

Hannover, den 25.08.2011
Zeichen (inkl. Leerzeichen): 20.023

Antwortbrief des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie auf den Offenen Brief der Bürgerinitiative Lebensqualität Horsten-Etzel-Marx zur Errichtung und den Betrieb von Gaskavernen im Jemgumer Salzstock

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Ihrem Schreiben vom 22.07.2011 bitten Sie um standortübergreifende Beantwortung von Fragen über bergrechtliche Verfahrensrichtlinien von Planfeststellungsverfahren. Mit der folgenden Beantwortung Ihrer Fragen informieren wir Sie über die bundesweit bestehenden Regelungen, die die Rahmenbedingungen für die Durchführung von Planfeststellungsverfahren darstellen, nach denen sich das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) richtet. Es wird darauf hingewiesen, dass die Erarbeitung der angefragten gesetzlichen Grundlagen und Verfahrensrichtlinien nicht Aufgabe des LBEG ist. Diese Unterlagen stellen die Vorgaben für die Tätigkeiten des LBEG dar.

Vorbemerkung des LBEG:

Für Planfeststellungsverfahren, die nach bergrechtlichen Verfahrensrichtlinien durchzuführen sind, gelten bundesweit im Wesentlichen die folgenden rechtlichen Bestimmungen:

- Bundesberggesetz (BBergG), insbesondere die §§ 51 ff. für das Betriebsplanverfahren
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), insbesondere der Abschnitt 2 „Planfeststellungsverfahren“ und damit die §§ 72 ff.
- Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau), insbesondere die Verfahrensvorgaben § 2 „Angaben“ und § 3 Grenzüberschreitende Beteiligung
- Durchführungsvorschrift für Planfeststellungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Bundesberggesetz (UVP-Bergbau-DV) des Länderausschusses Bergbau vom 02.05.2006, die weitere Details des Verfahrens beinhaltet

Es wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen des bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens inhaltlich andere betroffene Rechtsgebiete wie beispielsweise das Wasserrecht, das Immissionsschutzrecht und das Naturschutzrecht berücksichtigt werden. Die damit verbundenen einzelnen Verwaltungsvorschriften, z. B. die TA Lärm oder die TA Luft des Immissionsschutzes wurden nicht aufgelistet, um die Aufzählung auf das Wesentliche zu beschränken. Damit gewährleistet auch dieses Verfahren eine umfassende Betrachtung der betroffenen Belange unter Berücksichtigung aller einschlägigen Rechtsgebiete.

Frage der BI Lebensqualität Horsten:

1. Basierend auf welcher Rechtsgrundlage genehmigt das LBEG die Errichtung von Salzkavernen, wenn keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, die eine gesicherte, folgenschadensfreie Endverwahrung garantieren?

Antwort des LBEG:

Rechtsgrundlage für die angesprochene Genehmigung der Errichtung von Salzkavernen ist das Bundesberggesetz (BBergG). Wesentlich sind in diesem Zusammenhang die Regelungen über das Betriebsplanverfahren der §§ 51 ff. BBergG. Für die Zulassung des angesprochenen Planfeststellungsverfahrens für einen obligatorischen Rahmenbetriebsplan sind, wie in anderen Fällen auch, die Zulassungsvoraussetzungen des § 55 Abs. 1 BBergG zu beachten. Hinsichtlich der Endverwahrung gilt Nr. 7. Demnach ist die erforderliche Vorsorge zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in dem nach den Umständen gebotenen Ausmaß zu treffen.

In diesem Zusammenhang werden seitens des LBEG für die Prüfung der Zulassung vorliegende Erkenntnisse über die Endverwahrung von Kavernen herangezogen. Dabei handelt es sich um Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen und um praktische Erfahrungen bei der Endverwahrung von Solegewinnungskavernen im Aufsichtsbereich des LBEG.

