörde nachträglich unter Umständen nicht mehr möglich zu überprüfen, ob die Verwertung tatsächlich ordnungsgemäß und schadlos erfolgt sei. Die Tauglichkeit eines bloßen Nachweises der Marktfähigkeit oder eines sonstigen Entscheidungskriteriums sei von der Klägerin nicht plausibel dargelegt worden. Da die genehmigte Anlage nur eine physikalische Änderung der Stoffe, jedoch keine Schadstoffentfrachtung oder Schadstoffimmobilisierung bewirken könne, müßten Eingangs- und Ausgangsparameter identisch sein. Die Richtlinie der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), die Parameter zu den in Rede stehenden Materialien enthalte, aber auch die Dokumentation des Verbleibs der Materialien und Stoffe regele, sei erst nach dem angefochtenen Bescheid veröffentlicht worden. Über die Ausgangsparameter werde prinzipiell die Notwendigkeit der Entsorgung als Abfall ausgeschlossen.

Das Verwaltungsgericht hat mit dem angefochtenen Urteil die Nebenbestimmung zu Nr. 5.4.1.7 des Genehmigungsbescheides in der Gestalt des Widerspruchsbescheides aufgehoben und im übrigen die Klage abgewiesen. Auf die Entscheidungsgründe wird Bezug genommen. 22

Gegen das ihr am 17. Juni 1996 zugestellte Urteil hat die Klägerin am 10. Juli 1996 Berufung eingelegt. 23

Mit weiterem Genehmigungsbescheid vom 26. September 1996 gestattete der Beklagte der Klägerin, in der vom Genehmigungsbescheid vom 8. Juli 1994 erfaßten Anlage weitere Reststoffe anzunehmen. Gegen einzelne "Nebenbestimmungen" des Bescheides vom 26. September 1996 erhob die Klägerin Widerspruch, über den im Hinblick auf das anhängige Verfahren bisher nicht entschieden worden ist. 24

Zur Begründung ihres Berufungsbegehrens trägt die Klägerin im wesentlichen vor: Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts fänden die im angefochtenen Bescheid getroffenen Anordnungen hinsichtlich der Eingangsgrenzwerte (Nr. 5.1), der Verpflichtung, vor der Annahme und Verwertung höher belasteter Stoffe eine schriftliche Zustimmung einzuholen (Nr. 5.4.1), und hinsichtlich der Verpflichtung, auf dem Gelände lagernde und nicht verwertete Stoffe nach Ablauf von zwei Jahren zu deponieren (Nr. 10.2.1), keine Stütze in den anlagenbezogenen Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes. An dieser Rechtslage habe sich durch das am 7. Oktober 1996 erfolgte Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) und der gleichzeitig erfolgten Neufassung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG nichts geändert. Die festgesetzten Eingangsgrenzwerte (Nebenbestimmung Nr. 5.1 Satz 2 in Verbindung mit Nr. 5.2.1 und 5.2.2) seien willkürlich gewählt, nicht anlagenbezogen und deshalb aufzuheben. Eine Beschränkung 25

der Annahme zugelassener Einsatzstoffe sei nur dann rechtmäßig, wenn dadurch betriebs- und anlagenbedingte Nachteile und Auswirkungen für die Umwelt, d.h. hier unzulässige Luft- und Bodenbelastungen mit Schadstoffen ausgeschlossen werden könnten. Betriebsbedingte Luftbelastungen seien bereits durch die Nebenbestimmung ausgeschlossen, die Einsatzstoffe zu befeuchten. Die Belastung des Bodens im Bereich der Anlage und deren Umgebung werde durch die Nebenbestimmung, Austräge über die Luft durch Befeuchten des Materials zu verhindern, und durch eine den Boden schützende Platzbefestigung ausgeschlossen. Die Platzbefestigung diene zugleich dem Schutz des Grundwassers vor Schadstoffen. Das Betriebsgelände der Anlage und die Lagerflächen seien gemäß § 13 BImSchG in Verbindung mit § 19 h WHG bis zur höchst zulässigen Belastung der jeweiligen Einsatzstoffe mit mobilisierbaren Schadstoffen gemäß dem Gutachten des TÜV S. als unbedenklich eingestuft. Der Schutz der oberirdischen Gewässer, insbesondere der Vorfluter, vor schadstoffbelastetem Oberflächenwasser, das sich im Bereich der versiegelten Flächen des Betriebsgeländes sammele, sei durch den Anschluß an den städtischen Schmutzwasserkanal und die Unterschreitung der zulässigen Eluat-Belastungswerte nach der städtischen Entwässerungssatzung gewährleistet. Die durchweg niedrigeren Eingangsgrenzwerte in den Nebenbestimmungen Nr. 5.1 Satz 2 in Verbindung mit Nr. 5.2.1 und Nr. 5.2.2 seien ohne jeden Anlagenbezug. Für nicht anlagen- und betriebsbezogene Beschränkungen des technisch möglichen Aufbereitungs- und Produktionsvorganges gebe es keine Rechtsgrundlage, und zwar weder im Zeitpunkt des Ergehens des Genehmigungsbescheides noch gegenwärtig nach dem Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Als anlagenbezogene Grenzwerte seien damit allein die in der Eignungsfeststellung des TÜV S. für zulässig erachteten Höchstbelastungswerte im Eluat und - soweit daraus strengere Anforderungen erwüchsen - die sich aus der städtischen Entwässerungssatzung ergebenden Eluat-Werte für die Eingangskontrolle maßgebend. Werde von einer Regelungsbefugnis ausgegangen, so habe sich diese an den bundeseinheitlichen Technischen Regeln der LAGA zu orientieren. Da unter den von den örtlichen Behörden zu überwachenden Einbauvoraussetzungen bis zur Einbauklasse Z 2 die dort aufgelisteten Abfallstoffe gemeinwohlverträglich stofflich verwertet werden könnten, bedürfe es keines konkreten Nachweises im Einzelfall, daß die stoffliche Verwertung möglich sei. Die von dem Beklagten herangezogenen nordrhein- westfälischen Runderlasse fänden keine bundesweite Entsprechung und beschränkten sich auf güteüberwachte Baustoffe für die Verwendung im öffentlichen Erd- und Straßenbau.

Eine Ausgangskontrolle der in der Anlage aufbereiteten Einsatzstoffe und der Endprodukte im Hinblick auf deren Schadstoffbelastung sei unter anlagen- und betriebsbezogenen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen. Sofern für vereinzelte Fraktionen infolge der Bearbeitung höhere Schadstoffbelastungen in Betracht kämen, seien in Bezug auf die Zwischenlagerung auf dem Betriebsgelände Grenzwerte nur nach Maßgabe der Eignungsfeststellung begründbar. Stichproben etwa bei Feinstkornfraktionen müßten lediglich gewährleisten, daß hinsichtlich der Dichtung der jeweiligen Lagerfläche der richtige Lagerort innerhalb des Geländes genutzt werde. Allein aufgrund physikalischer Trennvorgänge könnten sich, wovon sowohl die Genehmigungsbehörde als auch die Widerspruchsbehörde zu Recht ausgegangen seien, keine höheren als die zugelassenen Belastungswerte einstellen. Die unter 5.2.1 und 5.2.2 festgesetzten Ausgangsgrenzwerte seien somit für den Anlagenbetrieb selbst irrelevant und daher verzichtbar. 26

Die Annahme der gemäß Nr. 2.1 des Genehmigungsbescheides zugelassenen Einsatzstoffe dürfe bei Überschreitung der Eingangswerte nicht, wie in Nr. 5.4.1.2 geschehen, von der vorherigen schriftlichen Zustimmung des Beklagten und, wie in Nr. 5.4.1.1 festgelegt, von der Vorlage näher bezeichneter Unterlagen abhängig gemacht werden. Weder die Vorschriften 27

des Bundesimmissionsschutzgesetzes noch die stoffbezogenen Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes böten eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Beschränkungen in Teilbereichen der Produktion.

