Spezial - Seminar:

Basiswissen für Newcomer und „Alte Hasen“ - Überblick über Genehmigungsverfahren in der Steine- und Erden-Industrie

Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Wirt.Ing. Martin Kirschbaum

KiProCon GmbH & Co.KG
Dr. Kirschbaum Project-Consulting

Copyright Kirschbaum 2014

Seminar Überblick über Genehmigungsverfahren

Was verstehen Sie unter dem Begriff

Genehmigungsverfahren?

Was erwarten Sie von diesem Seminar?

Ziele:

Aufzeigen der Rechtskomplexität

Wechselwirkung Genehmigungsrahmen und Betrieb

Hinweise auf Handlungsbedarf und Strategien

Copyright Kirschbaum 2014

Einführung in ausgewählte spezielle und genehmigungsrelevante Rahmenbedingungen der Steine- und Erden- Industrie

Copyright Kirschbaum 2014

Charakteristische Merkmale

- Herstellung von volkswirtschaftlich bedeutenden Basis- und Fertigprodukten
- enge Verknüpfung mit gesetzlichen, konjunkturellen, technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen
- indirekte Abhängigkeit von der Investitionsquote der öffentlichen Hand
- Nachfrage schwankt saisonal, witterungs- und produktabhängig, nach Tageszeit
- oft frachtkostenintensive Massenschüttgüter
- flächenverbrauchend, Eingriff in Landschaftsbild
- Emissionen (Lärm, Staub, Erschütterung)
- Bedarf an Energierohstoffen (z.B. Heizöl, Diesel, Braunkohle)
- Hohe Investitionskosten und langfristiger Finanzierungsbedarf
- Lange Nutzungszeiträume der Standorte, Produktionsanlagen und Infrastruktur
- Lange Vorlaufzeiten bis zur Förderfähigkeit der Standorte

Copyright Kirschbaum 2014

Basis der Steine- und Erden- Industrie

- Lagerstätten, geologisch entstanden, immobil, nicht reproduzierbar
- Genehmigter Standort (öffentlich- rechtliche Genehmigungen)
- Verfügungsberechtigung Oberfläche und Mineral (Eigentum, Pacht, Laufzeit?)
- Gewinnungsbetriebe (Nass/Trocken, Über-/Untertage, Sprengung- ja/nein?)
- Aufbereitungsanlagen zur thermischen, chemischen und mechanischen Aufbereitung und Veredelung (z.B. Schotter-, Kies-, Ton-, Zementwerke)
- Kapitalausstattung und Liquidität
- Besondere wirtschafts- und wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen
- Bedarf an Fachkompetenz objektiv und subjektiv sowie intern und extern
- Bedarf an motivierten und qualifizierten Mitarbeiter

Fazit: Eine Vielzahl von verschiedenen Rechts- und Schutzgütern werden tangiert und sind professionell zu berücksichtigen!

Copyright Kirschbaum 2014

Bedeutung der Lagerstätten für die Industrie

- wesentliche(r) Basis und Wertfaktor des Unternehmens, standortgebunden
- konkurrierende Nutzungsansprüche, umweltverbrauchend
- hohe Kapitalbindung und wesentliches Besicherungsobjekt bei Finanzierung
- risikobehaftet in Bezug auf Menge, Qualität und Abbaubarkeit der Vorräte, technischen Verfahren sowie Marktschwankungen in Preis und Nachfrage

Fazit: Daher sind erforderlich

- **weitestgehende Nutzung** der Rohstoffe durch optimierte Gewinnung, Aufbereitung und Veredelung sowie hohe Veredelungsraten mit minimalen Reststoffen, **Gebot der optimalen Wertschöpfung**
- **langfristige Standortsicherung** u.a. durch strategische Planung, langfristige Sicherung von Nutzungsrechten und **geeigneten Genehmigungsverfahren**

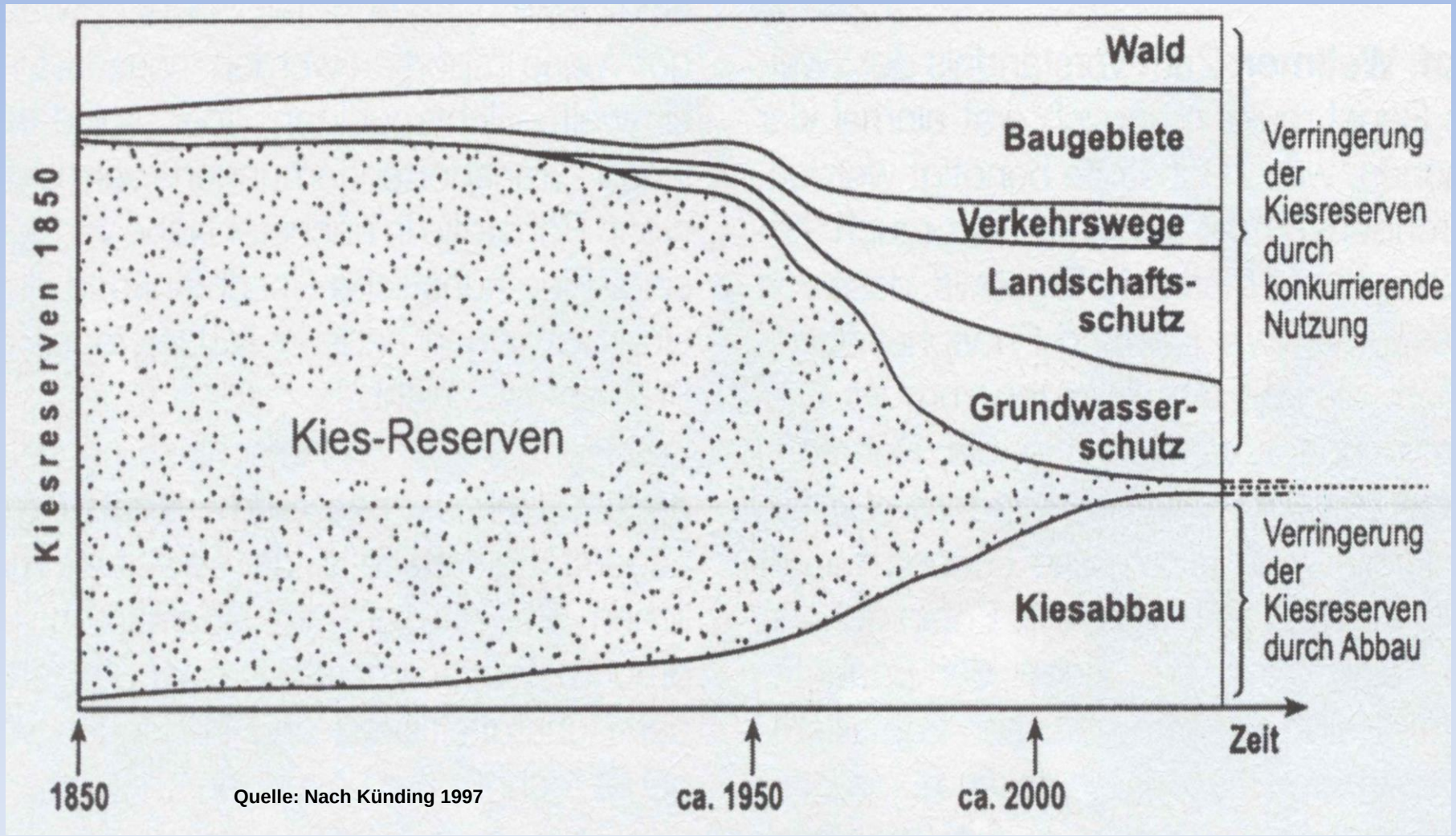
Copyright Kirschbaum 2014

Einflussfaktoren auf die Nutzung der Lagerstätte

- Geometrie und Standfestigkeit (z.B. Breite, Länge, Tiefe, Standfestigkeit)
- Homogenität und Lagerungsverhältnisse der Rohstoffe
- Abraumverhältnisse
- Rohstoffeigenschaften und mögliche Endprodukte (Veredlungsfähigkeit)
- technische-wirtschaftliche Abbau- und Aufbereitungsverfahren
- Schutzgüter im Umfeld (Natur, FFH, Bebauung, Wasser etc.)
- Infrastruktur (z.B. Verkehrsanschluss, Energie, Arbeitskräfte)
- Verfügungsberechtigung der benötigten Grundstücke
- Genehmigungsart
- Verteilung der Lagerstätten, Markträume und Wettbewerbsstruktur
- sonstige