Insbesondere das Solution Mining Research Institute (SMRI), eine weltweit wissenschaftlich arbeitende Forschungsvereinigung auf dem Gebiet der Gewinnung von Sole und dem Kavernenbergbau, widmet sich seit mehreren Jahren den Kernfragen bei der Endverwahrung von Kavernen, um einen dauerhaften sicheren Bohrlochverschluss sowie die Langzeitstabilität und Dichtheit von Kavernen garantieren zu können. Exemplarisch weist das LBEG auf ein konkretes Forschungsvorhaben vom SMRI hinweisen, bei dem im Zeitraum von 1996 bis 2002 Untersuchungen angestellt wurden, um die dauerhafte Integrität eines Bohrlochverschlusses nachzuweisen und das Langzeitverhalten einer endverwahrten Kaverne abzubilden (siehe u.a. „Summary Report – The Solution Mining Research Institute – Cavern Sealing and Abandonment Program 1996 through 2002“ by Joe L. Ratigan, Februar 2003).

Neben den wissenschaftlichen Erkenntnissen existieren auch konkrete Ergebnisse und Beobachtungen von Solegewinnungskavernen, die im Aufsichtsbereich des LBEG bereits endverwahrt wurden. Bis heute sind bei diesen Kavernen keine Auffälligkeiten oder Hinweise bekannt, die nachvollziehbare Zweifel oder Bedenken gegenüber einer flüssigkeitsgefüllten Endverwahrung von Kavernen erlauben.

Zusammengefasst ist die flüssigkeitsgefüllte Endverwahrung von Kavernen unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der gesammelten Erfahrungen realisierbar, ohne die im Bundesberggesetz verankerten Prüfungsmaßstäbe zu verletzen.

Es wird darauf hingewiesen, dass es seitens des Gesetzgebers allgemein keine Festlegung gibt, die das Vorhandensein von wissenschaftlichen Erkenntnissen verlangen. Anforderungen in Gesetzen werden üblicherweise durch die Einstufungen „Regeln der Technik“, „Stand der Technik“, „Stand von Wissenschaft und Technik“ beschrieben.

Zusatzfrage BI Lebensqualität Horsten zu 1.:

Ist es möglich, dass in den bestehenden Verfahrensrichtlinien noch keine Anweisungen enthalten sind

- welche Angaben dazu im einzelnen entscheidungserheblich im Sinne des § 57a Abs. 2 BBergG sind,
- welchen Anforderungen die Angaben genügen müssen und welche Unterlagen dazu beizubringen sind?

Antwort des LBEG:

Die Annahme der Zusatzfrage trifft nicht zu. Es sind bereits Anweisungen enthalten. Entsprechend dem § 57c BBergG wird das Bundeswirtschaftsministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium Vorschriften über entscheidungserhebliche Angaben im Sinne des § 57a Abs. 2 BBergG zu erlassen. Diesen Vorschriften muss zudem der Bundesrat zustimmen. Diese Ermächtigung wurde mit der „Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) vom 13. Juli 1990 (BGBl. I S. 1420), zuletzt geändert durch Art. 8 der Verordnung vom 3.9.2010 (BGBl. I 1261), umgesetzt. Hinsichtlich der entscheidungserheblichen Angaben ist § 2 der Verordnung zu beachten. Dieser wird im Folgenden zitiert:

„§ 2 UVP-V Bergbau „Ermächtigung“

(1) Entscheidungserhebliche Angaben im Sinne des § 57a Abs. 2 Satz 2 des Bundesberggesetzes sind insbesondere

1. eine Beschreibung von Art und Menge der zu erwartenden Emissionen und Reststoffe, vor allem der Luftverunreinigungen, der Abfälle und des Anfalls von Abwasser, sowie Angaben über alle sonstigen erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, und Kultur- und sonstige Sachgüter, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen
2. Angaben über den Bedarf an Grund und Boden während der Errichtung und des Betriebes des Vorhabens sowie über andere Kriterien, die für die Umweltverträglichkeitsprüfung eines Vorhabens maßgebend sind.

