



07.04.2011  
Seite 1 von 74

MKULNV

MAIS

**Der Fall ENVIO /PCB in Dortmund**  
**Fachaufsichtliche Gesamtbewertung**

Adressen:

MAIS  
Fürstenwall 25  
40219 Düsseldorf  
Telefon 0211 855-5  
Telefax 0211 855-3211

MKULNV  
Schwannstr. 3  
40476 Düsseldorf  
Telefon 0211 4566-0  
Telefax. 0211 4566-388  
Infoservice 0211 4566-666



<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Sachverhalt / Einführung</b>	<b>5</b>
<b>2. Gegenstand der Prüfung / Kernfragen</b>	<b>8</b>
<b>3. Ergebnisse und Bewertung</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Ergebnisse der Struktur- und Organisationsuntersuchung</b>	<b>11</b>
<b>3.2 Arbeitsschutz</b>	<b>15</b>
<b>3.2.1 Beteiligung des Arbeitsschutzes im Rahmen von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren</b>	<b>16</b>
<b>3.2.2 Überwachungsaufgaben</b>	<b>17</b>
<b>3.2.3 Bearbeitung von Beschwerden</b>	<b>18</b>
<b>3.2.4 Beteiligung im Berufskrankheitenverfahren (BK-Verfahren)</b>	<b>20</b>
<b>3.2.5 Erkenntnisse aus dem Fall ENVIO aus der Sicht des Arbeits- schutzes</b>	<b>21</b>
<b>3.3 Immissionsschutz</b>	<b>22</b>
<b>3.3.1 Überprüfung und Bewertung der Änderungsanzeigen nach § 15 BImSchG</b>	<b>22</b>
<b>3.3.2 Überprüfung und Bewertung nicht genehmigter Betriebsweisen</b>	<b>27</b>
<b>3.3.3 Überprüfung und Bewertung der Überwachung</b>	<b>31</b>
<b>3.3.4 Überprüfung und Bewertung der Verfolgung von Beschwerden/ Anzeigen im Bereich des Immissionsschutzes</b>	<b>34</b>
<b>3.3.5 Überprüfung und Bewertung der Verfolgung von Hinweisen aus der Umweltüberwachung (Immissionsmessungen/ Pflanzenuntersuchungen)</b>	<b>36</b>
<b>3.3.6 Erkenntnisse aus dem Fall ENVIO aus Sicht des Immissionsschutzes</b>	<b>41</b>
<b>3.4 Abfallwirtschaft</b>	<b>43</b>
<b>3.4.1 Abfallrechtliche Überwachung der Anlage</b>	<b>43</b>
<b>3.4.2 Abfallstromkontrolle bei Nationalen Abfalltransporten</b>	<b>45</b>



<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>3.4.3 Abfallstromkontrolle bei internationalen Abfalltransporten</b>	<b>48</b>
<b>3.4.4 Abgleich der an die ENVIO-Anlage gelieferten Abfallmengen mit der genehmigten Durchsatzleistung der Anlage</b>	<b>51</b>
<b>3.4.5 Entsorgungsfachbetrieb</b>	<b>53</b>
<b>3.4.6 Erkenntnisse aus dem Fall ENVIO aus Sicht der Abfallwirtschaft</b>	<b>57</b>
<b>3.5 Bodenschutz</b>	<b>60</b>
<b>3.5.1 Mitteilungspflichten von ABB bzw. ENVIO</b>	<b>60</b>
<b>3.5.2 Mitteilungspflicht des LANUV</b>	<b>61</b>
<b>3.5.3 Informationsfluss zwischen verschiedenen Stellen der Stadt Dortmund</b>	<b>62</b>
<b>3.5.4 Nutzung des Altlastenkatasters</b>	<b>62</b>
<b>3.5.5 Erkenntnisse aus dem Fall ENVIO aus Sicht des Bodenschutzes</b>	<b>64</b>
<b>3.6 Umweltmedizin</b>	<b>65</b>
<b>4. Schlussfolgerungen</b>	<b>67</b>
<b>4.1 Genehmigungs- und Anzeigeverfahren nach BImSchG optimieren</b>	<b>67</b>
<b>4.1.1 Arbeitsschutz und Umweltschutz</b>	<b>67</b>
<b>4.1.2 Umweltschutz</b>	<b>68</b>
<b>4.2 Überwachungspraxis verbessern</b>	<b>68</b>
<b>4.2.1 Umweltschutz</b>	<b>68</b>
<b>4.2.2 Arbeitsschutz</b>	<b>69</b>
<b>4.3 Beschwerdemanagement optimieren</b>	<b>70</b>
<b>4.3.1 Umweltschutz</b>	<b>70</b>



<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>4.3.2 Arbeitsschutz</b>	<b>70</b>
<b>4.4 Betreibern klare Grenzen setzen</b>	<b>70</b>
<b>4.5 Zusammenarbeit zwischen Behörden steuern</b>	<b>71</b>
<b>4.5.1 Umweltschutz</b>	<b>71</b>
<b>4.5.2 Arbeitsschutz</b>	<b>71</b>
<b>4.6 Personalausstattung anpassen</b>	<b>72</b>
<b>4.6.1 Umweltschutz</b>	<b>72</b>
<b>4.6.2 Arbeitsschutz</b>	<b>72</b>
<b>4.7 Umgang mit Unternehmen mit selten oder singularär vorkommenden Technologien verbessern</b>	<b>73</b>
<b>4.8 Verwaltungsstrukturen weiterentwickeln</b>	<b>73</b>
<b>Anlagen / Quellen</b>	<b>74</b>



## 1. Sachverhalt / Einführung

Im Jahr 2010 wurde festgestellt, dass die Behandlungsanlage für PCB-haltige Abfälle der Firma ENVIO Recycling GmbH & Co. KG (nachfolgend ENVIO) im Dortmunder Hafen zu erheblich erhöhten PCB-Werten bei Arbeitnehmern dieser Firma und zu einer erhöhten PCB-Immissionsbelastung in der Umgebung geführt hat. Die Feststellungen führten im Mai 2010 zu einer Stilllegung der Anlage durch die Bezirksregierung Arnsberg als zuständige Überwachungsbehörde. Die Firma ENVIO hat bis zu diesem Zeitpunkt in großem Maße die Entsorgung von PCB-haltigen Transformatoren und Kondensatoren betrieben.

Die Firma ENVIO ist hauptverantwortlich für diese Belastungen. Es gibt zwar weitere PCB-Emittenten im Dortmunder Hafen, die jedoch von wesentlich geringerer Bedeutung sind. Hohe Werte von Wisch- und Fegeproben sowie die Ergebnisse des Bio-Monitorings zeigen, dass die Firma ENVIO ihre Pflichten als Betreiber und Arbeitgeber über Jahre missachtete und somit die Beschäftigten und das Umfeld einer Gefährdung ausgesetzt hat.

Eine erhöhte PCB-Belastung in der weiteren Umgebung der Anlage wurde schon 2007 bekannt; die Anlage galt von Anfang an als ein potenzieller Verursacher. Die fortschreitende Lokalisierung der Quelle durch Untersuchungen des LANUV, konkrete Beschwerden von Beschäftigten sowie eine unangekündigte Überwachung mit gezielten Probenahmen und Analysen führten zur Feststellung der Verstöße und zur Stilllegung der Anlage.

Rückblickend stellt sich die Frage, ob der illegale Betrieb der Anlage durch die zuständigen Überwachungsbehörden schon früher hätte festgestellt und unterbunden werden können. Nach vorne gerichtet ist zu klären, welche Schlussfolgerungen zu ziehen sind, um solche Fälle zukünftig zu verhindern.

Für die Aufarbeitung des Falles haben die für Umwelt und Arbeit zuständigen Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen eine fachaufsichtliche Prüfung vorgenommen. Zusätzlich wurden zwei Gutachten an die Prognos AG vergeben, die sich mit Struktur- und Organisationsfragen bzw. immissionsschutzrechtlichen und abfallwirtschaftlichen Fragen befassen. Diese beiden Gutachten

- „Gutachten über die Untersuchung möglicher Schwachstellen in der Behördenstruktur und -organisation der Arbeitsschutz-, Gesundheits- und Umweltverwaltung im Fall ENVIO/ Dortmunder Hafen“ [1]

und

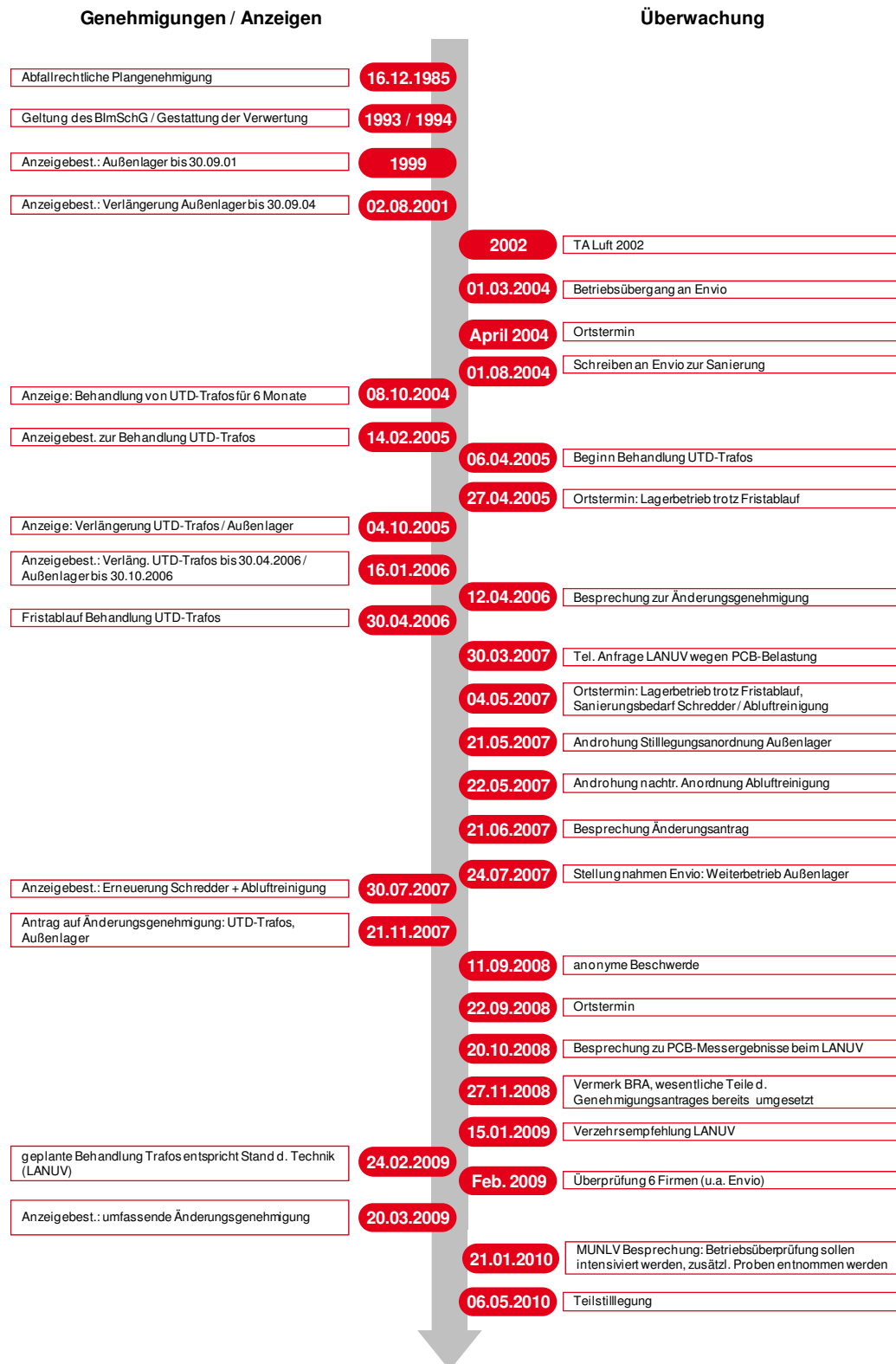


- „Der Fall ENVIO / Dortmunder Hafen - Klärung weiterer Fragestellungen mit immissionsschutzrechtlichem und abfallwirtschaftlichem Hintergrund“ [2]

sind als Anlagen 1 und 2 diesem Bericht beigelegt. Der hier vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse und die Schlussfolgerungen aus Sicht der beiden Ressorts zusammen.

Detaillierte Ausführungen und Informationen über die Ergebnisse der behördlichen Ermittlungen und des behördlichen Vorgehens sind den öffentlich über die Internetseite des Landtags NRW zugänglichen Berichten und Antworten der Landesregierung zum Fall PCB in Dortmund zu entnehmen, die auch im Quellenverzeichnis zu diesem Bericht im Einzelnen aufgeführt sind.

Die nachfolgende chronologische Darstellung gibt einen Überblick über relevante Vorgänge im Zusammenhang mit der Firma ENVIO, die in den Kapiteln 3.3 bis 3.6 behandelt werden. Zusätzlich wird in Kapitel 3.2 auf weitere Beschwerden vom 18.01. und 17.03.2010 eingegangen.





## 2. Gegenstand der Prüfung / Kernfragen

Bei den Anlagen der Firma ENVIO zur Behandlung von PCB-haltigen Abfällen handelt es sich um nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) genehmigungsbedürftige Anlagen.

Die Einhaltung umwelt- und arbeitsschutzrechtlicher Pflichten hat vorrangig der Betreiber von Anlagen zu verantworten. Den Behörden kommt die Pflicht zur Sicherstellung der Einhaltung von gesetzlichen Anforderungen im Rahmen von Zulassungsentscheidungen und zur Überwachung der Pflichten als Betreiber bzw als Arbeitgeber zu. Für die vorliegende Bewertung wurde geprüft, ob die zuständigen Behörden ihre Aufgaben recht- und zweckmäßig wahrgenommen haben und ob strukturelle oder organisatorische Mängel bei den einzelnen Behörden bzw. in der Kommunikation der Behörden untereinander vorlagen. Folgende Fragen wurden eingehend geprüft:

### Mögliche Schwachstellen in der Behördenstruktur und -organisation:

1. Haben strukturelle oder organisatorische Mängel bei den zuständigen Behörden zu einer verzögerten Ermittlung geführt?
2. In der vergangenen Legislaturperiode wurde die Umweltverwaltung umfassend umstrukturiert. Inwieweit haben sich die Veränderungen auf die praktische Aufgabenerfüllung bei den Aufsichts-/Überwachungsbehörden im Fall ENVIO ausgewirkt?
3. Während der letzten Legislaturperiode gab es ebenfalls Veränderungen bei der Arbeitsschutzverwaltung. Unter anderem wurden die ehemals eigenständigen Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz aufgelöst und in die Bezirksregierungen eingegliedert. Inwieweit haben sich die Veränderungen auf die praktische Aufgabenerfüllung im Fall ENVIO bei den Aufsichts- / Überwachungsbehörden ausgewirkt?
4. Wie haben sich die unterschiedlichen Behördenzuständigkeiten aus den verschiedenen Bereichen wie Gesundheit, Arbeitssicherheit und Umweltschutz auf die Aufgabenerfüllung im Fall ENVIO bei den Behörden ausgewirkt?
5. Ist die qualitative und quantitative Personalausstattung bei den Behörden zur Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben im Fall ENVIO ausreichend?



6. Sind die Mittel für die technische Ausstattung der Behörden sowie für die Durchführung der erforderlichen Überwachungsmaßnahmen im Fall ENVIO ausreichend?
7. Welche organisatorischen und strukturellen Optimierungsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen Behörden sowie im generellen Behördenaufbau können im Fall ENVIO aufgezeigt werden?
8. Können etwa festgestellte Mängel im Fall ENVIO durch rechtliche Vorgaben verhindert werden?

#### Genehmigung und Überwachung durch die zuständigen Behörden

9. ENVIO hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Änderungen des Betriebs der Anlage angezeigt. Hätten eine oder mehrere der Änderungen, die im Zeitraum von 1997 bis 2007 angezeigt wurden, der Genehmigung gemäß § 16 BImSchG bedurft?
10. ENVIO hat Änderungen des Betriebes der Anlage ohne Genehmigung vorgenommen bzw. angezeigte aber befristete Änderungen trotz Fristablauf weiter betrieben. Hätte der insoweit illegale Betrieb festgestellt werden müssen bzw. die Anlage nach Feststellung des ungenehmigten Betriebs zumindest teilweise stillgelegt werden müssen?
11. War die Vor-Ort Überwachung durch Umwelt- und Arbeitsschutzbehörden hinsichtlich Art und Umfang geeignet und zweckmäßig?
12. Waren die Immissionsuntersuchungen zur Ursachenermittlung geeignet und zweckmäßig und wurden die Ergebnisse ausreichend kommuniziert?
13. Wurde Beschwerden in geeigneter und zweckmäßiger Weise durch die Umwelt- und Arbeitsschutzbehörden nachgegangen?
14. Wie wurde kontrolliert, ob die Entfernung des PCB's von den Metallblechen, die an Dritte veräußert wurden, erfolgreich war ("PCB-Freiheit" von Metallblechen)?
15. Hätten im Rahmen der Abfallstromkontrolle (Entsorgungsnachweise, Begleitscheine, Notifizierungen) Hinweise auf einen nicht ordnungsgemäßen Betrieb der ENVIO-Anlage gefunden werden können?
16. Ist im Rahmen der Kontrolle bei internationalen Abfalltransporten bei der Zustimmung zum Import von PCB-haltigen Kondensatoren



aus Kasachstan eine besondere Prüfung erfolgt? Lagen Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer solchen intensiveren Prüfung vor?

17. Mit der Entsorgungsfachbetriebsverordnung wurden im Jahr 1996 Überwachungsaufgaben von den Behörden auf privatrechtlich organisierte Sachverständige und technische Überwachungsorganisationen verlagert. Lassen sich aus der Bewertung des Falles ENVIO Empfehlungen für eine Fortentwicklung der Entsorgungsfachbetriebsverordnung ableiten?
18. Wurden die Aufgaben im Bodenschutz in Art und Umfang sachgerecht wahrgenommen?
19. Wurden die Aufgaben im Bereich der Umweltmedizin in Art und Umfang sachgerecht wahrgenommen?

Aufgrund der Zuständigkeitsregelungen sind bzw. waren insbesondere die Bezirksregierung Arnsberg, das Staatliche Umweltamt Hagen, das Staatliche Amt für Arbeitsschutz Dortmund, die Stadt Dortmund, die Stadt Hagen Umweltamt (als gemeinsame untere Umweltschutzbehörde der Städte Bochum, Dortmund und Hagen), das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (LANUV), die Landesanstalt für Arbeitsschutz (LAfA) und das Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (LIGA) involviert, deren Aufgabe die Umsetzung und der Vollzug des anzuwendenden Fachrechts bzw. die Beratung und Bereitstellung von Fachinformationen für die Vollzugsbehörden ist.

Hinsichtlich der strukturellen und organisatorischen Gesichtspunkte sind auch die beiden Ministerien (MKULNV und MAIS) angesprochen. Auch ist es Aufgabe der Ministerien als oberste Fachaufsichtsbehörden durch Regelungen (Verwaltungsvorschriften, Erlasse etc.) für einen sachgerechten Vollzug zu sorgen.

Eine Darstellung der Zuständigkeiten im Bereich der unterschiedlichen, in diesen Fall involvierten Fachbereiche ist als Anlage 3 beigefügt.



### 3. Ergebnisse und Bewertung

#### 3.1 Ergebnisse der Struktur- und Organisationsuntersuchung<sup>1</sup>

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) und das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) haben die Firma Prognos AG beauftragt, im Rahmen eines Gutachtens [1] zu prüfen und zu bewerten, inwieweit Defizite im Behördenhandeln mit für den Fall ENVIO verantwortlich waren. Insbesondere hat Prognos die in Kapitel 2 dieses Berichts aufgeführten Fragen zur Behördenstruktur und –organisation untersucht. Darüber hinaus sollten Vorschläge und Empfehlungen für organisatorische und strukturelle Optimierungen – ggfs. auch durch rechtliche Vorgaben- aufgezeigt werden.

Die wesentlichen Ergebnisse dieses Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

##### Verwaltungsstruktur, Organisation, Zuständigkeiten, Kommunikation

In den letzten Jahren sind mehrfach Änderungen der Zuständigkeiten erfolgt. Insgesamt war sowohl vor als auch nach der Verwaltungsstrukturreform der Jahre 2007/2008 eine Vielzahl von Behörden im Sinne einer funktionalen Aufgabenteilung für unterschiedliche Belange zuständig. Die Zuständigkeiten im Fall ENVIO waren jedoch immer rechtlich klar umrissen.