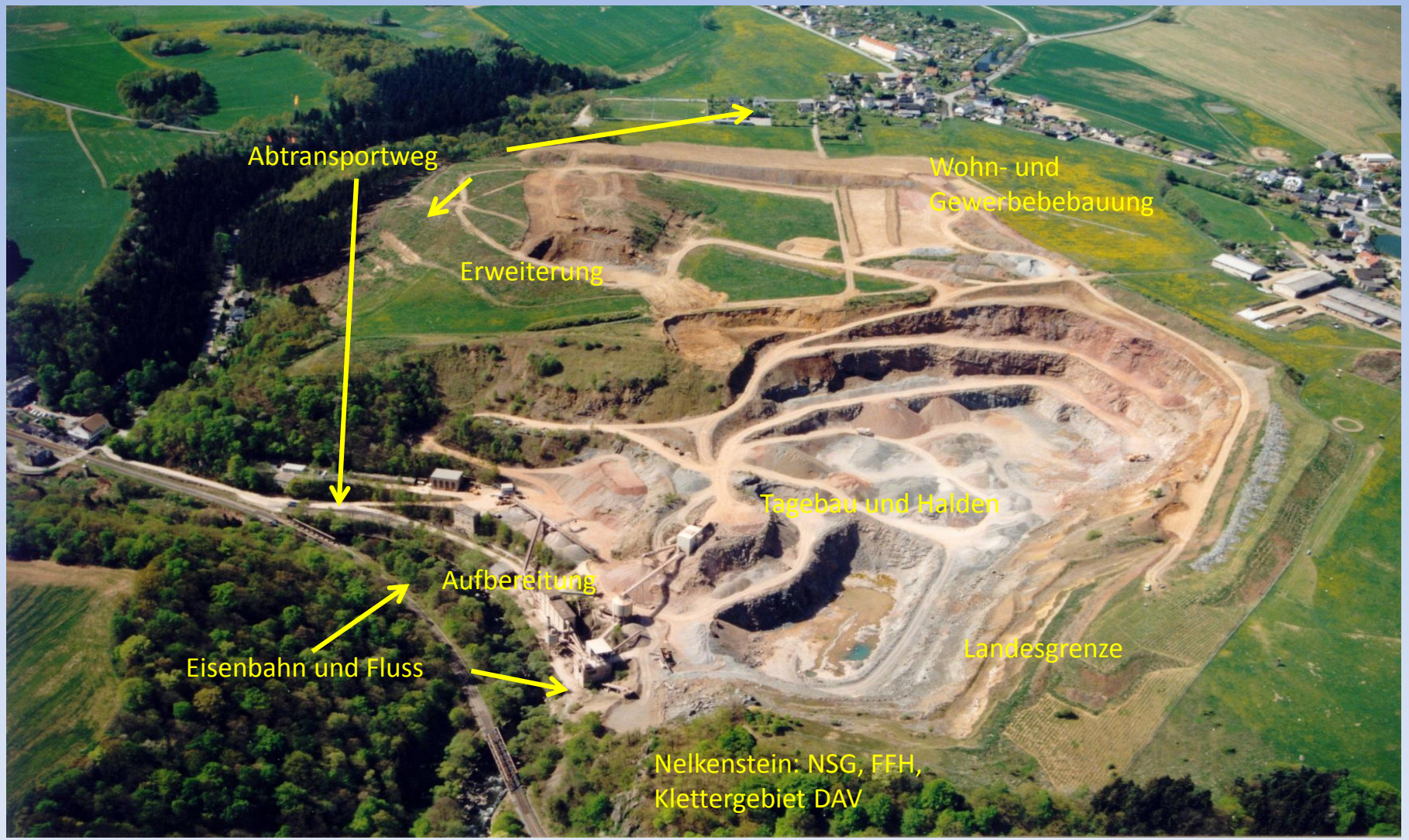
Copyright Kirschbaum 2014

Konkurrierende Nutzung, Veränderung der Prioritäten und Beeinflussung der Lagerstättenvorräte am Beispiel Kies



Quelle: Nach Künding 1997

Tagebaubetrieb mit Umfeld I



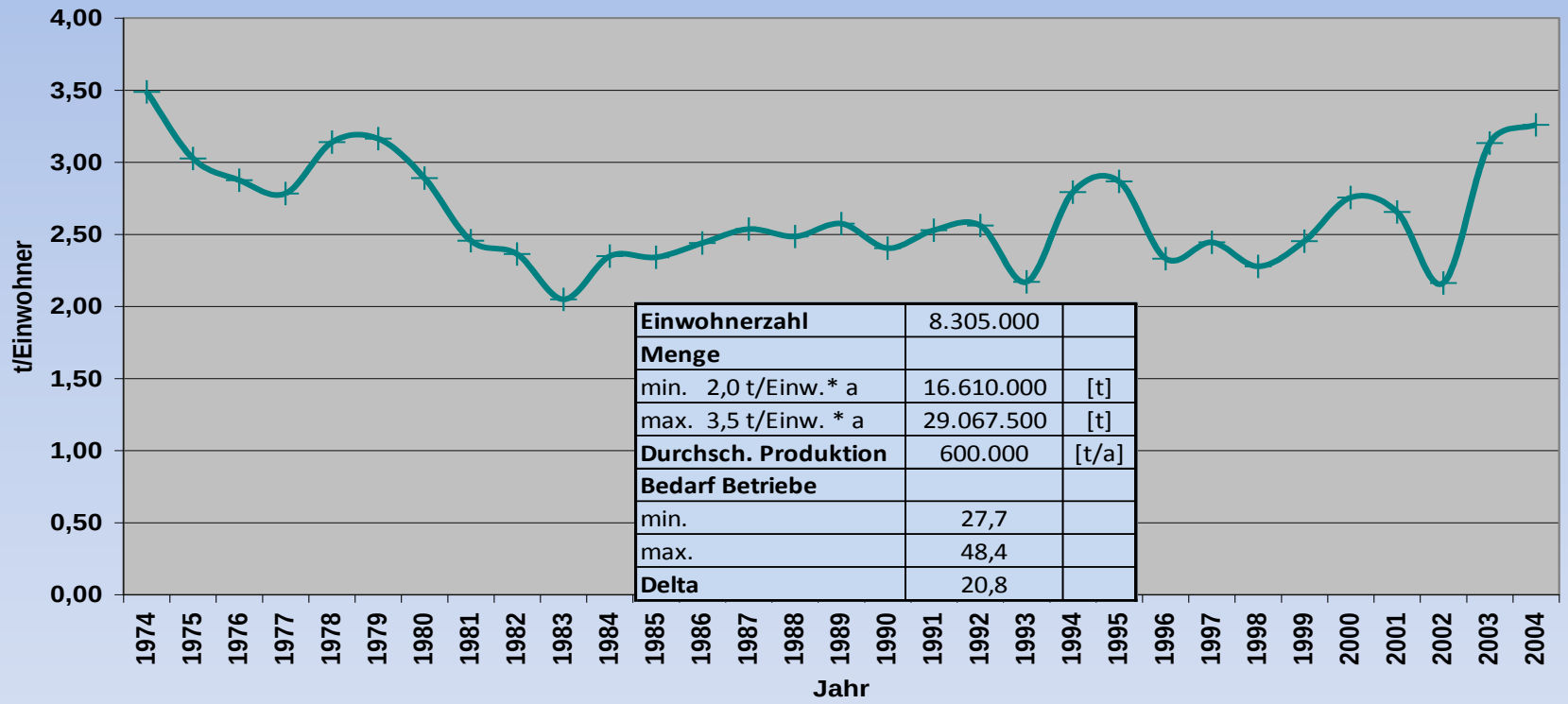
Tagebaubetrieb mit Umfeld II

Situation: DEGES Projekt Deutsche Einheit
Verkehrsanlage nachträglich durch Tagebau gebaut
Bergrechtliche Zulassung des Tagebaues , Bewilligung nach BBergG

Fazit: Umfeld überwachen und Rechtsmittel ausschöpfen!