(2) Die Angaben müssen in jedem Fall eine Übersicht über die wichtigsten vom Unternehmer geprüften Vorhabenalternativen und die Angabe der wesentlichen Auswahlgründe unter besonderer Berücksichtigung der Umweltauswirkungen enthalten. Im Falle der Durchführung eines Verfahrens nach § 52 Abs. 2a Satz 2 des Bundesberggesetzes hat die zuständige Behörde vor Abgabe ihrer Stellungnahme zu den Angaben den Unternehmer und in ihrem Aufgabenbereich betroffene Behörden anzuhören.“

Damit ist festgelegt, welche Angaben entscheidungserheblich im Sinne des § 57a Abs. 2 BBergG sind. Spezielle Ausführungen zur technischen Endverwahrung von Kavernen sind darin nicht enthalten.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass das LBEG mit seinen Mitarbeitern über die entsprechenden Fachleute verfügt, um Entscheidungen auf der Grundlage der bestehenden Vorschriften sachgerecht zu treffen. Im Bedarfsfall setzt das LBEG zusätzlich externe Fachleute ein.

Frage der BI Lebensqualität Horsten:

2. In welcher Verfahrensrichtlinie sind die Grenzen einer noch genehmigungsfähigen Bodensenkung festgelegt?

Antwort des LBEG:

Eine Verfahrensrichtlinie die Grenzen einer noch genehmigungsfähigen Bodensenkung festlegt, besteht nicht. Eine entsprechende Festlegung kann allenfalls im Rahmen eines Betriebsplanverfahrens durch eine Einzelfallprüfung erfolgen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Senkungen je nach bergbaulicher Tätigkeit (Steinkohlegewinnung im Tiefbau, Braunkohlegewinnung im Tagebau, Erdöl- und Erdgasgewinnung, Kavernenspeicher, etc.), Region (Küstengebiet, Tiefebene, Mittelgebirge, etc.) sowie hydrologischen und geologischen Verhältnissen im Einzelfall sehr individuelle Auswirkungen haben können. Insoweit ist die Einzelfallentscheidung einer Verfahrensrichtlinie vorzuziehen.

Zusatzfrage BI Lebensqualität Horsten zu 2.

Ist es möglich, dass in den bestehenden Verfahrensrichtlinien noch keine Anweisungen enthalten sind

- welche Angaben dazu entscheidungserheblich im Sinne des § 57a Abs. 2 BBergG sind,
- welchen Anforderungen die Angaben genügen müssen und
- welche Unterlagen dazu beizubringen sind?

Antwort des LBEG:

Die Annahme der Zusatzfrage trifft nicht zu. Auf die Antwort zur Zusatzfrage zu 1. wird verwiesen.

Frage der BI Lebensqualität Horsten:

3. Gaskavernen dienen nicht der Gewinnung von Bodenschätzen, sondern gem. den Angaben der Antragsteller zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit der Verbraucher. Da die Versorgungssicherheit der Gasverbraucher durch vielfältige Alternativen realisiert werden kann, sind in einem Antrag zur Genehmigung eines Rahmenbetriebsplans (RBP) zur Errichtung von Gaskavernen, diese Alternativen zwingend erforderlich aufzuführen. Basierend auf welcher Rechtsgrundlage bzw. Verfahrensrichtlinie verzichtet das LBEG bei der Überprüfung der Vollständigkeit eines beantragten RBP zur Errichtung von Gaskavernen auf die Auflistung und Bewertung von Alternativlösungen?

Antwort des LBEG:

Es trifft nicht zu, dass das LBEG bei der Überprüfung der Vollständigkeit eines beantragten RBP zur Errichtung von Gaskavernen auf die Auflistung und Bewertung von Alternativlösungen verzichtet.

