
Datum: 18.12.2019
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 8. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 8 D 9/16.AK
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2019:1218.8D9.16AK.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

1

Die Klägerin betreibt ein Unternehmen, das mineralische Abfälle wie Bauschutt und Straßenaufbruch zu Baustoffen aufbereitet und daraus u. a. Fertigbeton und Betonsteine herstellt und vertreibt. Der Betrieb der Klägerin besteht u. a. aus einer Anlage zum Brechen, Mahlen und Sieben von Abfällen, einer Betonmischanlage, einer Anlage zur Produktion von Betonsteinen sowie Nebeneinrichtungen u. a. zur Lagerung gefährlicher Abfälle. Ihm liegen u. a. folgende Genehmigungen für die Klägerin bzw. ihre Rechtsvorgängerin zugrunde: Durch Bescheid des Staatlichen Gewerbeaufsichtsamts T. vom 12. Dezember 1991 wurden die Errichtung und der Betrieb der Anlage zur Aufbereitung von Baureststoffen (Bauschutt, Straßenaufbruch und Bodenaushub) genehmigt. Dieselbe Behörde genehmigte mit Bescheid vom 22. Februar 1994 die Änderung der Anlage im Hinblick u. a. auf die Durchsatzleistungen für gebrauchte Baustoffe und für Baustellenmischabfälle. Die Bescheide des Staatlichen Umweltamtes M. vom 26. Juni 1996 und vom 14. Oktober 1996 betrafen Änderungen der Anlage u. a. bezüglich der Aufbereitung von Baustellenmischstoffen, gebrauchten

2

mineralischen Baustoffen und gebrauchtem Gleisschotter. Die Genehmigung desselben Umweltamtes zur Errichtung und zum Betrieb einer Betonmischanlage sowie zur Errichtung und zum Betrieb von Lagerboxen u. a. für teerhaltigen Straßenaufbruch datiert auf den 30. September 1999. Durch Bescheid vom 2. März 2009 genehmigte die Bezirksregierung Arnsberg (im Folgenden: Bezirksregierung) die Zerkleinerung bestimmter Abfälle, u. a. von kohleerhaltigen Bitumengemischen. Unter dem 9. November 2009 genehmigte sie u. a. die Produktion von Formsteinen aus reinem Betonabbruch. Gleichzeitig stellte die Bezirksregierung den Antrag auf Genehmigung der Herstellung von teerhaltigen Betonsteinen mit zum Teil gefährlichen Zuschlagstoffen wie teerhaltigem Straßenaufbruch antragsgemäß zurück. Mit Schreiben vom 21. November 2019 nahm die Klägerin diesen Antrag zurück, soweit er teerhaltigen Straßenaufbruch der Abfallschlüsselnummer 17 03 01* mit einem Gehalt an polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) im Feststoff zwischen 25 mg/kg und 1.000 mg/kg (davon maximal 50 mg/kg Benzo(a)pyren im Feststoff) umfasste.

Im März 2012 erhielt die Bezirksregierung Hinweise darauf, dass die Klägerin teerhaltige Betonsteine herstellte. Der damalige Geschäftsführer der Klägerin gab auf Nachfrage an, dafür nicht gefährliche Abfälle mit einem PAK-Gehalt von weniger als 1.000 mg/kg und an Benzo(a)pyren von weniger als 50 mg/kg zu verwenden. Um eine Betriebsstilllegung zu vermeiden, erklärte die Klägerin gegenüber der Bezirksregierung mit Schreiben vom 22. März 2012, keine Betonsteine mehr mit Teerhalten herzustellen, in Verkehr zu bringen oder vom Betriebsgelände entfernen oder verbringen zu lassen. Einen Tag später teilte sie mit, in der Anlage seien noch etwa 4.500 ganze und etwa 530 halbe Teersteine vorhanden. 3

Mit Schreiben vom 27. April 2012 zeigte die Klägerin der Bezirksregierung unter Bezugnahme auf § 15 BImSchG an, aufbereitete Bitumengemische mit der Abfallschlüsselnummer 17 03 02 in der Mischanlage einzusetzen und den daraus produzierten Beton zur Herstellung von besonders gekennzeichneten Formsteinen (teerhaltige Betonsteine, T?Steine, Boxensteine) zu verwenden. Gleichzeitig übersandte sie ein Muster ihrer Informationsschreiben an Verwender dieser Formsteine. Darin wies sie u. a. darauf hin, dass die Boxensteine nach Ende der Nutzbarkeit als teerhaltiger Abfall zu entsorgen seien; sie nehme diese Steine unter der Abfallschlüsselnummer 17 03 02 zur Verwertung an. 4

Durch Bescheid vom 23. August 2012 stellte die Bezirksregierung fest, dass die angezeigte Änderung nach § 16 Abs. 1 Satz 1 BImSchG genehmigungspflichtig sei. Zur Begründung führte sie aus, dass die Änderung nachteilige Umweltauswirkungen hervorrufen könne, weil die verwendeten PAK umwelt- und wassergefährdend sowie krebserzeugend seien. Der Bescheid vom 23. August 2012 ist Gegenstand eines Verwaltungsstreitverfahrens vor dem Verwaltungsgericht Arnsberg (7 K 2671/12), das nach den Angaben der Beteiligten ruht. 5

Die Klägerin beantragte am 18. Dezember 2013 bei der Bezirksregierung die Genehmigung der Herstellung von Betonblocksteinen unter Verwendung von teerhaltigem Straßenaufbruch, wobei dieser etwa $\frac{3}{4}$ der Inhaltsstoffe der Betonsteine ausmachen sollte. Dabei gab die Klägerin an, die Erteilung der Änderungsgenehmigung gemäß § 16 Abs. 4 BImSchG freiwillig zu beantragen. Mit Schreiben vom 21. Januar 2014 erklärte sie, einen Antrag nach § 16 Abs. 1 Satz 1 BImSchG gestellt zu haben. Auf die Optionsmöglichkeit in § 16 Abs. 4 BImSchG habe sie nur deswegen verwiesen, um deutlich zu machen, dass sie die in Rede stehende Änderung nicht für genehmigungsbedürftig halte. Mit Schreiben vom 17. Dezember 2014 änderte sie ihren Antrag dahingehend ab, dass die Formsteine nur für nicht konstruktive Anwendungen (Errichtung von Lagerboxen und Sichtschutzwänden) in den Verkehr gebracht werden sollten. 6