Copyright Kirschbaum 2014

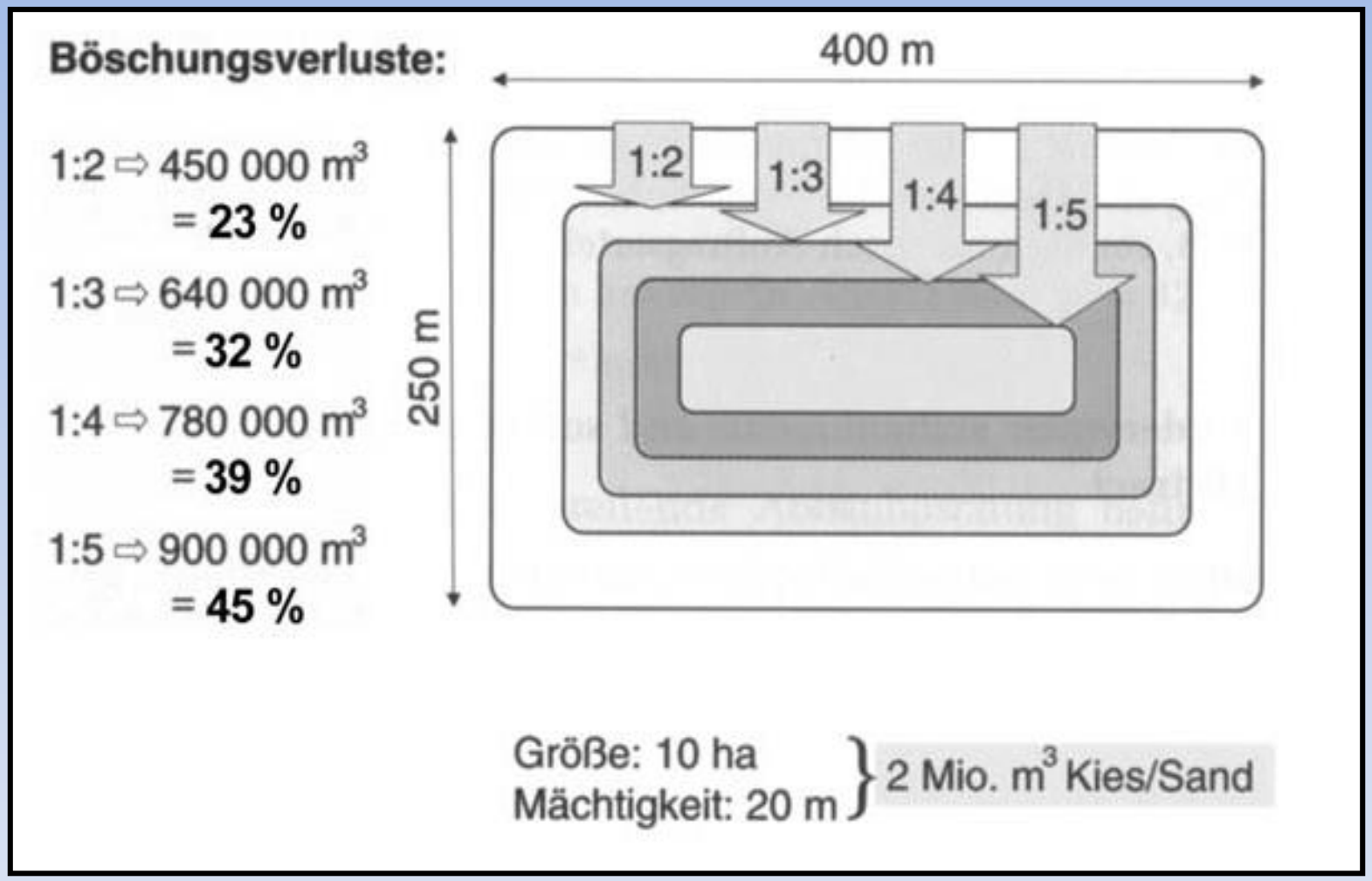
Bedarf und Wirkung auf Betrieb und Lagerstätte



Einwohnerzahl	8.305.000	
Menge		
min. 2,0 t/Einw.* a	16.610.000	[t]
max. 3,5 t/Einw. * a	29.067.500	[t]
Durchsch. Produktion	600.000	[t/a]
Bedarf Betriebe		
min.	27,7	
max.	48,4	
Delta	20,8	

Wie können diese Schwankungen genehmigungsrechtlich berücksichtigt werden?

Abbauverluste in Abhängigkeit von der Böschungsneigung



Quelle: Langer, A., Voss, H-H. (2001) Standsicherheit von Unterwasserböschungen in Lockergesteinen im Spannungsfeld zwischen Gewinnung, technischer Sicherheit und Genehmigungsverfahren. Zeitschrift für angewandte Geologie 47 (1) S. 3-4, Stuttgart.

Lagerstättenvorrat, Reichweite, Standortbedingungen und Handlungsbedarf als dynamisches System

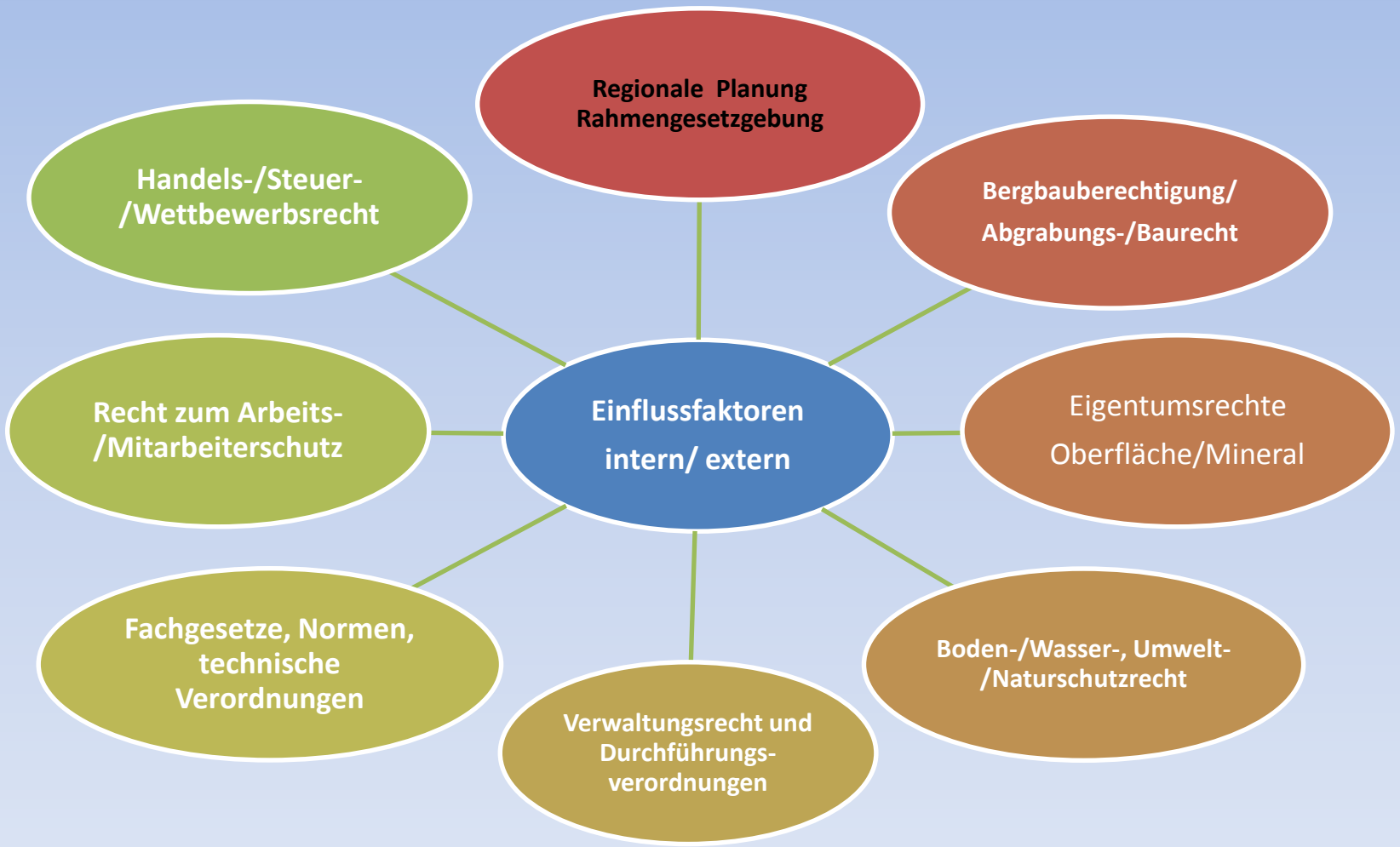
- Momentaner und langfristiger Verbrauch, Volatilität des Verbrauches?
- Technischen Verwendungen (Substitute?), Recyclingquote
- Legislativen Bestimmungen (z.B. Natur-, Umwelt- und Arbeitsschutz)
- Administrative Bedingungen (z.B. Verfahrensdauer für Genehmigungen)
- Gewinnungs- und Aufbereitungsverfahren (Technik, Kosten etc.)
- Verfahrensdauer zur Standort-, Lagerstätten- und Betriebsentwicklung (Aus- und Vorrichtung, Infrastruktur etc.)