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts seien auch die Nebenstimmungen in den Nr. 5.4.1.3, 5.4.1.4, 5.4.1.6, 5.4.1.8, 5.4.1.9, 5.4.1.10 und 10.2.1 rechtswidrig und daher aufzuheben. Die im Zusammenhang mit der durch Nr. 5.4 begründeten Verpflichtung zur projektbezogenen Genehmigung und Behandlung von Einsatzstoffen stehenden Nebenbestimmungen seien wegen Rechtswidrigkeit ersatzlos zu streichen. Die in Nr. 10.2.1 getroffene Anordnung, aufbereitete Einsatzstoffe oder Stoffgemische, die projektbezogen genehmigt worden seien, in einer Deponie zu beseitigen, wenn die Verwertung innerhalb von zwei Jahren nicht stattgefunden habe und einem Fristverlängerungsantrag nicht stattgegeben worden sei, entbehre jeglicher Rechtsgrundlage. 28

Der Beklagte habe sie, die Klägerin, gegenüber Betreibern vergleichbarer älterer Anlagen zudem ungleich behandelt. Daraus ergebe sich eine Marktverzerrung. Bei Neugenehmigungen verweise der Beklagte regelmäßig auf das vorliegende Verfahren; von einer Akzeptanz der hier streitigen Anordnungen bei anderen Betreibern könne nicht die Rede sein. 29

Die Klägerin beantragt, 30

das angefochtene Urteil zu ändern und 31

A den Beklagten zu verpflichten, auf ihren Antrag vom 23. November 1993 die Genehmigung gemäß dem Bescheid vom 8. Juli 1994 in der Fassung des Nachtrags vom 19. August 1994, des Widerspruchsbescheids der Bezirksregierung D. vom 11. April 1995 und der Erklärungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung erster Instanz mit folgender Maßgabe zu erteilen: 32

1. a) Die Annahme der zur Aufbereitung zugelassenen Einsatzstoffe gemäß Nr. 2.1 der Genehmigung wird - anders als nach Nr. 5.1 Satz 2 in Verbindung mit Nrn. 5.2.1 und 5.2.2 - allein von der Einhaltung der Grenzwerte abhängig gemacht, die sich aus Eignungsfeststellung für die Lagerflächen gemäß dem Gutachten des TÜV S. e.V. vom 2. April 1996 und aus den jeweils gültigen Einleitebedingungen der Entwässerungssatzung der Stadt K. ergeben; 33

b) die Festlegung von Ausgangsgrenzwerten (Nrn. 5.2.1 und 5.2.2) unterbleibt; 34

c) die Regelungen unter Nrn. 5.4 und 10.2.1 entfallen; 35

hilfsweise für den Fall der Ablehnung zu 1.a) 36

2. a) Die Annahme der zur Aufbereitung zugelassenen Einsatzstoffe gemäß Nr. 2.1 der Genehmigung wird - anders als nach Nr. 5.1 Satz 2 in Verbindung mit Nrn. 5.2.1 und 5.2.2 - von der Unterschreitung derjenigen Ausgangswerte abhängig gemacht, die sich aus den Technischen Regeln der LAGA (Mitteilungen 20) für die Einbauklasse Z 2 ergeben, soweit diese höhere Schadstoffbelastungen zulassen; 37

b) die Festlegung von Ausgangsgrenzwerten (Nrn. 5.2.1 und 5.2.2) unterbleibt; 38

c) die Regelungen unter Nrn. 5.4.1.1 bis 5.4.1.4, 5.4.1.6, 5.4.1.8 bis 5.4.1.10 sowie 10.2.1 entfallen; 39

weiter hilfsweise für den Fall der Ablehnung zu A 40

B die Regelungen unter Nrn. 5.4.1.3, 5.4.1.6, 5.4.1.8 bis 5.4.1.10 sowie 10.2.1 des Genehmigungsbescheids des Beklagten vom 8. Juli 1994 in der Fassung des Nachtrags vom 19. August 1999, des Widerspruchsbescheids der Bezirksregierung D. vom 11. April 1995 und der Erklärungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung erster Instanz aufzuheben, 41

weiter hilfsweise für den Fall der Ablehnung zu A und B 42

C festzustellen, daß die Ablehnung des im Hinblick auf die Eingangsgrenzwerte nur anlagebezogen beschränkten Antrags rechtswidrig war. 43

Der Beklagte beantragt, 44

die Berufung zurückzuweisen. 45

Zur Begründung führt er im wesentlichen aus: Der Gemeinsame Runderlaß des MURL und des MSV vom 25. April 1991 sei bei Ergehen des Genehmigungsbescheides das für Nordrhein-Westfalen verbindlich eingeführte Regelwerk für die Verwertung von Altbaustoffen und industriellen Nebenprodukten gewesen. Die Technischen Regeln der LAGA ("Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen") seien dagegen damals noch nicht durch Erlaß in die Verwaltung und Praxis verbindlich eingeführt worden; sie würden aber in der Praxis heute neben dem genannten Erlaß angewandt. Soweit weder dort noch in den Technischen Regeln der LAGA für mineralische Stoffe Schadstoffgrenzwerte enthalten seien, erfolge im Einzelfall die Festlegung der stoffbezogenen Parameter und -grenzwerte in Abstimmung mit dem Landesumweltamt. 46

Es sei zwar richtig, daß der Geltungsbereich des Erlasses vom 25. April 1991 auf güteüberwachte Recycling-Baustoffe und auf die Verwendung solcher Stoffe in öffentlichen Bauvorhaben beschränkt sei. Die analoge Anwendung bei privaten Bauvorhaben und als Verwertungsmaßstab für mineralische Stoffe sei jedoch längst allgemeine Praxis. Da der Erlaß im Grunde öffentliche Baulastträger bei Einhaltung bestimmter Gütewerte und bei Berücksichtigung bestimmter Standardvoraussetzungen und Einbauweisen von dem Einholen einer wasserrechtlichen Erlaubnis freistelle, könne davon ausgegangen werden, daß die Einhaltung der wasserwirtschaftlichen Anforderungen auch für alle anderen Anwender solcher Recycling-Baustoffe gewährleistet sei. 47

Aus § 4 Abs. 4 Satz 2 und 3 des zwischenzeitlich in Kraft getretenen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sei zu schließen, daß nur dann der Hauptzweck der Maßnahmen in der Verwertung von Abfall liege, wenn bereits bei Eingang in der Anlage sichergestellt sei, daß bestimmte Schadstoffgrenzwerte eingehalten würden. Für höher belastete Abfälle, d.h. solche Abfälle, die die allgemein anerkannten Kriterien für eine Verwertung im Erd-, Straßen- und Landschaftsbau überschritten, sei der Nachweis der wasserrechtlichen Einbauerlaubnis bzw. der Nachweis der Genehmigung einer konkreten Verwertungsmaßnahme vor der Annahme unentbehrlich. Eine Abgrenzung von "Abfällen zur Verwertung" von "Abfällen zur Beseitigung" sei sonst nicht möglich. Bei Abfällen, die der Güteüberwachung unterlägen und für die in dem Verwertererlaß vom 25. April 1991 die Qualitätsanforderungen definiert seien, könne in aller Regel von marktgängigen Abfällen zur Verwertung ausgegangen werden. Für alle höher belasteten Stoffe sei dies nicht per se der Fall; deshalb bedürfe es eines substantiierten Nachweises im Einzelfall. 48

49

Gemäß § 6 Nr. 2 BImSchG dürfe eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung nur erteilt werden, wenn andere öffentlich-rechtliche Vorschriften dem Vorhaben nicht entgegenstünden. Solche anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften stellten die Regelungen des § 5 Abs. 2 und § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG dar. Gemäß § 5 Abs. 5 Satz 2 Ziffer 4 KrW-/AbfG entfalle der ansonsten gültige Vorrang der Verwertung von Abfällen bei einer Anreicherung von Schadstoffen in "Abfällen zur Verwertung oder daraus gewonnener Erzeugnisse". Auch um den Hauptzweck der Behandlungsanlage der Klägerin als Maßnahme zur Abfallverwertung zu definieren, bedürfe es stoffbezogener konkreter Abgrenzungskriterien für die Eingangs- und Ausgangsstoffe der Anlage. Zu den Grundpflichten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gehöre gemäß dessen § 5 Abs. 3 auch die Pflicht zur Getrennthaltung von Abfällen zur Verwertung von Abfällen zur Beseitigung. Würden höher belastete Abfälle, für die als Recycling-Baustoffe zunächst kein Markt bestehe, also Abfälle zur Beseitigung, mit Abfällen zur Verwertung vermischt, so stelle dies einen Mißbrauchstatbestand zur Umgehung der Anforderungen an eine schadlose Verwertung dar und widerspreche der Grundpflicht der Kreislaufwirtschaft zu einer hochwertigen Verwertung.

Die Auffassung der Klägerin, daß die Anlage seit dem Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes jedenfalls auch eine Abfallbehandlungsanlage geworden sei, da als Einsatzstoffe infolge des neuen Abfallbegriffs nunmehr nur noch Abfälle in Betracht kämen, beweise gerade, daß die abfallrechtlichen Vorschriften Anwendung fänden. Alle zugelassenen Einsatzstoffe seien zweifelsfrei Abfälle im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Da die Anlage der Klägerin keine Schadstoffsenke darstelle und keine Schadstoffanreicherung im Stoffkreislauf stattfinden dürfe, dürften nur solche Abfälle angenommen werden, die nach erfolgter physikalischer Behandlung in der Anlage nicht erst durch Zugabe von geringer belastetem Material gleicher Herkunft oder durch Vermischen mit anderen unbelasteten Stoffen die für die jeweiligen konkreten Verwertungsmaßnahmen maßgeblichen Konzentrationen einhielten. Maßgeblich sei gemäß § 4 Abs. 3 S. 2 KrW-/AbfG die Bewertung des einzelnen Abfalls vor der Vermischung oder Verdünnung, nicht erst die Zusammensetzung des Gemisches. Deshalb könne von Abfällen zur Verwertung nur ausgegangen werden, wenn die für eine schadlose Verwertung maßgeblichen Schadstoffgrenzwerte der Einzelabfälle eingehalten würden, was bei Unterschreitung der Grenzwerte des Erlasses vom 25. April 1991 und der Technischen Regeln der LAGA sowie bei Einhaltung der entsprechenden Merkmale der Regeln zum Wiedereinbau der Fall sei. 50