Nach Anhörung der Klägerin lehnte die Bezirksregierung den Antrag mit Bescheid vom 11. Januar 2016 ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus: Die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen lägen nicht vor. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG i. V. m. § 7 KrWG müsse die Klägerin für eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung des teerhaltigen Straßenaufbruchs auch außerhalb ihrer Anlage sorgen; dies sei hier nicht hinreichend gesichert. Dass der Entsorgungsweg einzubeziehen sei, ergebe sich auch aus § 12 Abs. 2c BImSchG. Bereits beim Einsatz als Boxensteine liege keine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung vor. Es bestehe auch keine realistische Kontrollmöglichkeit über den tatsächlichen Einsatz der Steine und den weiteren Entsorgungsweg. Auch die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG lägen nicht vor, weil die Herstellung der teerhaltigen Betonsteine weder den Vorgaben des § 7 Abs. 3 KrWG genüge noch die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an Bauprodukte erfülle. Nach den Bewertungsgrundsätzen des Deutschen Instituts für Bautechnik (DIBt) und den Vorgaben der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) müssten Bauprodukte die Geringfügigkeitsschwelle von 0,2 Mikrogramm/l für PAK einhalten. Dies sei nach den von der Klägerin eingereichten Ergebnissen von Elutionsversuchen nicht der Fall. Die Betonsteine hielten auch nicht den maximalen Feststoffgehalt an PAK von 30 mg/kg bzw. an Benzo(a)pyren von 3 mg/kg ein, der sich aus der Mitteilung der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall Nr. 20 „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Abfällen - Technische Regeln“ (LAGA M 20) ergebe. Da die Betonsteine bauordnungsrechtlich nicht eingesetzt werden dürften, handele es sich bei der geplanten Verarbeitung nicht um eine ordnungsgemäße Verwertung nach § 7 Abs. 3 KrWG. Die Schadstoffe des teerhaltigen Straßenaufbruchs würden durch die Verwendung in den Betonsteinen großräumig verteilt und reicherten sich im Wertstoffkreislauf an.

Die Klägerin hat am 25. Januar 2016 Klage erhoben. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, sie wolle einen als teerhaltig gekennzeichneten, schlagfesten und wasserundurchlässigen Boxenstein herstellen, der nicht für konstruktive Anwendungen, sondern nur für Sicht- und Schallschutzwände sowie für Trennwände (etwa für Schüttgutboxen) auf sickerwasserundurchlässigen Flächen in immissionsschutzrechtlich zugelassenen Betrieben oder Deponien mit entsprechender behördlicher Anlagenüberwachung eingesetzt werden dürfe. Der PAK-Gehalt des einzusetzenden teerhaltigen Straßenaufbruchs betrage zwischen 25 mg/kg und 1.000 mg/kg im Feststoff, der Gehalt von Benzo(a)pyren weniger als 50 mg/kg. Der Schadstoffgehalt im Eluat der Boxensteine liege deutlich unterhalb der in Nordrhein-Westfalen geltenden Grenzwerte für PAK in hydraulisch gebundenen Tragschichten von 30 µg/l und in den hochwertigsten Recyclingbaustoffen von 5 µg/l. Sie besitze einen Anspruch auf Erteilung der beantragten Genehmigung, weil sie die immissionsschutzrechtlichen, grundsätzlich nur anlagenbezogenen Betreiberpflichten erfülle. Die Steinherstellung als solche wirke sich auf die Umwelt in gleicher Weise aus wie die schon genehmigten Produktionsschritte für Betonsteine ohne teerhaltigen Zusatz.

Die Voraussetzungen von § 6 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 5 Abs. 1 BImSchG seien gegeben. § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG stehe der Erteilung der Genehmigung nicht entgegen. Die Vorschrift enthalte keine Pflichten hinsichtlich einer etwaigen außerhalb der Anlage auftretenden stoffspezifischen Umweltschädlichkeit. Außerdem werde der teerhaltige Straßenaufbruch durch die Einbindung in den Boxenstein verwertet i. S. v. § 23 Abs. 23 KrWG, weil er andere Materialien ersetze. Seine Abfalleigenschaft ende mangels entgegenstehender gesetzlicher Regelungen mit der Aushärtung der Steine, weil sich danach das dem Material anhaftende Schadstoffpotential bei sachgemäßem Gebrauch nicht mehr gesundheits- oder umweltschädlich entfalte. Eine mögliche Gefährdung im Rahmen einer späteren Entsorgung

8

9

ändere daran nichts. Die Steine verließen die Anlage der Klägerin daher als marktgängige und tatsächlich nachgefragte Produkte und nicht als Abfall. Die Vorgaben der LAGA seien nicht rechtsverbindlich, gälten nicht für Bauprodukte wie die Boxensteine und seien daher nicht anwendbar. Nach den Grundsätzen des DIBt zur Bewertung der Auswirkungen von Bauprodukten auf Boden und Grundwasser bestehe im Übrigen ein Anspruch darauf, die Boxensteine bauaufsichtlich als Bauprodukt zuzulassen. Sollten die Teersteine weiterhin als Abfall anzusehen sein, genüge im Genehmigungsverfahren eine Prognose, dass die Klägerin als Anlagenbetreiberin dafür Sorge, die Steine ordnungsgemäß und schadlos verwerten oder anderweitig entsorgen zu lassen. Dies sei durch die Kennzeichnung der Steine mit einem „T“, die Begleitpapiere, die Verträge mit den Abnehmern und die Anlagenüberwachung bei den Abnehmern gewährleistet. Dass die Steine nicht ubiquitär einsetzbar seien, spreche nicht gegen die Ordnungsgemäßheit der Verwertung. Bei sachgemäßem Einsatz gefährdeten die Steine nicht die Umwelt und würden spätestens damit verwertet. Das Risiko einer sachwidrigen Verwendung durch Dritte dürfe nicht der Klägerin aufgebürdet werden.