Fazit: Lagerstätten- und Standortsicherung sind fundamentale und strategische Aufgaben mit höchster Priorität!

Unternehmerische Aktivitäten benötigen langfristige legislative Perspektiven und Rechtssicherheit!

Copyright Kirschbaum 2014

Rechtskomplexität des Genehmigungsrahmens für Standorte der Steine- und Erden- Industrie (Auswahl)



Zuständigkeiten?

Bestandsschutz/ Rechtssicherheit?!?

- **BGB §§ 903/905: Besitz und Eigentum**
- **GG Art. 14: Inhalt u. Schranken des Eigentums**
- **Spezialgesetze: z.B. BBergG und Wasserhaushaltsgesetz**

Rohstoffe (Bodenschätze)

grundeigen
im Eigentum des Grundeigentümers

grundeigene Bodenschätze (unter Bergrecht) § 3 Abs. 4 BBergG

- Gewinnungsrecht ergibt sich aus Grundeigentum
- unter Bergaufsicht
- genehmigungspflichtig (Betriebsplanpflicht)

Grundeigen-tümerbodenschatz (außerhalb des Bergrechts)

- Gewinnung ohne bergrechtliche Genehmigungspflicht/ ohne Genehmigungsvorbehalt

bergfrei
nach § 3 Abs. 3 BBergG
nicht im Eigentum des Grundeigentümers

- Genehmigungsvorbehalt des Staates
- Gewinnungsrecht wird durch Bergbauberechtigung erteilt (Verleihung)
- unter Bergaufsicht
- genehmigungspflichtig (Betriebsplanpflicht)
- Bergwerkseigentum = grundstücksgleiche Rechte, beleihbar

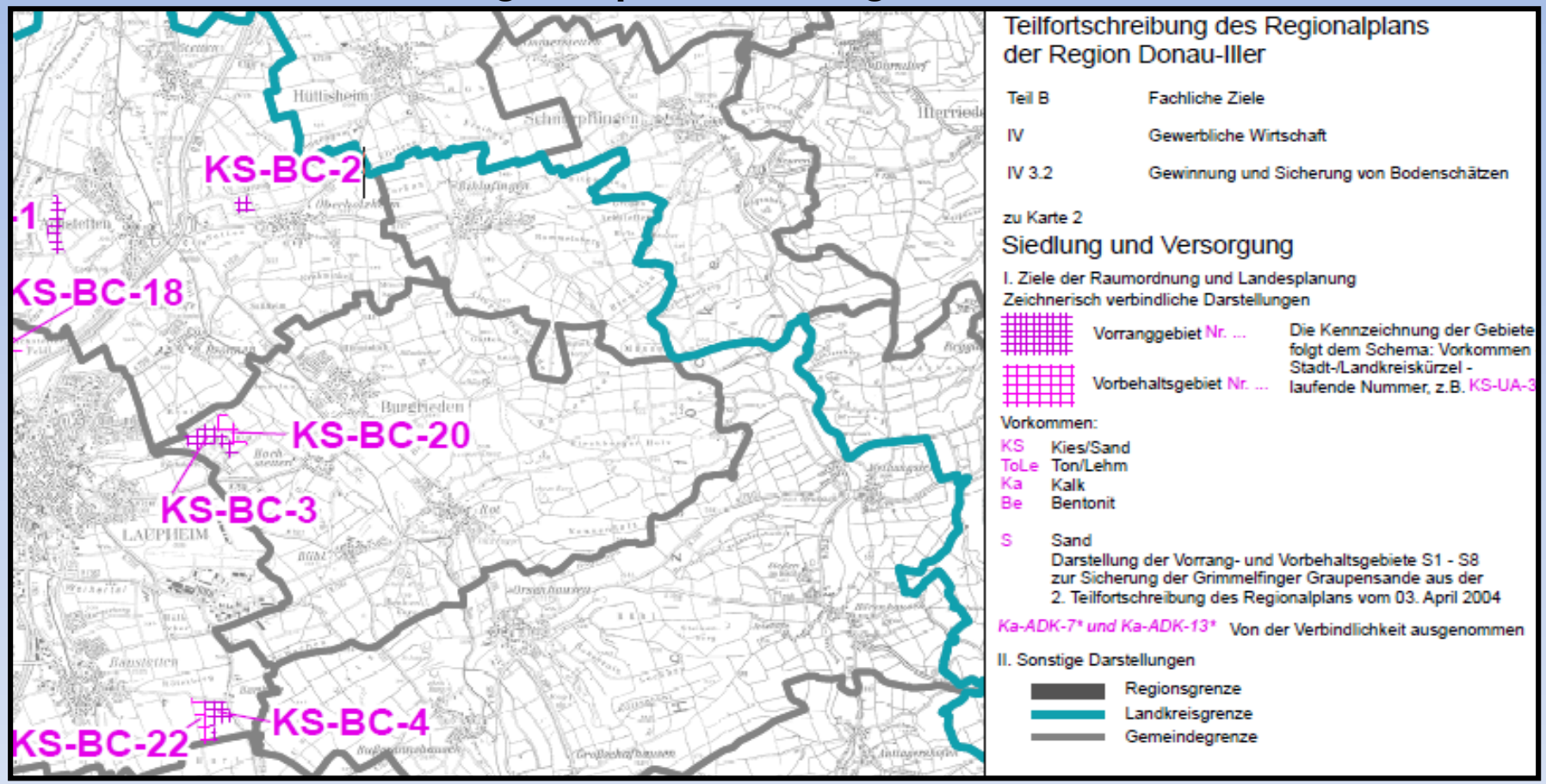
Copyright Kirschbaum 2014

Verfügungsberechtigung und Genehmigungen als Basis der Lagerstättennutzung

- Genehmigter Standort (öffentlich- rechtliche Genehmigungen)
- Festlegungen der Raumordnungspläne oder anderer vorliegender öffentlicher Interessen (Fristigkeit und Rechtssicherheit?)
- Verfügungsberechtigung Oberfläche und Mineral (Eigentum, Pacht, Laufzeit?)
- Beachtung noch notwendiger Genehmigungsverfahren, Verlängerungen (Berücksichtigung von Zeiträumen bis Genehmigungserteilung)
- Identifizierung und Berücksichtigung vorhandener behördlicher Auflagen oder weiterer Rahmenbedingungen:
  (z.B. Einschränkungen der Verfügbarkeit der Lagerstätte, zusätzliche Kosten durch Auflagen, Sperrparzellen, Emissionsabstände, Arbeits- und Gesundheitsschutz)

Copyright Kirschbaum 2014

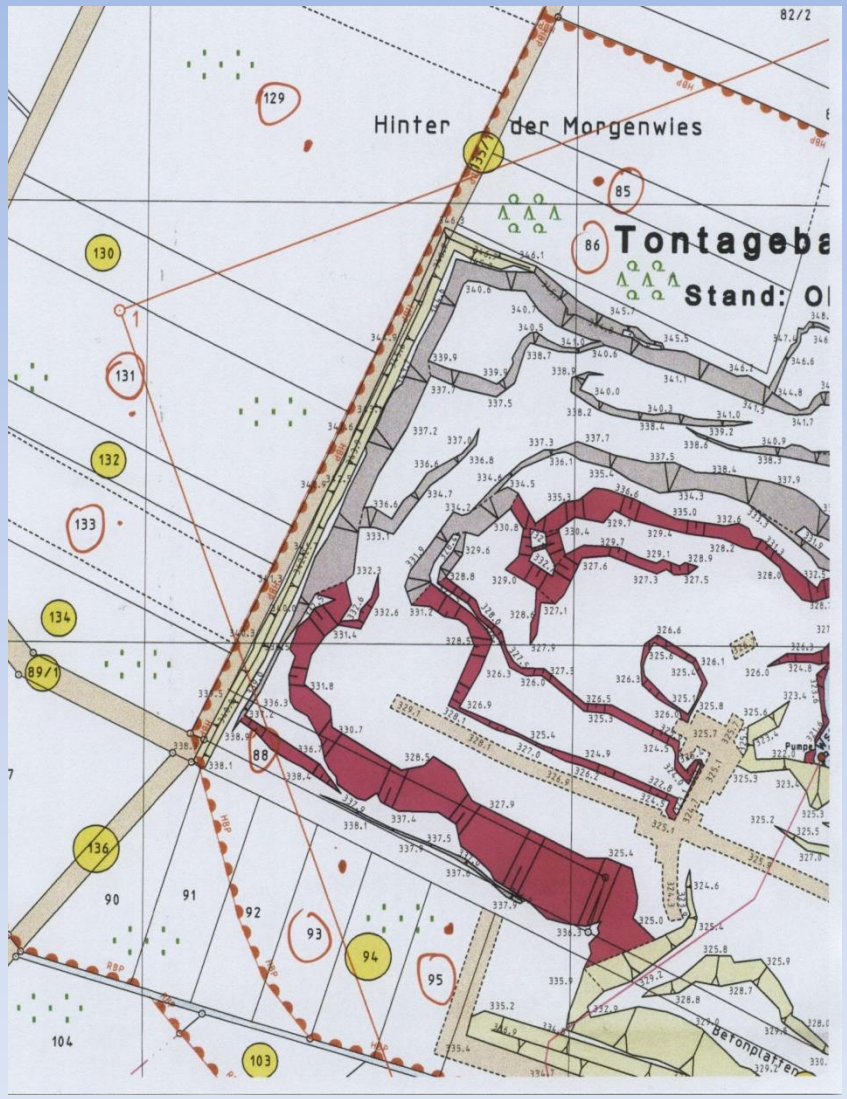
Darstellung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten (Kies/ Sand) am Beispiel des Regionalplans der Region Donau-Iller