Gemäß Ziffer 5.2.2. der UVP-Bergbau-DV muss in einem Planfeststellungsantrag (d. h. im obligatorischen Rahmenbetriebsplanantrag) nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 der UVP-V Bergbau, der Rahmenbetriebsplan eine Übersicht über die wichtigsten, vom Träger des Vorhabens geprüften anderweitigen Lösungsmöglichkeiten und die Angabe der wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen des Vorhabens als Mindestangabe enthalten.

Diese Prüfung von Vorhabenalternativen steht allerdings unter den einschränkenden Voraussetzungen des § 57 a Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und 2 BBergG. Demnach sind Angaben zu geprüften Vorhabenalternativen erforderlich, soweit sie „in Anbetracht der besonderen Merkmale des Vorhabens und der möglichen Auswirkungen auf die Umwelt von Bedeutung sind“ und „ihre Zusammenstellung für den Unternehmer unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden zumutbar ist.“

Deshalb wird es von der Rechtsprechung nicht für notwendig erachtet, für sämtliche Planungsalternativen gleichartige Pläne aufzustellen, d. h. auch für andere geprüfte Alternativen Pläne auszuarbeiten, die Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses sein könnten. Einer alternativen Standortprüfung sind also bei bergbaulichen Vorhaben durch die Bindung der Mineralgewinnung an die Lagerstätte (Standortgebundenheit, hier eines geeigneten Salzstocks) Grenzen gesetzt. Zu einer Bekanntgabe wirtschaftlicher und finanzieller Erwägungen und zu Angaben über die Wettbewerbssituation des Unternehmers besteht keine rechtliche Verpflichtung.

Zusatzfrage BI Lebensqualität Horsten zu 3.:

Ist es möglich, dass in den bestehenden bergrechtlichen Verfahrensrichtlinien die Angabe von Alternativlösungen bei Antragstellung als nicht erforderlich betrachtet wird, da es sich auf die Habung von Bodenschätzen bezieht, deren Aufkommen auf ein festes Areal begrenzt ist?

Antwort des LBEG:

Die Annahme der Zusatzfrage trifft nicht zu. Zur Frage der Alternativenprüfung wird im § 2 Abs. 2 UVP-V Bergbau ausgeführt:

„Die Angaben müssen in jedem Fall eine Übersicht über die wichtigsten vom Unternehmer geprüften Vorhabenalternativen und die Angabe der wesentlichen Auswahlgründe unter besonderer Berücksichtigung der Umweltauswirkungen enthalten.“

Insoweit ist die Angabe von Alternativlösungen erforderlich. Es wird darauf hingewiesen, dass das Aufkommen von speicherfähigen Horizonten ebenso wie von Bodenschätzen auf ein festes Areal begrenzt ist. Insoweit ist eine Gleichbehandlung von Bodenschätzen und Untergrundspeichern sinnvoll.

Zusatzfrage BI Lebensqualität Horsten zu 3.:

Ist es möglich, dass in den bestehenden bergrechtlichen Verfahrensrichtlinien, für die Beantragung von Untergrundspeichern keine Forderungen enthalten sind?

- welche Angaben dazu entscheidungserheblich im Sinne des § 57a Abs. 2 BBergG sind,
- welchen Anforderungen die Angaben genügen müssen und
- welche Unterlagen dazu beizubringen sind?

Antwort des LBEG:

Die Annahme der Zusatzfrage trifft nicht zu. Auf die Antwort zur Zusatzfrage zu 1. wird verwiesen.

Frage der BI Lebensqualität Horsten:

4. Da die Zusatzfragen von 1. bis 3. offensichtlich nur mit einem deutlichen JA zu beantworten sind, liegen ausreichend Sachzwänge vor, um § 57b Satz 2 BBergG zur Anwendung zu bringen: § 57c Ermächtigung Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 15a des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften darüber zu erlassen, welche Angaben im Einzelnen entscheidungserheblich im Sinne des § 57a Abs. 2 sind, welchen Anforderungen die Angaben genügen müssen und welche Unterlagen dazu beizubringen sind,

Wer veranlasst wie und wann die Ausführung dieser Ermächtigung?