Auch die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG seien erfüllt. Die bisher fehlende Zulassung der Boxensteine als Bauprodukt hindere die Erteilung der Genehmigung nicht, weil es dabei nicht um anlagenbezogene, sondern um produktbezogene Anforderungen gehe. Abfallrechtliche Vorschriften (§ 7 Abs. 3 KrWG) ständen ebenfalls nicht entgegen, weil die Boxensteine kein Abfall seien. Jedenfalls aber würden die Steine durch sachgerechte Verwendung bei den Abnehmern in zulässiger Weise schadlos verwertet. 10

Die Grenzwerte der nordrhein-westfälischen Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmung (VV TB NRW) seien nicht anwendbar, weil es sich bei den Boxensteinen nicht um dort abschließend aufgezählte umweltrelevante Bauteile handle. Insbesondere lägen keine „Bauteile für Außenwände aus Beton“ vor, weil sie nicht aus genormtem Beton hergestellt und nicht für Gebäude (Außenwand) verwendet würden. 11

Die Klägerin beantragt, 12

den Beklagten unter Aufhebung seines Ablehnungsbescheids vom 11. Januar 2016 zu verpflichten, die mit Antrag vom 18. Dezember 2013 in der Fassung vom 17. Dezember 2014 beantragte Genehmigung zur wesentlichen Änderung ihrer Abfallbehandlungsanlage hinsichtlich der Herstellung von Formsteinen unter Verwendung von teerhaltigen Bitumengemischen mit einem PAK-Gehalt von höchstens 999 mg/kg (EPA), davon max. 50 mg/kg Benzo(a)pyren, als Betonzuschlag zu erteilen, 13

hilfsweise den Beklagten unter Aufhebung seines Ablehnungsbescheids vom 11. Januar 2016 zu verpflichten, die mit Antrag vom 18. Dezember 2013 in der Fassung vom 17. Dezember 2014 beantragte Genehmigung zur wesentlichen Änderung ihrer Abfallbehandlungsanlage hinsichtlich der Herstellung von Formsteinen unter Verwendung von als ungefährlicher Abfall eingestuftem Bitumengemischen (ASN 17 03 02) als Betonzuschlag zu erteilen. 14

Der Beklagte beantragt, 15

die Klage abzuweisen. 16

Zur Begründung trägt er vor: Die Klage sei sowohl unzulässig als auch unbegründet. Bei dem beantragten Verfahren handle es sich nicht um eine Verwertung, sondern um eine Beseitigung. Dafür sprächen auch die Menge der zwischengelagerten T-Steine und der hohe Schadstoffgehalt. Die Abfalleigenschaft bestehe fort. Das abfalltypisch erhebliche 17

Gefährdungspotential des teerhaltigen Straßenaufbruchs bleibe auch nach der Einbindung in die Steine erhalten. Die Klägerin müsse deshalb die Schadlosigkeit über die gesamte Lebensdauer der Steine sicherstellen. Vertragliche Regelungen mit Abnehmern reichten hierfür nicht aus. Das Bestehen eines Marktes habe die Klägerin lediglich behauptet, aber nicht belegt. Den Steinen fehle die erforderliche allgemeine bauaufsichtliche Zulassung. Es liege keine schadlose Verwertung vor. Maßgebend dafür seien etwa die als antizipiertes Sachverständigengutachten anzusehenden Empfehlungen der LAGA M 20. Nach § 3 Abs. 1 BauO NRW und der VV TB NRW gelte außerdem für Bauteile für Außenwände aus Beton ein Wert von 30 mg/kg als Obergrenze für den PAK-Gehalt in Feststoffen.	
Die Beteiligten haben zunächst Vergleichsverhandlungen geführt, die im Juli 2019 für gescheitert erklärt worden sind.	18
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.	19
<u>E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e:</u>	20
Die Klage hat keinen Erfolg. Dabei legt der Senat die in der mündlichen Verhandlung konkretisierten Klageanträge zugrunde, die sich jeweils nur auf teerhaltige Bitumengemische mit einem Gehalt an polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) über 30 mg/kg beziehen.	21
A. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ist für den Rechtsstreit gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO in erster Instanz zuständig, weil die Beteiligten um die Erteilung einer Genehmigung hinsichtlich einer wesentlichen Änderung einer ortsfesten Anlage streiten, in der ganz oder teilweise Abfälle im Sinne des § 48 KrWG (gefährliche Abfälle) gelagert oder abgelagert werden. Die Anlage der Klägerin gehört zu den unter Nr. 8.11.2.1 des Anhangs 1 der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) genannten Anlagen zur sonstigen Behandlung mit einer Durchsatzkapazität von gefährlichen Abfällen von 10 Tonnen oder mehr je Tag. Zur Anlage gehören außerdem Nebeneinrichtungen zur Lagerung gefährlicher Abfälle (Nr. 8.11.1.1, 8.12.1.1 Anhang 1 der 4. BImSchV).	22
Dahinstehen kann, ob die Einführung des Hauptantrags durch die Klägerin in der mündlichen Verhandlung i. V. m. der Stellung des ursprünglich angekündigten Antrags als Hilfsantrag eine Klageänderung darstellt und ob diese zulässig wäre.	23
Zur Zulässigkeit solchen Offenlassens vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. August 1975 ? VII P 2.74 -, juris Rn. 16.	24
Die Klage ist jedenfalls mit ihrem Haupt- sowie mit ihrem Hilfsantrag unbegründet (dazu unter B.).	25
B. Die Klage ist unbegründet. Die Klägerin hat weder in der Fassung des Haupt- noch des Hilfsantrags einen Anspruch auf Erteilung der begehrten Änderungsgenehmigung (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).	26
Es kann offen bleiben, ob die Verwendung der teerhaltigen Bitumengemische für die Herstellung von Betonsteinen eine genehmigungsbedürftige wesentliche Änderung nach § 16 Abs. 1 Satz 1 BImSchG oder eine anzeigebedürftige Änderung nach § 15 Abs. 1 Satz 1	27

BlmSchG darstellt. Nach § 16 Abs. 4 Satz 1 BImSchG kann der Träger des Vorhabens auch für nach § 15 Abs. 1 BImSchG lediglich anzeigebedürftige Änderungen eine Genehmigung beantragen; einen solchen Antrag hat die Klägerin hier gestellt. Die materiell-rechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen sind bei genehmigungspflichtigen und anzeigepflichtigen Änderungen jeweils dieselben.

Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 3. April 2019 ? 22 CS 19.345 -, juris Rn. 24 f. 28

Der Senat lässt ebenfalls offen, ob § 6 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG einer Erteilung der beantragten Genehmigung entgegensteht. § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG gilt nach überwiegender, allerdings nicht unbestrittener Auffassung nicht für Abfälle, die – wie hier – in eine immissionsschutzrechtliche Anlage zur dortigen Behandlung eingebracht werden, sondern nur für Abfälle, die bei Errichtung oder Betrieb einer immissionsschutzrechtlichen Anlage anfallen oder erzeugt werden. 29

Vgl. Schl.-H. OVG, Urteil vom 26. Mai 2009- 1 LB 38/08 -, juris Rn. 27 ff.; Schmidt-Kötters, in: BeckOK Umweltrecht, Stand: 1. Okt. 2019, § 5 BImSchG Rn. 135; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juni 2019, § 5 BImSchG Rn. 171, 174; Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK?BImSchG, 2. Aufl. 2019, § 5 Rn. 530; Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 5 Rn. 77a; Beckmann, I+E 2014, 192 (194); für einen weiteren Anwendungsbereich Fluck, UPR 1997, 234 (236 f.). 30

Auf die beantragte Erteilung der Änderungsgenehmigung besteht aber jedenfalls deswegen kein Anspruch, weil die Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG i. V. m. § 7 Abs. 3 Sätze 1 und 3 KrWG nicht vorliegen. Die Genehmigung ist gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG zu erteilen, wenn andere öffentlich-rechtliche Vorschriften (als die in § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG genannten) und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen. Zu diesen anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zählt § 7 Abs. 3 Sätze 1 und 3 KrWG, wonach Abfälle schadlos zu verwerten sind. 31

§ 7 Abs. 3 Sätze 1 und 3 KrWG ist für Abfallbehandlungsanlagen grundsätzlich eine anlagenbezogene Regelung, die für die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zu beachten ist (dazu I.). Das in dieser Vorschrift normierte abfallrechtliche Gebot der Schadlosigkeit der Verwertung ist beim geplanten Einsatz der teerhaltigen Bitumengemische nicht eingehalten und steht dem Betrieb der Anlage der Klägerin entgegen (hierzu II.). 32

I. § 7 Abs. 3 Sätze 1 und 3 KrWG stellt für Abfallbehandlungsanlagen wie die der Klägerin grundsätzlich auch anlagenbezogene Anforderungen auf, die für die Bearbeitung der angelieferten Abfälle in der Anlage zu beachten sind. 33

Öffentlich-rechtliche Vorschriften werden, dem Charakter der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung als Sachgenehmigung folgend, von § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG nur erfasst, wenn sie anlagenbezogen sind. 34

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Juni 2014 ? 7 B 14.14 -, juris Rn. 6. 35

Bei Abfallbehandlungsanlagen, deren Hauptzweck darin besteht, angelieferte Abfälle zu bearbeiten, betrifft die Verwertung von Abfällen innerhalb der Anlage den Kern des Anlagenbetriebs, vgl. § 7 Abs. 3 Sätze 1 und 3 KrWG. Werden angenommene Abfälle in einer solchen Anlage in Erzeugnisse eingebunden, werden die stoff- oder produktbezogenen 36

Anforderungen an solche Erzeugnisse insoweit grundsätzlich auch zu anlagenbezogenen Vorschriften.

Vgl. OVG S.-A., Urteil vom 11. November 2004 ? 2 L 393/01 -, juris Rn. 25; OVG NRW, Urteil vom 10. Dezember 1999 ? 21 A 3481/96 -, juris Rn. 24; Petersen, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 13 Rn. 37; Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 13 Rn. 8. 37

Die Art und Weise der Abfallverwertung in einer immissionsschutzrechtlich genehmigten Anlage ist daher auch von der Legalisierungswirkung der Genehmigung erfasst. 38

Vgl. Schink, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 34; Reese, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 7 Rn. 48. 39

II. Die Herstellung von Betonsteinen aus teerhaltigen Bitumengemischen mit einem PAK-Gehalt über 30 mg/kg und bis 999 mg/kg (EPA), davon max. 50 mg/kg Benzo(a)pyren, oder von als ungefährlicher Abfall eingestuften Bitumengemischen (ASN 17 03 02) mit einem PAK-Gehalt über 30 mg/kg ist mit dem Gebot gemäß § 7 Abs. 3 Sätze 1 und 3 KrWG, Abfälle schadlos zu verwerten, nicht vereinbar. 40

Die Verwertung der in Rede stehenden teerhaltigen Bitumengemische (dazu 1.) durch Einbindung in Betonsteine geschieht nicht schadlos, weil auf diese Weise Schadstoffe im Wertstoffkreislauf angereichert werden (dazu 2.). Die Anforderungen des § 7 Abs. 3 KrWG an die Abfallverwertung sind nicht deswegen unbeachtlich, weil die Abfalleigenschaft der teerhaltigen Bitumengemische bereits mit Herstellung oder Verwendung der teerhaltigen Boxensteine entfallen wäre (dazu 3.). 41

1. Die beantragten Maßnahmen sind auf eine Verwertung, nicht auf eine Beseitigung von Abfällen gerichtet. Teerhaltige Bitumengemische mit einem PAK-Gehalt über 30 mg/kg und bis 999 mg/kg (EPA), davon max. 50 mg/kg Benzo(a)pyren, bzw. als ungefährlicher Abfall eingestufte Bitumengemische der Abfallschlüsselnummer 17 03 02 mit einem PAK-Gehalt über 30 mg/kg sind Abfall i. S. v. § 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG. Es sind Stoffe, derer sich ihr Besitzer entledigen will und die die Klägerin gegen Bezahlung annimmt, um sie in ihrer Anlage zu behandeln. 42

Verwertung ist nach § 3 Abs. 23 Satz 1 KrWG jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis die Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie entweder andere Materialien ersetzen, die sonst zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder indem die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen. 43

Das entscheidende Merkmal einer Abfallverwertungsmaßnahme liegt darin, dass ihr Hauptergebnis bzw. ihr Hauptzweck darin besteht, dass die Abfälle aufgrund ihrer stofflichen Eigenschaft eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können, indem sie durch die Nutzung des Volumens andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen, wodurch natürliche Ressourcen erhalten werden können. Die Schonung der natürlichen Ressourcen muss das Hauptergebnis bzw. der Hauptzweck der Verwertungsmaßnahme sein. 44

Vgl. EuGH, Urteil vom 28. Juli 2016 ? C?147/15 ?, juris Rn. 38 f. (zur vergleichbaren Definition in Art. 3 Nr. 15 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien); zur Substitution und abstellend auf das „Hauptergebnis“ BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2016 - 45

7 B 28.15 -, juris Rn. 14, 22, 29, und Urteil vom 14. April 2005 - 7 C 26.03 -, juris Rn. 15 ff.

Ist Abfall, der nach seiner stofflichen Eigenschaft grundsätzlich für eine Verwertung geeignet ist, schadstoffhaltig, lässt dieser Umstand eine Verwertung nicht zur Beseitigung werden. Die Bewertung der Modalitäten einer Verwertung als ordnungsgemäß und schadlos (§ 7 Abs. 3 Satz 1 KrWG) schließt sich vielmehr daran an. 46