Regionalplan Region Donau-Iller, 3. Teilfortschreibung 2006, Karte „Gewinnung und Sicherung von Bodenschätzen“

Stufen: Vorrang – Vorbehalt – Vorsorge Fortschreibung ca. alle 10 Jahre

Eigentums- und Besitzverhältnisse



Genehmigungsverfahren für Abgrabungsvorhaben

nach Landesnaturschutzgesetzen und Landesbauordnungen

- Trockenabbau ohne Sprengung
- z.B. Kies + Sand (Trockenauskiesung)
- *Sonderfall: Bay, NRW: Abgrabungsgesetze*

nach Wasserhaushaltsgesetz i.V.m. Landeswassergesetzen (WHG, LWG)

- regelt Nassabbau, Freilegung von Grundwasser
- z.B. Kies + Sand (Nassauskiesung)
- Gewässerausbauverfahren § 31 WHG, Plangenehmigung, Planfeststellung

nach Bundesberggesetz (BBergG)

bergfreie Bodenschätze gem. § 3 Abs. 3 BBergG

- z.B. Stein- und Braunkohle, Graphit, Salze

grundeigene Bodenschätze gem. § 3 Abs. 4 BBergG

- z.B. Basaltlava, Bauxit, Quarz, Kaolin
- Betriebsplanverfahren §§ 51 BBergG, Planfeststellung § 57 a, UVP-V Bergbau, UVPG

nach Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)

- in Steinbrüchen, in denen gesprengt wird
- Anlagen zum Brechen, Mahlen und Klassieren
- z.B. Kalk, Porphyr, Diabas, Grauwacke, Basalt, Gips
- §§ 4, 10, 19 BImSchG

Copyright Kirschbaum 2014

Besondere Verwaltungsverfahren (Auswahl)

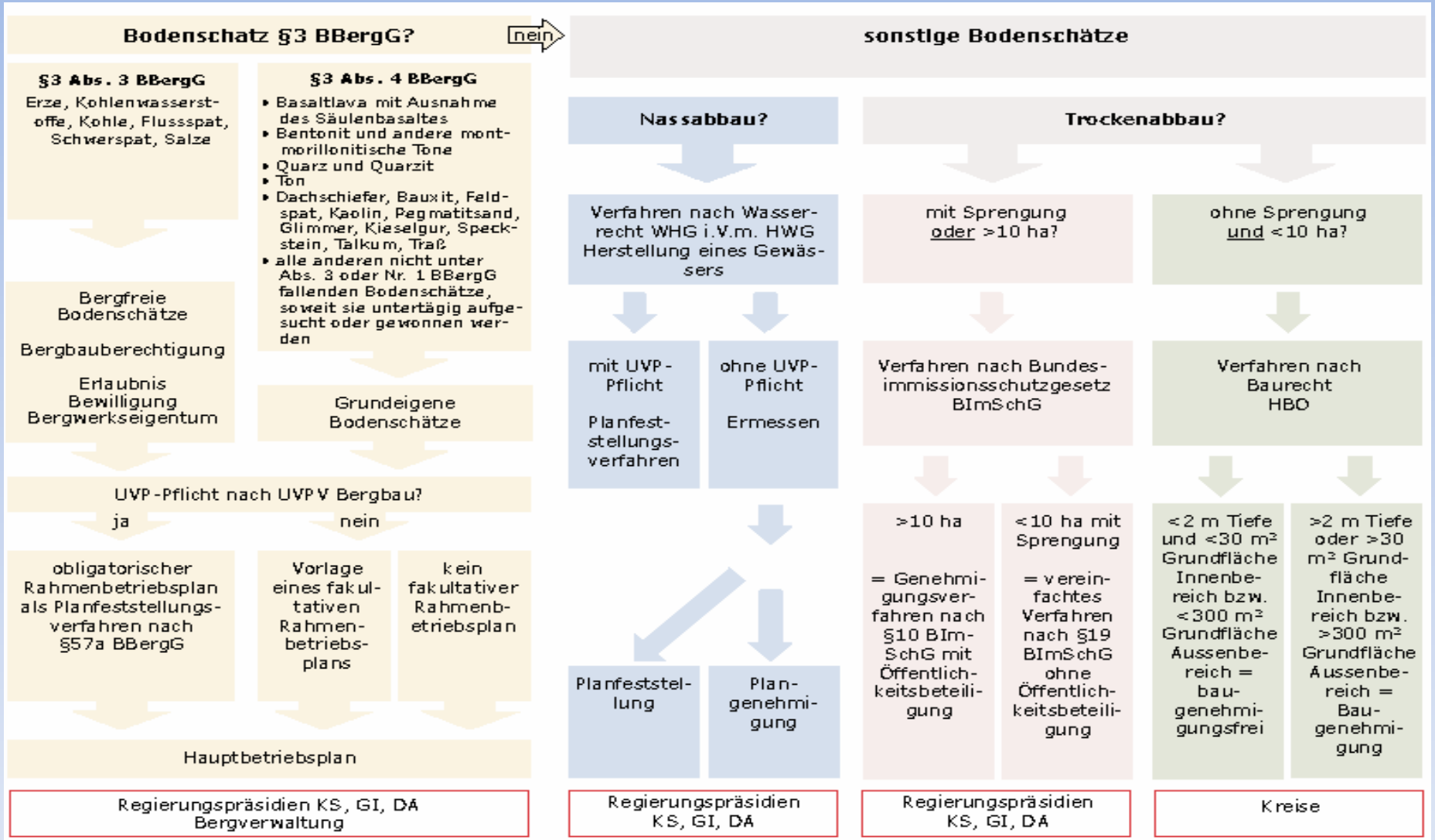
- Fachgesetze regeln die Erfordernis der besonderen Verwaltungsverfahren,
  z.B. BBergG § 57 a, WHG §§ 19, 68 , BImSchG und BImSchV
- Formelle Verfahren mit und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung

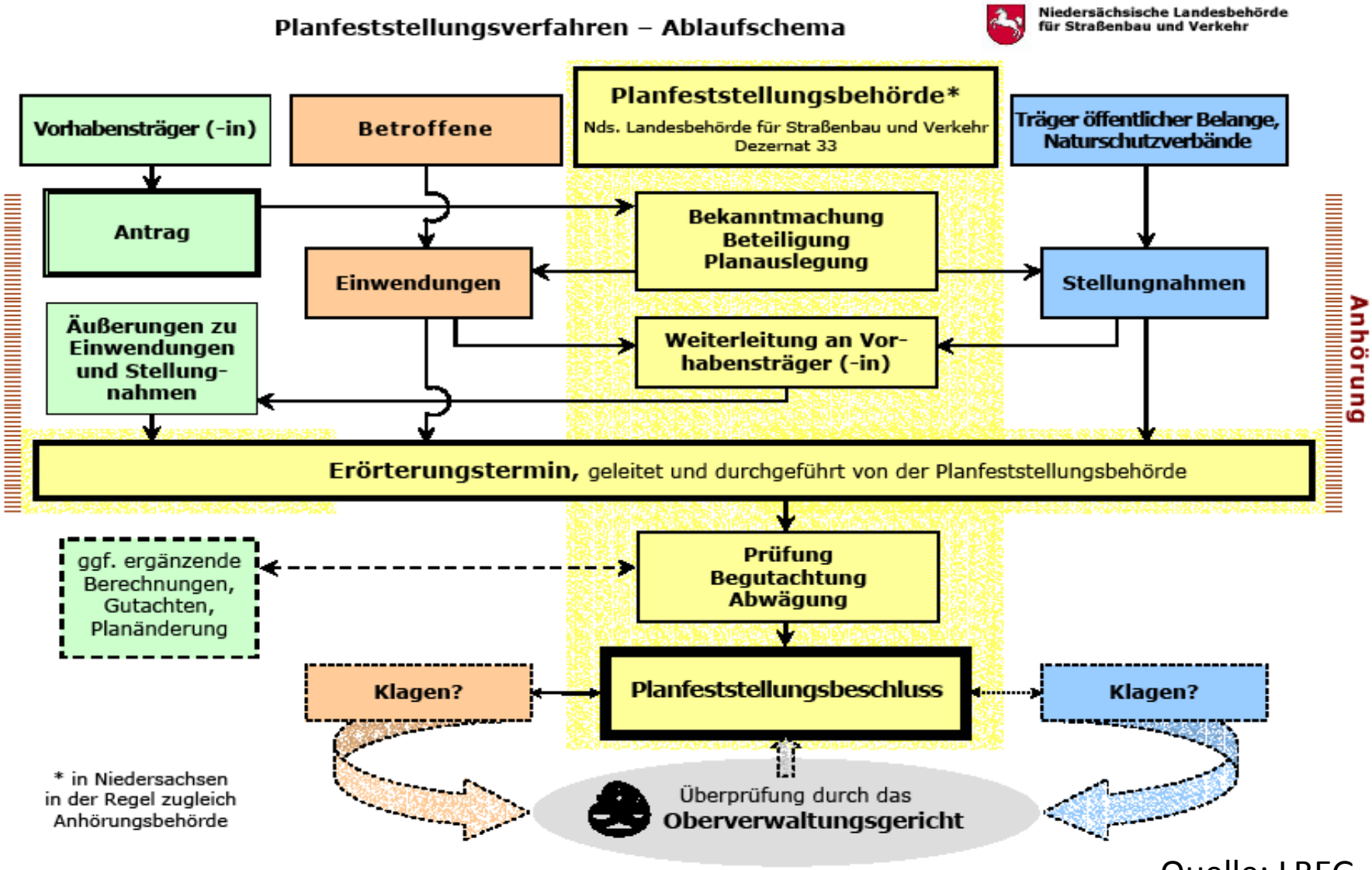
Planfeststellungsverfahren:

- Rechtsgrundlage Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) §§ 72 bis 78
- Umfassende Beteiligung der Bürger, Auslegung (Präklusionswirkung, d.h. Einwendungen nach Ausschlussfrist werden nicht berücksichtigt), Anhörung, Erörterung
- ersetzt alle erforderlichen Entscheidungen, auch nach anderen Fachgesetzen (z.B. Wasser-, Immissionsschutz-, Naturschutz-, Wald-, Baurecht usw.)
  => Formelle Konzentrationswirkung für öffentlich-rechtliche Beziehungen
- Behörde hat Abwägungsgebot

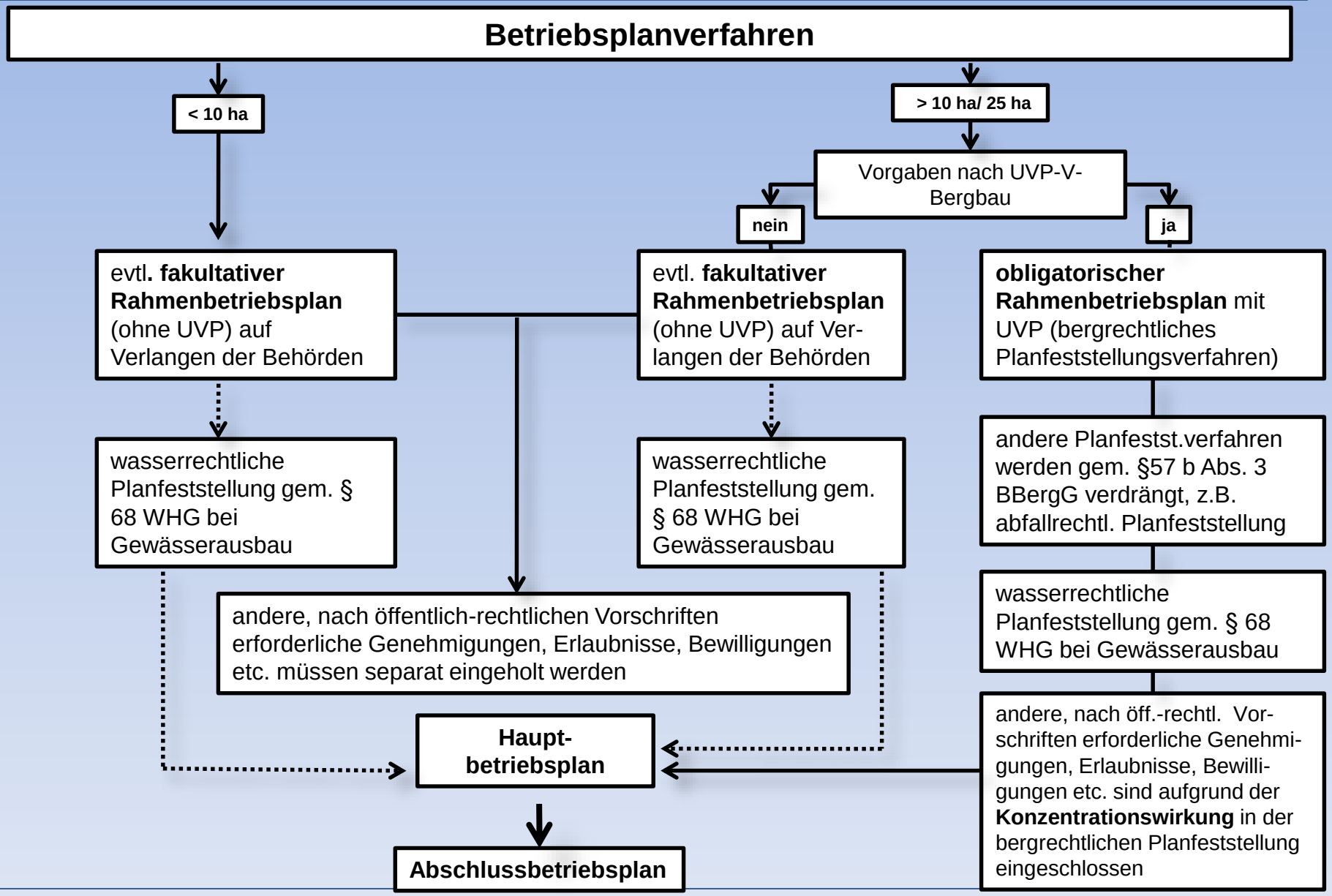
Copyright Kirschbaum 2014

Abgrabungsgenehmigungen (Beispiel Hessen)




Planfeststellungsverfahren – Ablaufschema
Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr
Vorhabensträger (-in)
Betroffene
Planfeststellungsbehörde*
Nds. Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr
Dezernat 33
Träger öffentlicher Belange, Naturschutzverbände
Antrag
Einwendungen
Bekanntmachung
Beteiligung
Planauslegung
Stellungnahmen
Äußerungen zu Einwendungen und Stellung-nahmen
Weiterleitung an Vor-habensträger (-in)
Anhörung
Erörterungstermin, geleitet und durchgeführt von der Planfeststellungsbehörde
ggf. ergänzende Berechnungen, Gutachten, Planänderung
Prüfung
Begutachtung
Abwägung
Klagen?
Planfeststellungsbeschluss
Klagen?
* in Niedersachsen in der Regel zugleich Anhörungsbehörde
Überprüfung durch das
Oberverwaltungsgericht