Sowohl für den Bereich Abfallwirtschaft /Immissionsschutz der Bezirksregierung Arnsberg als auch im Bereich der Arbeitsschutzverwaltung im Bereich der Bezirksregierung Arnsberg hatte die Verwaltungsstrukturreform im Ergebnis keine relevanten Auswirkungen auf den Fall ENVIO. Die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit des Arbeitsschutzes mit dem Bereich Abfallwirtschaft /Immissionsschutz sind durch die neue Struktur aus Sicht der Mitarbeiter/-innen sogar erleichtert worden.

Die wissenschaftliche Arbeitslogik des LANUV, das auf Aufforderung anderer Behörden beratend tätig wird, stand im Gegensatz zu der eher pragmatischen, betriebsfokussierten Arbeitslogik anderer am Fall beteiligten Behörden.

Da es für die Umweltbehörden keinen geregelten Automatismus hinsichtlich der Einbeziehung des MKULNV z. B. bei Grenzwertüber-

---

<sup>1</sup> Siehe Fragen 1-7 in Kapitel 2



schreitungen gibt, obliegt es den Vollzugsbehörden, das Ministerium zu informieren.

Das MAIS als oberste Landesbehörde für den Arbeitsschutz übt die Steuerungsfunktion über die Bezirksregierungen aus. Es ist aber in Beschwerden nur eingebunden, falls diese an das Ministerium selbst gerichtet werden.

Das LIGA.NRW wurde in die Aufklärung eines Arbeitsschutzproblems einbezogen, das unabhängig von der Suche nach der Quelle des PCB-Emittenten im Dortmunder Hafen zu sehen ist und separat bearbeitet wurde. Das LIGA.NRW und die Bezirksregierung (Dezernat 56) haben einen unangekündigten Besuch durchgeführt, der zur Aufdeckung weiterer arbeitsschutzrechtlicher Probleme beitrug.

Die an dem Fall beteiligten Behörden innerhalb des Arbeits- bzw. Umweltschutzes waren mit Ausnahme des LIGA.NRW, das erst im März 2010 beigezogen wurde, jeweils frühzeitig über die relevanten Vorgänge informiert. Somit erfolgte zwar über die Vorgänge zu ENVIO eine regelmäßige Information aller Beteiligten, die Kommunikation zwischen den am Fall beteiligten Behörden wurde jedoch durch unterschiedliche Arbeitsweisen/-kulturen erschwert.

Die Vielzahl der formellen Zuständigkeiten wirkte sich insgesamt nachteilig auf eine federführende Prozessverantwortung aus, so dass eine behördenübergreifende Verantwortung für die Bearbeitung des Falles ENVIO nicht zu erkennen war. Eine federführende Steuerung und Koordination der einzelnen Aktivitäten hätte den Fall möglicherweise früher klären können.

### Personal

Die Personalkapazität in den für den Fall ENVIO zuständigen Behörden ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. So hat die Zahl der Planstellen der Umweltverwaltung im jetzigen Gebiet der Bezirksregierung Arnsberg seit dem Jahr 2000 um 33 % abgenommen. Ähnlich stellt sich die Situation in der Arbeitsschutzverwaltung dar. Die Planstellenzahl nahm hier seit dem Jahr 2000 um 43 % ab, gleichzeitig kamen neue und erweiterte Aufgaben hinzu.

Der Stellenabbau führt schon seit einigen Jahren zu einer Priorisierung von fristgebundenen Aufgaben, wie z.B. Genehmigungen. Die Überwachung rückt dadurch in den Hintergrund und wird im Wesentlichen nur noch anlassbezogen ausgeführt. Somit hat die Personalsituation ein



frühzeitiges Aufdecken des Falles ENVIO durch anlassunabhängige Kontrollen erschwert.

### **Fazit**

- Das unzweckmäßige Behördenhandeln ist systemisch bedingt. Vordringlich sind grundlegende Probleme in der Verwaltung, die durch die Verwaltungsstrukturreform nicht verändert worden sind, mit dafür verantwortlich, dass der nicht genehmigungskonforme Betrieb bei ENVIO im Rahmen der Überwachung nicht auffiel und dass die Suche nach der PCB-Quelle nicht zügig genug vorangetrieben wurde.
- Der Abbau der Personalressourcen, die Art der Überwachung, die Auswirkungen des Anzeigeverfahrens und der Umgang mit Beschwerden führten dazu, dass das nicht genehmigungskonforme Handeln der Firma ENVIO nicht erkannt wurde.
- Hinzu kommt die fehlende Übersetzung zwischen Verwaltungs- und Vollzugslogiken, die die Suche nach der PCB-Quelle im Dortmunder Hafen in die Länge zog, weil keine Behörde alleine fähig war, die Verbindung zwischen dem Betrieb ENVIO und den PCB-Werten herzustellen.

Das Umwelt- und Arbeitsministerium werden daher

- die Kommunikation innerhalb und zwischen den Behörden verbessern,
- das Bewusstsein bei den Behörden für eine Gesamtverantwortung über die engen Zuständigkeitsbereiche hinaus stärken,
- die Fachkompetenz der Behörden verbessern, u.a. durch gezielte Fortbildungsangebote.

Das Umweltministerium wird darüber hinaus

- die Empfehlungen des Gutachters in die Überlegungen für eine eigenständige und schlagkräftige Umweltverwaltung einbeziehen, und
- sich dafür einsetzen, dass eine erste Personalaufstockung in der Umweltverwaltung in 2011 erfolgt.



Das Arbeitsministerium wird darüber hinaus

- jedes Jahr mit den Regierungspräsidenten/innen Zielvereinbarungen zu wichtigen Themen des Arbeitsschutzes abschließen, um ein landesweit einheitliches Verwaltungshandeln mit einheitlich hohem Qualitätsstandard zu erreichen,
- für den Haushalt 2012 das erforderliche zusätzliche Personal anmelden und
- die Empfehlungen des Gutachters in die laufenden Überlegungen zur Wiederherstellung eines einheitlichen Arbeitsschutzes einbeziehen.



### 3.2 Arbeitsschutz

Die behördlichen Zuständigkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes sind in Anlage 3 beschrieben.

Für die Überwachung der Einhaltung der bundesstaatlichen Arbeitsschutzvorschriften ist in NRW seit dem 01.01.2007 die Arbeitsschutzverwaltung (Dezernate 55 und 56 der Bezirksregierungen) zuständig. Die Arbeitsschutzverwaltung hat nach § 21 Arbeitsschutzgesetz die Aufgabe, die Funktionsfähigkeit des betrieblichen Arbeitsschutzsystems zu überwachen und die Arbeitgeber und Beschäftigten bei der Erfüllung ihrer Arbeitsschutzaufgaben zu informieren und zu beraten.

Das Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit (LIGA) berät u.a. die Bezirksregierungen auf Anfrage bei der Ausübung ihrer Tätigkeit. Wie die Beratung im medizinischen Arbeitsschutz erfolgt, ist mit dem Konzept „Beratungsleistung medizinischer Arbeitsschutz“ zwischen dem LIGA und den Bezirksregierungen vereinbart worden.

Außerdem ist LIGA im Berufskrankheitenverfahren die für den medizinischen Arbeitsschutz zuständige Stelle in NRW. Somit führt LIGA als staatliche Stelle die Qualitätssicherung der Tätigkeit der Unfallversicherungsträger im Berufskrankheitenverfahren durch.

Zwischen der damaligen Landesanstalt für Arbeitsschutz (heute LIGA), dem Landesverband Rheinland-Westfalen der gewerblichen Berufsgenossenschaften und dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW besteht eine „Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei Feststellungsverfahren über Berufskrankheiten ...“.

Neben dem staatlichen Arbeitsschutz existiert auch der Arbeitsschutz der durch Arbeitgeberbeiträge finanzierten gesetzlichen Unfallversicherungsträger (UVT) auf Grundlage des Sozialgesetzbuches VII (SGB VII). Die UVT haben neben dem Versicherungsschutz die präventive Aufgabe, mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhindern. Sie überwachen und beraten die Betriebe in allen Fragen des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit und arbeiten eng mit den staatlichen Aufsichtsbehörden zusammen. Das Land hat keine Fach- und Rechtsaufsicht gegenüber bundesunmittelbar tätigen Berufsgenossenschaften.

Alle Unternehmen sind Pflichtmitglieder eines UVT. Für die Firma Envio ist die zuständige Berufsgenossenschaft die BG Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse (BG ETEM).



### 3.2.1 Beteiligung des Arbeitsschutzes im Rahmen von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren

In Rahmen der für die Anlagen der Firma Envio durchgeführten Genehmigungsverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz hat der Arbeitsschutz die Antragsunterlagen daraufhin geprüft, ob Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage entgegenstehen. Um die mit dem Betrieb der Anlage verbundenen Gefährdungen aus Sicht des Arbeitsschutzes zu minimieren, wurden Nebenbestimmungen als Auflage in den Bescheid aufgenommen. Unter anderem wurden im Hinblick auf mögliche Einwirkungen von PCB arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen vorgeschrieben.

1996 wurde das Bundesimmissionsschutzgesetz geändert mit der Folge, dass die Änderung einer bestehenden genehmigten Anlage nur dann einer Genehmigung bedarf, wenn die Änderung nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben kann. Auswirkungen einer Änderung auf den Arbeitsschutz sind für die Entscheidung, ob eine Genehmigung erforderlich ist, nicht zu berücksichtigen. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit von Änderungen einer Anlage im Rahmen eines Anzeigeverfahrens ausgeweitet. Im Anzeigeverfahren muss der Betreiber für den Arbeitsschutz relevante Auswirkungen der Änderung nicht darlegen.

Da es im Anzeigeverfahren keinen Bescheid gibt, können auch keine Arbeitsschutzmaßnahmen durch Nebenbestimmungen verbindlich vorgegeben werden. Arbeitsschutzrechtliche Belange müssen durch selbstständige Anordnungen nach dem jeweiligen Fachrecht erlassen werden. Eine Anordnung setzt Anhaltspunkte für einen tatsächlichen Gesetzesverstoß voraus und ist deshalb schwieriger durchzusetzen als eine Nebenbestimmung. Die Ausweitung des Instruments der Anzeige hat somit zur Folge, dass der präventive Arbeitsschutz im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens auf einen reaktiven Arbeitsschutz im Rahmen der arbeitsschutzrechtlichen Überwachung der Betriebe verlagert wird. Aufgrund von Personalreduzierung im Bereich des Arbeitsschutzes war eine Intensivierung der Überwachungstätigkeit nicht möglich.

Die Firma Envio hat intensiv von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Änderungen an der Anlage **anzuzeigen**. Der Arbeitsschutz wurde daher in der Regel erst im Nachhinein über eine Änderung der Anlage informiert. Da der Betreiber keine neue Genehmigung beantragt hat, konnte der Arbeitsschutz nicht präventiv durch zusätzliche Nebenbestimmungen im Rahmen einer Genehmigung auf möglicherweise geänderte Gefährdungspotentiale reagieren. Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen als Grundlage für eine Anordnung lagen dem Arbeitsschutz nicht vor.

Im Rahmen eines Anzeigeverfahrens hat die Umweltbehörde die BG Feinmechanik und Elektrotechnik (jetzt BG ETEM) und die Maschinen-



und Metallbau BG zum Stand der verwendeten Anlagen und Arbeitsverfahren um Stellungnahme gebeten. Von dort wurde eine positive Stellungnahme abgegeben. Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden wurden nicht beteiligt.

### **3.2.2 Überwachungsaufgaben**

Die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften wird in NRW von den staatlichen Arbeitsschutzbehörden überwacht.

Generelle Vorgaben zur regelmäßigen Überwachung bestimmter Betriebe bestehen für die Arbeitsschutzverwaltung nicht.

Als Folge der angespannten Personalsituation gibt es keine regelmäßigen Kontrollen. Überwachung wird fast ausschließlich anlassbezogen durchgeführt. Hauptanlässe sind dabei schwere Unfälle sowie Beschwerden.

So kann etwa die Einhaltung der Pflichten des Arbeitgebers (Betreibers) oftmals nur durch eine Prüfung anhand vorliegender Unterlagen, nicht aber durch eine Kontrolle der tatsächlichen Arbeitssituation vor Ort erfolgen.

Neben dem staatlichen Arbeitsschutz überwachen und beraten die UVT im Rahmen ihres gesetzlichen Präventionsauftrages die Betriebe. In NRW besteht zwischen den Arbeitsschutzbehörden und den UVT eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit beider Aufsichtsdienste. Derzeit gibt es nur in Einzelfällen den Austausch von Daten zwischen den Berufsgenossenschaften und dem staatlichen Arbeitsschutz. Institutionalisierte Prozesse bestehen bisher nur im Rahmen der Programme der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie. Im Übrigen sind die Prozesse zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit verbesserungsbedürftig.

Die Firma Envio hatte ein zertifiziertes Qualitäts- und Umweltschutzmanagement und war anerkannter Recyclingbetrieb. Insbesondere im Qualitätsmanagement nach EN-ISO 9001 sind explizit auch behördliche Anforderungen, dass heißt auch solche zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer, zu berücksichtigen. Die Firma Envio stand somit nicht im Focus behördlicher Überwachungsmaßnahmen.

Der Arbeitsschutzverwaltung lagen auch keine Hinweise der Berufsgenossenschaft vor, die staatliche Überwachungsmaßnahmen erforderlich gemacht hätten.

Insoweit wurden nur aufgrund von Beschwerden Überwachungsmaßnahmen eingeleitet.



### 3.2.3 Bearbeitung von Beschwerden

Die damals zuständige Berufsgenossenschaft Feinmechanik und Elektrotechnik hat aufgrund einer an sie gerichteten Beschwerde Arbeitsschutzmaßnahmen beim Umgang mit PCB bei der Firma ABB als Vorgängerin der Firma Envio im Jahr 2003 untersucht. Die Berufsgenossenschaft hat im Rahmen eines Berufskrankheitenverfahrens die Untersuchung von Beschäftigten auf PCB veranlasst. Eine Information des Staatlichen Amtes für Arbeitsschutz Dortmund, jetzt Bezirksregierung Arnsberg, erfolgte nicht.

Der Betriebsrat von ABB war in der Angelegenheit beteiligt, hat sich aber ebenfalls nicht an die staatliche Arbeitsschutzaufsicht gewandt.

Es sind insgesamt drei weitere Beschwerden zu Envio aktenkundig die u.a. auch Aspekte des Arbeitsschutzes betreffen.

#### Zur Beschwerde vom 15.09.2008:

Schwerpunkt der Beschwerde in Bezug auf den Arbeitsschutz war der Umgang mit PCB im Betrieb und die damit verbundenen Gefahren für die Arbeitnehmer.

Hier wurden insbesondere folgende Punkte genannt:

- Unzureichende Information der Arbeitnehmer über die Gefahren im Umgang mit PCB
- Unzureichender Schutz der Arbeitnehmer durch Schutzkleidung bzw. Schutzausrüstung verbunden mit fehlender Kontrolle der Schutzausrüstung
- Mängel bei den Gesundheitsuntersuchungen

Im Zusammenhang mit einer geplanten Besprechung zum laufenden Genehmigungsverfahren am 22.09.2008 konnten die Beschwerdepunkte zum Arbeitsschutz durch die Einsicht der hierfür vorgeschriebenen Dokumente (Liste der Teilnehmer an den durchgeführten Unterweisungen nach Gefahrstoffrecht und Bescheinigungen über die Vorsorgeuntersuchungen nach G17 „Tetrachlorethen“ sowie PCB) aus Sicht der Bezirksregierung entkräftet werden. Bei der Überprüfung des Einsatzes von persönlichen Schutzausrüstungen Vor-Ort wurden keine gravierenden Beanstandungen festgestellt. Mit Stellungnahme vom 01.10.2008 zu den angesprochenen Punkten bestätigt die Firma Envio die Einhaltung der besprochen Arbeitsschutzmaßnahmen.

#### Zur Beschwerde vom 18.01.2010:

In der Beschwerde wurden keine konkreten Punkte zu Mängeln des Arbeitsschutzes genannt.

Aufgrund der Beschwerde erfolgte am 22.01.2010 eine unangekündigte Teilüberprüfung durch Mitarbeiter des Arbeitsschutzes der Bezirksregierung. Hierbei wurden folgende Mängel gefunden:



- Mängel in der Gefährdungsbeurteilung,
- Unzureichende Wartung der PER- Gaswarnanlage,
- nicht regelmäßige Überprüfung der Lüftungsanlage in Halle I,
- Mängel bei der Benutzung von Atemschutzmasken,
- fehlender Arbeitsschutzausschuss.

Mit Revisionsschreiben vom 16.02.2010 wurde die Firma aufgefordert die veranlassten Maßnahmen bis zum 01.04.2010 schriftlich mitzuteilen. Am 30.03.2010 erfolgte eine weitere Überprüfung aufgrund einer Beschwerde vom 17.03.2010.

#### Zur Beschwerde vom 17.03.2010:

In der Beschwerde wurden zahlreiche konkrete Hinweise auf erhebliche Arbeitsschutzmängel gegeben. Der Beschwerdeführer teilte gleichzeitig mit, dass sein Blut stark erhöhte PCB Konzentrationen aufweist.

Es erfolgte eine nicht angekündigte Betriebsbesichtigung am 30.03.2010 unter Beteiligung von Gewerbeärzten des LIGA, in der sich die konkreten Hinweise des Beschwerdeführers bestätigten. Die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel wurden Vor- Ort mit den Verantwortlichen besprochen. Insbesondere wurde ein Bio- Monitoring der Beschäftigten auf PCB im Blut gefordert. Mit Revisionschreiben vom 22.04.2010 wurde die Firma aufgefordert die veranlassten Maßnahmen bis zum 06.05.2010 schriftlich mitzuteilen.

Am 05.05.2010 erfolgte die Teilstilllegung und am 20.05.2010 die Gesamtstilllegung verbunden mit dem Verbot zur Beschäftigung von Arbeitnehmern.

Vom staatlichen Arbeitsschutz wird den Beschwerden eine große Bedeutung beigemessen. Dabei geht die Behörde zunächst davon aus, dass die Beschwerden überwiegend berechtigt sind. Es existieren keine Festlegungen, wie Kontrollen aufgrund von Beschwerden zu erfolgen haben und mit welcher Kontrolltiefe sie durchzuführen sind. Darüber hinaus gibt es keine Vorgaben, inwieweit vom Beschwerdeführer angesprochene Sachverhalte unabhängig vom Betreiber überprüft werden müssen. Es gibt derzeit keinen systematischen Prozess, wie Beschwerden erfasst und bearbeitet werden. Beschwerden sollen in der Regel unangekündigt überprüft werden. Für das Unternehmen sollte der wahre Anlass der Überprüfung nicht erkennbar sein.

Die Bearbeitung der zwei Beschwerden im staatlichen Arbeitsschutz im Jahre 2010 hat maßgeblich zur Aufdeckung des illegalen Betriebs der Anlage der Firma Envio beigetragen.



### 3.2.4 Beteiligung im Berufskrankheitenverfahren (BK-Verfahren)

Bis Frühjahr 2009 übersandten die Unfallversicherungsträger dem LIGA.NRW in allen Berufskrankheitenfällen nach Abschluss ihrer Ermittlungen die entscheidungsreifen Aktenunterlagen, um dem LIGA.NRW Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Nach Eingang der Unterlagen wurden in allen Fällen Name, Vorname und Geburtsdatum der betroffenen Person registriert.

Da auch beim LIGA in den letzten Jahren ein erheblicher Personalabbau stattgefunden hat, gibt das LIGA.NRW nur noch stichprobenartig je nach Schwerpunktsetzung ihres Arbeitsprogramms eine gewerbeärztliche Stellungnahme ab.

Zur Prozessoptimierung der Beteiligung des LIGA.NRW am BK-Verfahren sind die Unfallversicherungsträger mit Datum vom 19. März 2009 schriftlich gebeten worden, künftig das LIGA.NRW bei Einleitung eines BK-Verfahrens durch Übersendung der verfahrensauslösenden Unterlagen zu beteiligen. Die Registrierung erfolgt weiterhin wie oben beschrieben. Das LIGA.NRW bittet in den Fällen, in denen eine gewerbeärztliche Stellungnahme beabsichtigt ist, nach Abschluss der Ermittlungen um Übersendung der entscheidungsreifen Unterlagen zur gewerbeärztlichen Stellungnahme. Besonders durch die letztgenannte Verfahrensänderung wird der gesetzliche Auftrag der umgehenden Information der für den medizinischen Arbeitsschutz zuständigen Stelle sichergestellt.

Das LIGA.NRW speichert im Rahmen seiner Mitwirkung im BK-Verfahren Name, Vorname und Geburtsdatum des Versicherten, nicht aber die Namen der Firmen, bei der der Versicherte im Laufe seines Arbeitslebens beschäftigt war. Hintergrund ist, dass das BK-Verfahren für sich genommen nicht dem Erkenntnisgewinn über die Arbeitsschutzsituation in einem einzelnen Betrieb zum Ziel hat, sondern der Qualitätssicherung der Tätigkeit der UVT dient. Daher besteht für das LIGA.NRW keine Möglichkeit der rückwirkenden Verknüpfung eines individuellen BK-Falles mit einem Arbeitgeber oder umgekehrt.