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2016 - 7 B 28.15 -, juris Rn. 14; BT-Drs. 17/6052, S. 74; enger möglicherweise EuGH, Urteil vom 28. Juli 2016 - C-147/15 -, juris Rn. 48: „Wie im 19. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/98 dargelegt wird, kommt es jedoch nicht in Betracht, eine Tätigkeit als Verwertungsmaßnahme einzuordnen, wenn diese Einordnung den tatsächlichen Umweltfolgen der Maßnahme nicht gerecht wird, die nach der in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie aufgestellten Abfallhierarchie im Fall der Verwertung besser sein sollen als im Fall der Abfallbeseitigung.“ 47

Demgegenüber ist eine Beseitigung nach § 3 Abs. 26 Satz 1 KrWG jedes Verfahren, das keine Verwertung ist, auch wenn das Verfahren zur Nebenfolge hat, dass Stoffe oder Energie zurückgewonnen werden sollen. Abfallbeseitigung bedeutet, dass die Nutzung des Abfalls in der Kreislaufwirtschaft beendet wird. 48

Vgl. Schink/Krappel, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 119 m. w. N. 49

Gemessen hieran wird der Abfall in Form der teerhaltigen Bitumengemische verwertet i. S. v. § 3 Abs. 23 Satz 1 KrWG, weil durch die Nutzung seines Volumens natürliche Rohstoffe substituiert und auf diese Weise geschont werden. Der in die Steine eingebundene teerhaltige Straßenaufbruch verbleibt dadurch im Stoffkreislauf. 50

2. Die Verwertung der teerhaltigen Bitumengemische ist nicht schadlos im Sinne des § 7 Abs. 3 Sätze 1 und 3 KrWG. 51

Nach Satz 1 dieser Vorschrift hat die Verwertung von Abfällen, insbesondere durch ihre Einbindung in Erzeugnisse, schadlos zu erfolgen. Die Verwertung erfolgt schadlos, 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 (§ 7 Abs. 3 Satz 3 KrWG). 52

Dem Erfordernis der Schadlosigkeit kommt neben den Anforderungen an die umfassende Ordnungsgemäßheit der Verwertung, die die Rechtmäßigkeit der Verwertung mit Blick auf rechtsverbindliche Normen in den Blick nimmt (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 2 KrWG), eine Auffangfunktion zu. Sie ist dann von Bedeutung, wenn die Verwertung trotz sonstiger Rechtmäßigkeit – nicht zuletzt wegen Fehlens fachgesetzlicher Vorgaben – zu Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit führen würde. Dabei sind zur Ausfüllung dieses Begriffs in erster Linie Belange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes maßgeblich. Für die Prognose, ob hiernach das Risiko eines Eintrags von Schadstoffen in Güter aller Art (Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf) besteht, kommt es nach § 7 Abs. 3 Satz 3 KrWG auf die Beschaffenheit der Abfälle, das Ausmaß der Verunreinigung und die Art der Verwertung an. Zur Konkretisierung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe können die Bestimmungen der Mitteilung 20 der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall über die Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Abfällen – Technische Regeln – Allgemeiner Teil, Stand 6. November 2003 (im Folgenden: LAGA M 20), die insoweit einen allgemein anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis widerspiegeln, als 53

Orientierungshilfe herangezogen werden; eine rechtliche Bindungswirkung kommt ihnen jedoch nicht zu.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2018 ? 7 C 12.17 ?, juris Rn. 22 zu § 5 Abs. 3 KrWG/AbfG; siehe auch Kropp, in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, Stand: Dez. 2019, § 7 KrWG Rn. 45 ff.; allgemein zu Fachkonventionen siehe Bick/Wulfert, NVwZ 2017, 346 (353). 54

Die Vorgaben der LAGA M 20 stellen über § 7 Abs. 3 KrWG sachgerechte Orientierungshilfen für die Prüfung der Schadlosigkeit einer Abfallverwertung dar, auch wenn es sich dabei nicht um gesetzliche Regelungen handelt. Entgegen der Ansicht der Klägerin liegt darin keine unzulässige, weil nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruhende Einschränkung ihrer Freiheitsrechte. § 7 Abs. 3 KrWG stellt eine gesetzliche Grundlage dar. Die darin normierten unbestimmten Rechtsbegriffe sind hinreichend konkretisierbar. Hierbei ist auch die Auffangfunktion des Schadlosigkeitsgebots gegenüber dem Gebot der Ordnungsgemäßheit der Verwertung zu berücksichtigen. 55

In gleicher Weise können die Anforderungen an bauliche Anlagen in der Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmung des Deutschen Instituts für Bautechnik (DIBt) vom 31. August 2017 (im Folgenden: VV TB), 56

abrufbar unter: <https://www.dibt.de/de/service/suche-nach-dokumenten/>, 57

als Orientierungshilfen herangezogen werden, soweit sie nicht ohnehin landesgesetzlich fixiert sind. 58

Den Verlautbarungen des DIBt kommt aufgrund der diesem Institut im Abkommen über das Deutsche Institut für Bautechnik zugeschriebenen Aufgabenstellung eine besondere Bedeutung zu. Das DIBt ist eine gemeinsame Einrichtung des Bundes und der Länder und dient nach Art. 1 Abs. 2 des Abkommens über das Deutsche Institut für Bautechnik der einheitlichen Erfüllung bautechnischer Aufgaben auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Nach Art. 10 Abs. 1 des Abkommens über das Deutsche Institut für Bautechnik werden beim Institut zu dessen technischer Beratung Sachverständigenausschüsse gebildet, denen Sachverständige aus den Behörden der Länder und des Bundes sowie aus den Bereichen der Wissenschaft und Wirtschaft angehören. Es hat nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 des eben genannten Abkommens u. a. die Aufgaben, allgemeine bauaufsichtliche Zulassungen zu erteilen und Bekanntmachungen zur Einführung Technischer Baubestimmungen vorzubereiten. Weiter ist es nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Umsetzung und Durchführung anderer Rechtsakte der Europäischen Union in Bezug auf Bauprodukte (Bauproduktengesetz) Technische Bewertungsstelle im Sinne von Art. 29 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates (ABl. L 88 vom 4. April 2011, S. 5) (EU-Bauproduktenverordnung), insbesondere für die in Anhang IV Tabelle 1 der EU-Bauproduktenverordnung in der jeweils geltenden Fassung genannten Produktbereiche, und nach § 3 Abs. 1 Bauproduktengesetz notifizierte Behörde i. S. v. Art. 40 Abs. 1 der EU-Bauproduktenverordnung. 59