Quelle: LBEG


Betriebsplanverfahren
< 10 ha
> 10 ha/ 25 ha
Vorgaben nach UVP-V-Bergbau
nein
ja
evtl. fakultativer Rahmenbetriebsplan (ohne UVP) auf Verlangen der Behörden
evtl. fakultativer Rahmenbetriebsplan (ohne UVP) auf Verlangen der Behörden
obligatorischer Rahmenbetriebsplan mit UVP (bergrechtliches Planfeststellungsverfahren)
wasserrechtliche Planfeststellung gem. § 68 WHG bei Gewässerausbau
wasserrechtliche Planfeststellung gem. § 68 WHG bei Gewässerausbau
andere Planfeststverfahren werden gem. §57 b Abs. 3 BBergG verdrängt, z.B. abfallrechtl. Planfeststellung
wasserrechtliche Planfeststellung gem. § 68 WHG bei Gewässerausbau
andere, nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderliche Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen etc. müssen separat eingeholt werden
Haupt-betriebsplan
andere, nach öff.-rechtl. Vorschriften erforderliche Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen etc. sind aufgrund der Konzentrationswirkung in der bergrechtlichen Planfeststellung eingeschlossen
Abschlussbetriebsplan

Natur- und Umweltschutz im Genehmigungsverfahren

- **Bleibt der Naturhaushalt in seinem Bestand gesichert??**
  ⇨ **Eingriffsregelung**
  Im Antrag: Landschaftspflegerischer Begleitplan / ökologischer Fachbeitrag

- **Ist das Vorhaben insgesamt umweltverträglich?**
  ⇨ **Umweltverträglichkeits-Prüfung**
  Im Antrag: Umweltverträglichkeitsstudie

- **Werden die Schutzziele von Natura 2000-Gebiete beachtet?**
  ⇨ **FFH-Verträglichkeits-Prüfung**
  Im Antrag: FFH-Verträglichkeitsstudie

- **Bleibt der Schutz von streng geschützten Tier- und Pflanzenarten gewährleistet?**
  ⇨ **Spezielle Artenschutzverträglichkeits-Prüfung**
  Im Antrag: Artenschutzverträglichkeits-Studie

Quelle: Schleicher, LBEG

Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (Eingriffe)

Eingriffe sind Beeinträchtigungen, die

- die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder
- das Landschaftsbild

erheblich beeinträchtigen können.

Beeinträchtigungen sind dabei

- Veränderungen der Gestalt von Grundflächen oder
- Veränderungen der Nutzung von Grundflächen oder
- Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels.

(vgl. § 14 Abs. 1 BNatSchG)

1. **Rohstoffgewinnung = Eingriffe mit erheblichen Beeinträchtigungen.**

2. **Beeinträchtigungen sind nicht auf den Gewinnungsort beschränkt.**

UVP-pflichtige Vorhaben

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)
Anlage 1 Liste "UVP-pflichtige Vorhaben" (Auszug)

X in Spalte 1 = Vorhaben ist UVP-pflichtig
A in Spalte 2 = allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls
S in Spalte 2 = standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls

Nr.	Vorhaben	Sp. 1	Sp. 2
2.1	Errichtung und Betrieb eines Steinbruchs mit einer Abbaufläche von		
2.1.1	25 ha oder mehr,	X	
2.1.2	10 ha bis weniger als 25 ha,		A
2.1.3	weniger als 10 ha, soweit Sprengstoffe verwendet werden;		S
13.18	sonstige der Art nach nicht von den Nummern 13.1 bis 13.17 erfasste Ausbaumaßnahmen im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes		
13.18.1	soweit die Ausbaumaßnahmen nicht von Nummer 13.18.2 erfasst sind,		A
13.18.2	naturnaher Ausbau von Bächen, Gräben, Rückhaltebecken und Teichen […]		S

UVP-Prüfungen - Übersicht

Große Vorhaben „X“

Verpflichtung zur Durchführung einer **Umweltverträglichkeitsprüfung** besteht für Vorhaben, wenn die genannten Merkmale vorliegen.

Mittlere Vorhaben „A“

allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls =>

wenn Vorhaben aufgrund überschlägiger Prüfung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen **haben kann =>**

Umweltverträglichkeitsprüfung ist durchzuführen

Kleinere Vorhaben „S“

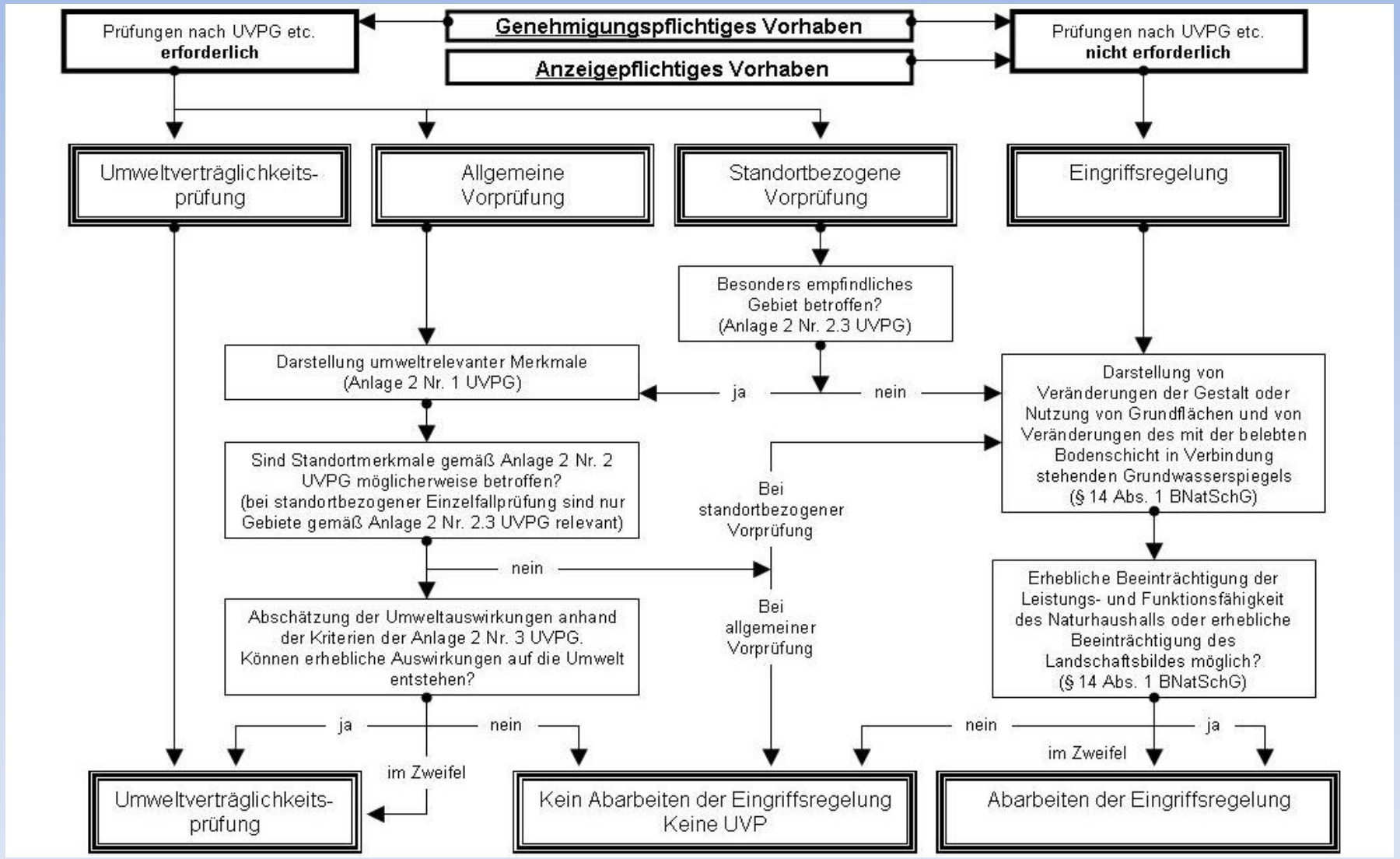
standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls => wenn nur aufgrund besonderer örtlicher Gegebenheiten erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zu erwarten sind **haben kann =>**