Antwort des LBEG:

Hinweis: Der Verweis „§ 57b Satz 2“ ist ohne Absatzangabe nicht nachvollziehbar, da der angesprochene Paragraph drei Absätze enthält. Aufgrund des Inhalts wird davon ausgegangen, dass § 57c Nr. 2 BBergG angesprochen ist.

Entgegen der Feststellung im ersten Satz der Frage 4 sind die Zusatzfragen von 1. bis 3. mit „Nein“ zu beantworten.

Die veranlassende Stelle für die Ausführung wird mit „das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates“ bereits in der Ermächtigung benannt.

Die Ermächtigung wurde mit der UVP-V Bergbau umgesetzt. Hinsichtlich der entscheidungserheblichen Angaben ist § 2 dieser Verordnung zu beachten.

Es wird darauf hingewiesen, dass der Ordnungsgeber über den Detaillierungsgrad der Umsetzung einer Ermächtigung entscheidet.

Frage der BI Lebensqualität Horsten:

5. Welche Verfahrensrichtlinie, welche Vorschrift erlaubt die Aufrechterhaltung von „laufenden genehmigten Baumaßnahmen“ wenn im Nachhinein festgestellt wird, dass die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht erfüllt waren und bis heute nicht erfüllt worden sind?

Antwort des LBEG:

Maßgebliche Vorschrift für die Frage der Rechtswirksamkeit von Entscheidungen einer Behörde in Form von Verwaltungsakten ist das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Möglicherweise kann ein Verwaltungsakt fehlerhaft sein. Falls keine Möglichkeit besteht, fehlerhafte Verwaltungsakte nachträglich gem. § 45 VwVfG zu heilen, heißt dies noch nicht, dass ein rechtswidriger Verwaltungsakt automatisch seine Rechtswirksamkeit verliert.

Rechtswidrigkeit und Rechtswirksamkeit sind keine gleichbedeutenden Begriffe: Der Verwaltungsakt wird mit seiner Bekanntgabe rechtswirksam, sofern er nicht ausnahmsweise wegen eines offenkundigen und schwerwiegenden Rechtsverstößes nichtig ist. Wirksamkeitsvoraussetzung des Verwaltungsaktes ist nicht seine Rechtmäßigkeit, sondern nur seine Bekanntgabe und das Fehlen offenkundiger und gravierender Rechtsmängel. Der Eintritt der Rechtswirksamkeit wird damit im Interesse der Rechtssicherheit an eindeutige Voraussetzungen geknüpft. Bürger und Behörden haben den Verwaltungsakt zunächst zu beachten, auch wenn sie seine Rechtmäßigkeit bezweifeln oder sogar verneinen sollten. Ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der Bestandkraft erlangt hat, ist und bleibt daher wirksam, soweit keine Rücknahme gem. den Voraussetzungen des § 48 VwVfG erfolgt oder der Verwaltungsakt durch Zeitablauf oder andere Weise erledigt ist (siehe § 43 Abs.2 VwVfG).

Lediglich nichtige Verwaltungsakte sind gem. § 43 Abs.3 VwVfG unwirksam. Nichtig ist ein Verwaltungsakt aber nur unter den Voraussetzungen des § 44 VwVfG, insbesondere dann, wenn er unter einem besonders schwerwiegenden und offensichtlichen Fehler leidet.

Weiterhin wird zwischen rechtlich gebundenen Verwaltungsakten und Ermessensverwaltungsakten unterschieden. Bei Betriebsplanzulassungen, auch in Form von Planfeststellungsbeschlüssen handelt es sich um gebundene Verwaltungsakte. Für diese Gruppe ist ein Anspruch auf Aufhebung des verfahrenfehlerhaften Verwaltungsaktes ausgeschlossen. Diese Regelung ergibt sich aus der Auslegung des § 46 VwVfG.