Die streitgegenständlichen Regelungen stellten auch keine "Produktionsverbote" dar. Es gehe vielmehr darum, die Grundsätze der Kreislaufwirtschaft, insbesondere des § 5 KrW-/AbfG, sowie den Grundsatz der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG sicherzustellen. Die Ausgangsstoffe seien keine Produkte, sondern Abfälle zur Verwertung; hieraus begründeten sich die Ausgangsgrenzwerte. 51

Eine Vielzahl von vergleichbaren Anlagen sei im Genehmigungsverfahren bereits an die streitgegenständliche Regelung angepaßt worden. Von diesen Betreibern werde die Festlegung der Eingangsparameter und Grenzwerte vom Grundsatz her akzeptiert. Die Anpassung aller Anlagen könne jedoch in der Verwaltungspraxis nur Schritt für Schritt erfolgen. 52

Auf den Auflagen-Beschluß des Senats vom 24. März 1999, auf den Bezug genommen wird, haben die Beteiligten ergänzend Stellung zum Sach- und Streitstand genommen; die Klägerin hat dazu gutachtliche Stellungnahmen des Dipl.- Ing. D. vom Beratungs-Team-B. vom 9. Juni 1999 und 29. November 1999 sowie der Fa. TÜV E. U. GmbH, M. , vom 16. November 1999, der Beklagte eine gutachtliche Stellungnahme von Dr. L. vom Landesumweltamt Nordrhein- 53

Westfalen vom 30. August 1999 vorgelegt. Diese Stellungnahmen sind von Dipl.-Ing. D. und Dr. L. in der mündlichen Verhandlung auf Befragen näher erläutert worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der vorgelegten Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen. 54

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e 55

Die zulässige Berufung der Klägerin hat in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg. 56

Das Begehren der Klägerin ist als Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO zulässig. Denn es ist darauf gerichtet, die in Abschnitt III ("Nebenbestimmungen") des Genehmigungsbeschei-des des Beklagten vom 8. Juli 1994 in der Fassung des Nachtrags vom 19. August 1994, des Widerspruchsbescheides der Bezirksregierung D. vom 11. April 1995 und der Erklärungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung erster Instanz getroffenen Regelungen nach Maßgabe der im Berufungsverfahren gewählten Antragsfassung zu ändern und eine insofern erweiterte Genehmigung zu erlangen. Bei diesen Regelungen handelt sich um die erteilte Genehmigung näher gestaltende Inhaltsbestimmungen, nicht aber um mit einer Anfechtungsklage selbständig anfechtbare Auflagen. Bei der Abgrenzung zwischen einer solchen Auflage und einer Inhaltsbestimmung ist grundsätzlich der Erklärungswert des Genehmigungsbescheides maßgebend, wie er sich bei objektiver Betrachtung aus der Sicht des Empfängers darstellt (§ 43 Abs. 1 S. 2 VwVfG NW, § 133 BGB analog). Dabei ist die sprachliche Bezeichnung einer Regelung nicht entscheidend. Maßgebend ist vielmehr, ob die im Bescheid getroffene Regelung unmittelbar der Festlegung des Genehmigungsgegenstandes dient. Bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung sind alle Regelungselemente, die das zugelassene Handeln des Betreibers räumlich und sachlich bestimmen und damit ihren Gegenstand und Umfang festlegen, zu den Inhaltsbestimmungen zu rechnen. 57

vgl. dazu u.a. BVerwG, Urteil vom 17. Februar 1984 - 7 C 8.82 -, BVerwGE 69, 37 = DVBl. 1984, 476; Urteil vom 21. Februar 1992, - 7 C 11.91 - , DVBl. 1992, 713 = BVerwGE 90, 42; Fluck, DVBl. 1992, 862 m.w.N. 58

Während die selbständig anfechtbare Auflage zur Genehmigung als selbständiges Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungsgebot hinzutritt (vgl. § 36 Abs.2 Nr. 4 VwVfG), 59

Vgl. dazu u.a. Bay.VGH, Urteil vom 6. März 1990 - 8 B 87.01384 und 8 B 87.01434 -, NVwZ-RR 1990, 551 (552); Happ in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 10. Aufl. 1998, § 42 Rdnr. 42, 60

konkretisiert die Inhaltsbestimmung das Genehmigte unmittelbar und legt das erlaubte Tun fest. 61

Als weitere Kriterien für die Abgrenzung sind ergänzend auch das Gewicht und die Bedeutung der Genehmigungsvoraussetzung maßgeblich, deren Sicherstellung die Einzelbestimmung dienen soll. 62

Vgl. dazu u.a. Kunert, UPR 1991, 249 (252); Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 20 BImSchG, Rdnr. 45. 63

Nach ihrem objektiven Erklärungswert handelt es sich bei den hier streitigen Regelungen um Inhaltsbestimmungen oder damit unmittelbar verbundene Annexe, nicht aber um selbständig anfechtbare Auflagen. Die getroffenen Festlegungen dienen unmittelbar der Bestimmung des Genehmigungsgegenstandes oder bilden einen unmittelbaren Annex dazu. Sie beziehen sich 64

unmittelbar auf den Betrieb der genehmigten Anlage und legen fest, unter welchen Voraussetzungen die von der Regelung erfaßten Stoffe in der Anlage der Klägerin angenommen und bearbeitet werden dürfen. Diese Regelungen sind nach ihrem objektiven Regelungsgehalt und Erklärungswert zugleich auch ersichtlich von wesentlicher Bedeutung für die Erfüllung der vom Beklagten zugrunde gelegten Genehmigungsvoraussetzungen; es handelt sich nicht lediglich um "Begleitpflichten". Dementsprechend hat auch die Widerspruchsbehörde die in Abschnitt III getroffenen Regelungen in Nr. 5.1 (Satz 2) in Verbindung mit Nrn. 5.2.1.2 bis 5.2.1.13 und Nr. 5.2.2 sowie in Nr. 5.4 zu Recht ausdrücklich als "Inhaltsbestimmungen" qualifiziert (S. 13 und 14 des Widerspruchsbescheides). Würden die in den Regelungen getroffenen Festlegungen hinsichtlich der Einsatzstoffe und der Art und Weise ihrer Bearbeitung und Behandlung nicht eingehalten, würde der Betrieb der Anlage ohne die erforderliche Genehmigung erfolgen.

In dem aus dem Tenor dieses Urteils ersichtlichen Umfang ist die Klage begründet, wobei für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage hinsichtlich des Verpflichtungsbegehrens auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abzustellen ist. Die Klägerin kann vom Beklagten verlangen, daß dieser ihr die Genehmigung gemäß dem Genehmigungsbescheid vom 8. Juli 1994 in der Fassung der erfolgten Änderungen und Erklärungen mit der aus dem Tenor dieses Urteils ersichtlichen Maßgabe erteilt. Auf die beantragte immissionsschutzrechtliche Genehmigung besteht nach § 6 BImSchG ein Rechtsanspruch, wenn die in Nrn. 1 und 2 der Vorschrift normierten Voraussetzungen vorliegen. Dies ist bei Einhaltung der aus dem Tenor dieses Urteils ersichtlichen Maßgaben der Fall. 65

Dabei ist entgegen der Auffassung des Beklagten davon auszugehen, daß die Klägerin ihren Genehmigungsantrag durch ihr Schreiben vom 8. März 1994 nicht in einer der erteilten Genehmigung entsprechenden Weise eingeschränkt hat. Zwar hatte die Klägerin in jenem Schreiben ausgeführt, die Verwertung der in der Anlage zu bearbeitenden Reststoffe werde auf der Grundlage der Gemeinsamen Runderlasse des MURL sowie des MSV vom 25. April 1991 und 30. April 1991 erfolgen. Damit hat die Klägerin jedoch ihr Begehren nicht bindend dahin beschränkt, ausschließlich solche Stoffe anzunehmen und zu bearbeiten, die die Anforderungen der genannten Runderlasse in vollem Umfange einhalten. Für eine solche Einschränkung innerhalb des Katalogs der zur Bearbeitung in ihrer Anlage vorgesehenen und zur Genehmigung gestellten Stoffe etwa im Hinblick auf die spätere Verwendung der in der Anlage hergestellten Sekundärrohstoffe außerhalb des Anwendungsbereichs der Erlasse oder als Baustoffe auf Deponien oder als Untertageversatz im Bergbau fehlt es in dem genannten Schreiben der Klägerin an einer angesichts des Inhalts des förmlichen Genehmigungsantrags erforderlichen zweifelsfrei antragsmodifizierenden Aussage und ferner im weiteren Schriftwechsel an jeglichem Anhalt. Das ist auch im Verwaltungsverfahren so gesehen worden; denn nachdem die Klägerin in ihrer Widerspruchsbegründung zum Ausdruck gebracht hatte, daß sie die Annahme und Bearbeitung von Stoffen in ihrer Anlage nicht auf solche beschränkt sehen wolle, die den genannten beiden Runderlassen in vollem Umfang entsprechen, hat die Widerspruchsbehörde im Widerspruchsbescheid eingeräumt, die Klägerin werde dadurch rechtswidrig in ihren Rechten verletzt, daß ihr im Genehmigungsbescheid die Möglichkeit der Herstellung von Sekundärbaustoffen zur Verwendung als Deponiebaumaterial sowie als Versatzmaterial zur untertägigen Bruchhochraumverfüllung versagt worden sei und hat dementsprechend mit der durch den Widerspruchsbescheid in den Genehmigungsbescheid neu eingefügten Regelung unter Nr. 5.4 eine Erweiterung des Kreises der anzunehmenden und zu bearbeitenden Reststoffe über den Anwendungsbereich sowie die Parameter und Grenzwerte der genannten beiden Runderlasse vom 25.April und 30. April 1991 hinaus ermöglicht. 66