### 3.2.5 Erkenntnisse aus dem Fall ENVIO aus der Sicht des Arbeitsschutzes

- Eine Beteiligung des Arbeitsschutzes im Anzeigeverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz ist rechtlich nicht vorgesehen.
- Eine anlassunabhängige Überwachung der Betriebe durch die Arbeitsschutzverwaltung findet mangels Personal kaum noch statt. So kann oftmals die Einhaltung der Pflichten des Arbeitgebers (Betreibers) nur durch eine Prüfung anhand vorhandener Unterlagen, nicht aber durch eine Kontrolle der tatsächlichen Arbeitssituation vor Ort erfolgen.
- Die Überprüfung der Beschwerde vom 15.09.2008 fand im Rahmen einer geplanten Besprechung zum laufenden Genehmigungsverfahren statt. Dies war nicht zweckmäßig.
- Ein Informationsaustausch zwischen Arbeitsschutzbehörde und Berufsgenossenschaft über Erkenntnisse aus den jeweiligen Überwachungstätigkeiten fand nicht statt.
- Im LIGA.NRW erfolgt insbesondere wegen fehlenden Personals keine betriebsbezogene Auswertung der Daten aus den Berufskrankheitenverfahren.

Das Arbeitsministerium wird

- ein risikobasiertes Überwachungskonzept für den Arbeitsschutz erarbeiten,
- unter Beteiligung der Bezirksregierungen ein landeseinheitliches Beschwerdemanagement erarbeiten, mit dem alle eingehenden Beschwerden geprüft werden,
- jedes Jahr mit den Regierungspräsidentinnen und -präsidenten Zielvereinbarungen zu wichtigen Themen des Arbeitsschutzes abschließen, um ein landesweit einheitliches Verwaltungshandeln mit einheitlich hohem Qualitätsstandard zu erreichen,
- für den Haushalt 2012 das erforderliche zusätzliche Personal anmelden,
- die Empfehlungen des Gutachters in die laufenden Überlegungen zur Wiederherstellung eines einheitlichen Arbeitsschutzes einbeziehen.



### 3.3 Immissionsschutz

Die behördlichen Zuständigkeiten im Bereich des Immissionsschutzes sind in Anlage 3 beschrieben.

#### 3.3.1 Überprüfung und Bewertung der Änderungsanzeigen nach § 15 BImSchG<sup>2</sup>

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) unterscheidet zwischen Änderungen einer Anlage, die lediglich anzeigebedürftig nach § 15 BImSchG sind und solchen Änderungen, die einer Änderungsgenehmigung nach § 16 BImSchG bedürfen. Rechtlich handelt es sich dabei um die Frage der formellen Rechtmäßigkeit einer Anlage. Diese ist von der Frage der materiellen Rechtmäßigkeit, also der Genehmigungsfähigkeit der Änderung, zu unterscheiden.

Im Zeitraum von 1997 bis 2007 wurden von der Firma ENVIO neun Änderungsanzeigen eingereicht und von der Überwachungsbehörde bestätigt. Die wichtigsten Genehmigungen und Anzeigen sind in der Abbildung auf Seite 7 in Kapitel 1 aufgeführt. Hierbei sind zwei Bereiche genauer zu betrachten: Zum einen die befristete Annahme und Behandlung von Transformatoren aus der Untertagedeponie Herfa-Neurode (UTD-Trafos) im sogenannten Probetrieb, zum anderen die befristete Errichtung und Betrieb der Betriebseinheit (BE) 16 (Außenlager)<sup>3</sup>.

Rechtlicher Prüfungsmaßstab für die Entscheidung, ob eine Änderung anzeigespflichtig oder genehmigungsbedürftig ist, ist § 16 Abs. 1 BImSchG. Danach ist für eine Änderung eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich, wenn durch sie nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können, diese für die Prüfung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG erheblich sein können und diese nachteiligen Auswirkungen nicht offensichtlich gering sind.

Die Prüfung erfolgt anhand der vom Betreiber vorgelegten Anzeigeunterlagen. Gemäß § 15 Abs. 1 BImSchG ist die Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage, sofern eine Genehmigung nicht beantragt wird, der zuständigen Behörde schriftlich anzuzeigen, wenn sich die Änderung auf Schutzgüter auswirken kann (positiv oder negativ). Die

---

<sup>2</sup> Vgl. Frage 9 in Kapitel 2

<sup>3</sup> Vgl. zu der Lage der Betriebseinheiten Abbildung 5 des Gutachtens [2], S.6.



zuständige Behörde hat unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Eingang der Anzeige und der erforderlichen Unterlagen, zu prüfen, ob die Änderung einer Genehmigung bedarf. Bei der Frage, ob durch eine Änderung im Vergleich zum bisherigen Betrieb nachteilige Änderungen vorliegen können, ist auf die bisherige tatsächliche legale Betriebsweise abzustellen.

### **a) Anzeige der befristeten Behandlung der UTD-Transformatoren**

Mit Anzeige vom 08.10.2004 hat die Firma ENVIO die befristete Demontage und Behandlung von UTD-Trafos angezeigt. Die Änderung war auf sechs Monate Behandlungsdauer und auf max. 1000 t beschränkt. Mit weiterer Anzeige vom 04.10.2005 wurde die Verlängerung dieses sogenannten Probetriebes bis zum 30.04.2006 angezeigt.

Die fachaufsichtliche Prüfung kommt zu dem Ergebnis, dass für die angezeigte Änderung die Durchführung eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens erforderlich gewesen wäre. Dies ergibt sich bei beiden Anzeigen bereits aus der Erhöhung der Abfallmenge des PCB-haltigen Bindemittels aufgrund der angezeigten geänderten Betriebsweise. Es lagen insofern gegenüber der bisherigen Betriebsweise nachteilige Auswirkungen vor, die nicht offensichtlich gering waren. Die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens wurde auch nicht dadurch entbehrlich, dass für das PCB-haltige Bindemittel bereits ein Entsorgungsnachweis in erforderlicher Menge vorlag und die Änderung genehmigungsfähig war.

Auch in Bezug auf mögliche diffuse Emissionen durch die Behandlung in der Halle kommt die fachaufsichtliche Prüfung zu dem Ergebnis, dass ein Genehmigungsverfahren erforderlich gewesen wäre. Im Rahmen des angezeigten befristeten sogenannten Probetriebes sollten die belasteten UTD-Transformatoren zunächst in der Halle zerlegt und die PCB-belasteten Bindemittel mit einem Industriestaubsauger erfasst werden. In den vom Betreiber vorgelegten Antragsunterlagen fehlen insbesondere Aussagen zu den Auswirkungen der geänderten Verfahrensweise hinsichtlich der möglichen Emissionen von PCB. Es konnte daher im Anzeigeverfahren nicht umfassend beurteilt werden, ob ein Austrag von PCB auf dem Luftpfad (z.B. über diffuse Emissionen aus den Hallenöffnungen) erfolgen konnte und ob dies zu relevanten Beeinträchtigungen der Nachbarschaft führen konnte. Diese Fragen werden aus den vorliegenden Unterlagen nicht beantwortet und hätten entweder die Vorlage weiterer Unterlagen erfordert oder im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens geklärt werden müssen.



An dieser Einschätzung ändern auch die im Rahmen des zweiten Anzeigeverfahrens seitens der Überwachungsbehörde eingeholten Stellungnahmen der Berufsgenossenschaften BGFE und MMBG nichts. Zwar lässt eine positive arbeitschutzrechtliche Bewertung von vergleichbaren Sachverhalten in der Regel den Schluss darauf zu, dass es außerhalb der Halle nicht zu schädlichen Umwelteinwirkungen kommen kann. Den positiven Stellungnahmen der Berufsgenossenschaften kann im vorliegenden Fall jedoch nicht entnommen werden, dass eine sachgerechte Prüfung und Bewertung des Sachverhalts stattgefunden hat. Die Immissionsschutzbehörde konnte allein aufgrund dieser Stellungnahmen nicht von weiteren immissionsschutzrechtlichen Bewertungen absehen.

Plausibel erscheint auch die Aussage des Gutachters (vgl. Anlage 2), die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens bereits in 2005 hätte zu einer Reduzierung der diffusen Emissionen außerhalb der Halle geführt, wobei jedoch der Umfang der Reduzierung nachträglich nicht bestimmt werden kann. Die im späteren Genehmigungsverfahren geforderten Maßnahmen, wie eine Demontageanlage mit Kran und Drehvorrichtung sowie Maßnahmen zur Änderung der Absaugung des Bindemittels und zur Abluftreinigung hätten zu einer Verringerung der diffusen Emissionen außerhalb der Halle geführt, wenn sie bereits im Jahr 2005 gefordert und umgesetzt worden wären.

Darüber hinaus kommt das Gutachten der Prognos AG [2] noch aufgrund weiterer Erwägungen zu dem Ergebnis, dass die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens erforderlich gewesen wäre.

- **Befristung**

Das Gutachten führt zutreffend aus, dass ein befristeter Probebetrieb nicht dazu dienen darf, Unsicherheiten über mögliche nachteilige Umweltauswirkungen zu klären. Soweit ein sogenannter Probebetrieb im Rahmen einer Anzeige gestattet wird, muss für die Behörde vorab feststehen, dass von der geplanten Betriebsänderung keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen ausgehen können.

Das Gutachten stellt fest, die Anzeige sei nur aufgrund der Befristung des Probebetriebes akzeptiert worden, er habe u.a. dazu gedient, zu verifizieren, welche Auswirkungen durch die Änderung zu erwarten seien. In ihrer schriftlichen Stellungnahme zum Fachgespräch mit dem Gutachter vom 01.02.2011 hat die Bezirksregierung insoweit dargelegt, dass im Rahmen der Prüfung der Anzeige festgestellt wurde, dass durch die Änderung keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen hervorgerufen werden konnten. Die Bezirksregierung führt aber auch aus, dass es übliche behördliche Handhabung bei Probebetrieben sei, den Betrieb zunächst befristet über Anzeige



zu gestatten, um die Verfahrenstechnik und die Auswirkungen des Betriebs zu verifizieren und diese anschließend in ein Genehmigungsverfahren einzubringen.

Es ist daher beabsichtigt, im Rahmen eines klarstellenden Erlasses an die Immissionsschutzbehörden rechtliche Hinweise zur Anwendung der §§ 15 und 16 BImSchG bei sogenannten Probetrieben zu geben (vgl. Schlussfolgerung in Kap. 4).

- TA Luft 2002 als Bewertungsmaßstab  
Nach Auffassung des Gutachtens der Prognos AG (vgl. Anlage 2) konnten die Auswirkungen der geplanten Betriebsänderungen bereits deshalb nicht als offensichtlich gering eingestuft werden, weil die gem. der TA Luft 2002 nach dem Stand der Technik maßgebliche Emissionsbegrenzung als Bewertungsmaßstab nicht ermittelt wurde. Bewertungsmaßstab für die Frage, ob von einer Änderung erhebliche nachteilige Auswirkungen ausgehen können, ist nach unserer Rechtsauffassung jedoch der Vergleich des Anlagenbetriebes nach einer Änderung mit dem legalen Anlagenbetrieb vor der Änderung. Für den bestehenden Anlagenbetrieb galten nach der TA Luft 2002 Sanierungsfristen bis Oktober 2007. Nur für genehmigungsbedürftige Änderungen waren die verschärften Anforderungen der TA Luft 2002 bereits zum Zeitpunkt der Änderungsgenehmigung einzuhalten. Sofern die Voraussetzungen für ein Anzeigeverfahren vorgelegen hätten, wären die Anforderungen der TA Luft 2002 daher noch nicht als Bewertungsmaßstab heranzuziehen gewesen.

**Fazit:**

- Die Entscheidungen des StUA Hagen, die angezeigte befristete Behandlung von UTD-Trafos und deren befristete Verlängerung im Rahmen des § 15 BImSchG zu bestätigen, sind aus fachaufsichtlicher Sicht nicht vertretbar. Das StUA Hagen hat insofern seinen ihm zustehenden Entscheidungsspielraum, ob für die vorliegend geplanten Änderungen eine Anzeige nach § 15 BImSchG ausreichend ist, überschritten. Plausibel erscheint insoweit auch die Aussage des Gutachters (vgl. Anlage 2), die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens bereits in 2005 hätte zu einer Reduzierung der diffusen Emissionen außerhalb der Halle geführt, wobei jedoch der Umfang der Reduzierung nachträglich nicht bestimmt werden kann. Die im späteren Genehmigungsverfahren geforderten Maßnahmen hätten zu einer Verringerung der diffusen Emissionen außerhalb der Halle geführt, wenn sie bereits im Jahr 2005 gefordert und umgesetzt worden wären.



Die fachaufsichtliche Bewertung hat Hinweise darauf ergeben, dass sogenannte Probetriebe im behördlichen Vollzug im Rahmen von Anzeigeverfahren legalisiert werden, obwohl die Auswirkungen des Betriebs noch nicht abschließend festgestellt werden können. Es ist daher beabsichtigt, im Rahmen eines klarstellenden Erlasses an die Immissionsschutzbehörden rechtliche Hinweise zur Anwendung der §§ 15 und 16 BImSchG bei sogenannten Probetrieben zu geben.

#### **b) Anzeige des Außenlagers BE 16**

Mit Anzeige vom 01.07.1999 hat ENVIO erstmalig die befristete Lagerung von 1500 t PCB-belasteter Transformatoren im Außenbereich angezeigt. Mit weiteren Anzeigen wurde die (befristete) Verlängerung dieses Betriebes bis zum 31.10.2006 angezeigt. Im Außenbereich sollten danach Transformatoren in Wannen und überdacht bzw. abgedeckt lagern.

Betrachtet man die Menge der angezeigten Abfälle, wäre nach heutiger Rechtslage für eine entsprechende Änderung aufgrund § 16 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz BImSchG die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens erforderlich, da die Änderung für sich genommen die Leistungsgrenzen oder Anlagengrößen der 4. BImSchV überschreitet. Diese Vorschrift ist jedoch erst am 15. Dezember 2006 in Kraft getreten. Das Gutachten der Prognos AG [2] bewertet die Frage, ob für die angezeigte Änderung ein Genehmigungsverfahren erforderlich gewesen wäre, aufgrund dieser Gesetzesänderung nicht abschließend, äußert aber angesichts der Menge der angezeigten Lagerung gefährlicher Abfälle Zweifel an der Entscheidung.

Die fachaufsichtliche Prüfung hat ergeben, dass die Entscheidung, die zusätzliche Lagerung von 1500 t PCB-belasteter Transformatoren im Außenbereich im Rahmen eines Anzeigeverfahrens zu bestätigen, noch vertretbar ist. Die vorliegenden Antragsunterlagen ließen den Schluss zu, dass die von der angezeigten Änderung ausgehenden nachteiligen Auswirkungen offensichtlich gering waren. Im Außenbereich sollten ausschließlich äußerlich unversehrte, zweifach entleerte, neu abgedichtete Transformatoren angenommen werden und die Lagerung der belasteten Transformatoren sollte in Wannen und überdacht bzw. abgedeckt erfolgen. Die im Gutachten der Prognos AG [2] angesprochene generelle Vollzugserfahrung, dass Abfalllager von insolventen Betreibern auf Kosten der Allgemeinheit beseitigt werden



müssen, begründet kein grundsätzliches Absehen von einem Anzeigeverfahren.

**Fazit:**

Die fachaufsichtliche Prüfung hat ergeben, dass die Entscheidung, die zusätzliche Lagerung von 1500 t PCB-belasteter Transformatoren im Außenbereich im Rahmen eines Anzeigeverfahrens zu bestätigen, noch vertretbar ist. Betrachtet man die Menge der angezeigten Abfälle, wäre aufgrund der am 15.12.2006 in Kraft getretenen Regelung des § 16 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz nach heutiger Rechtslage für die Änderung ein Genehmigungsverfahren erforderlich.

**3.3.2 Überprüfung und Bewertung nicht genehmigter Betriebsweisen<sup>4</sup>**

**a) Weiterbetrieb des Außenlagers und geänderte Abluftbehandlung**

Bei einem Ortstermin bei der Firma ENVIO am 04.05.2007 stellte die Bezirksregierung Arnsberg fest, dass das Außenlager BE 16 trotz Ablauf der Befristung am 31.10.2006 noch betrieben wurde. Zudem wurde festgestellt, dass die Betriebseinheiten BE 01, 04 und 11 an die Abluftbehandlungsanlage BE 13 angeschlossen wurden. Im Rahmen einer Anhörung nach § 28 VwVfG NRW teilte die Bezirksregierung der Firma ENVIO die beabsichtigte Stilllegung der betroffenen Anlagenteile mit. Eine entsprechende Stilllegung ist im weiteren Verlauf nicht erfolgt, die Bezirksregierung hat den insoweit ungenehmigten Betrieb stillschweigend geduldet. Die Firma ENVIO sicherte einen Genehmigungsantrag zu. Der Genehmigungsantrag vom 27.11.2007 wurde am 13.12.2007 bei der Bezirksregierung eingereicht, am 20.03.2009 wurden die entsprechenden Änderungen genehmigt.

Nach § 20 Abs. 2 BImSchG soll die zuständige Behörde die Stilllegung anordnen, wenn die Anlage ohne die erforderliche Genehmigung betrieben oder wesentlich geändert wird. Ihr kommt insofern nur ein eingeschränktes Ermessen zu, d.h. im Regelfall hat sie den ungenehmigten Anlagenbetrieb zu untersagen. Nur bei Vorliegen besonderer Gründe (atypischer Fall) darf sie aus Gründen der Verhältnismäßigkeit von einer Stilllegung absehen. Das öffentliche Interesse an der Verhinde-

---

<sup>4</sup> Vgl. Frage 10 in Kapitel 2



zung eines ungenehmigten Betriebs fällt im Hinblick auf die Ermessenseinschränkung in § 20 Abs. 2 BImSchG und die Strafvorschrift des § 327 Abs. 2 Nr. 1 StGB besonders ins Gewicht. Es lässt sich jedoch feststellen, dass in der Überwachungspraxis die Fälle rechtlich schwierig zu beurteilen sind, in denen eine formelle Illegalität festgestellt wird, die Behörde jedoch von einer materiellen Genehmigungsfähigkeit der Betriebs ausgeht.

Das Gutachten der Prognos AG [2] stellt ein fehlerhaftes Rechtsverständnis der Bezirksregierung im Umgang mit formellen Rechtsverstößen fest. So sei diese der Auffassung, eine Stilllegungsverfügung nach § 20 Abs. 2 BImSchG dürfe nicht erfolgen, wenn eine Änderung zwar formell illegal, aber materiell genehmigungsfähig sei. Eine entsprechende Rechtsauffassung der Bezirksregierung wäre auch nach unserer Auffassung rechtlich nicht vertretbar, die rechtlichen Ausführungen des Gutachtens der Prognos AG [2] werden insofern geteilt.

Für die Annahme, dass die Bezirksregierung im vorliegenden Einzelfall davon ausgegangen ist, dass sie eine Stilllegung aufgrund eines vorliegenden atypischen Falls nach § 20 Abs. 2 BImSchG nicht mehr anordnen durfte und insofern ein Ermessensnichtgebrauch vorliegt, spricht, dass die Bezirksregierung in ihrem Bericht vom 26.11.2010 schreibt, dass für eine Stilllegungsanordnung aus Verhältnismäßigkeitsgründen „kein Raum mehr war“. Fehlerhaft war auch die Annahme der Bezirksregierung, dem Betreiber komme Vertrauensschutz zu. Tatsächlich ist die Firma ENVIO seit 2004 wiederholt von der Behörde auf einen illegalen Betrieb des Außenlagers hingewiesen worden und sind seitens des Betreibers Fristen nicht eingehalten worden (vgl. Anlage 2). Vor diesem Hintergrund ist es zumindest nicht vertretbar, dass die Bezirksregierung diesen Sachverhalt bei ihrer Entscheidung nach § 20 Abs. 2 BImSchG nicht berücksichtigt hat.