Wird ein rechtlich gebundener Verwaltungsakt beim Verwaltungsgericht wegen eines Verfahrensverstößes angefochten, so hat das Gericht zu prüfen, ob der Verwaltungsakt materiell-rechtlich rechtmäßig ist. Wird das bejaht, dann ist die Klage als unbegründet zurückzuweisen. Denn wegen der materiell-rechtlichen Rechtmäßigkeit hätte auch bei Beachtung der verletzten Verfahrensvorschrift keine andere Entscheidung in der Sache ergehen können.

Frage der BI Lebensqualität Horsten:

6. Laut Aussage der IVG dient der beantragte RBP dem Endausbau des Etzeler Kavernenfeldes auf max. 144 Kavernen. Laut Aussage von Herrn Söntgerath kann ein genehmigter Rahmenbetriebsplan auch nachträglich noch geändert werden. Mit welcher Verfahrensrichtlinie und basierend auf welcher Rechtsgrundlage kann das LBEG den bestehenden RBP verändern, bzw. eine zukünftige Änderung dieses RBP (z. B. zum Zwecke der Aufstockung der Kavernenzahl) verhindern?

Antwort des LBEG:

Gemäß § 52 Abs. 4 Satz 2 BBergG können Betriebspläne, also auch Rahmenbetriebspläne verlängert, ergänzt und abgeändert werden. Auf diese gesetzliche Regelung bezieht sich die Aussage von Herrn Söntgerath. Eine Verlängerung, Ergänzung oder Abänderung eines Betriebsplanes ist, wie der Betriebsplan selbst, durch den Unternehmer zu beantragen und wird durch das LBEG entsprechend § 56 Abs. 3 geprüft und, falls genehmigungsfähig, zugelassen. Insoweit verändert das LBEG keine Rahmenbetriebspläne, dieses geschieht durch den Unternehmer. Inwieweit die Zulassung einer beantragten Abänderung eines Betriebsplans durch das LBEG zurückgewiesen werden kann, ist der Einzelfallprüfung vorbehalten. Grundlage für diese Entscheidung sind die Regelungen des BBergG für Betriebspläne (§§ 51 ff. BBergG).

Frage der BI Lebensqualität Horsten:

7. Basierend auf welcher Rechtsgrundlage und Verwaltungsvorschrift ist ein Antrag zur Errichtung von 144 Kavernen genehmigungsfähig, wenn im dazugehörigen obligatorischen RBP, die Umweltverträglichkeitsprüfung der Einrichtungen, die zum Betreiben dieser 144 Kavernen erforderlich sind, nicht enthalten sind?

Antwort des LBEG:

Um eine solche Frage nach Rechtsgrundlagen und Verwaltungsvorschriften beantworten zu können, muss der angesprochene Fall (Umweltverträglichkeitsprüfung der Einrichtungen, die zum Betrieb von 144 Kavernen erforderlich sind, sind im obligatorischen RBP nicht enthalten) zunächst festgestellt werden. Erst dann kann, entsprechend Ausprägung der Rahmenbedingungen ermittelt werden, welche Rechtsgrundlagen und Verwaltungsvorschriften anwendbar sind. Eine entsprechende Prüfung kann erst nach Eingang von Antragsunterlagen auf der Grundlage dieser Unterlagen durchgeführt werden.

Ansprechpartner:

Klaus Söntgerath, Tel.: 0511 643 2250, E-Mail: klaus.soentgerath@lbeg.niedersachsen.de

Pressesprecher: Andreas Beuge, Tel.: 0511 643 2679, Mobil: 0170 8569662,
E-Mail: andreas.beuge@bgr.de, Internet: <http://www.lbeg.niedersachsen.de>