67

Im Sinne des § 6 Nr. 1 BImSchG ist auch bei Zugrundelegung der sich aus dem Tenor dieses Urteils ergebenden Maßgaben sichergestellt, daß die sich aus § 5 BImSchG ergebenden Pflichten - solche aus den nach § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnungen stehen ersichtlich nicht im Streit - erfüllt werden. Es fehlt an jedem tragfähigen Anhalt dafür, daß im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG durch die Anlage schädliche Umwelteinwirkungen oder sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft hervorgerufen werden. Ebensowenig ist erkennbar, daß gegen die in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG normierte Verpflichtung verstoßen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechende Maßnahmen Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen zu treffen. Solche drohenden Verstöße sind vom Beklagten insbesondere nicht für den Fall substantiiert geltend gemacht worden, daß nach Maßgabe des Tenors dieses Urteils in der Anlage der Klägerin nach Nr. 2.1 des Genehmigungsbescheides zugelassene Stoffe angenommen und bearbeitet werden, die als Baustoffe auf Deponien oder als Untertageversatz im Bergbau Verwendung finden sollen. Insoweit hat er zwar hinsichtlich der als Untertageversatz im Bergbau vorgesehenen Stoffe Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr sowie im Hinblick auf den Vorsorgegrundsatz geltend gemacht und ausgeführt, es sei zwingend erforderlich, die Anlage mit emissionsmindernden Maßnahmen, z.B. mit einer gezielten Ablufterfassung und Abluftfilterung, zu versehen. Diese Bedenken greifen nach Überzeugung des Senats jedoch nicht durch. Wie sich aus der von der Klägerin eingereichten gutachtlichen Stellungnahme der TÜV E. U. GmbH vom 16. November 1999, die auf dem im Genehmigungsverfahren vorgelegten Gutachten der E. Deutschland (Institut für Umweltschutz) vom 11. August 1993 aufbaut, ergibt, ist die gegebenenfalls bewirkte Immissionszusatzbelastung zu vernachlässigen. Werden Versatzbaustoffe und schadstoffrelevante, insbesondere bleihaltige Eingangsstoffe für Deponiebaustoffe (NE-Metallschlacken, Strahlmittelrückstände) jeweils unter Ausschöpfung der Höchstbelastungswerte nach dem Thüringer Erlaß für Bergversatz in einer - von der Klägerin nach ihrer im Schriftsatz vom 30. November 1999 abgegebenen verbindlichen Erklärung (Seite 6f) höchstens eingesetzten - Größenordnung bis zu 105.000 Tonnen/Jahr in der Anlage verarbeitet, so liegen die dadurch bewirkten Immissionszusatzbelastungen für die Schadstoffkomponenten Blei und Cadmium im Schwebstaub deutlich unterhalb der Bagatellgrenze von 1 % des IW1-Wertes nach Nr. 2.2.1.1 der TA Luft; auch für die Komponenten Blei, Cadmium und Thallium im Staubniederschlag bleibt die bewirkte Zusatzbelastung deutlich unterhalb der genannten Bagatellgrenze der TA Luft. Hinsichtlich der krebserzeugenden Polyaromatischen Kohlenwasserstoffe (PAK), für die in der TA Luft keine Immissionswerte angegeben sind, wird jedenfalls der durch den Länderausschuß für Immissionsschutz (LAI) festgelegte Orientierungswert einer Konzentration von 1,3 ng/cbm für Benzo(a)pyren als Leitsubstanz der PAK deutlich unterschritten. Die Zusatzbelastung der PAK beträgt 2,5 % des LAI-Orientierungswertes, wobei nach den Angaben in der gutachtlichen Stellungnahme vom 16. November 1999 in einer pessimalen Betrachtung angenommen wurde, daß die PAK zu 100 % aus der Leitsubstanz Benzo(a)pyren bestehen. Der Senat hat keine Veranlassung an der inhaltlichen Richtigkeit dieser gutachtlichen Aussagen zu zweifeln, zumal auch der Beklagte dagegen keine substantiierten Einwände erhoben hat. Auch soweit er in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, die offene Lagerung der in Rede stehenden Stoffe auf dem Gelände der Klägerin bedürfe "möglicherweise der Überprüfung", da in jüngster Zeit die Erkenntnisse dahingehend gewachsen seien, daß die Anforderungen insbesondere aus Nrn. 3.1.5.4 und 3.1.5.5 der TA Luft auch für Anlagen wie die der Klägerin Geltung beanspruchten, verbleibt es bei dieser Wertung. Zwar sind nach Nr. 3.1.5.5 der TA Luft bei dem Transport und bei der Lagerung staubender Güter, die Stoffe nach 2.3, 3.1.4 Klasse I oder II, 3.1.7 Absatz 7 oder Blei und seine Verbindungen enthalten, "die wirksamsten Maßnahmen" anzuwenden, die sich aus 3.1.5.4 ergeben. Es ist angesichts der in der gutachtlichen

Stellungnahme der TÜV E. U. GmbH vom 16. November 1999 getroffenen Feststellungen jedoch nichts annähernd Konkretes dafür ersichtlich, daß die im Genehmigungsbescheid insoweit bislang angeordneten Maßnahmen im Hinblick auf § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG unzureichend wären. Zur Erfüllung des Vorsorgegebotes nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG hat sich der Beklagte in einer angesichts seiner Fachkunde so vagen Weise geäußert, daß der Senat keine Veranlassung zu weiteren diesbezüglichen Aufklärungsmaßnahmen sieht. Sollten sich künftig neue Erkenntnisse ergeben, bleibt es bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen unbenommen, gegebenenfalls eine diesbezügliche nachträgliche Anordnung nach § 17 BImSchG zu treffen.

Der Errichtung und dem Betrieb der Anlage der Klägerin stehen auch keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften im Sinne des § 6 Nr. 2 BImSchG entgegen. Dabei ist davon auszugehen, daß der Kreis der anderen öffentlich- rechtlichen Vorschriften alle vom Bund, den Ländern und anderen öffentlich- rechtlichen Rechtsträgern erlassenen öffentlich-rechtlichen Rechtsnormen umfaßt. Dazu zählen zum hier maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung insbesondere auch die gemäß seinem Art. 13 spätestens am 7. Oktober 1996 in Kraft getretenen Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Insbesondere muß der Betrieb der Anlage den in den §§ 4 und 5 KrW-/AbfG normierten Grundsätzen und Grundpflichten genügen. Denn die Vorschriften des Gesetzes gelten nach dessen § 2 Abs. 1 nicht nur für die Vermeidung (Nr. 1) und die Beseitigung (Nr. 3), sondern auch für die Verwertung von Abfällen (Nr. 2), soweit nicht die - hier nicht einschlägigen - Ausnahmetatbestände des Absatzes 2 eingreifen. Die Anlage der Klägerin ist durch das Gewinnen von Stoffen aus Abfällen (sekundäre Rohstoffe) auf die stoffliche Verwertung von Abfällen im Sinne des § 4 Abs. 3 KrW-/AbfG ausgerichtet. Denn eine stoffliche Verwertung liegt vor, wenn nach einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise unter Berücksichtigung der im einzelnen Abfall bestehenden Verunreinigungen der Hauptzweck der Maßnahme in der Nutzung des Abfalls und nicht in der Beseitigung des Schadstoffpotentials liegt (§ 4 Abs. 3 S. 2 KrW-/AbfG). Dies ist hier der Fall. In dem Rohstoffverwertungszentrum der Klägerin sollen die in Nr. 2.1 des Genehmigungsbescheides aufgeführten Reststoffe (Ofenausbruch aus metallurgischen Prozessen, Kupolofenschlacke, Elektroofenschlacke, Gießereialtsand, Putzerei- und Strahlsandrückstände, Hochofenschlacke, Bauschutt sowie Straßenaufbruch) angenommen und bearbeitet sowie anschließend als Sekundärrohstoffe an Abnehmer veräußert werden. Die Anlage ist damit in die Verwertung von Abfällen eingebunden, so daß die darauf bezogenen Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ihrer Errichtung und ihrem Betrieb nicht entgegenstehen dürfen. Daß dieses Gesetz selbst keine Regelungen zur präventiven Festlegung von Maßnahmen enthält, die zur Wahrung seiner materiellen Anforderungen erforderlich sind, steht dem nicht entgegen; die entsprechenden Anlagen bedürfen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, so daß § 6 Nr. 2 BImSchG die dahingehende Funktion erfüllt. 68

Bei Einhaltung der sich aus dem Tenor dieses Urteils ergebenden Maßgaben stehen der Errichtung und dem Betrieb der Anlage der Klägerin weder die sich aus § 5 Abs. 3 S. 1 und 2 i.V.m. § 4 Abs. 3 KrW-/AbfG noch die sich aus § 5 Abs. 3 S. 1 und 3 KrW-/AbfG oder aus anderen Vorschriften ergebenden Anforderungen entgegen. 69