Die Muster-Verwaltungsvorschrift des DIBt wurde nach Anhörung der beteiligten Kreise im Einvernehmen mit den obersten Bauaufsichtsbehörden erlassen (S. 6) und enthält nach ihren Vorbemerkungen grundsätzlich nur solche Inhalte, die zur Erfüllung der Anforderungen der 60

Bauordnungen an bauliche Anlagen, Bauprodukte und andere Anlagen und Einrichtungen „unerlässlich“ sind. Die Mehrzahl der Länder der Bundesrepublik Deutschland hat sie über die jeweiligen Bauordnungen ausdrücklich zum verbindlichen Maßstab erklärt, so auch das Land Nordrhein-Westfalen (vgl. § 3 Abs. 2 Sätze 1 und 3 BauO NRW i. V. m. den Runderlassen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung ? 614 – 408 ? vom 7. Dezember 2018, MBl. NRW. S. 775, und vom 14. Juni 2019, MBl. NRW. S. 255). Die von der obersten Bauaufsichtsbehörde durch Verwaltungsvorschrift als Technische Baubestimmungen eingeführten technischen Regeln gelten als allgemein anerkannte Regeln der Technik (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 3 BauO NRW); insoweit stehen sie als gesetzliche Vorgaben auch der Ordnungsgemäßheit der Abfallverwertung i. S. v. § 7 Abs. 3 Satz 2 KrWG entgegen.

Ausgehend von den vorstehenden Maßstäben ist das Gebot der Schadlosigkeit der Abfallverwertung in Form von Schadstoffanreicherungen im Wertstoffkreislauf verletzt, weil sowohl die Vorgaben der LAGA M 20 (hierzu a)) als auch die der VV TB (hierzu b)) nicht eingehalten werden. Die „Grundsätze zur Bewertung der Auswirkungen von Bauprodukten auf Boden und Grundwasser“ des DIBt aus dem Jahr 2011 sind hingegen nicht maßgeblich (dazu c)).

61

a) Die Mitteilung 20 der LAGA (Beiakte 3, Blatt 819 ff.) gilt u. a. für die Bewertung der Schadlosigkeit der Verwertung von mineralischen Abfällen, die ungebunden oder gebunden in technischen Bauwerken eingebaut werden sowie von mineralischen Abfällen, die zur Herstellung von Bauprodukten verwendet werden (S. 6). Zu Bauprodukten im Sinne der LAGA M 20 zählen u. a. aus Baustoffen und Bauteilen vorgefertigte Anlagen, die hergestellt werden, um mit dem Boden verbunden zu werden (z. B. Fertighäuser, Fertigaragen und Silos) (S. 8). Technische Bauwerke werden definiert als mit dem Boden verbundene Anlagen, die aus Bauprodukten und/oder mineralischen Abfällen hergestellt werden und technische Funktionen erfüllen wie insbesondere Straßen, Wege, Verkehrs-, Industrie-, Gewerbeflächen (Ober- und Unterbau) einschließlich begleitender Erdbaumaßnahmen (z. B. Lärm- und Sichtschutzwälle), Gebäude (einschließlich Unterbau) (S. 9 f.). Die LAGA M 20 sieht in ihren allgemeinen Anforderungen vor (S. 12), dass dann, wenn die für die Verwertung maßgeblichen Schadstoffkonzentrationen (Zuordnungswerte) überschritten werden, die für die Verwertung vorgesehenen Abfälle unter Beachtung der Verwertungsgrundsätze so behandelt werden, dass die Schadstoffe abgetrennt und umweltverträglich entsorgt oder durch geeignete Verfahren und chemische Umsetzungen zerstört werden. Ist dies nicht möglich oder zweckmäßig, kommt nur noch eine gemeinwohlverträgliche Abfallbeseitigung in Frage. Das Einbinden schadstoffhaltiger Abfälle z. B. mit Zement (Verfestigung) stellt danach keine zulässige Maßnahme zur Schadstoffentfrachtung dar. Diese Wertung beruht auf der Überlegung, dass bei offenen Kreisläufen (z. B. die Kaskade mineralischer Abfall – Betonzuschlag – Beton – Bauwerksbestandteil – Bauschutt – Recyclingbaustoff) eine großräumige Verteilung der im Abfall enthaltenen Schadstoffe nicht ausgeschlossen werden kann (S. 11).

62

Für den Einsatz von Abfällen in (Bau?)Produkten müssen hinsichtlich der Stoffgehalte im Feststoff grundsätzlich die Zuordnungswerte der Technischen Regel „Abfalleinsatz in Produkten“ eingehalten werden (S. 23). Die technischen Regeln für die Verwertung in Teil II der LAGA M 20 in der ursprünglichen Fassung vom 6. November 2003 sind allerdings veraltet (vgl. S. 16 des Bescheides der Bezirksregierung vom 11. Januar 2016). Nach der auf S. 17 dieses Bescheides zitierten Vorbemerkung zur Veröffentlichung des PDF-Dokumentes der LAGA M 20 auf der Internetseite der LAGA, Stand 5. Juni 2012, dort S. 8,

