

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

Das Verwaltungsgericht hat eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde abgewiesen (VGE 2018/246 vom 3.7.2019).

RA Nr. 140/2018/6

Bern, 26. Juni 2018

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt B. _____

und



Amt für Wasser und Abfall (AWA), Rechtsdienst, Reiterstrasse 11, 3011 Bern

Einwohnergemeinde Pieterlen, Hauptstrasse 6, 2542 Pieterlen

betreffend die Verfügung des Amts für Wasser und Abfall vom 25. Januar 2018 (Geschäfts-Nr. 252'801; Abfallrechtliche Betriebsbewilligung)

I. Sachverhalt

1. Der Beschwerdeführerin wurde mit Gesamtentscheid des Regierungsstatthalteramts Büren (heute Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne) vom 9. September 1998 die Baubewilligung für das Errichten eines Lagerplatzes für Sekundärbaustoffe und die Aufbereitung zu Kiesersatzmaterial mittels einer mobilen Brech- und Siebanlage auf Parzelle Pieterlen Grundbuchblatt Nr. C. _____ (heute Nr. D. _____) erteilt. Am 12. Oktober 2006 erteilte das Amt für Gewässerschutz und Abfallwirtschaft (GSA; heute Amt für Wasser und Abfall, AWA) der Beschwerdeführerin die abfallrechtliche Betriebsbewilligung für die Aufbereitung von mineralischen Bauabfällen befristet bis 31. Oktober 2011. Am 26. Oktober 2011 erneuerte das AWA der Beschwerdeführerin die

abfallrechtliche Betriebsbewilligung für die Annahme und Aufbereitung von mineralischen Bauabfällen befristet bis 31. Oktober 2016.

2. Am 9. August 2016 reichte die Beschwerdeführerin beim AWA ein Gesuch zur erneuten Erteilung einer Betriebsbewilligung gemäss Art. 17 AbfG¹ für eine Aufbereitungsanlage für mineralische Bauabfälle ein. Am 22. Mai 2017 reichte die Beschwerdeführerin ein aktualisiertes Gesuch ein. Daraus ergibt sich, dass pro Jahr 55'000 Tonnen Abfälle entgegengenommen und daraus an 40 Brechertagen Recyclingbaustoffe produziert werden sollen. Gegen das Gesuch gingen 33 Einsprachen ein. Mit Verfügung vom 25. Januar 2018 erteilte das AWA die abfallrechtliche Betriebsbewilligung befristet bis 31. Oktober 2021, verweigerte jedoch eine Erhöhung der Abfallmenge von 40'000 Tonnen auf 55'000 Tonnen Bauabfälle und der Anzahl Brechertage von 20 auf 40 pro Jahr.

3. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 26. Februar 2018 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt, in teilweiser Aufhebung der angefochtenen Verfügung vom 25. Januar 2018 sei ihr die abfallrechtliche Betriebsbewilligung befristet bis 31. Oktober 2021 für eine Abfallmenge von 55'000 Tonnen Bauabfälle pro Jahr und eine Anzahl von 40 Brechertagen pro Jahr zu erteilen.

4. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet², führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Gleichzeitig gab es den Einsprechenden Gelegenheit, sich am Beschwerdeverfahren als Partei zu beteiligen. Mit Schreiben vom 20. März 2018 teilte ein Einsprecher im Namen von 23 Einsprechenden mit, dass auf die Teilnahme am Beschwerdeverfahren verzichtet werde. Weitere Eingaben von Einsprechenden gingen keine ein. Die Einwohnergemeinde Pieterlen beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 22. März 2018 die Abweisung der Beschwerde; sollte diesem Antrag nicht stattgegeben werden können, seien die Mengenschwellen für eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) als verbindlich zu erklären. Das AWA beantragt in

¹ Gesetz vom 18. Juni 2003 über die Abfälle (Abfallgesetz, AbfG; BSG 822.1)

² Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191)

seiner Eingabe vom 23. März 2018 die Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 8. Juni 2018 nahm die Beschwerdeführerin zu den beiden Eingaben der Gemeinde und des AWA vom 22. und 23. März 2018 Stellung. Sie macht darin unter anderem geltend, eine nachträgliche Reduktion der mengenmässigen Begrenzung auf die Mengenschwelle für eine UVP sei nicht zulässig. Auf die Rechtsschriften und Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Eintreten

a) Angefochten ist ein Entscheid des AWA gestützt auf die Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA³) sowie auf das Abfallgesetz (AbfG) und die Abfallverordnung (AbfV⁴). Gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG⁵ beurteilt die in der Sache zuständige Direktion Beschwerden gegen Verfügungen von ihr untergeordneten Verwaltungseinheiten, sofern nicht die Gesetzgebung ein Rechtsmittel unmittelbar an eine andere Rechtsmittelinstanz vorsieht. Die Abfallgesetzgebung sieht keine andere Rechtsmittelinstanz vor. Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Entscheid des AWA zuständig.

b) Zur Beschwerde ist befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat (Art. 65 Abs. 1 VRPG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihrem Gesuch nicht vollständig entsprochen wurde, zur Beschwerde legitimiert. Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde wird eingetreten.