Nach § 5 Abs. 3 S. 1 KrW-/AbfG hat die Verwertung von Abfällen ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen. Sie erfolgt ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht (§ 5 Abs. 3 S. 2 KrW-/AbfG). Zur Ordnungsgemäßheit der Verwertung, die damit vom Gesetz mit ihrer formellen und materiellen Rechtmäßigkeit gleichgesetzt wird, gehört auch die Einhaltung des in § 4 Abs. 3 KrW-/AbfG normierten Grundsatzes, daß bei der stofflichen 70

Verwertung nach einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise unter Berücksichtigung der im einzelnen Abfall bestehenden Verunreinigungen der Hauptzweck der Maßnahme in der Nutzung des Abfalls und nicht in der Beseitigung des Schadstoffpotentials liegt. Dieser Hauptzweck kann bei einer Anlage wie der der Klägerin nur erreicht werden, wenn für die in der Anlage angenommenen, bearbeiteten und dann zu veräußernden Stoffe (Abfälle zur Verwertung) eine zu befriedigende Nachfrage durch Abnehmer besteht. Fehlt es daran, kann der in § 4 Abs. 3 S. 2 KrW-/AbfG normierte Hauptzweck der stofflichen Verwertung und damit der in der Vorschrift normierte gesetzliche Grundsatz nicht realisiert werden. Dieser steht dann der Genehmigungsfähigkeit der Anlage entgegen. Mithin ergibt sich aus § 4 Abs. 3 S. 2 KrW-/AbfG, daß in der Anlage der Klägerin nur solche Abfälle zur stofflichen Verwertung angenommen und bearbeitet werden dürfen, die zu einem Produkt führen, das marktfähig und marktgängig ist, d.h. für das nach gesicherten Erkenntnissen eine Nachfrage besteht.

Soweit in der Anlage der Klägerin Stoffe unter Einhaltung der Eingangsparameter nach den Gemeinsamen Runderlassen des MURL sowie des MSV vom 25. und 30. April 1991 angenommen und gegebenenfalls unter Mischung behandelt werden, ist die Marktfähigkeit und Marktgängigkeit der Sekundärrohstoffe ersichtlich gegeben. Der Senat hat zu diesbezüglichen Zweifeln keine Veranlassung. Die Beteiligten gehen hiervon ebenfalls übereinstimmend aus. 71

Auch soweit es um eine Verwendung der Sekundärrohstoffe als Baustoffe auf Deponien innerhalb abgedichteter Ablagerungsbereiche (Deponiebaumaterial) geht, besteht nach den Feststellungen des Senats eine hinreichende Marktfähigkeit und Marktgängigkeit. Die Klägerin hat hierzu unwidersprochen vorgetragen, daß sie über ausreichende Absatzmöglichkeiten verfügt. So hat sie mit mehreren Betreibern von Deponien langfristige Verträge über die Lieferung und Abnahme von Deponiebaustoffen abgeschlossen. Auch der Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß für Stoffe, die den Kriterien der TA-Siedlungsabfall genügen, ein Markt vorhanden ist. Dabei hat er darauf hingewiesen, daß in neueren Genehmigungsbescheiden für Deponien zum Teil ausdrücklich gefordert wird, vorrangig Sekundärbaustoffe einzusetzen, und daß sich daraus für die Betreiber von Anlagen zur Herstellung solcher Deponiebaustoffe reale Absatzchancen ergeben. Angesichts dessen hat auch der Senat keine Veranlassung, in Zweifel zu ziehen, daß die in der Anlage der Klägerin hergestellten Produkte bei Einhaltung der Parameter und Zuordnungswerte der TA-Siedlungsabfall als Deponiebaustoffe Verwendung finden können und daß hierfür ein entsprechender Markt vorhanden ist. Damit kann insoweit davon ausgegangen worden, daß der in § 4 Abs. 3 Satz 2 KrW- /AbfG normierte Hauptzweck der stofflichen Verwertung tatsächlich erreicht werden kann. 72

Gleiches gilt im Ergebnis hinsichtlich einer Verwendung der in der Anlage hergestellten Sekundärbaustoffe als Untertageversatz im Bergbau. Insoweit hat die Klägerin in der mündlichen Verhandlung unwidersprochen dargelegt, daß sie Lieferverträge mit dem Betreiber eines Salzbergwerkes in T. abgeschlossen hat, dem betriebsplanmäßig wegen Einsturzgefahr eine Versatzpflicht auferlegt worden ist. Auch künftig rechnet sie mit nicht unbeträchtlichen Absatzmöglichkeiten für Sekundärbaustoffe als Versatzmaterial zur untertägigen Bruchhohlraumverfüllung, wobei durch entsprechende technische Verfahren des Einbaus die Herbeiführung des erforderlichen Stützeffektes gewährleistet wird. Auch die Widerspruchsbehörde ist in ihrem Widerspruchsbescheid von der Möglichkeit ausgegangen, daß in der Anlage der Klägerin hergestellte Sekundärbaustoffe als Versatzmaterial für die untertägige Hohlraumverfüllung Verwendung finden können (S. 14 des Widerspruchsbescheides). Schließlich hat auch der Beklagte in der mündlichen Verhandlung nicht in Abrede gestellt, daß für eine Verwendung der in der Anlage der Klägerin hergestellten 73

Sekundärrohstoffe als Untertageversatz im Bergbau bei Einhaltung der im Erlaß des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vom Dezember 1996 aufgeführten Anforderungen eine Absatzmöglichkeit besteht, so daß dem in § 4 Abs. 3 Satz 2 KrW-/AbfG normierten Grundsatz prinzipiell Rechnung getragen werden kann.

Einer Verwertung der in der Anlage der Klägerin hergestellten Sekundärrohstoffe als Untertageversatz im Bergbau steht nicht die Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl.EG Nr. L 194, S. 47), geändert durch die Richtlinie 91/156/EWG (ABl.EG Nr. L 78, S. 32), zuletzt geändert durch die Richtlinie 61/692/EWG (ABl.EG Nr. L 377, S. 48), entgegen. In Anhang II. dieser Richtlinie wird zwar unter "B" die Verwendung von Mineralstoffgemischen als Untertageversatz im Bergbau nicht ausdrücklich als Verwertungsverfahren aufgeführt. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, die Einordnung von Bergversatz als Verwertungsmaßnahme sei ausgeschlossen. 74

Vgl. dazu die Hinweise auf entsprechende Meinungsäußerungen während der Kölner Abfalltage u.a. Otting, DVBl. 1998, 269 (270). 75

Vielmehr verdeutlicht dieser Anhang nur beispielhaft, was unter "Verwertung" von Abfällen vorzustellen sei. 76

Vgl. dazu auch Kunig, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 2 Rdnr. 9. 77

Dies ergibt sich bereits daraus, daß Anhang II. B der EG-Abfallrichtlinie nach seinem Wortlaut lediglich Verwertungsverfahren aufführt, "die in der Praxis angewandt werden", ohne daß dieser Aufzählung ein rechtlich abschließender Charakter zuzumessen ist. Eine abschließende Regelung des Kreises der allein zulässigen Verwertungsverfahren hätte erfordert, im Einleitungssatz nicht - wie geschehen - von "Verwertungsverfahren ..., die in der Praxis angewandt werden", zu sprechen, sondern Verfahren festzulegen sowie als abschließend und allein zugelassene "Verwertungsverfahren" zu bezeichnen. Im übrigen bestehen auch in der Sache keine Bedenken dagegen, die Verwendung von Sekundärrohstoffen als Versatzmaterial im Bergbau zur untertägigen Bruchhohlraumverfüllung als Maßnahme der Verwertung von Abfällen im Sinne von Art. 4 der genannten EG- Abfallrichtlinie zu qualifizieren, die durch die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und damit auch durch § 4 Abs. 3 KrW-/AbfG innerstaatlich umgesetzt worden ist. 78

Vgl. dazu Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, Einleitung Rdnr. 102. 79

Denn eine solche Verwendung von Sekundärrohstoffen stellt eine stoffliche Verwertung jedenfalls dann dar, wenn - wie hier - die physikalischen und damit stofflichen Eigenschaften der Abfälle unter Verwendung entsprechender technischer Verfahren des Einbaus zur Herbeiführung des erforderlichen Stützeffektes genutzt werden. 80

Eine hinreichende Marktfähigkeit und Marktgängigkeit der in der Anlage hergestellten Mineralstoffgemische ist dagegen bei einer Verwendung der in der Anlage der Klägerin bearbeiteten Stoffe zu sonstigen Zwecken (außerhalb der Bereiche des Erd- und Straßenbaus, des Deponiebaus innerhalb abgedichteter Ablagerungsbereiche sowie des Untertageversatzes im Bergbau) auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Klägerin nicht in gleicher Weise gegeben. Die Klägerin hat auch in der mündlichen Verhandlung nicht nachvollziehbar darzulegen vermocht, welche konkreten und gesicherten Verwertungsmöglichkeiten außerhalb der genannten drei Bereiche bestehen. Angesichts dessen kann ohne eine nähere Prüfung im Einzelfall nach Maßgabe der durch den 81

Widerspruchsbescheid in den Genehmigungsbescheid eingefügten Bestimmung über das Einzelgenehmigungsverfahren nach Nr. 5.4 nicht festgestellt werden, daß der Grundsatz des § 4 Abs. 3 Satz 2 KrW-/AbfG eingehalten wird, wonach nur solche Abfälle zur stofflichen Verwertung angenommen und verarbeitet werden dürfen, für die nach gesicherten Erkenntnissen eine Nachfrage besteht. Mithin sind für diese Stoffe die Regelungen der Nr. 5.4 nicht entbehrlich, sondern zugleich auch im Hinblick auf den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne.