Umweltverträglichkeitsprüfung ist durchzuführen

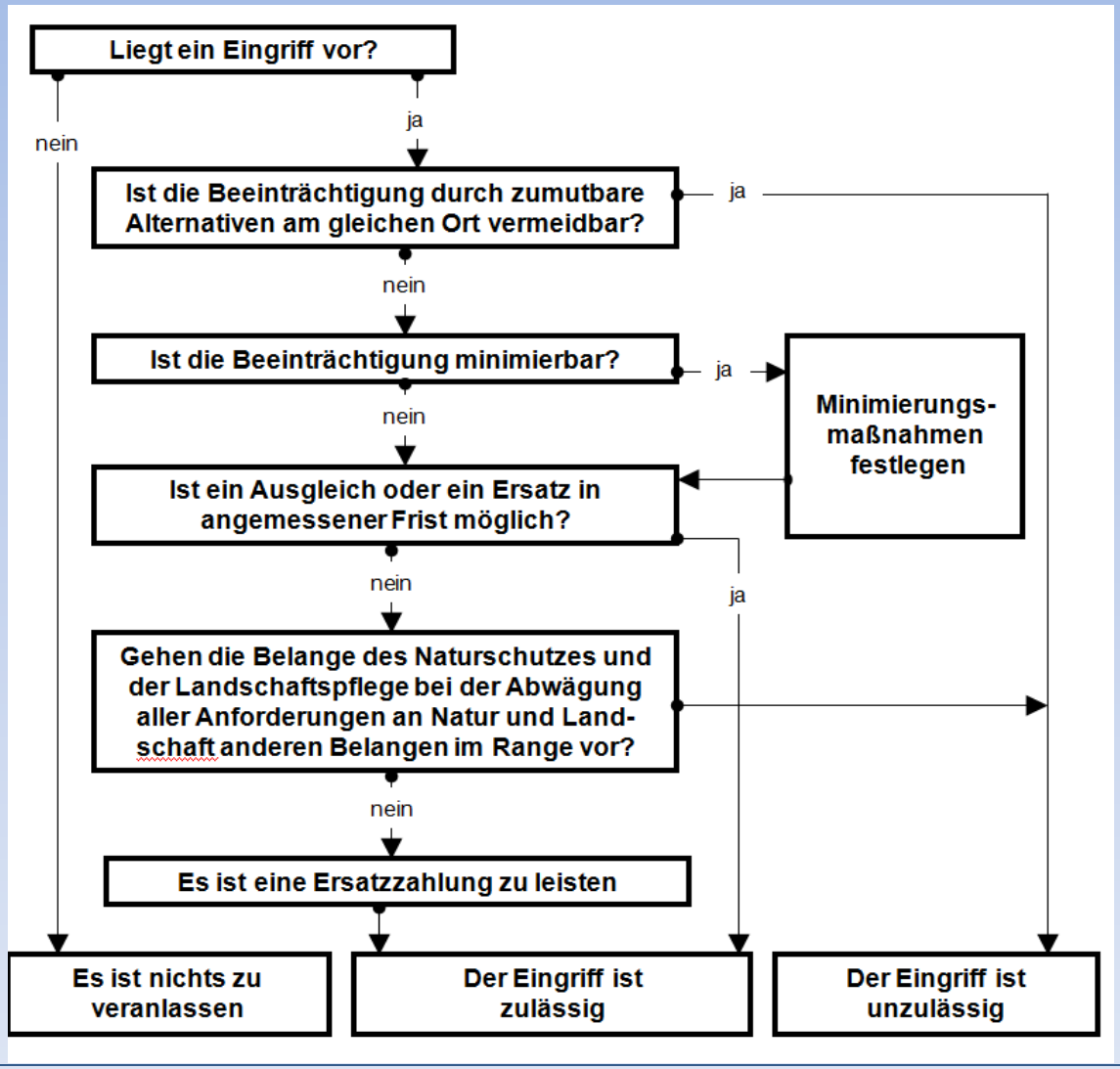
(Größe und Umfang Vorhaben spielt dann somit keine Rolle, vgl. § 3b und 3c UVPG)

Quelle: Schleicher, LBEG

UVP und Eingriffsregelung



Eingriffsregelung (Zusammenfassung)



Quelle: Schleicher, LBEG

UVP - Überblick

- UVP = Gesamtprognose zu den Auswirkungen eines Vorhabens.
- betrachtet auch das Schutzgut Mensch
- i.d.R. ist eine UVP vorgesehen, wenn die erforderlichen Genehmigungsverfahren in einem einzelnen Verfahren gebündelt werden
- UVP soll durch Intressenabwägung eine Befriedungsfunktion ausüben
- Für kleine und mittlere Vorhaben sind Vorprüfungen vorgesehen:

  UVP-Pflicht kann in Einzelfällen durch Festlegung von Vermeidungs- und

  Minimierungsmaßnahmen entfallen.
- In einer UVP wird nicht über die Zulässigkeit eines Vorhabens entschieden. => Ergebnis der UVP (Prognose) wird bei der Zulassungsentscheidung berücksichtigt.

Quelle: Schleicher, LBEG

Rechtssicherheit und Bestandschutz??

- Im Rahmen der Analysen und Prüfungen von Rohstoff-Projekten ist insbesondere auf Rechtssicherheit, gängige Verwaltungspraxis und Gefahren für den Bestand der einer Genehmigung zugrundeliegenden Rahmenbedingungen, Grenzwerte und sonstigen Faktoren zu legen!

- z.B. Planfeststellung höher zu bewerten als periodisch zu verlängernde Teilgenehmigungen

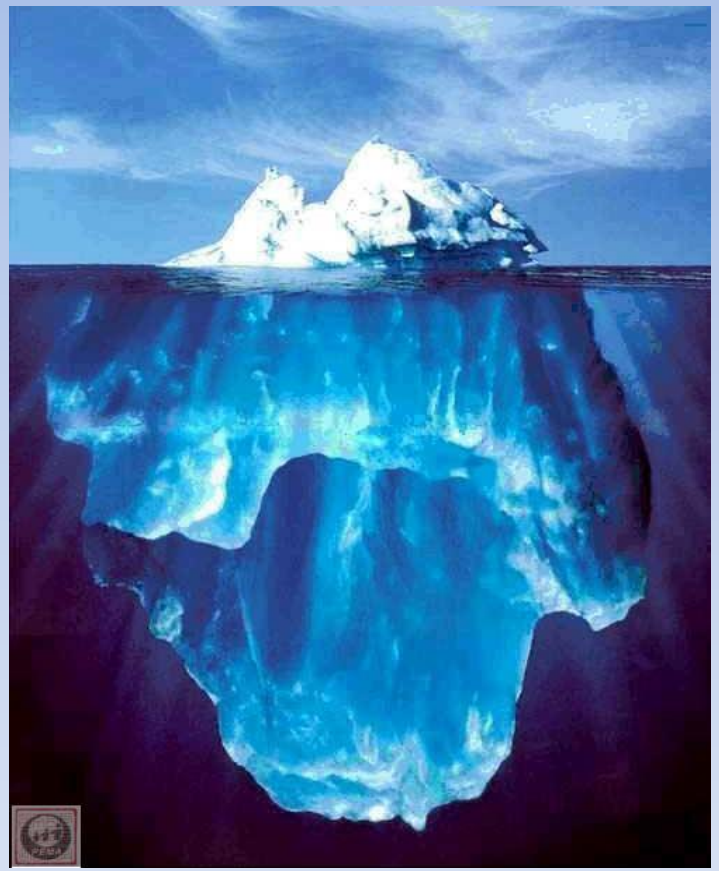
- Verwaltungsgerichtsurteile Tenor: „auch Nachträglich können „Altgenehmigungen“ mit verschärften Auflagen und Grenzwerten abgeändert werden“ => faktisch kein „Bestandsschutz“ (vgl. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12.12.2009 AZ 1 A 11222-09.OVG)

Copyright Kirschbaum 2014

Empfehlungen zur praktische Durchführung von Genehmigungsverfahren

- Vorhaben und Planungsziele intern strategisch und unternehmerisch festlegen
- Fristgerechte und vorausschauende Einleitung
- Vorhaben, Planungsziele und Verfahrenserfordernisse mit der zuständigen Behörde vorabstimmen
- Planungsunterlagen fachlich qualifiziert erstellen und mit Behörde vorabstimmen, offener Dialog!
- Forderung nach Grenzwerten und Auflagen nicht überziehen und nicht sofort akzeptieren! Auch die einschlägigen Gesetze und Verordnungen sowie die Rechtsprechung fordern Effizienz, „Augenmaß“ für technische und wirtschaftliche Machbarkeiten im Abwägungsprozess beachten (z.B. „Stand der Technik“, „anerkannte Regeln der Technik“)

Sichtbarkeit und tatsächlicher Einfluss der genehmigungsrechtlichen Rahmenbedingungen bei der Nutzung von Rohstofflagerstätten können stark variieren.



Quelle: www.allposters.de

Ganzheitliche, fachlich fundierte, strategisch ausgerichtete Handlungsweisen sind die Basis einer erfolgreichen Standortsicherung!

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Copyright Kirschbaum 2014