³ Verordnung des Bundesrates vom 22. Juni 2005 über den Verkehr mit Abfällen (VeVA; SR 814.610)

⁴ Abfallverordnung vom 11. Februar 2004 (AbfV; BSG 822.111)

⁵ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

2. Abfallrechtliche Betriebsbewilligung

a) Die Beschwerdeführerin macht geltend, das AWA sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass mit dem Gesuch eine Erhöhung der Abfallmenge und der Anzahl Brechertage beantragt werde. Der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramts vom 9. September 1998 inklusive den Amts- und Mitberichten habe keine Auflage oder Bedingung enthalten, die eine Begrenzung der zu verarbeitenden Abfallmenge auf 40'000 Tonnen bzw. 20 Brechertage pro Jahr vorsehe. Auch die bisherigen Betriebsbewilligungen aus den Jahren 2006 und 2011 hätten keine solchen Begrenzungen enthalten. Der Betrieb der Wiederaufbereitungsanlage sei somit bislang keiner mengenmässigen Begrenzung unterlegen, weder bezüglich der Abfallmenge noch bezüglich der Brechertage. Daher handle es sich lediglich um ein Gesuch für eine Erneuerung der bisherigen Betriebsbewilligung.

Die Beschwerdeführerin habe im Rahmen der jährlichen Kontrolle durch das AWA die Mengen der erhaltenen und verarbeiteten Bauabfälle dokumentiert und rapportiert. Diese Zahlen hätten in den letzten Jahren über den angeblichen Mengenbegrenzungen gelegen und seien vom AWA nicht beanstandet worden. So sei im Jahre 2013 eine Abfallmenge von über 50'000 Tonnen verarbeitet worden. Auch dies belege, dass das Gesuch um Erneuerung der Betriebsbewilligung keine Erhöhung verlange, sondern eine Bewilligung im selben Rahmen, wie seit dem Jahr 2011 gearbeitet werde.

Auch die korrekte Berücksichtigung der kommunalen Überbauungsordnung E._____ führe zu keinem anderen Ergebnis. Diese beziehe sich auf den Gesamtbauentscheid vom 9. September 1998. Da dieser Gesamtbauentscheid keine Begrenzung enthalten habe, beziehe sich die Fussnote zu Art. 8 Abs. 3 der Überbauungsvorschriften nicht auf eine mengenmässige Begrenzung, sondern auf die flächenmässige Ausdehnung für die Lagerung und Aufbereitung von Sekundärbaustoffen. Die beantragte Erneuerung der Betriebsbewilligung, welche weder eine Veränderung in räumlicher noch in mengenmässiger Hinsicht beinhalte, verletze somit die massgebende Überbauungsordnung nicht.

Gemäss dem Amt für Berner Wirtschaft (beco) entspreche die Abfallanlage den umweltschutzrechtlichen Vorschriften. Dies auch bei einem Betrieb von 40 Brechertagen

und 60'000 Tonnen Material. Die Betriebsbewilligung sei daher für die im Gesuch genannten Abfallmengen von 55'000 Tonnen Bauabfall und 40 Brechertagen zu erteilen.

b) Die Beschwerdeführerin betreibt auf der Parzelle Nr. D._____ seit rund 20 Jahren unter anderem eine Aufbereitungsanlage für mineralische Bauabfälle. Dabei werden mittels eines mobilen Brechers die angenommenen Bauabfälle in Recyclingbaustoffe verarbeitet. Gemäss Eingabe des AWA vom 23. März 2018 wurden in den letzten zehn Jahren mindestens 20'000 Tonnen mineralische Bauabfälle pro Jahr angenommen. Eine solche Anlage ist geeignet, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem sie insbesondere die Erschliessung belastet und die Umwelt beeinträchtigt. Sie ist damit gemäss Art. 1a Abs. 1 BauG⁶ baubewilligungspflichtig.