Bei Einhaltung der sich aus dem Tenor dieses Urteils ergebenden Maßgaben stehen der Errichtung und dem Betrieb der Anlage der Klägerin auch die sich aus § 5 Abs. 3 S. 1 und 3 KrW-/AbfG ergebenden Anforderungen an die Schadlosigkeit der Verwertung nicht entgegen. Schadlos ist eine Verwertung nach der Legaldefinition des § 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG dann, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt. 82

Bei der Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit ist zunächst zu berücksichtigen, daß das Gesetz selbst insoweit auf die Beschaffenheit der Abfälle, das Ausmaß der Verunreinigungen und die Art der Verwertung abstellt. Aus dem Regelungszusammenhang mit § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG ergibt sich zudem, daß es bei dem "Wohl der Allgemeinheit" im Sinne des § 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG jedenfalls um die Umweltverträglichkeit der Verwertung geht. Denn nach § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG entfällt der in § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG normierte Vorrang der Verwertung von Abfällen, wenn deren Beseitigung die umweltverträglichere Lösung darstellt, wobei bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit insbesondere die zu erwartenden Emissionen, das Ziel der Schonung der natürlichen Ressourcen, die einzusetzende oder zu gewinnende Energie und die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, Abfällen zur Verwertung oder daraus gewonnenen Erzeugnissen zu berücksichtigen sind (§ 5 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 bis 4 KrW-/AbfG). Jedenfalls dann, wenn die beabsichtigte Verwertung der Abfälle im Hinblick auf die in § 5 Abs. 5 S. 2 KrW-/AbfG genannten Kriterien weniger umweltverträglich ist als eine Beseitigung der Abfälle, ist mithin ein Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit im Sinne der in Rede stehenden Vorschrift zu erwarten. Zur Konkretisierung des Begriffs kann ferner auch die Regelung des § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG herangezogen werden. Zwar ist diese Vorschrift nach ihrem Wortlaut nur auf die Abfallbeseitigung, nicht aber auf die Abfallverwertung bezogen. Angesichts des übereinstimmenden Begriffs in beiden Vorschriften liegt es jedoch nahe, die in § 10 Abs. 4 Nr. 1 bis 6 KrW-/AbfG aufgeführten Kriterien jedenfalls auch zur näheren Bestimmung des Begriffsinhalts des Wohls der Allgemeinheit im Sinne des § 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG mit heranzuziehen, zumal keinerlei Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß der Gesetzgeber trotz der gleichen Begriffswahl dies ausschließen wollte und der weite Begriff des Wohls der Allgemeinheit in § 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG so ausgelegt werden müßte, daß er jedenfalls nicht auch alle in § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG vom Gesetzgeber zur Begriffskonkretisierung normierten Elemente mitumfaßt und einschließt. 83

Bei Einhaltung der sich aus dem Tenor ergebenden Maßgaben sind weder bei der in der Anlage erfolgenden Herstellung der Sekundärbaustoffe noch - vorbehaltlich der Ergebnisse dafür eventuell einschlägiger gesonderter Prüfungs- und Genehmigungsverfahren - bei ihrer anschließenden Verwendung im Sinne des § 5 Abs. 3 Satz 2 KrW-/AbfG Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten. 84

85

Zur Verhinderung einer Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit reicht es aus, wenn die unter Nr. 5.1 Satz 2 des Genehmigungsbescheides für die Eingangsanalyse maßgeblichen Parameter und Grenzwerte für die unter den Nrn. 5.2.1 und 5.2.2 genannten Stoffe entsprechend der der gutachtlichen Stellungnahme des Landesumweltamtes Nordrhein-Westfalen vom 30. August 1999 beigefügten Anlage 1 bestimmt werden. Wie der Senat auf der Grundlage der gutachtlichen Stellungnahmen des Dipl.-Ing. D. vom Beratungs-Team-B. vom 9. Juni 1999 und von Dr. L. vom Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen vom 30. August 1999 sowie der in der mündlichen Verhandlung gegebenen ergänzenden Erläuterungen festgestellt hat, entsprechen die im Genehmigungsbescheid vom 8. Juli 1994 festgelegten Grenzwerte nicht dem gegenwärtigen Erkenntnisstand. Nach der gutachtlichen Stellungnahme des Dr. L. ist der Erkenntnisstand für sogenannte güteüberwachte Materialien, die als Baustoffe im Straßenbau sowie im sog. qualifizierten Erd- und Straßenbau Verwendung finden sollen, zwischenzeitlich im Entwurf eines Gemeinsamen Runderlasses des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft und des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr vom August 1998 bzw. Juni 1999 enthalten, der sowohl die Festlegungen der Technischen Regeln der LAGA als auch die nach der Verabschiedung der einzelnen Technischen Regeln angefallenen neuesten Erkenntnisse berücksichtigt. In der dieser gutachtlichen Stellungnahme vom 30. August 1999 beigefügten Anlage 1 ist der gegenwärtige Erkenntnisstand zusammengefaßt worden. Der von der Klägerin eingeschaltete Sachverständige Dr. D. hat die Darstellung als zutreffend bestätigt. Angesichts dessen hat der Senat zu diesbezüglichen Zweifeln keine Veranlassung. Der Beklagte hat sich zwar nicht in der Lage gesehen, von sich aus seinen Genehmigungsbescheid anzupassen, er hat jedoch in seinem Schriftsatz vom 18. September 1999 unter Ziffer 6 ausdrücklich erklärt, der Anpassung des Genehmigungsbescheides an die gutachtliche Stellungnahme des Landesumweltamtes vom 30. August 1999 stehe grundsätzlich nichts im Wege und er schließe sich dieser gutachterlichen Stellungnahme des Landesumweltamtes "vollinhaltlich an".

Soweit in dem Genehmigungsbescheid des Beklagten vom 8. Juli 1994 in Abschnitt III. unter 5. ("Eingangs- und Ausgangsgrenzwerte") von "Ausgangsparameter(n) der jeweiligen Stoffe", die "zu analysieren" seien, (Nr. 5.1) sowie unter Nr. 5.2 von der Festlegung von Parametern und Grenzwerten für die "Ausgangsanalyse" die Rede ist, kommt dem keine Regelungswirkung im Sinne des § 35 Abs. 1 VwVfG NRW zu. Die diesbezüglichen Formulierungen sind derart unklar und widersprüchlich, daß sich daraus die Begründung rechtlicher Pflichten mit dem Anspruch unmittelbarer Verbindlichkeit und mit der Bestandskraft fähiger Wirkung nicht ergibt. So ist für die Ausgangsanalyse - anders als für die Eingangsanalyse - unter 5.3 keine für eine Durchsetzbarkeit unentbehrliche nähere Ausgestaltung der Probenahme vorgesehen. Entscheidend aber ist, daß der Beklagte selbst auf ausdrückliche Befragung in der mündlichen Verhandlung hin erklärt hat, die Grenzwerte, die für einzelne Parameter festgesetzt worden seien, hätten Geltung, der Genehmigungsbescheid begründe aber in Bezug auf die Abgabe von Stoffen durch die Klägerin an Abnehmer keine aus der Ausgangsanalyse resultierende Verpflichtung. Angesichts dessen entfaltet die Festlegung von Grenzwerten für eine Ausgangsanalyse letzlich nur durch ihre Inbezugnahme für die Eingangskontrolle Bedeutung. Die Aussagen zur Ausgangsanalyse im Genehmigungsbescheid sind mithin wirkungs- und gegenstandslos; da eine solche Analyse angesichts der Eingangskontrolle auch zur Gewährleistung der Beachtung der Grundsätze des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes nicht erforderlich ist, hat ihre Festlegung in der Genehmigung zu unterbleiben. 86