Das Gutachten der Prognos AG [2] stellt im Hinblick auf den illegalen Weiterbetrieb des Außenlagers und der geänderten Abluftführung fest, dass die Entscheidung, von einer Stilllegung nach § 20 Abs. 2 BImSchG abzusehen, vertretbar war, solange die Bezirksregierung den Eindruck haben durfte, der Betreiber bemühe sich um eine schnelle Herbeiführung der Genehmigungsfähigkeit. Fachlich kann dem zugestimmt werden, da durch den ursprünglich angezeigten Betrieb des Außenlagers keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten waren, da dort nur ausschließlich äußerlich unversehrte, zweifach entleerte, neu abgedichtete Transformatoren angenommen werden sollten und die Lagerung dieser Transformatoren in Wannen und überdacht bzw. abgedeckt erfolgen sollte. Das Genehmigungsverfahren dauerte nach erster Vorlage der Antragsunterlagen im Dezember 2007 über anderthalb Jahre. Mitursache für diese, die durchschnittliche Verfah-



rendauer übersteigenden Zeitraum war auch die Tatsache, dass seitens der Firma ENVIO die erforderlichen und angeforderten Antragsunterlagen nicht zügig vorgelegt wurden. Damit lagen in 2008 nicht mehr die Voraussetzungen vor, von einer Stilllegung des insoweit illegalen Außenlagers nach § 20 Abs. 2 BImSchG abzusehen.

#### **Fazit:**

Die Entscheidung der Bezirksregierung, im Fall des Weiterbetriebs des Außenlagers und der geänderten Abluftreinigung von einer Stilllegung nach § 20 Abs. 2 BImSchG abzusehen, war fehlerhaft. Die materielle Genehmigungsfähigkeit allein begründet kein Absehen von einer Stilllegung nach § 20 Abs. 2 BImSchG. Auch durfte die Bezirksregierung hier nicht ungeprüft von einem Vertrauensschutz des Betreibers ausgehen. Im Ergebnis war ein Absehen von der Stilllegung fachlich vertretbar, solange die Bezirksregierung den Eindruck haben durfte, der Betreiber bemühe sich um eine schnelle Herbeiführung der Genehmigungsfähigkeit. Diese Voraussetzung lag in 2008 nicht mehr vor, so dass zu diesem Zeitpunkt eine Stilllegung geboten war.

Es ist beabsichtigt, im Rahmen eines klarstellenden Erlasses an die immissionsschutzrechtlichen Überwachungsbehörden rechtliche Hinweise zur Anwendung des § 20 Abs. 2 BImSchG insbesondere für die Fälle zu geben, bei denen die Behörde einen formell illegalen Betrieb feststellt, dieser jedoch materiell genehmigungsfähig ist.

#### **b) Weiterbetrieb der Demontage und Behandlung von UTD-Transformatoren<sup>5</sup>**

Die Demontage und Behandlung von UTD-Transformatoren aus Herfa-Neurode war nach Ablauf der in der Anzeigebestätigung vom 16.01.2006 festgelegten Frist ab dem 30.04.2006 bis zur Genehmigung am 20.03.2009 nicht mehr zulässig. Ausweislich der Begleitscheindaten (vgl. Kapitel 3.4.2) sind aber in dem fraglichen Zeitraum UTD-Trafos angeliefert worden und nach vorliegenden Anhaltspunkten auch behandelt worden. Dies stellt insoweit einen illegalen Betrieb dar, der bei positiver Feststellung eine Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 20 Abs. 2 BImSchG (d.h. eine Untersagung der Annahme von UTD-Transformatoren bzw. Stilllegung des insoweit illegalen Betriebes) hätte zur Folge haben müssen.

---

<sup>5</sup> Siehe Fragen 10, 11 in Kapitel 2



Die Informationen über die Begleitscheindaten waren den Überwachungsbehörden in behördlichen Datenbanken zugänglich. Auch hat die Bezirksregierung Arnsberg einen anonymen Hinweis vom 15.08.2008 auf die illegale Weiterbehandlung der UTD-Trafos erhalten.

Es kann fachaufsichtlich jedoch nicht festgestellt werden, dass die für die Überwachung der Anlage zuständige Behörde von einer Stilllegungsanordnung in Kenntnis eines insoweit festgestellten illegalen Betriebs abgesehen hat. In ihrer schriftlichen Stellungnahme zum Fachgespräch mit dem Gutachter vom 01.02.2011 hat die Bezirksregierung insoweit dargelegt, dass die in den behördlichen Datenbanken abrufbaren Begleitscheininformationen nicht genutzt wurden (vgl. Kap. 3.4.2). Es liegen auch keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass die zuständige Behörde Zweifel an der Richtigkeit der Aussagen des Betreibers hinsichtlich der anonymen Beschwerde vom 15.09.2008 hatte. Auch die Überprüfung durch Prognos [2] hat ergeben, dass nicht festgestellt werden konnte, ob die Bezirksregierung Arnsberg die fortgesetzte Behandlung dieser Transformatoren positiv kannte oder ob und inwieweit sie außer dem offensichtlichen Vorhalten aller dafür erforderlichen Anlagenteile Anhaltspunkte für die fortgesetzte Behandlung dieser Transformatoren hatte.

**Fazit:**

Hinsichtlich des Weiterbetriebs der Demontage und Behandlung von UTD-Transformatoren kann nicht festgestellt werden, dass die für die Überwachung der Anlage zuständige Behörde in positiver Kenntnis des illegalen Betriebs stillschweigend von einer Stilllegungsverfügung abgesehen hat.

Aus fachaufsichtlicher Sicht besteht in diesem Zusammenhang jedoch erhebliche Kritik an der Art und Weise der Überwachung. Spätestens mit Eingang der Beschwerde vom September 2008 bestanden deutliche und ernst zu nehmende Hinweise auf einen massiven Verstoß gegen materielle Betreiberpflichten durch ENVIO. Der dadurch begründete Verdacht konnte durch die angekündigte Begehung der Anlage im September 2008 und die Stellungnahme des Betreibers vom 01.10.2008 nicht ausgeräumt werden, in der er erklärte: „Der angezeigte Versuchsbetrieb ist beendet, die Versuchsanlagen werden nicht mehr betrieben, sind aber teilweise noch nicht zurückgebaut. Die Firma ENVIO nimmt zurzeit keine mit Aufsaugmitteln gefüllten Transformatoren aus Herfa-Neurode an.“ Hier wäre eine weitere Aufklärung erforderlich ge-



wesen. Naheliegende Aufklärungsmaßnahmen wären gewesen, die für die Behörden zugänglichen Datenbanken zur Abfallstromkontrolle einzusehen, eine unangemeldete Besichtigung des Betriebs außerhalb eines angekündigten Besprechungstermins durchzuführen und durch Probenahmen und Analysen festzustellen, ob der Vorwurf, dass PCB verunreinigte Teile im Zelt und in der Halle 55 gelagert werden, zu überprüfen.

#### **Fazit:**

Die Überwachung der Anlage im Hinblick auf die Feststellung eines illegalen Weiterbetriebs der Demontage und Behandlung der UTD-Trafos war aus fachaufsichtlicher Sicht nicht zweckmäßig. Die Verzahnung von anlagenbezogenen und abfallstrombezogenen Informationen für eine medienübergreifende Überwachung hat bei ENVIO nicht stattgefunden.

Mit Erlass des Umweltministeriums vom 03.01.2011 sind die Umweltschutzbehörden des Landes aufgefordert worden, Inspektionen risikobasiert und medienübergreifend zu planen und durchzuführen.

Die Umsetzung des Erlasses wird in Dienstbesprechungen und Fortbildungen konkretisiert und begleitet.

Darüber hinaus wurde Prognose gebeten, Vorschläge für die Entwicklung eines Früherkennungssystems für auffällige Abfallentsorgungsanlagen vorzulegen. Dies ist im Rahmen des 2. Gutachtens [2] erfolgt (vgl. Kapitel 3.4.6 dieses Berichts).

In Dienstbesprechungen wird darauf hingewiesen, in Zukunft verstärkt unangekündigte Überwachungen durchzuführen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen eine konkrete Beschwerde Anlass für die Überwachung des Betriebes ist.

### **3.3.3 Überprüfung und Bewertung der Überwachung<sup>6</sup>**

Gemäß den Angaben der Immissionsschutzbehörden wurde die Anlage der Firma ENVIO zwischen 2004 und dem 20.05.2010 (Datum der Stilllegung der Anlage) insgesamt vierzehn Mal im Rahmen von Vor-Ort-Terminen durch die Behörden überprüft. Insgesamt acht Termine fanden dabei seit April 2010 statt, also dem Zeitpunkt, ab dem sich durch die Anzeige eines und durch die Entnahme der Fege- und

---

<sup>6</sup> Siehe Fragen 5, 6 und 11 in Kapitel 2



Wischproben eindeutige Hinweise auf ENVIO als Hauptverursacher der PCB-Belastungen ergeben hatten. Vorher fanden Vor-Ort-Überprüfungen etwa jährlich einmal statt.

Die Überprüfungen bis April 2010 wurden vorher bei der Firma ENVIO angemeldet und dienten z.T. der Umsetzung der Altanlagenanierung gemäß TA Luft. Nachdem von der Bezirksregierung Arnsberg genehmigungsrechtliche Verstöße festgestellt wurden, erfolgten ab April 2010 unangemeldete Überprüfungen.

Ein Teil der Überprüfungen wurde im Zusammenhang mit Terminen zur Vorbereitung von Genehmigungsverfahren, d.h. nicht als reine Überwachungsmaßnahme durchgeführt. Probenahmen (Wisch-, Fegeproben) auf dem Betriebsgrundstück erfolgten erstmals im April 2010.

Durch das MKULNV wurde im Rahmen der fachaufsichtlichen Prüfung den Fragen nachgegangen, warum die Firma ENVIO nicht häufiger und intensiver überprüft wurde, warum erst ab 2010 unangemeldete Überprüfungen erfolgten und warum erst in 2010 eine Überprüfung mittels Probenahmen erfolgte. Auch der Gutachter Prognos wurde beauftragt, im Rahmen der vertieften Prüfung (Akteneinsicht, Behörden-Interviews) diesen Fragestellungen nachzugehen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass

- in den letzten zehn Jahren die Kontrolldichte nach Aussage der Mitarbeiter/-innen deutlich abgenommen hat, so dass heutzutage fast ausschließlich anlassbezogen überwacht wird,
- die Fristbindung von Genehmigungs- und Anzeigeverfahren zu einer Priorisierung dieser Aufgaben vor Überwachungsmaßnahmen beiträgt,
- die offenbar übliche Praxis, Begehungen vor Ort anzukündigen, damit auf Seiten der Betriebe fachkundige Mitarbeiter/innen zur Verfügung stehen, auf der anderen Seite zu einem niedrigen Kontrolldruck führt und den Betrieben so die Möglichkeit erleichtert wird, nicht genehmigungskonformes Verhalten zu verschleiern,
- die Kontrolltiefe und -methoden nicht ausreichend waren, um nicht genehmigungskonformes Verhalten aufzudecken, da zunehmend auf Dokumentenbasis geprüft, sowie sich auf Unterlagen Dritter gestützt und sich u. a. auch auf unbelegte Aussagen der Betriebsleitung verlassen wurde,



- die Genehmigungslage der realen Anlagensituation hinterherhinkte und festgestellte Defizite oft nicht zeitnah nachverfolgt wurden,
- die Entnahme und Analyse von Fegeproben als bisher nicht normiertes und somit überwiegend qualitatives Verfahren bisher eher selten eingesetzt wurde und somit nicht zu den üblichen Überwachungsinstrumenten zählte und die Möglichkeiten der örtlichen Überwachungsbehörden zur Durchführung von Probenahmen und einfacher Analysen durch Wegfall der früher bestehenden Mess- und Prüfdienste eingeschränkt waren, und
- die Firma ENVIO auch deshalb als Verursacher der PCB-Belastungen im Umfeld des Dortmunder Hafens nicht eher und intensiver in den Focus der behördlichen Überprüfungen genommen wurde, weil ENVIO über ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem verfügte.

**Fazit :**

Die Überwachung durch die Behörden war nach Art und Umfang nicht geeignet, die Verstöße bei ENVIO zu verhindern. Daher sind Defizite in der Überwachung für die späte Aufdeckung des Falls ENVIO mitverantwortlich. Wesentliche Gründe hierfür waren Personalmangel und/oder andere Prioritäten.

Das Umweltministerium wird sich daher dafür einsetzen, dass eine erste Personalaufstockung in der Umweltverwaltung in 2011 erfolgt,

Mit Erlass des Umweltministeriums vom 03.01.2011 sind die Umweltschutzbehörden des Landes aufgefordert worden, Inspektionen risikobasiert und medienübergreifend zu planen und durchzuführen. Die Umsetzung des Erlasses wird in Dienstbesprechungen und Fortbildungen konkretisiert und begleitet.

Das Umweltministerium wird die Erfahrungen aus dem Fall ENVIO im Rahmen einer Dienstbesprechung mit den Überwachungsbehörden auswerten und erörtern. Hierbei wird auch die Durchführung unangemeldeter Kontrollen und die zielgerichtete Probenahme thematisiert.

Durch das Umweltministerium wird der Gemeinsame Runderlass des MUNLV und des MWME vom 13.11.2001, mit dem für Anlagen, deren Betreiber über ein nach DIN EN ISO 14001 zertifiziertes Umweltmanagementsystem verfügt, Erleichterungen beim Verwaltungsvollzug gewährt werden sollen, geprüft; ebenso dessen Anwendung durch die Behörden.



### **3.3.4 Überprüfung und Bewertung der Verfolgung von Beschwerden/ Anzeigen im Bereich des Immissionsschutzes<sup>7</sup>**

Gemäß der Chronologie ging am 15.09.2008 bei der Bezirksregierung Arnsberg über die Stadt Dortmund eine anonyme Beschwerde über illegale Aktivitäten im Arbeitsschutz, Abfallwirtschaft und Immissionsschutz ein. Die Beschwerde wurde durch eine Besichtigung der Anlage im Rahmen einer bereits terminierten Besprechung am 22.09.2008 durch mehrere Mitarbeiter der Bezirksregierung überprüft. Ergänzend wurde die Firma ENVIO zur Stellungnahme aufgefordert. Gemäß den Feststellungen der Bezirksregierung Arnsberg konnten die Beschwerdepunkte nicht bestätigt werden.

Weitere Beschwerden (eines ehemaligen ENVIO-Mitarbeiters) in Bezug auf die Firma ENVIO gingen bei der Bezirksregierung Arnsberg am 18.01.2010 und am 17.03.2010 (telefonisch) ein. Sie betrafen ausschließlich Arbeitsschutzbelange und sind daher in Kapitel 3.2 behandelt.

In einer weiteren Beschwerde vom 28.04.2010 eines ehemaligen ENVIO-Mitarbeiters gab dieser konkrete Hinweise auf die Lagerung PCB-kontaminierter Bleche im „weißen Bereich“, in dem ausschließlich gereinigte Materialien gelagert und behandelt werden dürfen. Daraufhin erfolgten am 30.04.2010 Probenahmen durch die Bezirksregierung Arnsberg und das LANUV. Als am 05.05.2010 mit ersten Analyseergebnissen erhebliche Kontaminationen nachgewiesen wurden, erfolgte eine Teilstilllegung der Anlage durch mündliche Anordnung der Bezirksregierung Arnsberg am 05.05.2010 (schriftliche Bestätigung am 06.05.2010). Nach Eingang weiterer Untersuchungsergebnisse, die ebenfalls eine erhebliche Kontamination von Anlagenbereichen belegen, erfolgte die Stilllegung der gesamten Anlage durch mündliche Anordnung der Bezirksregierung Arnsberg vom 20.05.2010 (schriftliche Bestätigung am 28.05.2010).

Das MKULNV hat im Rahmen der fachaufsichtlichen Prüfung geprüft, ob die Firma ENVIO, die seit langem und in erheblichem Umfang die Behandlung PCB-haltiger Abfälle betrieb, nicht schon aufgrund der Beschwerde als besonders relevanter Verursacher gelten musste. Auch wurde untersucht, ob vor dem Hintergrund der damals schon vorliegenden Erkenntnisse die Überprüfung der Beschwerde bereits früher unangemeldet hätte erfolgen müssen. Da die Beschwerde explizit und mehrfach auf entsprechende Verstöße hinwies, stellt sich zudem die

---

<sup>7</sup> Siehe Frage 13 in Kapitel 2



Frage, ob nicht schon früher Probenahmen an als gereinigt geltenden Materialien sowie Fege- und Wischproben auf dem Betriebsgelände geboten waren. Auch der Gutachter Prognos wurde beauftragt, im Rahmen der vertieften Prüfung (Akteneinsicht, Behörden-Interviews) diesen Fragestellungen nachzugehen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass den Beschwerden nachgegangen wurde, die Art und Weise der Überprüfung - vor allem der Umgang mit der anonymen Beschwerde vom 15.09.2008 - jedoch nicht zweckmäßig war, die Verstöße festzustellen, da die Überprüfung angemeldet erfolgte und die in der Beschwerde aufgeführten Sachverhalte nicht unabhängig überprüft wurden.

**Fazit:**

Eine konsequentere und kritischere Überprüfung (insbesondere auch der Aussagen der Firma ENVIO) der Beschwerden wäre erforderlich gewesen. Im Falle von Beschwerden darf die Sachverhaltsaufklärung nicht durch eine bloße Gegenvorstellung des Betreibers abgeschlossen werden. Vielmehr muss solchem Vorbringen durch unangekündigte Kontrollen und wenn erforderlich durch behördlich veranlasste Probenahmen und Analysen und durch Nutzung der in behördlichen Dateninformationssystemen vorhandenen Daten nachgegangen werden.

Das Umweltministerium wird die Erfahrungen aus dem Fall ENVIO im Rahmen einer Dienstbesprechung mit den Überwachungsbehörden auswerten und erörtern. Hierbei wird insbesondere auch die Überprüfung von Beschwerden und die zielgerichtete Probenahme thematisiert; auch soll geprüft werden, ob sich der Überprüfungsstandard über ein Checklistenverfahren verbessern lässt.

Das Umweltministerium wird die Überwachungsbehörden mit Erlass auffordern, begründeten Beschwerden in der Regel durch unangemeldete Überprüfungen und auch durch Nutzung betreiberunabhängiger Informationen nachzugehen.



### 3.3.5 Überprüfung und Bewertung der Verfolgung von Hinweisen aus der Umweltüberwachung (Immissionsmessungen/Pflanzenuntersuchungen)<sup>8</sup>

Das LANUV ermittelt an der Messstation Dortmund-Eving im Rahmen des Wirkungs-Dauermessprogramms seit 2003 PCB-Konzentrationen in Grünkohl und Weidegras. Die ermittelten Werte liegen im Bereich der durchschnittlichen Belastungswerte in Deutschland für pflanzliche Biota von 10 bis 25 Mikrogramm pro Kilogramm Trockensubstanz ( $\mu\text{g}/\text{kg}$  TS) (UBA, 2007, Dioxine Daten aus Deutschland).

Es zeigte sich, dass die Werte in Dortmund in 2003 und 2004 noch auf dem Niveau der mittleren Konzentration im Rhein-Ruhr-Gebiet liegen, ab 2005 zunächst im Grünkohl, nicht jedoch in der Graskultur, und ab 2006 im Grünkohl und in der Graskultur ansteigen und dann weiter deutlich höher als die mittleren Werte im Rhein-Ruhr-Gebiet bleiben. Die Ergebnisse der Pflanzenuntersuchungen lagen jeweils im Frühjahr des Folgejahres vor.

Die unauffälligen Untersuchungsergebnisse der Grünkohl- und Grasexposition in 2003 und 2004, bezüglich der Graskultur auch in 2005, ließen zunächst nicht auf eine Langjährigkeit der PCB-Immission schließen. Erst nach Vorliegen der Befunde in 2007 wurde die Bezirksregierung Arnsberg durch das LANUV informiert.

Daraufhin wurde seitens der Bezirksregierung Arnsberg in 2007 zunächst das nähere Umfeld der Messstation auf potentielle PCB-Emittenten überprüft. Dort wurden jedoch keine PCB-Quellen gefunden und es entstand der Verdacht, dass weiter entfernt gelegene PCB-Quellen, z.B. im Gebiet des Dortmunder Hafens, für die Belastung verantwortlich sein könnten. Daraufhin erfolgten auch dort Überprüfungen. Dabei wurden 2007 die Firmen Interseroh und RRD/Hittmeyer (mehrfach) sowie Gestring, ENVIO und Hermstrüwer überprüft und dabei insbesondere der Stand der Altanlagenanierung ermittelt. Diese Untersuchungen ergaben keine Hinweise auf einen offensichtlichen Verursacher.

Zur weiteren Ermittlung und zur Abklärung möglicher Umweltbelastungen beauftragte die Bezirksregierung Arnsberg im Herbst 2008 das LANUV, Grünkohlproben aus den Kleingartenanlagen „Hafenwiese“, „Hobertsburg“ und „Westerholz“, die sich in räumlicher Nähe zum Hafen befinden, sowie aus der Kleingartenanlage „Hansa“ als Referenz für die ortstypische Belastung (Lage ca. 1,5 km östlich des Hafens)

---

<sup>8</sup> Siehe Frage 12 in Kapitel 2



jeweils auf PCB und Dioxine (PCDD/F) zu untersuchen. Aufgrund der Ergebnisse hat das LANUV für selbstangebautes Gemüse in den belasteten Kleingartenanlagen eine Empfehlung zur Verzehrseinschränkung einiger Gemüsesorten abgeleitet. Diese Empfehlung wurde am 27.01.2009 von der Stadt Dortmund gegenüber den betroffenen Kleingärtnern ausgesprochen.