Diese Bewilligungspflicht ist unbestritten. Dementsprechend ist die Beschwerdeführerin im Besitz einer Baubewilligung vom 9. September 1998 für das Errichten eines Lagerplatzes für Sekundärbaustoffe und die Aufbereitung zu Kiesersatzmaterial mittels einer mobilen Brech- und Siebanlage. Die Beschwerdeführerin bestreitet jedoch, dass diese Baubewilligung eine Nebenbestimmung enthalten habe, die eine Begrenzung der zu verarbeitenden Abfallmenge auf 40'000 Tonnen bzw. 20 Brechertage pro Jahr vorsehe. Dabei verkennt die Beschwerdeführerin, dass für eine Beschränkung der Menge und der Brechertage keine Nebenbestimmung in der Baubewilligung erforderlich war. Die Baubewilligungsfähigkeit von Industrie- und Gewerbebetrieben ist nicht zuletzt abhängig von deren Grösse. Die Baubewilligung für solche Betriebe bezieht sich dementsprechend zwingend auf eine bestimmte Betriebsgrösse. Im vorliegenden Fall konnte die Baubewilligung für die Aufbereitung zu Kiesersatzmaterial mittels mobiler Brech- und Siebanlagen somit nicht ohne Kenntnis der maximalen Abfallmenge und der maximalen Brechertage erteilt werden. Nur in Kenntnis dieser Betriebsdaten konnte insbesondere die Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften geprüft werden. Daher musste die Beschwerdeführerin in ihrem Baugesuch die Abfallmenge und Brechertage definieren. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens liess die Beschwerdeführerin von der Prona AG ein Lärmgutachten vom 27. April 1998 erstellen und reichte dieses in das Verfahren ein. Diesem Gutachten lässt sich entnehmen, dass für den Brecher eine Einsatzdauer von 20 Tagen geplant war und die Verwertungsmenge bis ca. 40'000 Tonnen pro Jahr betragen sollte. Diese von der Beschwerdeführerin definierten Betriebsdaten waren Gegenstand des

⁶ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

Baugesuchs. Die Bewilligung dieses Gesuchs bezog sich zwangsläufig auch auf diese Betriebsdaten, weshalb diesbezüglich keine Nebenbestimmung erforderlich war. Somit lässt sich festhalten, dass die Baubewilligung aus dem Jahr 1998 aufgrund des Baugesuchs für eine Abfallmenge von 40'000 Tonnen und für 20 Brechertage pro Jahr erteilt wurde.

c) Stationäre und mobile Abfallanlagen benötigen eine kantonale Betriebsbewilligung (Art. 17 Abs. 1 AbfG). Abfallanlagen sind Anlagen, in denen Abfälle behandelt, verwertet, abgelagert oder zwischengelagert werden; ausgenommen sind Materialentnahmestellen, in denen Aushub- und Ausbruchmaterial verwertet wird (Art. 3 Bst. g VVEA⁷). Unter den Parteien ist unbestritten, dass die Aufbereitungsanlage für mineralische Bauabfälle der Beschwerdeführerin neben einer Baubewilligung auch eine kantonale Betriebsbewilligung nach Art. 17 AbfG benötigt. Der Kanton erteilt die Betriebsbewilligung, wenn die Gewähr besteht, dass die Abfälle umweltverträglich entsorgt werden. Die gesuchstellende Person muss über die erforderlichen Anlagen und Fachleute verfügen (Art. 17 Abs. 2 AbfG). Der Kanton legt in der Bewilligung insbesondere die Menge und die stoffliche Zusammensetzung der Abfälle, die angenommen werden dürfen, die Kontrolle der Abfälle bei ihrer Annahme, die Art der Entsorgung sowie Anforderungen betreffend die Einrichtung des Betriebes und die betriebsnotwendigen Fachleute fest (Art. 17 Abs. 3 AbfG). Er erteilt die Bewilligung für höchstens fünf Jahre (Art. 17 Abs. 4 AbfG).

In der hier umstrittenen Betriebsbewilligung muss demnach gemäss Art. 17 Abs. 3 AbfG unter anderem die Menge der Abfälle, die entgegengenommen werden dürfen, festgelegt werden. Inwiefern die bisherigen Betriebsbewilligungen aus den Jahren 2006 und 2011 eine solchen Mengenbegrenzung enthalten haben, spielt dabei letztlich keine Rolle. Immerhin sei erwähnt, dass die beiden alten Betriebsbewilligungen explizit keine Menge nannten, also auch nicht die nun geforderten 55'000 Tonnen. Die beiden alten Betriebsbewilligungen hielten jedoch fest, dass sie sich auf die eingereichten Unterlagen bezogen, wobei bei den Unterlagen auch der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramts Büren vom 9. September 1998 erwähnt wurde. Dieser wiederum gilt wie erläutert für eine Menge von 40'000 Tonnen (siehe oben Bst. b).