63

64

- 1517834480.pdf, 65
- hat der Abfalltechnikausschuss der LAGA (ATA) mittlerweile die Anforderungen konkretisiert, die für eine schadlose Verwertung von Abfällen zur Herstellung von Bauprodukten gelten: Maßgeblich ist nun das Eckpunktepapier der LAGA für eine „Verordnung über die Verwertung von mineralischen Abfällen in technischen Bauwerken“, Stand: 31. August 2004 (Beiakte 3, Blatt 912 ff.). Danach gilt für den Abfalleinsatz in Produkten ein Feststoffwert für PAK von 30 mg/kg (EP 6 (1), S. 5 i. V. m. Tabelle 3, S. 11). 66
- Es besteht kein Anhalt dafür, dass die diesem Zuordnungswert zugrundeliegenden Einschätzungen und Erkenntnisse überholt wären, zumal die neueren Vorgaben der Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen des DIBt vom 31. August 2017 denselben Wert festsetzen (siehe dazu unten unter b)). 67
- Gemessen an diesen Anforderungen wird der in Rede stehende teerhaltige Straßenaufbruch durch die Herstellung der Betonsteine nicht im Sinne von § 7 Abs. 3 KrWG schadlos verwertet, weil er den Zuordnungswert der LAGA von 30 mg/kg für PAK im Feststoff überschreitet. Dies gilt sowohl für die vom Klagehauptantrag als auch für die vom Hilfsantrag erfassten Bitumengemische und damit unabhängig davon, ob es sich um gefährlichen oder ungefährlichen Abfall mit der Abfallschlüsselnummer 17 03 02 handelt. Die Schadstoffe (PAK) reichern sich im Wertstoffkreislauf an, weil das Volumen von schadstoffhaltigem Material durch die Einbindung der Bitumengemische in die Betonsteine um knapp 30 % erheblich vergrößert wird (siehe Rezeptur in: Beiakte 8, gelber Hefter, S. 99). Darüber hinaus wird die Verteilung der Schadstoffe in der Umwelt ermöglicht. 68
- b) Unabhängig von den Zuordnungswerten der LAGA erfolgt die Verwertung der teerhaltigen Bitumengemische auch deswegen nicht schadlos im Sinne von § 7 Abs. 3 KrWG, weil die auf die streitbefangenen Betonsteine anwendbaren (dazu aa)) Vorgaben der Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen des DIBt vom 31. August 2017 nicht eingehalten werden (dazu bb)). 69
- aa) Bei den Boxensteinen handelt es sich bei ihrer von der Klägerin vorgesehenen Verwendung um umweltrelevante Bauteile im Sinne der VV TB, nämlich um Außenwände aus Beton. 70
- Die Klägerin will die als teerhaltig gekennzeichneten, schlagfesten und wasserundurchlässigen Boxensteine nicht für konstruktive Anwendungen, sondern nur für Sicht-, Schallschutz- und Trennwände (etwa für Schüttgutboxen) auf sickerwasserundurchlässigen Flächen in immissionsschutzrechtlich zugelassenen Betrieben oder Deponien mit entsprechender behördlicher Anlagenüberwachung eingesetzt wissen. 71
- Dass die Steine aus Beton bestehen, ergibt sich bereits aus dem Genehmigungsantrag der Klägerin („Antrag gemäß § 16 BImSchG zur Herstellung von teerhaltigen Betonsteinen“). Außerdem heißt es in ihrer „Rezeptur für T?Steine (teerhaltige Betonsteine)“ u. a., für die Produktion der teerhaltigen Betonsteine sei die Betonrezeptur überarbeitet worden. Die Frage, ob es sich um genormten Beton handelt, ist für die Anwendbarkeit der VV TB nicht von Relevanz. Sähe man dies anders, hätte es der Hersteller in der Hand, durch die Einbindung hoher Mengen schadstoffhaltigen Materials oder sonstiger Abweichung von den für Beton geltenden DIN-Vorschriften die Anwendbarkeit der VV TB auszuschließen. 72

Eine Außenwand ist mit Blick auf den beabsichtigten Umweltschutz dadurch gekennzeichnet, dass (lediglich) ein Kontakt zu Boden bzw. (Grund- und/oder Niederschlags?)Wasser vorliegen muss; sie muss nicht Teil eines Gebäudes sein. Dies folgt aus Sinn und Zweck der Regelungen der VV TB: Abschnitt A 3.2 der VV TB verweist für die Anforderungen zur Sicherstellung der Umweltverträglichkeit von Außenbauteilen gemäß lfd. Nr. A 3.2.3 auf den Anhang 10 der VV TB, der die „Anforderungen an bauliche Anlagen bezüglich der Auswirkungen auf Boden und Gewässer (ABuG)“ regelt. Hiernach ist zur Erfüllung der Anforderungen der Bauordnungen bei baulichen Anlagen oder Teilen von baulichen Anlagen, die in Boden und Grundwasser eingebaut bzw. durch Niederschlag beaufschlagt werden, sicherzustellen, dass die verwendeten Bauteile weder eine schädliche Bodenveränderung noch eine Grundwasserverunreinigung hervorrufen können. Solche Auswirkungen können sich daraus ergeben, dass aus baulichen Anlagen, deren Bauteilen und den in ihnen verwendeten Bauprodukten bei Kontakt mit Wasser Stoffe ausgewaschen werden und in Grundwasser, Meeressgewässer, Oberflächengewässer und/oder in den Boden gelangen können, die negative Einflüsse auf deren Beschaffenheit haben und damit zur Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen können (vgl. Nr. 1 des Anhangs 10 der VV TB). Das DIBt geht davon aus, dass Schadstoffe auch aus Betonbauteilen ausgewaschen werden können. Dies ergibt sich aus Tabelle 1 des Anhangs 10 über umweltrelevante Bauteile mit Kontakt zu Boden, Grundwasser und/oder Niederschlag: Dort sind Dachbauteile aus Beton, Bauteile für Außenwände aus Beton, Bauteile für Flächenbeläge aus Beton, Bauteile aus Beton für Gründungen sowie unterirdische Behälter und Rohre aus Beton erfasst. Bei dem von der Klägerin geplanten Einsatz der Betonsteine auf sickerwasserundurchlässigen Flächen bestünde zwar kein unmittelbarer Bodenkontakt. Die Steine könnten aber Niederschlägen ausgesetzt sein und das abfließende Wasser könnte jenseits der sickerwasserundurchlässigen Flächen in den Boden gelangen. Der Begriff der Außenwand i. S. d. VV TB ist im Übrigen von dem der Innenwand abzugrenzen, die keinen Kontakt zu Boden oder Wasser aufweist; sie wird von Anhang 8 der VV TB erfasst. Im Unterschied zu Anhang 10 regelt Anhang 8 mit Blick auf den Gesundheitsschutz den Wirkungspfad Luft (dort Nr. 1) und stellt für Aufenthaltsräume einen höheren PAK-Grenzwert von 50 mg/kg auf (dort Nr. 2.2.2.1). Um Innenwände in diesem Sinne handelt es sich bei Sicht-, Schallschutz- oder Trennwänden aus teerhaltigen Betonsteinen jedenfalls nicht.