Durch diese Befunde hatte sich der Verdacht auf Quellen im Hafenbereich Anfang 2009 erhärtet. Es wurde ein Koordinierungstreffen aller betroffenen Überwachungsbehörden (Bezirksregierung Arnsberg, gemeinsame untere Immissionsschutzbehörde der Städte Hagen, Bochum und Dortmund bei der Stadt Hagen, Stadt Dortmund) sowie des LANUV mit dem Ziel durchgeführt, potentielle Quellen im Hafenbereich zu benennen. Im Ergebnis wurden aufgrund der bei den Behörden vorhandenen Kenntnisse über die Anlagen insgesamt 8 potentielle Quellen (darunter auch die Anlage der Firma ENVIO) benannt.

Im Frühjahr 2009 wurden diese Anlagen durch die jeweiligen Überwachungsbehörden gemeinsam mit dem LANUV einzeln begangen und auf Ursachen für auffällig hohe PCB-Emissionen untersucht. Hierbei wurden jedoch bei keinem Betrieb Auffälligkeiten festgestellt.

Um eine Eingrenzung relevanter Quellen im Hafenbereich vornehmen zu können, wurde im Mai 2009 ein engmaschigeres Raster von insgesamt 13 Messpunkten (2 Messpunkte in Luv, 7 Messpunkte im Hafengebiet, 3 Messpunkte in Lee und 1 Referenzmesspunkt) festgelegt, an denen von Juni 2009 bis September 2009 standardisierte Graskulturen zur Ermittlung der Belastung durch das LANUV ausgebracht wurden. Hierbei wurde auch der Bereich der bei weiteren Ortsbegehungen durch Staubabwehungen auffällig gewordenen Fläche des stillgelegten Kabelverwertungsbetriebes als weitere potentielle Quelle mit einbezogen. Dies führte zu umfänglichen Staub- und Bodenuntersuchungen, veranlasst durch die untere Bodenschutzbehörde (Stadt Dortmund). Die Probenahme an insgesamt 12 Punkten erfolgte am 10.06.2009. Das LANUV hat mit Schreiben vom 10.07.2009 eine abschließende Bewertung der Messwerte vorgenommen. Danach lagen alle gemessenen Schadstoffgehalte (PCB, dl-PCB, PCDD/F) deutlich unterhalb der nutzungsrelevanten Prüf- und Maßnahmenwerte nach Bundes-Bodenschutzverordnung (BBodSchV). Es ließen sich auf den untersuchten Flächen unmittelbare Gefahren durch inhalative Wirkungen ausschließen. Hinweise auf einen ursächlichen Zusammenhang mit den auffälligen PCB-Werten im Hafenumfeld ergaben sich nicht.

An drei Messpunkten (Fläche ehem. Kabelverwertung, 2 Punkte nordöstlich davon) wurden ergänzend Staubbiederschlagsmessgeräte aufgestellt.



Schließlich wurden in 2009 vom LANUV in den bereits schon in 2008 beprobten Kleingartenanlagen (s.o.) Endivien und Grünkohl in eigens angelegten Beeten als Bioindikatoren ausgebracht. Ergänzend wurden auch Staubbiederschlagsmessungen im Bereich der Kleingartenanlagen und im Hafengebiet durchgeführt.

Die dabei ermittelten besonders hohen Werte der Standorte im Hafengebiet dokumentierten, dass sie einem besonderen Einfluss durch Quellen ausgesetzt waren. Die Ergebnisse der ergänzenden Staubbiederschlagsmessungen mit Bestimmung von PCB ergaben deutlich höhere Werte im Vergleich z. B. zum Messpunkt Dortmund-Mitte. Dabei lagen die Konzentrationen für PCB und PCDD/F an der Messstelle im Kleingarten deutlich niedriger (ein Drittel bis ein Fünftel) als an den beiden Messstellen im Hafengebiet selbst.

Anhand der Ergebnisse der Graskulturmessungen und der Staubbiederschlagsmessungen wurden 3 räumliche Schwerpunkte für mögliche Quellen im Hafengebiet lokalisiert (darunter auch der Betrieb der Firma ENVIO).

Nach Vorliegen der Ergebnisse der Graskulturuntersuchungen und der Staubbiederschlagsmessungen im Januar 2010 konnten zwar räumliche Schwerpunkte aufgrund vergleichsweise erhöhter PCDD/F- und PCB-Gehalte identifiziert werden; eine eindeutige Zuordnung zu bestimmten Quellen war wegen der komplexen Gemengelage von Betrieben im Hafengebiet jedoch weiterhin nicht möglich.

In einer Besprechung im MUNLV am 21.01.2010 mit der Bezirksregierung Arnsberg, dem LANUV und der Stadt Dortmund, in der über die bisher durchgeführten Untersuchungen und die bis dahin vorliegenden Ergebnisse berichtet wurde, wurden die Überwachungsbehörden vom MUNLV aufgefordert, die Betriebsüberprüfungen im Hafengebiet noch einmal zu intensivieren und durch zusätzliche Probenahmen (z.B. Filterstaubproben, Materialproben, Kehrproben) und Analysen zu ergänzen. Darüber hinaus sollte ein engmaschiges Raster von zusätzlichen Staubbiederschlagsmessstellen im Bereich der bisher ermittelten räumlichen Schwerpunkte eingerichtet werden, deren Proben monatlich ausgewertet und auf 6 PCB nach DIN, PCDD/F und dioxinähnliche PCB (dl-PCB) untersucht werden sollten, um schnellstmöglich konkrete Verursacher zu ermitteln.

Im Rahmen der auch auf dem Betriebsgelände der Firma ENVIO Recycling GmbH & Co. KG durchgeführten Wisch- und Fegeprobenahmen und Analysen wurden die Feststellungen getroffen, die zunächst zu einer Teilstilllegung am 06.05.2010 und dann nach Vorliegen weite-



rer Messergebnisse zur kompletten Stilllegung der Anlage am 20.05.2010 geführt haben.

Durch das MKULNV wurde im Rahmen der fachaufsichtlichen Prüfung den Fragen nachgegangen, warum die Ergebnisse der Immissionsuntersuchungen erst mit zeitlicher Verzögerung vorlagen und warum nicht bereits früher der Verursacher der PCB-Belastungen ermittelt werden konnte und nicht schon eher eine Probenahme (Fege- und Wischproben) von den als potentiellen Quellen ermittelten Betrieben erfolgte. Der Gutachter Prognos wurde durch das MKULNV beauftragt zu untersuchen, inwieweit Defizite in der Behördenstruktur und -organisation mit für die langwierige Ermittlung des Verursacher verantwortlich waren.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass

- die vollständigen Werte der Pflanzenproben jeweils erst im Frühjahr des Folgejahres vorliegen, weil die Proben des Grünkohls aufgrund der späten Erntereife erst am Jahresende genommen werden und die übrige Zeit für die Probenaufbereitung und die Analyse (i.d.R. durch Fremdlabor) sowie für Auswertungen und Berechnungen und die Bewertung der Analyseergebnisse benötigt wird,
- die fehlende Übersetzung zwischen Arbeitslogiken und -kulturen der behördlichen Akteure – d.h. die Defizite bei der Koordination und Zusammenführung von Ergebnissen aus verschiedenen Fachbereichen – im Fall ENVIO/Dortmunder Hafen eine frühere Feststellung der Ursachen der PCB-Belastung erschwert hat. So stand beispielsweise die wissenschaftliche Arbeitslogik des LANUV, das auf Aufforderung anderer Behörden beratend tätig wird, im Gegensatz zu der eher pragmatischen, betriebsfokussierten Arbeitslogik anderer am Fall beteiligter Behörden,
- zwar in allen Fällen eine regelmäßige Information aller Beteiligten erfolgte, die Kommunikation zwischen den am Fall beteiligten Behörden jedoch zunächst überwiegend durch den bloßen Transfer von Daten, Untersuchungsergebnissen, etc., und erst später durch gemeinsame Beratung darüber und über die daraus folgenden weiteren Schritte erfolgte,
- das LANUV für selbstangebautes Gemüse in betroffenen Kleingartenanlagen auf der Grundlage von Pflanzenuntersuchungen Empfehlungen zur Verzehrseinschränkung einiger Gemüsesorten abgeleitet hat, die von der Stadt Dortmund gegenüber den betroffenen Kleingärtnern ausgesprochen wurden,



- obwohl bereits mehrere Behörden und Behörden-Fachbereiche in die Ermittlungen der Ursachen der PCB-Belastungen eingebunden waren, die Untersuchungen durch Fege- und Wischproben erst auf Hinweis durch das MUNLV vorgenommen wurden,
- obwohl die Messmethode der Fege- und Wischproben bereits seit einigen Jahren existierte (jedoch noch nicht normiert war), der „durchschlagende“ Erfolg der Fege- und Wischprobe im Fall ENVIO nach Aussagen des LANUV aufgrund bisheriger Erfahrungen mit der Messmethode nicht zu erwarten war, so dass diese Messmethode nicht früher zum Einsatz kam und die daraufhin gefundenen Ergebnisse für die Behörden unerwartet hoch und eindeutig (bezogen auf den Verursacher) waren, und
- obwohl die Firma ENVIO mit PCB hochbelastete Abfälle behandelt, offenbar nicht damit gerechnet worden war, dass ENVIO maßgeblicher Verursacher sein könnte (die hohen bei ENVIO gefundenen Werte waren Folge unzulässiger Betriebsweisen (s.o.), die offenbar nicht unterstellt worden waren),

**Fazit:**

Aufgrund der fehlenden Übersetzung zwischen Arbeitslogiken und -kulturen der behördlichen Akteure und der fehlenden Kommunikation sowie mangelnder Steuerung und Koordination ist die Ursachenermittlung trotz vorliegender Hinweise aus der Immissionsüberwachung erschwert und damit verzögert worden. Zudem bestanden fachliche Unsicherheiten bzgl. geeigneter Untersuchungsmethoden.

Die zeitnahe Weitergabe auch von Zwischenergebnissen des LANUV an die Vollzugsbehörden bei kritischen Untersuchungsbefunden wurde bereits veranlasst.

Das Umweltministerium wird im Rahmen von Dienstbesprechungen mit den Überwachungsbehörden und dem LANUV die Erfahrungen aus dem Fall ENVIO auswerten (gemeinsamen Information und Kommunikation, zielgerichtete Probenahme) um gemeinsame Handlungsstrategien zu entwickeln.



### 3.3.6 Erkenntnisse aus dem Fall ENVIO aus Sicht des Immissionsschutzes

- Die fachaufsichtliche Bewertung hat ergeben, dass es erforderlich ist, den Überwachungsbehörden rechtliche Hinweise zur Anwendung der §§ 15 und 16 BImSchG (Abgrenzung Anzeigeverfahren / Genehmigungsverfahren) sowie zur Anwendung von § 20 Abs. 2 BImSchG (Stilllegung von illegalen Betrieben) zu geben.

Dies wird zum einen durch einen verstärkten Hinweis auf die Verwaltungsvorschriften zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (VV-BImSchG) in immissionsschutzrechtlichen Dienstbesprechungen erfolgen. Zudem werden durch Erlass rechtliche Hinweise zur Anwendung der §§ 15 und 16 BImSchG bei sogenannten Probebetrieben gegeben. Darüber hinaus werden im Rahmen eines Erlasses rechtliche Hinweise zur Anwendung des § 20 Abs. 2 BImSchG insbesondere für die Fälle gegeben, bei denen die Behörde einen formell illegalen Betrieb feststellt, dieser jedoch materiell genehmigungsfähig ist.

- Im Rahmen der fachaufsichtlichen Bewertung wurde auch festgestellt, dass wesentliche Verfahrensentscheidungen, wie die Entscheidung über eine Anzeige nach § 15 BImSchG sowie die Entscheidung, von einer Stilllegung nach § 20 Abs. 2 BImSchG abzuweichen, in den behördlichen Akten nur unzureichend dokumentiert waren. Um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen zu verbessern, wurde den Immissionsschutzbehörden des Landes mit Erlass vom 09. März 2011 aufgegeben, wesentliche Verfahrensentscheidungen in der Verfahrensakte mit den tragenden Gründen zu dokumentieren.
- Mit Erlass des Umweltministeriums vom 03.01.2011 sind die Umweltschutzbehörden des Landes aufgefordert worden, Inspektionen risikobasiert und medienübergreifend zu planen und durchzuführen. Die Umsetzung des Erlasses wird in Dienstbesprechungen und Fortbildungen konkretisiert und begleitet.
- Das Umweltministerium wird die Erfahrungen aus dem Fall ENVIO im Rahmen einer Dienstbesprechung mit den Überwachungsbehörden auswerten und erörtern. Hierbei wird auch die Durchführung unangemeldeter Kontrollen von Beschwerden und die zielgerichtete Probenahme thematisiert; auch soll geprüft werden, ob sich der Überprüfungsstandard über ein Checklistenverfahren verbessern lässt.



- Das Umweltministerium wird die Überwachungsbehörden mit Erlass auffordern, begründeten Beschwerden in der Regel durch unangemeldete Überprüfungen und auch durch Nutzung betreiberunabhängiger Informationen nachzugehen.
- Durch das Umweltministerium wird der Gemeinsame Runderlass des MUNLV und des MWME vom 13.11.2001, mit dem für Anlagen, deren Betreiber über ein nach DIN EN ISO 14001 zertifiziertes Umweltmanagementsystem verfügt, Erleichterungen beim Verwaltungsvollzug gewährt werden sollen, geprüft; ebenso dessen Anwendung durch die Behörden.
- Das Umweltministerium wird im Rahmen von Dienstbesprechungen mit den Überwachungsbehörden und dem LANUV die Erfahrungen aus dem Fall ENVIO auswerten (gemeinsamen Information und Kommunikation, zielgerichtete Probenahme) um gemeinsame Handlungsstrategien zu entwickeln.
- Die zeitnahe Weitergabe auch von Zwischenergebnissen des LANUV an die Vollzugsbehörden bei kritischen Untersuchungen wurde bereits veranlasst.



### 3.4 Abfallwirtschaft

Die Zuständigkeiten im Bereich der Abfallwirtschaft sind in Anlage 3 näher beschrieben.

Abfälle, die PCB enthalten, sind gefährliche Abfälle im Sinne der Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (Abfallverzeichnisverordnung – AVV) vom 10.12.2001. An die Entsorgung und Überwachung gefährlicher Abfälle sind gem. § 41 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) vom 27.09.1994 besondere Anforderungen zu stellen. Hierzu gehört die Abfallstromkontrolle im Rahmen der Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (Nachweisverordnung - NachwV) vom 20.10.2006 und die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (EU-Abfallverbringungsverordnung).

#### 3.4.1 Abfallrechtliche Überwachung der Anlage<sup>9</sup>

Die Anlagengenehmigung vom 20.03.2009 enthält u. a. eine Liste der zur Behandlung in der Anlage zugelassenen Abfälle, Kapazitäts- und Leistungsbeschränkungen sowie die Pflicht zur Erstellung und Fortschreibung von Betriebsordnung, Betriebshandbuch und Betriebstagebuch. Weiter müssen für die jeweilige Aufgabe qualifiziertes Personal, eine verantwortliche Person sowie eine auch personell getrennte Organisationseinheit "Kontrolle" vorhanden sein. Bei der Anlieferung von Abfällen ist eine Annahmekontrolle durchzuführen.

Im Sommer 2010 wurden von den zuständigen Behörden sowohl bei ENVIO als auch bei einem Abnehmer von ENVIO-Materialien z. T. erhebliche PCB-Kontaminationen von als "PCB-frei" deklarierten Blechen gefunden. Daher wurde geprüft, welche Anforderungen die Anlagengenehmigungen zur Kontrolle und Dokumentation der PCB-Freiheit von behandelten Geräten, Blechen etc. enthielten und wie diese überwacht wurden.

Die Plangenehmigung vom 16.12.85 und darauf folgende Genehmigungen enthalten Nebenbestimmungen, die eine Sichtkontrolle der festen Abfälle vorschreiben. Im Antrag zur Erweiterung des Einsatzstoffkataloges im Jahr 1994 wurde angeführt, dass ein Reinigungswert von maximal 155,5 mg PCB pro m<sup>2</sup> erreicht werden könne und dass der gesetzlich vorgeschriebene Wert von 50 mg PCB/kg eingehalten wer-

---

<sup>9</sup> vergl. Prüffrage 14 in Kapitel 2



de. Allerdings wird die Messmethode nicht erläutert. Der Antrag wurde mit Bescheid vom 12.12.94 genehmigt. Der Genehmigungsantrag aus dem Jahr 1996 enthält einen Prospekt, in dem der damalige Genehmigungsinhaber ABB eine chargenweise Beprobung und anschließende Rückführung sortenreiner Ausgangsstoffe in den Wirtschaftskreislauf darstellt.

In den Antragsunterlagen zu einer Änderungsanzeige im Jahr 2005 führt der Antragsteller, Firma ENVIO, aus, dass bei den behandelten Blechen zur Qualitätskontrolle ein Wischprobentest durchgeführt werde. Mit Schreiben vom 01.10. 2008 legte ENVIO eine Liste mit Analyseergebnissen aus der Prüfung von behandelten Blechen aus den Jahren 2006 bis 2008 vor, wobei alle Werte unter einem Flächenwert von 50 mg PCB pro m<sup>2</sup> oder 50 mg PCB pro kg lagen. Die PCB-Gehalte bei der Bestimmung der Massenkonzentration wurden vermutlich auf die gesamte Masse der Bleche (und nicht nur auf den verbliebenen Ölfilm auf der Blechoberfläche) bezogen.

Im Rahmen der aktuellen Diskussion hat das LANUV empfohlen, für die Kontrolle des Reinigungserfolges den auf der Metalloberfläche befindlichen Ölfilm auf PCB zu untersuchen und zu beurteilen. LANUV hat aufgrund eigener Messungen und weiterer Recherchen einen Sanierungszielwert von 1 mg PCB pro m<sup>2</sup> nach einem speziellen Messverfahren vorgeschlagen. Die Bezirksregierung hat diese Empfehlung im Rahmen ihrer Anordnungen zur Räumung und Sanierung des Geländes gegenüber ENVIO umgesetzt.

Die ENVIO-Anlage war die einzige Anlage in Nordrhein-Westfalen, deren Zweck die Zerlegung und Reinigung von hoch mit PCB kontaminierten Transformatoren war. Ziel war es, Metalle, insbesondere Kupfer, wieder zu verwerten. Auch weltweit gibt es nur wenige Anlagen dieser Art. Daher konnten die Behörden nicht auf eigene Erfahrungen mit Anlagen, die vergleichbare Technologien einsetzen, zurückgreifen.

#### **Fazit:**

Bei Anlagen, die gefährliche Abfälle mit selten eingesetzten Technologien behandeln, sollte ein Erfahrungsaustausch mit den Vollzugsbehörden in Nordrhein-Westfalen und auf Länderebene erfolgen mit dem Ziel, dass die Erkenntnisse in die Genehmigungs- und Überwachungspraxis einfließen.

Eine Erkenntnis aus dem Fall ENVIO ist es, dass beim Einsatz von Reinigungsverfahren für PCB-belastete Metalle ein verbindlicher



Nachweis der PCB-Freiheit der gereinigten Metallbleche erforderlich ist. Es ist zu prüfen, ob auch bei anderen Reinigungsverfahren Qualitätsanforderungen definiert und vorgegeben werden müssen.

Das Umweltministerium wird mit den nordrhein-westfälischen Behörden und in den Bund-/Länderarbeitsgemeinschaften Abfall und Immissionschutz einen entsprechenden Erfahrungsaustausch initiieren.

### 3.4.2 Abfallstromkontrolle bei Nationalen Abfalltransporten <sup>10</sup>

Neben den in der Genehmigung festgelegten Anforderungen hat der Anlagenbetreiber insbesondere die Anforderungen an die Nachweisführung über die Entsorgung gefährlicher Abfälle nach der Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (Nachweisverordnung – NachwV) vom 20.10.2006 zu erfüllen (Vorabkontrolle durch den Entsorgungsnachweis, Verbleibskontrolle durch Begleitscheine über die durchgeführte Entsorgung; eine ausführliche Darstellung enthält das Prognos-Gutachten[2]).