Zur Einhaltung des in § 5 Abs.3 S.1 und 3 KrW-/AbfG normierten Gebotes der Schadlosigkeit der Verwertung von Abfällen reicht es bezogen auf den Betrieb der Klägerin ferner aus, wenn 87

im Rahmen der in der Anlage vorzunehmenden Eingangsanalyse (Nr. 5.1 des Genehmigungsbescheides) von anzunehmenden Stoffen für den Fall ihrer späteren Verwendung als Deponiebaustoffe die Parameter und Zuordnungswerte der TA Siedlungsabfall und für den Fall ihrer Verwendung als Untertageversatz im Bergbau die im Erlaß des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vom Dezember 1996 aufgeführten Anforderungen zugrundelegt werden, wobei dann jedoch die getrennte Lagerung dieser Stoffe gemäß Nr. 5.4.1.8 und 5.4.1.9 des - durch den Widerspruchsbescheid abgeänderten - Genehmigungsbescheides kontrollierbar sichergestellt werden muß. Nach den vom Senat getroffenen Feststellungen sind bei Zugrundelegung dieser Anforderungen keine Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit im dargelegten Sinne, die etwa zu schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder zu einer schädlichen Beeinflussung von Gewässer und Böden oder der sonstigen im - zur Konkretisierung des § 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG heranzuziehenden - Katalog des § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG aufgeführten Belange führen könnten, zu erwarten, wenn - wovon auszugehen ist - die konkrete abschließende Verwendung der Sekundärrohstoffe entsprechend den jeweiligen Bedingungen und gegebenenfalls unter behördlicher Kontrolle erfolgt. Nach dem Gesamtvorbringen der Parteien und ihrer Sachverständigen ist davon auszugehen, daß die nach dem heutigen Erkenntnisstand maßgeblichen wasserwirtschaftlichen und umweltrelevanten Anforderungen (Parameter, Zuordnungswerte, Grenzwerte) für eine Verwendung industrieller Nebenprodukte und Recycling-Baustoffe als Baustoffe in Deponiebaumaßnahmen in der TA Siedlungsabfall (Deponieklassen 1 und 2) sowie für eine Verwendung als Baustoffe im Untertageversatz in dem Erlaß des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vom Dezember 1998 - jedenfalls für dessen Geltungsbereich - zusammengefaßt. Der Senat hat keine Veranlassung, an der inhaltlichen Richtigkeit dieser nachvollziehbaren und in sich widerspruchsfreien gutachtlichen Stellungnahmen von Dipl.-Ing. D. und von Dr. L. zu zweifeln, die ersichtlich über die erforderliche einschlägige Sach- und Fachkunde sowie über langjährige berufliche Erfahrungen verfügen. Zudem hat auch der Beklagte in seinem Schriftsatz vom 5. Mai 1999 ausgeführt, daß im Hinblick auf eine Verwendung der in der Anlage der Klägerin hergestellten Sekundärrohstoffe als Baustoffe auf Deponien innerhalb abgedichteter Ablagerungsbereiche gegen die Parameter und Zuordnungswerte der TA Siedlungsabfall keine Bedenken zu erheben sind, wenn - wovon der Senat angesichts der in Nrn. 5.4.1.8 und 5.4.1.9 des (durch den Widerspruchsbescheid und aufgrund dieses Urteils geänderten) Genehmigungsbescheides getroffenen Regelungen mangels gegenteiliger konkreter Anhaltspunkte ausgeht - sichergestellt ist, daß diese Stoffe getrennt gelagert und tatsächlich nur auf Deponien eingesetzt werden. Nichts anderers gilt im Ergebnis hinsichtlich derjenigen in der Anlage der Klägerin bearbeiteten Stoffe, die für eine Verwendung als Untertageversatz im Bergbau vorgesehen sind. Insoweit hat der Beklagte zum Ausdruck gebracht, daß die in Thüringen vorgegebenen Parameter und Grenzwerte auf die spezifischen Bedingungen des dauerhaften Abschlusses der Versatzstoffe von der Biosphäre ausgerichtet sind. Soweit er weiter ausgeführt hat, er halte es unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr für höchst bedenklich, die im genannten Thüringer Erlaß aufgeführten Parameter "allgemein als Obergrenze anzusetzen", wird verkannt, daß es im vorliegenden Zusammenhang nicht darum geht, diese Parameter und Grenzwerte allgemein als Obergrenze anzusetzen. Es verbleibt vielmehr dabei, daß sie im Betrieb der Klägerin nur für die Herstellung von Bergversatzstoffen gelten und im übrigen der Abnehmer die Verwendbarkeit der Sekundärbaustoffe entsprechend deren jeweiliger Zweckbestimmung und des jeweiligen Einbringungsortes zu prüfen hat und insofern gegebenenfalls weiterer behördlicher Kontrolle unterliegt. Zu der im Schriftsatz des Beklagten vom 5. Mai 1999 geäußerten Auffassung, aus seiner Sicht lasse sich "die thüringer Praxis einer Zulassung solchermaßen belasteter Stoffe im Bergversatz nur schwerlich mit dem Vorsorgegrundsatz vereinbaren", fehlt es an jeder näheren

Konkretisierung dieser Einschätzung; eine solche hat der Beklagte auch in der mündlichen Verhandlung nicht vorgenommen, so daß dem nicht weiter nachgegangen werden kann und muß. Soweit das Vorbringen des Beklagten schließlich dahin zu verstehen ist, daß er befürchtet, die Erweiterung der der Klägerin erteilten immissionsschutzrechtlichen Genehmigung führe im Hinblick auf die Zulassung einer Annahme und Bearbeitung von Stoffen, die als Untertageversatz im Bergbau Verwendung finden sollen, zu schädlichen Luftverunreinigungen oder zu einem Verstoß gegen den Vorsorgegrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, vermag dem der Senat nicht zu folgen; insoweit wird auf die obigen Ausführungen zur Sicherstellung der Anforderungen des § 6 Nr. 1 BImSchG i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG verwiesen.

Auch der Einwand des Beklagten, das vorhandene Betriebsgelände der Klägerin reiche für die in Nrn. 5.4.1.8 und 5.4.1.9 vorgeschriebene Getrenntlagerung der Einsatzstoffe räumlich nicht aus, greift nicht durch. Die Klägerin hat dargetan, daß sie entsprechend den getroffenen Anordnungen für eine getrennte Lagerung auf dem Betriebsgelände sorgen werde und daß Kapazitätsgrenzen innerhalb des genehmigten Umfangs des Anlagenbetriebs nicht ersichtlich sind. Mangels jeglicher Konkretisierung des vom Beklagten erhobenen Einwands und wegen der Möglichkeit der Klägerin, die Größenordnung der verschiedenen Stoffströme gemäß den Verwendungszwecken und der jeweils entsprechenden Lagerkapazität zu steuern, sieht der Senat keine Veranlassung zu diesbezüglichen Zweifeln an der inhaltlichen Richtigkeit der Darlegungen der Klägerin. Sollte sich künftig dennoch herausstellen, daß die vorhandenen Flächen für die angeordnete (kontrollierende) Getrenntlagerung der Einsatzstoffe (unter Berücksichtigung ihres jeweiligen Verwendungszweckes) nicht ausreichen, wird es Sache des Beklagten sein, die Einhaltung der insoweit getroffenen Anordnungen mit den in Betracht kommenden Maßnahmen durchzusetzen. 88

Im Falle der Annahme und Bearbeitung der in Nr. 2.1 des Genehmigungsbescheides zugelassenen Einsatzstoffe für eine spätere Vewendung als Untertageversatz im Bergbau und als Baustoffe auf Deponien innerhalb abgedichteter Ablagerungsbereiche ist es unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ferner weder im Hinblick auf das in § 5 Abs. 3 S. 1 und 3 KrW-/AbfG normierte Gebot der Schadlosigkeit der Verwertung von Abfällen noch im Hinblick auf den in § 4 Abs. 3 KrW-/AbfG normierten Grundsatz (Erreichung des Hauptzwecks einer stofflichen Verwertung) oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften erforderlich, die in dem durch den Widerspruchsbescheid geänderten Genehmigungsbescheid vom 8. Juli 1994 enthaltenen Regelungen unverändert beizubehalten. Angesichts der gegebenen Marktfähigkeit und Marktgängigkeit der zur Verwendung im Deponiebau und als Untertageversatz im Bergbau vorgesehenen Stoffe - insoweit wird auf die obigen Ausführungen verwiesen - ist die Bedeutung dieser Regelungen entfallen. Es bedarf angesichts der gegebenen Marktfähigkeit und Marktgängigkeit der Einsatzstoffe vor ihrer Annahme - ebenso wie bei den von Nr. 5.1 erfaßten Stoffen, die die Anforderungen der Anlage 1 zur gutachtlichen Stellungnahme des Landesumweltamtes vom 30. August 1999 erfüllen, weder einer repräsentativen Deklarationsanalyse (Nr. 5.4.1.1 a) noch des Nachweises des Verbleibs der Stoffe nach der bei der Klägerin erfolgten Aufbereitung (Nr. 5.4.1.1. b) noch einer - dem Beklagten übermittelten - Beschreibung des Betriebsablaufs oder eines Nachweises über die Getrenntlagerung und die getrennte Aufbereitung gemäß Nrn. 5.4.1.8 und 5.4.1.9. Der Beklagte hat auch in der mündlichen Verhandlung die Erforderlichkeit dieser Einzelregelungen nicht darzutun vermocht. Ebenso ist für Einsatzstoffe mit diesen beiden Verwendungszwecken auch die Anordnung zur Einholung der in Nr. 5.4.1.2 vorgeschriebenen vorherigen schriftlichen Zustimung nicht erforderlich und mithin rechtswidrig. Gleiches gilt für die verbindliche Festschreibung der zulässigen Ausgangswerte im Betriebstagebuch (Nr. 5.4.1.3) und die Regelung in Nr. 5.4.1.4, die die 89

Einhaltung von Ausgangsparametern und Grenzwerte sowie die Durchführung von stichprobenartigen Kontrollanalysen betrifft. Bei der in Nr. 5.4.1.6 getroffenen Regelung ist die Erforderlichkeit im dargelegten Sinne insoweit zu verneinen, als der genaue Zeitpunkt der Aufbereitung im Betriebstagebuch zu dokumentieren ist. Es ist nicht erkennbar, welches rechtlich zulässige Regelungsziel damit erreicht werden soll. Der Beklagte hat ein solches auch in der mündlichen Verhandlung nicht anzugeben vermocht. Soweit er angeführt hat, eine solche Dokumentation sei zur Gewährleistung der "Transparenz über die Betriebsabläufe" notwendig, reicht dies nicht aus. Denn es ist nicht dargetan und ersichtlich, in welcher Hinsicht der Zeitpunkt der Aufbereitung Bedeutung für eine behördliche Überwachung oder für andere Regelungsziele haben sollte.