⁷ Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600)

Unabhängig vom Inhalt der beiden alten Betriebsbewilligungen muss die nun zu beurteilende neue Betriebsbewilligung jedenfalls eine Mengenbegrenzung enthalten. Dabei ist soweit möglich auch das Gebot der Koordination zu berücksichtigen. Gemäss Art. 25a Abs. 3 RPG⁸ dürfen die Verfügungen keine Widersprüche enthalten, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert. Daraus ist zu schliessen, dass die gemäss abfallrechtlicher Betriebsbewilligung zulässige Abfallmenge nicht grösser sein darf, als die baubewilligte Menge. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin an der Erteilung einer Betriebsbewilligung für 55'000 Tonnen Abfall kein schutzwürdiges Interesse hat, da sie aufgrund der fehlenden Baubewilligung für diese Abfallmenge von einer solchen Betriebsbewilligung ohnehin nicht Gebrauch machen dürfte. Dem Antrag der Beschwerdeführerin, ihr sei die abfallrechtliche Betriebsbewilligung für eine Abfallmenge von 55'000 Tonnen Bauabfälle pro Jahr zu erteilen, kann daher nicht entsprochen werden. Analoges gilt für den Antrag der Beschwerdeführerin, ihr sei die abfallrechtliche Betriebsbewilligung für 40 Brechertage pro Jahr zu erteilen. Auch diese Erhöhung von 20 auf 40 Brechertage pro Jahr steht in Widerspruch zur Baubewilligung aus dem Jahr 1998, weshalb auch diesem Antrag nicht entsprochen werden kann.

d) An diesem Ergebnis vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die angenommene Abfallmenge in den vergangenen Jahren zumindest einmal über den bewilligten 40'000 Tonnen gelegen hat und dies dem AWA auch so gemeldet wurde. Aus einer unrechtmässigen Überschreitung ihrer Bewilligung kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten, woran auch die Meldung an das AWA nichts ändert.

Ebenso wenig führt die Berücksichtigung der kommunalen Überbauungsordnung E._____ zu einem anderen Ergebnis, im Gegenteil. Gemäss Art. 8 Abs. 3 der Überbauungsvorschriften, welcher mit der Änderung der Überbauungsordnung vom 8. Dezember 2004 eingefügt wurde, ist die Erweiterung der bestehenden Aufarbeitung von Sekundärbaustoffen nicht zugelassen. Gemäss zugehöriger Fussnote 1 bleibt die Aufbereitung von Sekundärbaustoffen im Umfang der Baubewilligung vom 9. September 1998 gestattet. Somit dürfte eine Erhöhung der Abfallmenge von 40'000 auf 55'000 Tonnen aufgrund der Überbauungsvorschriften nicht baubewilligungsfähig sein. Umso weniger kann die abfallrechtliche Betriebsbewilligung für 55'000 Tonnen Abfälle erteilt werden.

⁸ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

Unerheblich ist schliesslich auch der Umstand, dass gemäss Fachbericht des beco vom 5. Oktober 2017 die Lärmgrenzwerte bei einem Brecherbetrieb von 40 Tagen und 60'000 Tonnen Material eingehalten werden. Solange keine entsprechende Baubewilligung vorliegt, kann die abfallrechtliche Bewilligung auch dann nicht für diese Brechertage und Abfallmenge erteilt werden, wenn die umweltrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Im Übrigen reicht ein positiver Fachbericht des beco gestützt auf ein Lärmgutachten der Prona AG zur Feststellung der Umweltverträglichkeit im vorliegenden Fall nicht aus. Anlagen für die Trennung oder mechanische Behandlung von mehr als 10'000 Tonnen Abfällen pro Jahr sind der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt (Art. 1 i.V.m. Anhang Ziff. 40.7 Bst. a UVPV⁹). Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang aufgeführt sind, unterliegen der Prüfung, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebs-änderungen betrifft und über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist (Art. 2 Abs. 1 UVPV). Bei einer Erhöhung von 40'000 auf 55'000 Tonnen Abfall ist von einer wesentlichen Erweiterung auszugehen. Somit unterliegt diese Erweiterung der UVP, zumal für die Abfallanlage noch nie eine UVP durchgeführt wurde, obschon bereits für den bisherigen Betrieb eine solche erforderlich wäre.

3. Kosten

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet. Sie wird daher abgewiesen und der vorinstanzliche Entscheid bestätigt. Unter diesen Umständen gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei und hat daher die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.-- (Art. 103 Abs. 1 VRPG und Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV¹⁰). Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten (Art. 108 Abs. 3 VRPG), weshalb keine solchen zu sprechen sind.

⁹ Verordnung des Bundesrates vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; SR 814.011)

¹⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Verfügung des AWA vom 25. Januar 2018 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt B._____, eingeschrieben
- Amt für Wasser und Abfall (AWA), Rechtsdienst, im Haus
- Einwohnergemeinde Pieterlen, eingeschrieben

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in drei Exemplaren einzureichen ist, muss

einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.