Die Firma ENVIO war als Entsorgungsfachbetrieb zertifiziert (s.a. Kap. 3.4.5) und konnte daher den abfallrechtlichen Entsorgungsnachweis im privilegierten Verfahren, d. h. ohne behördliche Bestätigung der Zulässigkeit der vorgesehenen Entsorgung, führen. Die Nachweiserklärung musste der Bezirksregierung Arnsberg lediglich vor Beginn der Entsorgung vorliegen. Eine nähere Überprüfung der Entsorgungsnachweise durch die Abfallbehörden erfolgt im privilegierten Verfahren in der Regel nicht. Die Begleitscheine über alle durchgeführten nationalen Abfalltransporte werden seit 2001 von der Zentralen Stelle für Abfallnachweisverfahren für ganz Nordrhein-Westfalen in der ASYS-Datenbank erfasst und stehen den zuständigen Behörden zeitnah zur Verfügung.

Im Zeitraum von Oktober 2004 bis April 2006 wurde von der Firma ENVIO zweimal der Versuchsbetrieb zur Behandlung von UTD Transformatoren angezeigt und vom StUA Hagen bestätigt. Ausweislich der in ASYS abrufbaren Begleitscheindaten wurden die zulässigen Durchsatzmengen (jeweils 1000 Tonnen) überschritten. Die Demontage und Behandlung von Transformatoren aus der Untertagedeponie Herfa-Neurode war nach Ablauf der in der Anzeigebestätigung vom 16.01.2006 festgelegten Frist ab dem 30.04.2006 bis zur Genehmigung am 20. 03. 2009 nicht mehr zulässig (vergl. auch Kap. 3.3.2 b).

---

<sup>10</sup> Vergl. Fragen 5 u. 15 in Kapitel 2,



Ausweislich der in ASYS eingestellten Begleitscheindaten hat ENVIO seit 2005 durchgehend Transformatoren aus der Untertagedeponie Herfa-Neurode angenommen. Insgesamt wurden ca. 14.000 Tonnen Transformatoren aus Herfa-Neurode an die ENVIO-Anlage geliefert, die seit 2005 jeweils etwa die Hälfte der genehmigten Jahreskapazität der Anlage belegten.

Der erste Entsorgungsnachweis zwischen der K+S Kali GmbH und ENVIO zur Entsorgung von UTD Transformatoren wurde von der ENVIO am 29. 09. 2004 unterschrieben, also bereits bevor eine Anzeige oder eine Genehmigung für die Verwertung vorlag. Durch die Zertifizierung von ENVIO als Entsorgungsfachbetrieb konnte der Entsorgungsnachweis im privilegierten Verfahren, d. h. ohne Einbeziehung der für den Entsorger zuständigen Behörde (Bezirksregierung Arnsberg) bestätigt werden. Ohne gültigen Entsorgungsnachweis hätte es keine kontinuierlichen Lieferungen von UTD-Transformatoren an die Firma ENVIO geben können.

Das für die immissionsschutzrechtliche Überwachung der ENVIO-Anlage zuständige StUA Hagen (ab 2008 die Bezirksregierung Arnsberg) hat die in den behördlichen Datenbanken abrufbaren Abfallbegleitschein-Informationen nicht genutzt. Diese hätten deutlich gemacht, dass die Firma ENVIO auch in Zeiträumen UTD-Trafos angenommen hat, in denen eine Behandlung nicht zulässig war.

Auch nach der aufgrund der anonymen Anzeige im September 2008 erfolgten Kontrolle (s. Kap. 3.1.3) wurden die Aussagen der Firma ENVIO offenbar nicht weiter überprüft. ENVIO hatte der Bezirksregierung mit Schreiben vom 01.10.2008 mitgeteilt, dass die Anlage "zurzeit keine mit Aufsaugmitteln gefüllten Transformatoren aus Herfa-Neurode" annehme. Im Intranet der Landesverwaltung besteht die Möglichkeit, sich in AIDA den Anlagensteckbrief der Firma ENVIO und die bislang angelieferten Mengen gefährlicher Abfälle und Erzeuger anzeigen zu lassen. Wäre dieses erfolgt, so wären die Aussagen des anonymen Hinweises bestätigt und die Aussagen des Betriebsleiters, es würden keine UTD-Transformatoren mehr angenommen, widerlegt worden.

#### **Fazit:**

- Die Demontage und Behandlung von Transformatoren aus der Untertagedeponie Herfa-Neurode war ab dem 30.04.2006 nicht mehr zulässig (vergl. auch Kap. 3.3.2 b). Ein Änderungsantrag, in dem u. a. die dauerhafte Behandlung von Transformatoren aus Herfa-



Neurode aufgeführt ist, wurde erst im November 2007 gestellt und mit Bescheid vom 20. März 2009 genehmigt.

- Die Firma ENVIO hat auch in Zeiträumen UTD-Transformatoren angenommen, in denen eine Demontage und Behandlung nicht zulässig war.
- ENVIO konnte als Entsorgungsfachbetrieb Nachweise über die Entsorgung von gefährlichen Abfällen im privilegierten Verfahren, d. h. ohne Behördenbeteiligung führen und so den Anschein legalen Verhaltens erwecken. Daraus ergibt sich Handlungsbedarf in zwei Richtungen:
  - Die Privilegien von Entsorgungsfachbetrieben sind nur dann zu rechtfertigen, wenn illegales Verhalten, wie es bei ENVIO vorlag, deutlich erschwert wird. Auf Veranlassung des MKULNV hat Prognos daher Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Entsorgungsfachbetriebeverordnung vorgelegt (s. Kap. 3.4.5).
  - Auch bei Entsorgungsfachbetrieben sollten die behördlichen Kontrollen im abfallrechtlichen Nachweisverfahren intensiviert werden. Angesichts der hohen Zahl von Entsorgungsnachweisen im privilegierten Verfahren erfordert dies eine deutliche Personalaufstockung bei den zuständigen Behörden. In Nordrhein-Westfalen wurden im Jahr 2010 7827 (85 %) von insgesamt 9255 neu beginnenden Entsorgungsnachweisen im privilegierten Verfahren geführt.
- Die Verzahnung von anlagenbezogenen und abfallstrombezogenen Informationen für eine medienübergreifende Überwachung hat bei ENVIO nicht stattgefunden.
  - Mit Erlass des Umweltministeriums vom 03.01.2011 sind die Umweltschutzbehörden des Landes aufgefordert worden, Inspektionen risikobasiert und medienübergreifend zu planen und durchzuführen. Die Umsetzung des Erlasses wird in Dienstbesprechungen und Fortbildungen konkretisiert und begleitet.
  - Prognos wurde beauftragt, Vorschläge für die Entwicklung eines Früherkennungssystems für auffällige Abfallentsorgungsanlagen vorzulegen. Dies ist im Rahmen des 2. Gutachtens [2] erfolgt (s. Kap. 3.4.6)



### 3.4.3 Abfallstromkontrolle bei internationalen Abfalltransporten<sup>11</sup>

Für die grenzüberschreitende Abfallverbringung (d. h. für den Import von PCB-haltigen Transformatoren aus Drittstaaten) gilt die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen (EU Abfallverbringungsverordnung), die für gefährliche Abfälle ein Notifizierungsverfahren verlangt, bei dem sowohl die zuständige Behörde am Versandort als auch diejenige am Bestimmungsort der Verbringung zustimmen muss. Die für die Anlage zuständige Behörde (Bezirksregierung Arnsberg) erhält über jeden durchgeführten Transport eine Vorabinformation sowie eine Bestätigung des erfolgten Transports und der durchgeführten Entsorgung. Die Prüfung von Notifizierungsanträgen erstreckt sich in der Regel auf die Einhaltung der formalen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Entsorgung, also darauf, ob die Behandlung des Abfalls in der Anlage zugelassen ist.

Notifizierungen wurden auch für PCB-haltige Abfälle aus Kasachstan erteilt. Insgesamt sind 5 Notifizierungsanträge aus Kasachstan zur ENVIO-Anlage gestellt worden, von denen 2 (KZ 000004 und DE 2774/074702) vom Antragsteller zurückgezogen wurden. Der Antrag DE 2774/075916 wurde wegen eines Einwands des Transitstaates Polen abgelehnt. Aufgrund der zwei erteilten Genehmigungen waren für die Abfallart 16 02 09\* (Transformatoren und Kondensatoren, die PCB enthalten) die folgenden Abfallverbringungen zulässig:

DE 2774/074703	von 12/2007 – 11/2008	45 t
DE 2774/074706	von 08/2008 – 05/2009	700 t

Die Genehmigungen über insgesamt 745 Tonnen erfolgten am 10.12.2007 bzw. am 22.08.2008.

Belege über tatsächlich aus Kasachstan erfolgte Verbringungen zur ENVIO-Anlage liegen laut ASYS (Stand 27.01.2011), für folgende Mengen vor:

---

<sup>11</sup> vergl. Frage 16 in Kapitel 2



	Versand Kasachstan	Eingang ENVIO	Transport	Gewicht in Mg	Anzahl Kondensatoren	Gewicht je Kondensator in kg
Notifizierung DE2774074703	14.12.2007	19.12.2007	Luftfracht	18,28	3.492	7,1
	15.12.2007	20.12.2007		6,38		
	Summe			24,66		
Notifizierung DE2774074706	12.12.2008	17.12.2008	Eisenbahn	40,23	3.040	26,6
	15.12.2008	19.12.2008		40,63		
	Summe			80,86		
	09.04.2009	20.04.2009	Eisenbahn	38,14	3.520	25,8
	15.04.2009	22.04.2009		52,59		
Summe		90,73				
Gesamt				196,24	10.052	19,5

Es ist öffentlich berichtet worden, dass aus Kasachstan insgesamt rund 400 t PCB-haltige Kondensatoren an die ENVIO-Anlage in Dortmund geliefert worden sein sollen. Die Bezirksregierung Arnsberg hat erklärt, dass ihr lediglich Nachweise über die durchgeführte Entsorgung für die oben dargestellten 196,25 Tonnen vorliegen. Sie hat dazu das kasachische Umweltministerium um Stellungnahme gebeten. Eine Antwort liegt nach hiesiger Kenntnis nicht vor.

Prognos kommt nach eingehender Prüfung zu dem Ergebnis, dass sich zu der Frage, ob aus Kasachstan größere Mengen an Kondensatoren geliefert wurden als bei der Firma ENVIO ankamen bzw. ob ENVIO der Bezirksregierung nicht alle Anlieferungen angezeigt hat, derzeit keine abschließenden Aussagen machen lassen. Die Frage könnte allenfalls im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen weiter aufgeklärt werden.

Aus der Aktenlage zu den Notifizierungsverfahren ‚Kasachstan‘ ergibt sich, dass die Bezirksregierung Arnsberg die Verfahren, die jeweils auch zu Exporten von Kondensatoren geführt haben, entgegen Artikel 7 der EG-Abfallverbringungsverordnung jeweils selbst eingeleitet und auch die Behördenbeteiligung der Transitländer durchgeführt hat.

Prognos hat dazu Gespräche mit der Bezirksregierung Düsseldorf als zentrale Stelle für Abfallnachweisverfahren in Nordrhein-Westfalen und dem Umweltbundesamt in seiner Funktion als Anlaufstelle für das Basler Übereinkommen geführt. Danach war diese Vorgehensweise bei Staaten nach dem Basler Übereinkommen nach dem 01. 01. 2007 zwar nicht mehr korrekt, aber im Zuge der Umstellung von der vorher geltenden Regelung, dass auch der Importstaat das Notifizierungsverfahren hat einleiten können, für eine Zeitlang noch zu akzeptieren. Dass man Staaten mit wenig Erfahrung in der Notifizierung in der Durchführung hilft, wäre bei Staaten innerhalb der EU weder denkbar noch erlaubt, bei Staaten außerhalb der EU aber gegebenenfalls in Maßen tolerierbar. Die schlussendlich im Verfahren eingeführte Notifizierungsnummer „KZ000004“ deutet darauf hin, dass in Kasachstan bis



dato nur wenig Erfahrung mit der Durchführung von Notifizierungen vorgelegen hat.

Das Vorgehen der Bezirksregierung Arnsberg, die Verfahren zur Genehmigung der zwischen dem Land Kasachstan und der Firma ENVIO beabsichtigten Lieferungen an Kondensatoren selbst einzuleiten, damit sie zu einem erfolgreichen Abschluss kommen, war durch die rechtlichen Vorgaben der Abfallverbringungsverordnung seit dem 01.01.2007 nicht gedeckt, scheint aber im Rahmen gewisser Toleranzen nicht ganz unüblich gewesen zu sein.

Eine besondere, über den üblichen formellen Rahmen hinausgehende Prüfung der Notifizierungsanträge wurde nach vorliegender Aktenlage nicht durchgeführt.

Es ist bekannt, dass in Kasachstan im Jahr 2009 in Zusammenhang mit der Finanzierung der Entsorgung von PCB-haltigen Kondensatoren der damalige Umweltminister sowie weitere Personen zu Freiheitsstrafen verurteilt wurden. Die Bezirksregierung erhielt über das UBA ein als vertraulich gekennzeichnetes Fernschreiben der deutschen Botschaft in Kasachstan vom 29. 06. 2009, das die Vorgänge um die Lieferungen der Kondensatoren aus Kasachstan im Hinblick auf das kasachische Umweltministerium und die Firma Juwenta (als notifizierende Behörde bzw. deren Bevollmächtigte) zum Gegenstand hatte. Die Bezirksregierung hat mit Mail vom 14.09.2009 das damalige MUNLV über die anstehende Notifizierung DE2774/075916 und über die Vorgänge in Kasachstan informiert. Das Verfahren wurde Mitte Oktober 2009 auf Grund der polnischen Eingabe gestoppt und Mitte März 2010 mit der kasachischen Notifizierungsnummer KZ000004 fortgeführt. Am 08. 07. 2010 (ca. zwei Monate nach der Stilllegung von ENVIO in Dortmund) vereinbarte die Bezirksregierung Arnsberg, dass der Antrag KZ000004 bis auf weiteres zurückgestellt wird. Am 23. 08. 2010, zog die Firma Juwenta „im Namen des Umweltministeriums von Kasachstan“ den Antrag KZ000004 zurück. Die Notifizierungsunterlagen wurden von der Bezirksregierung Arnsberg am 28. 08. 2010 an die Firma Juwenta zurückgeschickt.

**Fazit:**

- Die Frage, ob aus Kasachstan größere Mengen an Kondensatoren geliefert wurden als bei der Firma ENVIO ankamen bzw. ob ENVIO der Bezirksregierung nicht alle Anlieferungen angezeigt hat, könnte allenfalls im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen weiter aufgeklärt werden.



- Das Vorgehen der Bezirksregierung Arnsberg, die Verfahren zur Genehmigung der zwischen dem Land Kasachstan und der Firma ENVIO beabsichtigten Lieferungen an Kondensatoren selbst einzuleiten, war durch die rechtlichen Vorgaben der Abfallverbringungsverordnung seit dem 01.01.2007 nicht mehr gedeckt, scheint aber im Rahmen gewisser Toleranzen nicht ganz unüblich gewesen zu sein.
- Das Umweltministerium wird durch Erlass klarstellen, dass die Beantragung von Genehmigungen von Abfallimporten aus Drittstaaten gem. Art. 7 der EU-Abfallverbringungsverordnung durch die dort ansässigen Abfallerzeuger zu erfolgen hat.
- Die Prüfung von Notifizierungsanträgen erstreckt sich in der Regel auf die Einhaltung der formalen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Entsorgung, insbesondere darauf, ob die Behandlung des Abfalls in der vorgesehenen Anlage zugelassen ist. Für eine tiefere Prüfung wären qualitative Kriterien erforderlich, die sowohl die vorgesehene Entsorgungsanlage als auch mögliche auffällige Begleitumstände im Exportland berücksichtigen.

#### **3.4.4 Abgleich der an die ENVIO-Anlage gelieferten Abfallmengen mit der genehmigten Durchsatzleistung der Anlage<sup>12</sup>**

Im Rahmen der Prüfung von Begleitscheinen für nationale bzw. Begleitdokumenten für grenzüberschreitende Abfalltransporte kann ermittelt werden, ob die angenommene Abfallmenge mit der genehmigten Anlagenkapazität in Einklang stand. Die genehmigte Durchsatzleistung der ENVIO-Anlage in Dortmund war zunächst begrenzt auf 6.000 t/a PCB-haltige Geräte/Abfälle (s. Nebenbestimmung zum Bescheid vom 14.10.1996) und wurde mit Bescheid vom 20.03.2009 auf 10.000 t/a für PCB-haltige und -freie Abfälle erhöht.

Die im Abfallüberwachungssystem ASYS bzw. EUDIN\_A erfassten Transporte PCB-haltiger Abfälle zur ENVIO-Anlage betragen:

---

<sup>12</sup> vergl. Frage 15 in Kapitel 2



	<b>grenzüberschrei- tende Abfalltrans- porte</b>	<b>innerdeutsche Abfalltransporte</b>	<b>innerdeutsche und grenzüberschrei- tende Abfalltrans- porte</b>
<b>Annahmejahr</b>	<b>Menge (t)</b>	<b>Menge (t)</b>	<b>Menge (t)</b>
2000	nicht bekannt	9,05	
2001	nicht bekannt	972,59	
2002	nicht bekannt	560,47	
2003	nicht bekannt	1.143,91	
2004	22,68	1.542,47	1.565,15
2005	1.027,09	3.219,44	4.246,53
2006	932,09	4.958,96	5.891,05
2007	568,11	5.218,27	5.786,38
2008	240,55	4.621,09	4.861,64
2009	892,78	6.935,26	7.828,04
2010	308,50	2.151,04	2.459,54
<b>Summe 2004 bis 2010</b>	<b>3.991,80</b>	<b>28.646,53</b>	<b>32.638,33</b>

Die genehmigte Gesamtkapazität der Anlage wurde danach in den Jahren 2004 bis 2010 nicht überschritten.

Im Zeitraum von Oktober 2004 bis April 2006 wurde von der Firma ENVIO zweimalig der Versuchsbetrieb zur Behandlung von UTD Transformatoren angezeigt und vom StUA Hagen bestätigt. Ausweislich der in ASYS abrufbaren Begleitscheindaten wurden die dabei zulässigen Durchsatzmengen (jeweils 1000 Tonnen) überschritten. Auf die Ausführungen in Kapitel 3.4.2 wird verwiesen.



### 3.4.5 Entsorgungsfachbetrieb<sup>13</sup>

ENVIO war als Entsorgungsfachbetrieb nach der Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe (Entsorgungsfachbetriebeverordnung - EfbV) vom 10. 09. 1996) zertifiziert. Dadurch genießt ein Unternehmen Privilegien u. a. im Rahmen des Entsorgungsnachweisverfahrens für gefährliche Abfälle und auch bei der Überwachungsnotwendigkeit und –häufigkeit .

Vor dem Hintergrund der dokumentierten Missachtungen der Genehmigungslage und der Verstöße gegen arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen stellt sich beim Fall ENVIO die Frage nach dem Verhalten des zertifizierten Unternehmens; der Sorgfalt des zertifizierenden Unternehmens und der Berechtigung der zugestandenen Privilegien.

Die Zertifizierung als Entsorgungsfachbetrieb setzt voraus, dass die Anlage regelmäßig (mindestens alle 18 Monate) von einem externen Sachverständigen auf die Anforderungen der EfbV hin überprüft wurde (i. W. Betriebsorganisation, Sach- und Fachkunde des Personals). Dazu hat der Entsorgungsfachbetrieb einen Überwachungsvertrag mit einer technischen Überwachungsorganisation zu schließen.

Nach den vorliegenden Informationen wurde 1998 ein Überwachungsvertrag zwischen der DQS GmbH (Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Managementsystemen) mit Sitz in Frankfurt und dem damaligen Anlagenbetreiber ABB geschlossen. Dieser Vertrag wurde aufgrund von Betriebsübergängen in den Jahren 2004 und 2007 geändert. Die Zulassung der Verträge erfolgte durch das für die Firma DQS zuständige Regierungspräsidium Darmstadt. Im Rahmen der Erstzulassung des Überwachungsvertrags ist das Benehmen der für die Firma ENVIO zuständigen Behörde einzuholen. Die Betriebsübergängen 2004 und 2007 stellen eine wesentliche Änderung des Überwachungsvertrages dar, dem das Regierungspräsidium Darmstadt zustimmen musste. Prognos stellt in seinem Gutachten [2] fest, dass dabei nach vorliegender Aktenlage die Benehmensbehörde nicht beteiligt wurde.

Die Einhaltung der Anforderungen an den Entsorgungsfachbetrieb ist von einem Sachverständigen der technischen Überwachungsorganisation jährlich zu überprüfen. Die hierfür ausgestellten Zertifikate wurden der Bezirksregierung Arnsberg übermittelt. Mit den Zertifikaten wird bestätigt, dass das Unternehmen die Anforderungen der Entsorgungsfachbetriebeverordnung einhält und die Bezeichnung 'Entsorgungsfachbetrieb' führen darf. Weiter sind die Abfallschlüsselnummern aufge-

---

<sup>13</sup> vergl. Fragen 8 und 17 in Kapitel 2



führt, für deren Annahme und Behandlung die Anlage zugelassen ist. Eine Zusammenarbeit der Technischen Überwachungsorganisation mit der für die Anlagenüberwachung zuständigen Behörde ist nach der Entsorgungsfachbetriebsverordnung nicht vorgesehen.

Im Rahmen der fachaufsichtlichen Prüfungen hat MKULNV die Überwachungsorganisation DQS um Übermittlung von Zertifikaten, Überwachungsverträgen und Berichten über die Begutachtung der ENVIO-Anlage gebeten.

Die Audits bei ENVIO wurden regelmäßig im jährlichen Rhythmus durchgeführt. Bei dem verantwortlichen Sachverständigen der DQS hat es sich seit 2004 um dieselbe Person gehandelt. Der Empfehlung der Deutschen Akkreditierungsstelle, mindestens alle drei Jahre den Auditor zu wechseln, wurde im Fall ENVIO nicht gefolgt. Ein Co-Auditor wurde zu keinem Zeitpunkt beigelegt.

Prognos hat die zur Verfügung gestellten Unterlagen eingehend geprüft. Die wesentlichen Ergebnisse sind nachfolgend dargestellt.



**Überblick über die Auditfeststellungen und Empfehlungen des zertifizierenden Unternehmens**

Jahr	Ausstattung	Personelle Ausstattung	Betriebsorganisation	Dokumentation
2004	Es liegt kein Auditbericht vor.			
2005	1 <u>Hauptabweichung</u> im Bereich Annahme/Demontage			Verbesserungen auf Basis der Auditempfehlungen 2004, dennoch 1 <u>Nebenabweichung</u>
2006	Es liegt kein Auditbericht vor.			
2007	Positiv: Einführung eines Schwarz/Weiss-Bereiches	Vergabe der Demontage an Externen  Verstärkter Einsatz von Leiharbeitern		
2008	Defizite Schwarz-Bereich	Vergabe der Demontage an Externen  Verstärkter Einsatz von Leiharbeitern	Regelungsbedarf zum Alter von Prüfberichten sowie zur Systematik von Eigenkontrollen	Empfehlung zu höherer Systematik und Konsequenz bei der Dokumentation
2009	Positiv: Verbesserung durch abgetrennten Schwarz-Bereich  Hinweis auf kleinere Unregelmäßigkeiten in Montagehallen		Aktualisierungsbedarf Gefahrstoffkaster und Berücksichtigung der Feststellungen des Gefahrgutbeauftragten	1 <u>Nebenabweichung</u> (Bezug DIN EN ISO 9001:2000)
2010	Positiv: Einrichtung von Schwarz/Weiss-Zonen			Fortschritte, dennoch wesentliche Ansätze zu Verbesserungen bei internen Überwachungs- und Prozesssicherungsmaßnahmen



Der Bereich Versicherungsschutz ist in der Übersicht nicht enthalten, da hierzu keine Auffälligkeiten erkennbar waren. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Zusammenstellung ausschließlich auf der Grundlage der Auditberichte und ohne Kenntnis der Anlagen zum jeweiligen Auditbericht erfolgt ist. Eine tatsächliche fallbezogene Bewertung der Relevanz und Schwere der vom Sachverständigen getroffenen Feststellungen und ausgesprochenen Empfehlungen ist daher nicht vollumfänglich und abschließend möglich.

Defizite können über die vorliegenden Auditberichte 2005 und 2007 bis 2010 insbesondere in den Prüfungsbereichen „Ausstattung des Unternehmens für die entsprechenden Tätigkeiten“ und „Dokumentation“ sowie zur „Betriebsorganisation“ identifiziert werden. Die Anforderungsbereiche sind in einer engen Wechselwirkung zu sehen.

In den Berichten von Mai 2007 und Mai 2008 wird u. a. ausgeführt, dass die Auslastung der Anlage nahezu am Maximum liege mit der Folge, dass Teilschritte des Demontageprozesses (Zerlegen von Transformatoren) an ein externes Unternehmen vergeben sowie verstärkt Leihkräfte verpflichtet wurden.

Mit Schreiben vom 08. 06. 2010 wurde die ENVIO Recycling von der DQS über die zunächst erfolgte Aussetzung der Zertifikate nach DIN ISO 14001 sowie EfbV informiert. Die Aussetzung wurde mit der bisher nicht erfolgten Abnahme der Anlage durch die Bezirksregierung Arnsberg begründet, wobei explizit darauf verwiesen wurde, dass im Rahmen des Audits vom Mai 2010 keine Abweichungen festgestellt worden waren. Auf der Grundlage der erfolgten Stilllegung der Anlage durch die BR Arnsberg entzog die DQS der ENVIO Recycling mit Schreiben vom 14.07.2010 sowohl das Entsorgungsfachbetriebe-, als auch das Qualitäts- und Umweltmanagement-Zertifikat.

**Fazit:**

- Die für die Zertifizierung als Entsorgungsfachbetrieb sowie für das Qualitäts- und Umweltmanagement tätige Sachverständigenorganisation hat die massiven illegalen Praktiken bei ENVIO über viele Jahre nicht erkannt. Wenn die Anlage nicht im Mai 2010 von der Bezirksregierung stillgelegt worden wäre, hätte die Technische Überwachungsorganisation wieder ein Zertifikat erteilt.



- Den für die Überwachung der ENVIO-Anlage zuständigen Behörden lagen keine Erkenntnisse aus der Zertifizierung und Kontrolle durch externe Sachverständige vor, weil die Entsorgungsfachbetriebeverordnung keine entsprechende Informationspflicht vorsieht.
- Angesichts dieser Feststellungen hat MKULNV Prognos beauftragt, im Rahmen des 2. Gutachtens Vorschläge für eine Novellierung der Entsorgungsfachbetriebeverordnung zu unterbreiten. Die Kernpunkte<sup>14</sup> sind nachfolgend dargestellt:
  - Der bisherige Regelungsumfang der EfbV ist in Relation zu den gewährten Erleichterungen beim Entsorgungsnachweis und bei der Überwachung insbesondere für gefährliche Abfälle nicht ausreichend. Sowohl die Zertifizierungsvoraussetzungen als auch die Überwachungsstandards sind so anspruchsvoll zu gestalten, dass sie die Erleichterungen rechtfertigen. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob gegebenenfalls Staffelungen in den Anforderungen und/oder zusätzliche Überwachungsanforderungen, die der jeweiligen Efb-Situation gerecht werden, festgelegt werden können.
  - Bei der Novellierung der EfbV sollten die Umsetzungsstandards der Überwachung, die Anforderungen an die TÜO und ihre Sachverständigen und die Informationswege zwischen den Behörden sowie zwischen der TÜO und den Behörden deutlich stärker und verbindlicher ausgestaltet werden.

#### **3.4.6 Erkenntnisse aus dem Fall ENVIO aus Sicht der Abfallwirtschaft:**

- Mit Erlass des Umweltministeriums vom 03.01.2011 sind die Umweltschutzbehörden des Landes aufgefordert worden, Inspektionen risikobasiert und medienübergreifend zu planen und durchzuführen. Die Umsetzung des Erlasses wird in Dienstbesprechungen und Fortbildungen konkretisiert und begleitet.
- Die Verzahnung und Nutzung der Daten über Abfallströme und Entsorgungsanlagen in unterschiedlichen Informationssystemen der

---

<sup>14</sup> Die ausführlichen Vorschläge können dem Prognos-Gutachten [2] entnommen werden.



nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung muss verbessert werden. Ziel muss es sein, Abfallentsorgungsanlagen, die nicht ordnungsgemäß arbeiten, frühzeitig zu erkennen und dagegen einzuschreiten. Prognos wurde daher vom MKULNV beauftragt, Vorschläge für ein Früherkennungssystem für auffällige Abfallentsorgungsanlagen vorzulegen. Diese sind die nachfolgend aufgeführt:

- Die Informationsplattform AIDA bietet der Landesverwaltung bereits heute schon umfangreiche Informationen über Anlagen, deren Betreiber und die vorhandenen bzw. aktuellen Mengenströme an gefährlichen Abfällen.
  - Vor dem Hintergrund der im Fall ENVIO analysierten Defizite soll AIDA weiter ausgebaut und für gefährliche Abfälle über bestimmte Indikatoren zur Grundlage eines „Frühwarnsystems“ für einen möglicherweise nicht regulären Betrieb von Abfallentsorgungsanlagen entwickelt werden.
  - Es wird überlegt, wie ein Indikatorensystem für Behandlungsanlagen für gefährliche Abfälle entwickelt werden kann, welches auf den in AIDA vorhandenen Informationen aufbaut.
- Kontrollen von Anlagen und Abfallströmen werden von den Abfallbehörden in Nordrhein-Westfalen überwiegend anlassbezogen durchgeführt. Für eine systematische und regelmäßige Überwachung fehlen die Personalkapazitäten. Eine erste Aufstockung des Personals soll im Jahr 2011 erfolgen.
  - ENVIO unterlag als zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb keiner besonderen Priorität bei der abfallrechtlichen Überwachung, weil die Betriebsorganisation und das Umweltmanagement von einem externen Gutachter regelmäßig überprüft wurden. Bei der anstehenden Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und der Entsorgungsfachbetriebsverordnung wird sich das Umweltministerium dafür einsetzen, dass die Umsetzungsstandards der Überwachung, die Anforderungen an die Technischen Überwachungsorganisationen und ihre Sachverständigen, und die Informationswege zwischen den Behörden sowie zwischen der Technischen Überwachungsorganisation und den Behörden deutlich stärker und verbindlicher ausgestaltet werden.
  - Auch bei Entsorgungsfachbetrieben sollen die behördlichen Kontrollen intensiviert werden.
  - Bei Anlagen, die gefährliche Abfälle mit selten eingesetzten Technologien behandeln, wird ein Erfahrungsaustausch mit den Voll-



zugsbehörden in Nordrhein-Westfalen und auf Länderebene initiiert mit dem Ziel, dass die Erkenntnisse in die Genehmigungs- und Überwachungspraxis einfließen. Das Umweltministerium wird mit den nordrhein-westfälischen Behörden und in den Bund-/ Länderarbeitsgemeinschaften Abfall und Immissionsschutz einen entsprechenden Erfahrungsaustausch initiieren



### 3.5 Bodenschutz<sup>15</sup>

Die Zuständigkeiten im Bereich des Bodenschutzes sind in Anlage 3 näher beschrieben.

#### 3.5.1 Mitteilungspflichten von ABB bzw. ENVIO

Aus bodenschutzrechtlicher Sicht ist zunächst auf die Mitteilungspflicht des Inhabers der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück bzw. des Verursachers (§ 2 Abs. 1 LBodSchG) an die zuständige Behörde im Hinblick auf Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung hinzuweisen. Die Firma ABB Grundbesitz GmbH und die Firma ENVIO Recycling GmbH haben im Rahmen des Übergangs der Erbbaurechte Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen durch die TERRA Umwelt Consulting GmbH durchführen lassen. Dazu existieren Kurzberichte vom 21.04.2007 und 12.06.2007 (Begehungsprotokolle und Analysen) sowie Dokumentationen von Sanierungsmaßnahmen in Halle 55 (Bericht vom 15.04.2008) und im Bereich unversiegelter Freiflächen (Bericht vom 27.11.2009).

Trotz der Feststellung sanierungsbedürftiger Kontaminationen im Bereich der Betriebsanlagen und Gebäudesubstanz bzw. des Untergrundes in den Berichten sind die zuständigen Behörden (BR Arnsberg bzw. Stadt Dortmund) nicht informiert worden. Zwar löst ein Übergang von Erbbaurechten für sich noch keine Mitteilungspflichten aus, aber bei Vorliegen von Anhaltspunkten hätten diese an die zuständige Bodenschutzbehörde weitergegeben werden müssen. Auch der Stadt Dortmund als Grundstückseigentümerin waren die Durchführung der Untersuchungen und die Existenz der Gutachterberichte nicht bekannt. Sie hätte aber in dieser Funktion im Eigeninteresse eine entsprechende Informationsweitergabe verlangen können, wenn dies in den Nutzungsverträgen vereinbart worden wäre.

Erst nachdem die Untere Bodenschutzbehörde durch Hinweise Dritter im Mai 2010 von der Existenz der o.g. Untersuchungsergebnisse erfuhr, sind mit Unterstützung der Staatsanwaltschaft die Berichte von den Auftraggebern zur Verfügung gestellt worden. Die Stadt Dortmund hat die Berichte im Juli 2010 über die BR Arnsberg erhalten.

---

<sup>15</sup> Siehe Frage 18 in Kapitel 2



**Fazit:**

Gegen die Mitteilungspflicht des Inhabers der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück (§ 2 Abs. 1 LBodSchG) wurde von den Firmen verstoßen.

Es ist dringend geboten, dass die Stadt Dortmund als Grundstückseigentümerin zukünftig in Nutzungsverträgen die Durchführung von Bodenuntersuchungen und eine Informationspflicht zu Erkenntnissen über Bodenbelastungen verankert.

### **3.5.2 Mitteilungspflicht des LANUV**

Ferner ist auf eine entsprechende Mitteilungspflicht von Behörden (§ 4 Abs. 3 LBodSchG) hinzuweisen. Nach § 3 Abs. 2 BBodSchV ist u. a. „*der Eintrag von Schadstoffen über einen längeren Zeitraum und in erheblicher Menge über die Luft ...*“ als Anhaltspunkt für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung anzusehen. Am 04.07.2007 wurde die BR Arnsberg vom LANUV über Erkenntnisse aus Grünkohluntersuchungen des Jahres 2006 informiert. Allerdings lagen Anfang 2007 noch keine Erkenntnisse über langjährig erhöhte Einträge vor, die solche Anhaltspunkte hätten begründen können. Vielmehr ließen die unauffälligen Untersuchungsergebnisse der Grünkohl- und Grasexposition in 2003 und 2004, bezüglich der Graskultur auch in 2005 zunächst nicht auf eine Langjährigkeit der PCB-Immission schließen.

Die Erkenntnisse wurden der Stadt Dortmund erst – nach wiederholt festgestellten erhöhten Einträgen - am 16.01.2009 im Rahmen eines Behördengespräches bekannt gemacht.

**Fazit:**

Da das Kriterium „längerer Zeitraum“ zunächst nicht erfüllt war, waren die Voraussetzungen für eine Meldepflicht von Anhaltspunkten für schädliche Bodenveränderungen zum Zeitpunkt des erstmaligen Auftretens auffälliger Pflanzenwerte nicht erfüllt.



### 3.5.3 Informationsfluss zwischen verschiedenen Stellen der Stadt Dortmund

Prognos weist außerdem auf „nicht optimale Berichtswege“ zwischen Bauordnungs- und Umweltamt im Rahmen von Genehmigungsverfahren hin und stellt weiterhin fest, dass es „keinen geregelten Informationsfluss zwischen der Gemeinsamen unteren Umweltschutzbehörde in Hagen und dem Umweltamt der Stadt Dortmund gibt“. Bei einem verbesserten Informationsaustausch wären möglicherweise Belastungsprobleme eher erkannt worden. Auch die Notwendigkeit zur Durchführung von Bodenuntersuchungen zur Erfassung möglicher Schadstoffbelastungen hätte dann eher festgestellt werden können.

#### **Fazit:**

Der Informationsfluss zwischen verschiedenen Stellen der Stadt Dortmund war unzureichend.

Die Informationsmängel werden im Rahmen von Dienstbesprechungen zum Bodenschutz kommuniziert.

### 3.5.4 Nutzung des Altlastenkatasters

Das Hafengebiet und seine Grundstücke sind aufgrund der rund 100jährigen Industrie- und Gewerbe-geschichte per se als Altlastenverdachtsflächen im Altlastenkataster der Stadt Dortmund registriert (§ 8 LBodSchG).

Der Stadt Dortmund waren durch Gutachten aus den Jahren 1991 und 2001 grundsätzlich Belastungen mit verschiedenen Schadstoffen (u.a. KW, PAK) im Hafen bekannt.

Miet-/Pacht- und Erbbaurechtsverträge für Hafengrundstücke der Stadt Dortmund enthalten daher unter anderem Regelungen zu notwendigen Bodenuntersuchungen, sowie zahlreiche Bestimmungen zur Vorlage von „Inventarlisten“ (eingesetzte / vorhandene Stoffe / Materialien einschließlich fortlaufender Aktualisierung) und Kontaminationen (Basisgutachten, Gutachten der Vormieterin, Gutachten bei Mietende). So wird der „Belastungsurszustand“ zu Beginn eines Vertragsverhältnisses in Form eines so genannten Basisgutachtens dokumentiert.



Vor Vertragsende oder -änderungen sind erneut Bodengutachten zu erstellen, deren Umfang mit der unteren Bodenschutzbehörde (UBB) abgestimmt wird. Die erneute Bodenuntersuchung hat zum Ziel, die im Vertragszeitraum möglicherweise entstandenen schädlichen Bodenveränderungen zu ermitteln und notwendige Maßnahmen zu definieren. Darüber hinaus kann sich im Rahmen von Baumaßnahmen die Notwendigkeit von Untersuchungen ergeben, die dann als Bestandteile der Bauantragsunterlagen einzureichen sind.

Vor diesem Hintergrund sind seit 1991 im Hafengebiet diverse Boden- und Untergrundgutachten vorgelegt worden. So ist als Grundlage für die Verlängerung des Pachtvertrages mit der ABB Grundbesitz ein Basisgutachten (TERRA Umwelt Consult, Oktober 2000) erstellt worden. Bei unauffälligen PCB-Gehalten konnten lokale Kontaminationen des Bodens durch KW und PAK nachgewiesen werden. Entsprechend den Vorgaben der UBB sind Detailuntersuchungen angestellt worden mit dem Ergebnis, dass kein Handlungsbedarf gegeben war. Die Beurteilung richtet sich nach den nutzungsbezogenen Prüfwerten der BBodSchV für Industrie- und Gewerbegrundstücke. In den Folgejahren lieferten diverse weitere Untersuchungen des Bodens, der Bodenluft und des Grundwassers Erkenntnisse zu lokalen Mineralölschäden. Daraufhin sind in Abstimmung mit der UBB drei Kontaminationsbereiche (Abscheider, Tanks) durch Bodenaushub saniert worden.

**Fazit:**

Die verschiedenen Arbeitsschritte, Untersuchungen und Gutachten sind im Altlastenkataster umfassend zu dokumentieren. Alle mit Bodenbelastungen befassten Stellen sollten diese Informationsgrundlage intensiver nutzen.

Die Stadt Dortmund sollte bei in ihrem Eigentum befindlichen altlastverdächtigen Flächen und beim Umgang mit schadstoffhaltigen Materialien in Nutzungsverträgen erwägen, generell die Durchführung von Bodengutachten zu verankern.

Die Informationsmängel werden im Rahmen von Dienstbesprechungen zum Bodenschutz kommuniziert.



### **3.5.5 Erkenntnisse aus dem Fall ENVIO aus Sicht des Bodenschutzes**

ABB bzw. ENVIO haben gegen die Mitteilungspflicht des Inhabers der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück bzw. des Verursachers nach § 2 Abs. 1 LBodSchG an die zuständige Behörde über Bodenuntersuchungen in den Jahren 2007 und 2009, aus denen sich Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung ergaben, verstoßen.

Zu bemängeln ist, dass trotz der kontinuierlichen bodenschutzrechtlichen Bearbeitung bei der Stadt Dortmund zumindest ab 2006 die Vorlage entsprechender Unterlagen nicht kontrolliert oder nachgefordert wurde. Dies bezieht sich sowohl auf den Mietvertrag mit ABB (insbesondere seines Nachtrages vom 29.04.2008 zur Rückgabe von Teilflächen) als auch auf die Erbbaurechtsverträge mit MJR Grundstücksprojekt GmbH vom 29.05.2008 und mit ENVIO vom 23.09.2008 (kurz nach einer Beschwerde).

Es ist dringend geboten, dass die Stadt Dortmund als Eigentümerin in Nutzungsverträgen bei bestehenden bzw. zu erwartenden Schadstoffbelastungen die Durchführung von Bodengutachten verankert.

Die festgestellten Mängel in der Kommunikation und Kontrolle erfordern eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen den beteiligten Behörden. Im Übrigen ist die behördliche Vorgehensweise im Bereich des Bodenschutzes fachaufsichtlich nicht zu beanstanden.



### 3.6 Umweltmedizin<sup>16</sup>

Die Zuständigkeiten im Bereich der Umweltmedizin sind in Anlage 3 näher beschrieben.

Der öffentliche Gesundheitsdienst hat im Rahmen seiner Zuständigkeit für den Bereich Umweltmedizin auch die Aufgabe, Auswirkungen von Umwelteinflüssen auf die Gesundheit zu beobachten, erfassen und zu bewerten (§ 2 Abs. 2 Nr. 1. des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen – ÖGDG NRW).

Aufgabe der unteren Gesundheitsbehörde (Gesundheitsamt des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt) im Bereich Umweltmedizin ist es, den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitsgefährdenden und gesundheitsschädigenden Einflüssen aus der Umwelt zu fördern sowie insbesondere die Bevölkerung hierüber und über sonstige umweltmedizinische Fragen aufzuklären. Darüber hinaus bewertet sie die Auswirkungen von Umwelteinflüssen auf die Bevölkerung unter gesundheitlichen Gesichtspunkten (§ 10 Abs. 1 ÖGDG NRW). Sie führt diese Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe aus (die Behörde ist verpflichtet, diese Aufgabe wahrzunehmen, entscheidet aber selbständig wie sie die Aufgabe ausfüllt).

Das LANUV hat auf dem Gebiet der Umweltmedizin seit dem 01.07.2008 (vorher LÖGD NRW) die Aufgabe, als fachliche Leitstelle für den öffentlichen Gesundheitsdienst die Landesregierung und die unteren Gesundheitsbehörden fachlich zu beraten und zu unterstützen (§ 10 Abs. 3 ÖGDG NRW).

Die Stadt Dortmund wurde vom LANUV Mitte Januar 2009 über erhöhte PCB-Belastungen im Grünkohl informiert. Das Gesundheitsamt Dortmund als zuständige untere Gesundheitsbehörde informierte anschließend u. a. über gesundheitliche Wirkungen von PCB. Das LANUV hat für selbstangebauten Gemüse in betroffenen Kleingartenanlagen auf der Grundlage von Pflanzenuntersuchungen eine Empfehlung zur Verzehrseinschränkung einiger Gemüsesorten abgeleitet. Diese Empfehlung wurde am 27.01.2009 von der Stadt Dortmund gegenüber den betroffenen Kleingärtnern ausgesprochen. Das Gesundheitsamt nimmt seine o. g. Aufgaben im weiteren Verlauf seitdem durch Information von Behörden, Betroffenen und der Öffentlichkeit, durch die Organisation und Durchführung von Blutabnahmen und –untersuchungen sowie durch die Beratung der Bürger am Gesundheitsamt wahr.

---

<sup>16</sup> Siehe Frage 19 in Kapitel 2



Das LANUV wurde vom Gesundheitsamt um fachliche Unterstützung bei der umweltmedizinischen Bewertung von Ergebnissen der Blutuntersuchungen sowie bei Informationsveranstaltungen gebeten.

Die Bezirksregierung war von MKULNV und MAIS beauftragt, die Koordination von Experten aus Behörden und Wissenschaft zu übernehmen, mit dem Ziel, die Aufstellung des Betreuungsprogramms fachlich zu begleiten.

**Fazit:**

Das Gesundheitsamt hat seine Aufgaben in diesem Fall seit Anfang 2009 sachgerecht wahrgenommen.

Das LANUV ist seiner Beratungsfunktion im Bereich Umweltmedizin gegenüber den Behörden (insbesondere dem Gesundheitsamt) in sachgerechter Weise nachgekommen.

Die Bezirksregierung Arnsberg hat als Mittelbehörde sachgerecht die notwendigen Koordinierungsaufgaben übernommen (v. a. zu Ablauf und Finanzierung von Blutuntersuchungen und Information über deren Ergebnisse sowie den Ablauf des Betreuungsprogrammes).



## 4. Schlussfolgerungen

Aus Sicht der für den Arbeitsschutz und Umweltschutz zuständigen Ministerien sind die Belastungen der Arbeitnehmer und der Umwelt entscheidend durch die unzulässige Betriebsweise der Fa. ENVIO und den unsachgemäßen Umgang mit PCB im Betrieb verursacht worden.

Im Rahmen der fachaufsichtlichen und der durch den externen Gutachter Prognos durchgeführten Prüfungen des Falles ENVIO /PCB in Dortmund sind aber auch Schwachstellen und Defizite im behördlichen Vollzug und in der Behördenstruktur erkannt worden. Diese haben dazu beigetragen, dass erhebliche Verstöße der Firma ENVIO gegen Schutz- und Vorsorgepflichten zum Schutz der der Umwelt und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erst festgestellt wurden, nachdem bereits erhebliche Belastungen eingetreten waren.

Die Ministerien haben Schlussfolgerungen für eine Optimierung im Bereich der Arbeitsschutz- und Umweltverwaltung gezogen, um eine Wiederholung eines solchen Falles in Zukunft möglichst zu vermeiden. Daraus wurden Maßnahmen und Ziele abgeleitet, die zum Teil bereits umgesetzt wurden, oder in näherer Zukunft umgesetzt werden

### 4.1 Genehmigungs- und Anzeigeverfahren nach BImSchG optimieren

#### 4.1.1 Arbeitsschutz und Umweltschutz

Das Gutachten der Prognos AG [1] schlägt eine bessere Einbindung des Arbeitsschutzes in das Anzeigeverfahren nach § 15 BImSchG vor. Die bisherige Regelung sieht eine Beteiligung des Arbeitsschutzes im Anzeigeverfahren nicht vor, lediglich im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren werden auch die Belange des Arbeitsschutzes als andere anlagenbezogene öffentlich-rechtliche Vorschriften geprüft. Eine Beteiligung des Arbeitsschutzes im immissionsschutzrechtlichen Anzeigeverfahren kann jedoch der Feststellung dienen, ob die geplante Änderung erhebliche nachteilige Auswirkungen für die in der Anlage tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben kann. Ebenso kann sie der Sicherung der Belange des Arbeitsschutzes bei der Überwachung von Änderungen einer Anlage dienen.

Die Möglichkeiten einer Einbindung des Arbeitsschutzes in das immissionsschutzrechtliche Anzeigeverfahren durch Verwaltungsvorschrift oder durch Bundesratsinitiative zur Änderung des § 15 BImSchG werden zur Zeit von MKULNV und MAIS geprüft.

Die Ministerien prüfen, in welchen Fällen bei Anzeigeverfahren nach BImSchG der Arbeitsschutz beteiligt werden sollte. Dabei werden die



Risiken für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmerberücksichtigt und geprüft, ob dies ein Kriterium für einen risikobasierten Ansatz bei der Überwachung sein kann. Dabei soll auch festgelegt werden, dass und wie der Immissionsschutz über die Erkenntnisse entsprechender Überwachungsmaßnahmen informiert wird.

Für diese zusätzliche Aufgabe wird zusätzliches Personal benötigt, insbesondere im Arbeitsschutz, dessen Beteiligung im Anzeigeverfahren bisher nicht vorgesehen war.

#### **4.1.2 Umweltschutz**

Die fachaufsichtliche Bewertung hat Hinweise darauf ergeben, dass sogenannte Probetriebe im behördlichen Vollzug im Rahmen von Anzeigeverfahren legalisiert werden, obwohl die Auswirkungen des Betriebs noch nicht abschließend festgestellt werden können.

Im Rahmen eines klarstellenden Erlasses werden daher an die Immissionsschutzbehörden rechtliche Hinweise zur Anwendung der §§ 15 und 16 BImSchG bei sogenannten Probetrieben gegeben.

Im Rahmen der fachaufsichtlichen Bewertung wurde festgestellt, dass wesentliche Verfahrensentscheidungen, wie die Entscheidung über eine Anzeige nach § 15 BImSchG sowie die Entscheidung, von einer Stilllegung nach § 20 Abs. 2 BImSchG abzusehen, in den behördlichen Akten nur unzureichend dokumentiert waren.

Mit Erlass vom 09. März 2011 sind die Immissionsschutzbehörden daher gebeten worden, wesentliche immissionsschutzrechtliche Verfahrensentscheidungen in der Verfahrensakte mit den tragenden Gründen zu dokumentieren, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen zu verbessern.

Das Gutachten der Prognos AG [2] stellt fest, dass die Verwaltungsvorschriften zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (VV-BImSchG) im Verwaltungsvollzug nur unzureichende Beachtung finden. Aus diesem Grund wird in immissionsschutzrechtlichen Dienstbesprechungen auf die Beachtung der VV-BImSchG verstärkt hingewiesen werden.

### **4.2 Überwachungspraxis verbessern**

#### **4.2.1 Umweltschutz**

Die Überwachung ist nach risikobasierten Kriterien und medienübergreifend zu planen und durchzuführen. Ein entsprechender Erlass an die Umweltschutzbehörden ist am 03.01.2011 ergangen. Die Umsetzung des Erlasses wird in Dienstbesprechungen und Fortbildungen konkretisiert und begleitet.



Die Effektivität der Überwachung muss verbessert werden. Die Erfahrungen aus dem Fall ENVIO werden im Rahmen einer Dienstbesprechung mit den Überwachungsbehörden ausgewertet und erörtert. Hierbei wird auch die Durchführung unangemeldeter Kontrollen und die zielgerichtete Probenahme thematisiert.

Die Verzahnung und Nutzung der Daten über Abfallströme und Entsorgungsanlagen in unterschiedlichen Informationssystemen der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung muss verbessert werden. Ziel muss es sein, Abfallentsorgungsanlagen, die nicht ordnungsgemäß arbeiten, frühzeitig zu erkennen und dagegen einzuschreiten. Prognos hat dazu im Auftrag des MKULNV bereits erste Vorschläge für ein Frühwarnsystem für auffällige Abfallentsorgungsanlagen vorgelegt.

Bei der anstehenden Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und der Entsorgungsfachbetriebeverordnung wird sich das MKULNV dafür einsetzen, dass die Umsetzungsstandards der Überwachung, die Anforderungen an die Technischen Überwachungsorganisationen und ihre Sachverständigen, und die Informationswege zwischen den Behörden sowie zwischen der Technischen Überwachungsorganisation und den Behörden deutlich stärker und verbindlicher ausgestaltet werden.

Auf Veranlassung des MKULNV wurde bereits ein Schwerpunktüberwachungsprogramm bei Chemisch-physikalischen Abfallbehandlungsanlagen durchgeführt, dessen Ergebnisse zur Zeit ausgewertet werden.

Auf Veranlassung des MKULNV und des MAIS wird zurzeit ein Schwerpunktüberwachungsprogramm bei Anlagen, die mit PCB-haltigen Abfällen umgehen, durchgeführt.

#### **4.2.2 Arbeitsschutz**

Das MAIS beabsichtigt unter Beteiligung der Bezirksregierungen ein landeseinheitliches, risikobasiertes Überwachungskonzept für den Arbeitsschutz zu erarbeiten und Anfang 2012 verbindlich einzuführen. Dabei werden sich die Risikoprofile am Gefährdungspotential für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer orientieren. Im Rahmen dieses Konzeptes werden auch die Aspekte wirksame Prüfmethode, Kommunikation zwischen den Behörden sowie Umgang mit zertifizierten Unternehmen aufgegriffen.



Erkenntnisse, die sich aus der Überwachungstätigkeit ableiten lassen, werden zukünftig dahingehend geprüft, ob bei vergleichbaren Risiken im Rahmen von Genehmigungsverfahren systematisch eine geeignete arbeitsmedizinische Untersuchungsmethode z.B. ein Bio-Monitoring in Bezug auf bestimmte hautresorptive Gefahrstoffe gefordert wird.

### **4.3 Beschwerdemanagement optimieren**

#### **4.3.1 Umweltschutz**

Beschwerden müssen intensiver überprüft werden. Die Erfahrungen aus dem Fall ENVIO werden im Rahmen einer Dienstbesprechung mit den Überwachungsbehörden ausgewertet und erörtert. Hierbei wird insbesondere auch die Nutzung der in behördlichen Informationssystemen vorhandenen Daten und die zielgerichtete Probenahme thematisiert; auch soll geprüft werden, ob sich der Überprüfungsstandard über ein Checklistenverfahren verbessern lässt.

Es ist darüber hinaus beabsichtigt, die Überwachungsbehörden mit Erlass aufzufordern, begründeten Beschwerden in der Regel durch unangemeldete Überprüfungen und auch durch Nutzung betreibernabhängiger Informationen nachzugehen.

#### **4.3.2 Arbeitsschutz**

Das MAIS erarbeitet zurzeit unter Beteiligung der Bezirksregierungen ein landeseinheitliches Beschwerdemanagement, mit dem alle eingehenden Beschwerden geprüft werden. Es soll bis zum September 2011 verbindlich in NRW eingeführt werden. Dabei werden unter anderem konkrete Aussagen zu unangekündigten Überprüfungen, zur Beteiligung des Gewerbezweites, zur Einbindung der Arbeitnehmervertretungen sowie zur Wahrung der Anonymität des Beschwerdeführers getroffen.

### **4.4 Betreibern klare Grenzen setzen**

Die fachaufsichtliche Bewertung hat ergeben, dass die Bezirksregierung die Vorschrift des § 20 Abs. 2 BImSchG bei ihrer Entscheidung, von der Stilllegung des illegalen Betriebes des Außenlagers und der geänderten Abluftbehandlung abzusehen, nicht hinreichend beachtet hat.

Im Rahmen eines klarstellenden Erlasses an die immissionsschutzrechtlichen Überwachungsbehörden werden rechtliche Hinweise zur Anwendung des § 20 Abs. 2 BImSchG gegeben.



Der Gemeinsame Runderlass des MUNLV und des MWME vom 13.11.2001, mit dem für Anlagen, deren Betreiber über ein nach DIN EN ISO 14001 zertifiziertes Umweltmanagementsystem verfügt, Erleichterungen beim Verwaltungsvollzug gewährt werden sollen, wird geprüft; ebenso dessen Anwendung durch die Behörden.

Die fachaufsichtliche Prüfung hat ergeben, dass es erforderlich ist, dass die Behörden bei der Überwachung festgestellte Defizite zeitnah nachverfolgen, um einen genehmigungskonformen Zustand der Anlage oder die Einhaltung einschlägiger Arbeitsschutzvorschriften sicherzustellen. In Dienstbesprechungen wird auf das Erfordernis einer zeitnahen Nachverfolgung hingewiesen werden.

#### **4.5 Zusammenarbeit zwischen Behörden steuern**

Das Bewusstsein der Behörden für eine Gesamtverantwortung über den eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus muss gestärkt werden. Auch die Sensibilität der Verwaltung für Zusammenhänge zwischen Arbeits- und Umweltschutz muss verbessert werden. Die fachliche Fortbildung wird diesen Aspekt aufnehmen.

Gemeinsam mit den Überwachungsbehörden, dem LIGA und dem LANUV werden die Erfahrungen aus dem Fall Envio auch hinsichtlich einer besseren Praxis der gegenseitigen Information und Kommunikation ausgewertet.

##### **4.5.1 Umweltschutz**

Eine zeitnahe Weitergabe auch von Zwischenergebnissen des LANUV an die Vollzugsbehörden bei kritischen Untersuchungsbefunden wurde veranlasst.

Der Informationsfluss zu Erkenntnissen über Bodenbelastungen zwischen den beteiligten Behörden muss verbessert werden.

##### **4.5.2 Arbeitsschutz**

Das MAIS beabsichtigt, jedes Jahr mit den Regierungspräsidenten/innen Zielvereinbarungen zu wichtigen Themen des Arbeitsschutzes abzuschließen, um ein landesweit einheitliches Verwaltungshandeln mit einheitlich hohem Qualitätsstandard zu erreichen. Die Zielvereinbarungen für dieses Jahr befinden sich in der Abstimmung.



Im Rahmen der Erarbeitung des Beschwerdemanagements wird u.a. auf die Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Stellen geachtet und die Prozessschritte konkret festgelegt. Die Regelungen dienen gleichzeitig dazu das Krisenmanagement zu verbessern.

MAIS wird den Fall Envio in die Nationale Arbeitsschutzkonferenz einbringen mit dem Ziel, die Informationsprozesse und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern über die GDA-Programme hinaus zu verbessern. MAIS wird dies auch mit der gemeinsamen landesbezogenen Stelle besprechen.

Der Datenaustausch zwischen den Unfallversicherungsträgern und der Staatlichen Arbeitsschutzverwaltung wird zurzeit auf Bundesebene im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie neu geregelt. Dabei haben Datenschutzbeauftragte der Länder darauf hingewiesen, dass den Berufsgenossenschaften nur Daten übermittelt werden dürfen, die in deren Aufgabenbereich fallen. In NRW betrifft dies nur ca. 25% der Aufgaben der Arbeitsschutzdezernate der Bezirksregierungen

Das Berufskrankheiten-Verfahren dient der Qualitätssicherung der Tätigkeit der Unfallversicherungsträger im Hinblick auf Entschädigungsleistungen. Es dient nicht dem Erkenntnisgewinn über die Arbeitsschutzsituation in einem einzelnen Betrieb. Insoweit erfasst das LIGA keine Daten über den Betrieb. In den BK-Verfahren hat der jeweilige Arbeitnehmer in der Regel in mehreren Betrieben gearbeitet. Es bleibt daher zu prüfen, ob bei einer betriebsbezogenen Auswertung der Daten der Erkenntnisgewinn für die Überwachung so hoch ist, dass er die Einstellung von zusätzlichem Personal für die Auswertung rechtfertigt.

## **4.6 Personalausstattung anpassen**

### **4.6.1 Umweltschutz**

Die Regierungskoalition hat die Schaffung von insgesamt 300 zusätzlichen Stellen in der Umweltverwaltung beschlossen. Eine erste Personalaufstockung in der Umweltverwaltung soll 2011 erfolgen.

### **4.6.2 Arbeitsschutz**

Die Arbeitsschutzdezernate der Bezirksregierungen können aufgrund der geringen Personalkapazitäten die Überwachung der Betriebe nicht mehr in angemessenem Umfang durchführen. Für eine regelmäßige Überwachung nach einem risikobasierten Konzept unter Einbeziehung der Gewerbeärzte wird zusätzliches Personal für die Arbeitsschutzde-



zernate der Bezirksregierungen und für die gewerbeärztliche Tätigkeit beim LIGA erforderlich. Das MAIS wird für den Haushalt 2012 das erforderliche zusätzliche Personal anmelden.

#### **4.7 Umgang mit Unternehmen mit selten oder singulär vorkommenden Technologien verbessern**

Für Anlagen mit selten eingesetzten Technologien, insbesondere für die Behandlung von gefährlichen Abfällen, wird ein Erfahrungsaustausch mit den Vollzugsbehörden in Nordrhein-Westfalen und auf Länderebene initiiert mit dem Ziel, dass die Erkenntnisse in die Genehmigungs- und Überwachungspraxis einfließen.

Das Umweltministerium wird mit den nordrhein-westfälischen Behörden und in den Bund-/Länderarbeitsgemeinschaften Abfall und Immissionschutz einen entsprechenden Erfahrungsaustausch initiieren.

#### **4.8 Verwaltungsstrukturen weiterentwickeln**

Die Empfehlungen des Gutachters werden in die laufenden Überlegungen für eine eigenständige und schlagkräftige Umweltverwaltung sowie zur Wiederherstellung des einheitlichen Arbeitsschutzes einbezogen.



### Anlagen:

- [1] Gutachten I der PROGNOSE AG vom 08.03.2011  
„Gutachten über die Untersuchung möglicher Schwachstellen in der Behördenstruktur und -organisation der Arbeitsschutz-, Gesundheits-, und Umweltverwaltung im Fall ENVIO/Dortmunder Hafen“
- [2]. Gutachten II der PROGNOSE AG vom 18.03.2011  
„Der Fall ENVIO / Dortmunder Hafen - Klärung weiterer Fragestellungen mit immissionsschutzrechtlichem und abfallwirtschaftlichem Hintergrund“
- [3] Behördenzuständigkeiten

### Quellen:

1. Bericht der Landesregierung „PCB in Dortmunder Kleingärten“ – Vorlage 14/3223 vom 18.02.2010
2. Bericht der Landesregierung „PCB in Dortmunder Kleingärten; Stilllegung der Firma ENVIO Recycling GmbH & Co. KG im Dortmunder Hafen durch die Bezirksregierung Arnsberg“ - Vorlage 15/ 7 vom 10.06.2010
3. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1 vom 16.06.2010 der Abgeordneten Johannes Rimmel und Daniela Schneckenburger BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN - Drucksache 15/44 vom 13.07.2010
4. Bericht der Landesregierung „PCB-Problematik im Bereich des Dortmunder Hafens“ - Vorlage 15/57 vom 06.09.2010
5. Bericht der Landesregierung „Aktueller Sachstand der PCB-Problematik im Bereich des Dortmunder Hafens“ - Vorlage 15/75 vom 01.10.2010
6. Bericht der Landesregierung „Aktueller Sachstand der PCB-Problematik im Bereich des Dortmunder Hafens“ - Vorlage 15/346 vom 07.02.2011