bb) Nr. 2 des Anhangs 10 der VV TB verweist für den Einsatz von mineralischen Abfällen in Bauprodukten zum einen auf die Anforderungen der LAGA M 20. Zum anderen verlangt er, dass die Stoffgehalte im Feststoff grundsätzlich die Werte der Tabelle A?1 „Anforderungswerte an den Feststoffgehalt von Abfällen für den Einsatz in Bauprodukten“ (Anhang A zum Anhang 10 der VV TB) einhalten. Darin ist ein PAK-Grenzwert von 30 mg/kg bestimmt. Diesen Wert halten die in Rede stehenden teerhaltigen Bitumengemische nicht ein, unabhängig davon, ob sie als gefährlicher oder ungefährlicher Abfall mit der Abfallschlüsselnummer 17 03 02 einzustufen sind. 74

c) Die von der Klägerin zur Beurteilung der Frage der Schadlosigkeit herangezogenen „Grundsätze zur Bewertung der Auswirkungen von Bauprodukten auf Boden und Grundwasser“ des DIBt aus dem Jahr 2011 (Beiakte 3, S. 716 ff.; im Folgenden: Grundsätze 2011) sind für die Frage der Schadlosigkeit einer Abfallverwertung neben den oben genannten, spezielleren Vorgaben der LAGA und der VV TB nicht maßgeblich. Nach der Vorbemerkung zu Teil I der Grundsätze 2011 gelten sie für die Erteilung allgemeiner bauaufsichtlicher Zulassungen von Bauprodukten durch das Deutsche Institut für Bautechnik (S. 1). Werden – wie hier – mineralische Abfälle in Bauprodukten eingesetzt, ist nach Teil I Nr. 2.4 (S. 7) zusätzlich die LAGA-Mitteilung 20 in der jeweils aktuellen Fassung (vgl. Fußnote 4) anzuwenden. Diese enthielt bei Erlass der Grundsätze 2011 noch keine 75

Zuordnungswerte für den Abfalleinsatz in Produkten (vgl. Fußnote 12 auf S. IV des Anhangs I?A). Bis zur Festlegung bundeseinheitlicher Zuordnungswerte sollten Obergrenzen für den Abfalleinsatz in Produkten im Rahmen einer Einzelfallentscheidung bestimmt werden (Teil I Nr. 3.1, S. 9). Wie oben ausgeführt, gibt es mittlerweile solche Zuordnungswerte der LAGA aus dem Jahre 2012. Darüber hinaus existieren spezielle Anforderungswerte an den Feststoffgehalt von Abfällen für den Einsatz in Bauprodukten in der VV TB des DIBt (dort Tabelle A?1 des Anhangs A zum Anhang 10).

3. Die Anforderungen des § 7 Abs. 3 KrWG sind nicht deswegen unbeachtlich, weil die Abfalleigenschaft der teerhaltigen Bitumengemische mit der Herstellung oder Verwendung der teerhaltigen Betonsteine entfallen wäre. 76

Die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes endet nach § 5 Abs. 1 KrWG, wenn dieser ein Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet wird (Nr. 1), ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht (Nr. 2), er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt (Nr. 3) sowie seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt (Nr. 4). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt. Die teerhaltigen Betonsteine sind jedenfalls nicht so beschaffen, dass ihre Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt (dazu a)). Die Klägerin hat auch nicht dargelegt, dass tatsächlich ein Markt oder eine Nachfrage für die auch aus ihrer Sicht nur eingeschränkt einsetzbaren Betonsteine besteht (dazu b)). 77

a) Betonsteine, die zu etwa $\frac{3}{4}$ aus teerhaltigen Bitumengemischen mit einem PAK-Gehalt über 30 mg/kg bestehen, erfüllen nicht die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 4 KrWG. Sie sind nicht so beschaffen, dass ihre Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt. 78

Diese Anforderung ist inhaltlich wie funktional mit dem Gebot der Schadlosigkeit der Verwertung vergleichbar. 79

Vgl. OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 23. Mai 2017 - OVG 11 S 78.16 -, juris Rn. 14; Petersen, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 5 Rn. 46. 80

Wie oben dargelegt, werden teerhaltige Bitumengemische mit einem PAK-Gehalt über 30 mg/kg nicht durch ihre Einbindung in Betonsteine schadlos verwertet; ihnen wohnt vielmehr das abfallspezifische Gefährdungspotential aufgrund des überhöhten PAK-Gehalts noch inne. Die Verwendung der Steine kann durch Auswaschungen von PAK zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führen. 81

b) Dessen ungeachtet ist nicht ersichtlich, dass ein Markt oder eine Nachfrage i. S. v. § 5 Abs. 1 Nr. 2 KrWG für die teerhaltigen Betonsteine besteht. 82

Die genannte Vorschrift setzt voraus, dass bereits ein Markt oder eine Nachfrage vorhanden ist und nicht erst geschaffen werden muss. 83

Vgl. Kropp, in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, Stand: Dez. 2019, § 5 KrWG Rn. 18; Frenz, in: Fluck u. a., Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, Stand: Sept. 2019, § 5 KrWG Rn. 55. 84

Die Betonsteine sind nach Einschätzung der Klägerin nur eingeschränkt einsetzbar für nicht konstruktive Anwendungen wie Sicht- und Schallschutzwände sowie Trennwände (etwa für Schüttgutboxen) auf sickerwasserundurchlässigen Flächen in immissionsschutzrechtlich zugelassenen Betrieben oder Deponien mit entsprechender behördlicher Anlagenüberwachung. Trotz ihrer Ankündigung im Schriftsatz vom 29. Juni 2017 (dort S. 38) und einer darauf bezogenen Nachfrage des Senats in der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin einen dementsprechenden konkreten Absatzmarkt nicht belegt. Aus den nach der mündlichen Verhandlung eingereichten, gleichlautenden Schreiben der S. Rohstoffverwertung GmbH aus X. und der D. . D. . Umwelt GmbH aus L. von Dezember 2019 ergibt sich nichts anderes. Es geht hieraus nicht hervor, dass die Boxensteine ausschließlich auf sickerwasserundurchlässigen Flächen eingesetzt würden. Nimmt man die oben dargelegten Vorgaben der VV TB hinzu, dürfen die teerhaltigen Betonsteine im Übrigen auch nicht mit Niederschlägen in Kontakt kommen. Unabhängig davon, ob Sicherheitsmaßnahmen für das auf sickerwasserundurchlässigen Flächen ablaufende Wasser genügen könnten, um eine Bodenverunreinigung hinreichend sicher auszuschließen, hat die Klägerin erst recht keinen Absatzmarkt für eine solche noch weiter eingeschränkte Verwendung nachgewiesen.

- Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 86
- Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 87
- Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor. 88