Das über die aus dem Tenor dieses Urteils ersichtliche Entscheidung hinausgehende Begehren der Klägerin hat dagegen keinen Erfolg. 90

Der Hauptantrag ist nicht begründet. Entgegen der Auffassung der Klägerin reicht es aus den oben dargelegten Gründen zur Einhaltung der sich aus den §§ 4 Abs. 3 und 5 Abs. 3 S. 3 KrW-/AbfG ergebenden Grundsätze und Grundpflichten nicht aus, wenn im Sinne ihres Hauptantrages die Annahme der zur Aufbereitung zugelassenen Einsatzstoffe gemäß Nr. 2.1 der Genehmigung - anders als nach Nr. 5.1 Satz 2 in Verbindung mit Nrn. 5.2.1 und 5.2.2 - allein von der Einhaltung der Grenzwerte abhängig gemacht würde, die sich aus der Eignungsfeststellung für die Lagerflächen gemäß dem Gutachten des TÜV S. vom 2. April 1996 und aus den jeweils gültigen Einleitebedingungen der Entwässerungssatzung der Stadt K. ergeben. Denn die Vorgaben aus der Eignungsfeststellung sowie der Entwässerungssatzung beziehen sich allein auf die Eignung des Betriebsgeländes, insbesondere der Lagerflächen, und auf die Anforderungen an die Einleitung der Abwässer in das Kanalisationssystem. Sie betreffen jedoch nicht die Anforderungen, die sich aus den Grundsätzen und Grundpflichten nach den §§ 4 und 5 KrW-/AbfG ergeben. 91

Dementsprechend können auch die nach Maßgabe des Tenors in ihrem Anwendungsbereich in Bezug auf Deponiebaustoffe und Sekundärbaustoffe für den untertägigen Bergversatz beschränkten Regelungen unter Nrn. 5.4 und die Regelung in Nr. 10.2.1 nicht entfallen. Für die beantragte Aufhebung der Regelungen in Nr. 5.4, soweit diesen noch ein Anwendungsbereich verbleibt, dürfte bereits das Rechtsschutzinteresse der Klägerin entfallen sein. Denn sie hat in ihrem Schriftsatz vom 9. Juni 1999 sowie in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich erklärt, daß sie sich hinsichtlich der Annahme und Bearbeitung von Einsatzstoffen für sonstige, also nicht unter die Nummern 1a) bis c) des Auflagenbeschlusses des Senats vom 24. März 1999 fallende Verwendungszwecke mit der entsprechenden Beibehaltung der Regelung der Nr. 5.4 einverstanden erkläre (Bl. 12 des Schriftsatzes). 92

Unabhängig davon wäre, selbst wenn ein Rechtsschutzinteresse der Klägerin insoweit noch fortbestehen sollte, die Regelung der Nr. 5.4 in der geltenden Fassung in ihrem verbleibenden Anwendungsbereich rechtmäßig. Sie erfaßt - wie oben in anderem Zusammenhang bereits dargelegt - mit ihren Anordnungen in den Nrn. 5.4.1.1 bis 5.4.1.6 lediglich noch diejenigen nach Nr. 2.1 zugelassenen Einsatzstoffe, die weder die in der der gutachtlichen Stellungnahme des Landesumweltamtes Nordrhein- Westfalen vom 30. August 1999 beigefügten Anlage 1 bestimmten Parameter und Grenzwerte einhalten noch als Deponiebaustoffe oder als Untertageversatz im Bergbau nach Maßgabe der dafür jeweils angeführten Regelwerke Verwendung finden sollen. Für diese allein noch verbleibenden - nach Angaben der Klägerin nur sehr selten in Betracht kommenden - Verwendungen ist die Regelung von Relevanz. Diese bedürfen aus den oben dargelegten Gründen sowohl im Hinblick auf den in § 4 Abs. 3 KrW-/AbfG normierten Grundsatz als auch zur Einhaltung des 93

in § 5 Abs. 3 S. 1 und 3 KrW-/AbfG normierten Gebots der Schadlosigkeit der Verwertung der Abfälle einer speziellen Einzelfallprüfung nach Maßgabe der Regelungen in Nr. 5.4.

Nichts anderes gilt im Ergebnis auch hinsichtlich der Regelung in Nr. 10.2.1. Diese sah in der Ausgangsfassung des Bescheides vor, daß dann, wenn die in der Anlage aufbereiteten mineralischen Stoffe nicht innerhalb von zwei Jahren in der vorgesehenen Art und Weise verwertet werden, sie einer anderen schadlosen Verwertung, und wenn dies nicht möglich ist, einer geordneten Ablagerung mit der Möglichkeit eines späteren Zugriffs zuzuführen sind, wobei die andere Verwertung nur zulässig sein sollte, wenn den zuständigen Genehmigungs- und Überwachungsbehörden zuvor nachgewiesen wurde, daß die vorgesehene Verwertung ordnungsgemäß und schadlos ist und diese zugestimmt haben. Durch die Erklärung des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht ist klargestellt worden, daß sich die Regelung lediglich auf solche Stoffe bezieht, die im Verfahren nach Nr. 5.4 behandelt werden. Da die Regelung der Nr. 5.4 mithin nur für die von der Nr. 5.4.1 erfaßten Reststoffe gilt, bedeutet dies, daß die Regelung in Nr. 10.2.1 nur dann zur Anwendung kommt, wenn es sich um Reststoffe handelt, deren Marktgängigkeit und Marktfähigkeit im Einzelfall überprüft werden muß oder die als Deponiebaustoffe oder als Untertageversatz im Hinblick auf das Gebot der Schadlosigkeit den - durch dieses Urteil für sie modifizierten - Anforderungen der Nr. 5.4 unterliegen. Die Regelung der Nr. 10.2.1, derzufolge nach Ablauf der Zwei-Jahres-Frist die aufbereiteten Materialien vom Anlagenbetreiber einer anderen schadlosen Verwertung und, wenn dies nicht möglich ist, einer geordneten Ablagerung mit der Möglichkeit eines späteren Zugriffs, z. B. auf einer Bauschuttdeponie, zuzuführen sind, dient der Duchsetzung der im Zustimmungsverfahren nach Nr. 5.4 getroffenen bzw. den - bei den Deponiebaustoffen und beim Untertageversatz - vorausgesetzten Festlegungen, also dazu, die Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen sicherzustellen. Die Regelung gewährleistet als Annex-Vorschrift zu Nr. 5.4 damit, daß die Genehmigungsvoraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung der betreffenden Stoffe in der Anlage der Klägerin nicht nur auf dem Papier stehen. Entfällt die Voraussetzung für die erteilte Zustimmung nach Nr. 5.4 bzw. für die genehmigte Annahme und Bearbeitung, ist es erforderlich und geboten, daß im Genehmigungsbescheid für diesen Fall entsprechende Vorsorge getroffen wird. Auch im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestehen gegen sie keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. 94

Die Klägerin kann sich gegen die erforderlichen Inhaltsbestimmungen eines nach Maßgabe des Tenors dieses Urteils ergehenden Genehmigungsbescheides auch nicht durch Hinweis auf eine etwaige anderweitige Behandlung von Konkurrenten durch den Beklagten wenden. Abgesehen davon, daß sie eine solche uneinheitliche - vom Beklagten bestrittene - Vorgehensweise nicht substantiiert dargetan hat, entsprechen die verbleibenden einschränkenden Regelungen aus den dargelegten Gründen dem geltenden Recht, so daß die Klägerin, soweit der Beklagte in seiner Verwaltungspraxis in Einzelfällen davon abgewichen sein sollte, daraus für sich unter Berufung auf Art. 3 Abs. 1 GG nichts herleiten kann ("keine Gleichheit im Unrecht"). 95

Da der Fall der Ablehnung des unter A angebrachten Begehrens nicht eingetreten ist, ist über die Hilfsanträge zu B, auf die Regelungen unter Nrn. 5.4.1.3, 5.4.1.6, 5.4.1.8 bis 5.4.1.10 sowie 10.2.1 des Genehmigungsbescheids des Beklagten vom 8. Juli 1994 in der geltenden Fassung gänzlich zu verzichten, sowie zu C festzustellen, daß die Ablehnung des im Hinblick auf die Eingangsgrenzwerte nur anlagebezogen beschränkten Antrags rechtswidrig war, nicht zu entscheiden. 96

97

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs.1 VwGO und berücksichtigt den Grad des Obsiegens bzw. Unterliegens der Beteiligten.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus §§ 167 VwGO, 708 Nr. 11, 711 ZPO. 98

99

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE