

GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
Berlin

Abbildung NEU

36. Umweltrechtliche Fachtagung

vom 15. bis 17. November 2012
im
Bundesverwaltungsgericht
in Leipzig

ESV

ERICH SCHMIDT VERLAG

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.

Geschäftsstelle:

Jürgen Philipp Reclam

Am Kirschfeld 8

14532 Kleinmachnow

Telefon: (030) 90 13 33 18 · Telefax: (03 32 03) 88 47 51

E-Mail: gesellschaft-fuer-umweltrecht@web.de

Web: www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de

Herstellung:

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

Genthiner Straße 30 G · 10785 Berlin

Telefon: (030) 25 00 85-0 · Telefax: (030) 25 00 85-305

Web: www.ESV.info

GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V. Berlin

Programm

Donnerstag, 15.11.2012

GfU-Forum

19.30 Uhr **Begrüßung**

Michaela Ecker

Vors. Richterin am Verwaltungsgericht,
Stellv. Vorsitzende der GfU, Freiburg

**Umweltqualitätsplanung –
Zur Integration der gemeinschaftsrechtlichen Luftreinhalte- und
Wasserbewirtschaftungsplanung in das nationale Umweltrecht**

Dr. Ina Klingele

Richterin, Amtsgericht Rastatt

▷ Thesenpapier Seite 5

**Öffentliche Hochwasservorsorge vor dem Hintergrund von
tatsächlichen und rechtlichen Grundvorgaben**

Michael Rolfsen

Universität Bielefeld

▷ Thesenpapier Seite 9

Moderation:

Michaela Ecker

Vors. Richterin am Verwaltungsgericht Freiburg

21.15 Uhr Sektempfang im BVerwG

Freitag, 16.11.2012

36. Umweltrechtliche Fachtagung

10.00 Uhr **Begrüßung**

Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

Vorsitzender der GfU

Universität Hamburg

Marion Eckertz-Höfer

Präsidentin des

Bundesverwaltungsgerichts

Leipzig

10.45 Uhr Kaffeepause

11.15 Uhr Umweltschutz und Grundgesetz

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle

Präsident des Bundesverfassungsgerichts

Karlsruhe

12.30 Uhr Mittagsimbiss im Bundesverwaltungsgericht

14.00 Uhr **Umsetzung der IE-Richtlinie**

Das neue Recht der Industrieanlagen:

Prof. Dr. *Hans D. Jarass*

ZIR Forschungsinstitut für deutsches und
europäisches Öffentliches Recht an der Universität Münster

▷ Thesenpapier Seite 11

**Vollzug und Überwachung nach der Umsetzung
der IE-Richtlinie**

LMR Jörg Friedrich

Leiter des Rechtsreferats

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur-
und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf

▷ Thesenpapier Seite 13

15.15 Uhr Kaffeepause

15.30 Uhr **Diskussion**

Arbeitskreis A:

Umweltschutz und Grundgesetz

Moderation: Prof. Dr. *Hans-Joachim Koch*

Universität Hamburg

Arbeitskreis B:

Umsetzung der IE-Richtlinie

Moderation: Prof. Dr. *Max-Jürgen Seibert*

Vors. Richter am OVG

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen

Münster

18.00 Uhr Ende der Arbeitskreise

Empfang

19.30 Uhr im Neuen Rathaus

bis Grußwort:

22.30 Uhr *Burkhard Jung*

Oberbürgermeister

Leipzig

Samstag, 17.11.2012

9.30 Uhr Fortsetzung der **Diskussion** in den Arbeitskreisen A und B

10.45 Uhr Kaffeepause

11.00 Uhr **Plenum**

Berichte der Moderatoren

12.00 Uhr **Mitgliederversammlung**

(nach besonderer Einladung)

Dr. Ina Elisabeth Klingele

Umweltqualitätsplanung

Zur Integration der gemeinschaftsrechtlichen Luftreinhalte- und Wasserbewirtschaftungsplanung in das nationale Umweltrecht

1. Luftreinhalteplan und Wasserbewirtschaftungsplan wurden vor rund vierzig Jahren eingeführt, konnten sich jedoch in der Praxis nicht durchsetzen. Vor zehn Jahren wurden sie in Umsetzung des damaligen Gemeinschaftsrechts mit neuem Inhalt versehen. Im Folgenden wird ein umfassender Überblick über die Integration der Umweltqualitätsplanung ins bestehende Umweltrecht und ihre rechtliche Bewältigung gegeben.

I. Kennzeichen der Umweltqualitätsplanung

2. Sie ist rechtlich verbindlich und nicht lediglich politische Absichtserklärung. Prägend ist die Konzentration auf ein einzelnes Umweltmedium. Der Planungsraum wird nicht nach administrativen Kriterien gebildet, sondern orientiert sich am Umweltmedium.
3. Mit Hilfe des im **Maßnahmenteil** festgesetzten Instrumentenmixes sollen unionsweit vorgegebene Umweltqualitätsziele eingehalten werden. Die Maßnahmen richten sich an die Verwaltung, nicht den einzelnen Bürger. In der Regel besteht eine – ggf. zu relativierende – Umsetzungspflicht.
4. Die **Belastungssituation** des Umweltmediums wird erfasst und **kartiert**. Die Planung wird durch eine Öffentlichkeitsbeteiligung und die Publikation der Pläne transparent. Bei drohender Verfehlung der gesetzten Umweltqualitätsziele erhält die Kommission in den ggf. zu ergänzenden Plänen eine komprimierte Übersicht über den Regelungsrahmen, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung relevanter Richtlinien.

II. Unionsweit einheitliche Umweltqualitätsziele

5. Aufgrund des starken britischen Einflusses traten Emissionsstandards zunächst in den Hintergrund. Insbesondere auf deutschen Druck wurde ihre Stellung gefestigt, teils durch einen **kombinierten Ansatz** in den Umweltqualitätszielen selbst, teils als Bedingung für die Zustimmung zu rein immissionsorientierten Umweltqualitätszielen. Nur die Kombination beider

Ansätze kann die jeweils immanenten Nachteile auffangen.

6. Die Qualitätsziele sind wissenschaftlich basiert, letztlich jedoch **politische Wertentscheidung**. Der Einfluss der nationalen Parlamente auf die Festsetzung der Umweltqualitätsziele ist zu erhöhen.
7. Die Arbeit der Kommission verlangt danach, die formale Einhaltung des Rechts in den Vordergrund zu stellen. Das Verfehlen **quantifizierter Ziele** ist leichter zu identifizieren. Wo die Konkretisierung durch Messstandards fehlt und/oder weit gefasste Ausnahmetatbeständen bestehen, führt dieses zu einem abweichenden Schutzniveau. Bei der Wasserbewirtschaftungsplanung besteht Handlungsbedarf.

III. Bindung an die Umweltqualitätsziele

8. Insofern ist zu differenzieren: Alle Verwaltungsträger haben bei der Auswahl von Maßnahmen ein in ihren Zuständigkeitsbereich fallendes Überschreiten der unionsrechtlichen Umweltqualitätsziele zu vermeiden (**Verbot des aktiven Verstoßes**).
9. Die Ausgestaltung der Umweltqualitätsplanung steht dem mitgliedstaatlichen Gesetzgeber zu. Erst dieser legt fest, welche Anteile welcher Verwaltungsträger an der Zielerreichung zu erbringen hat (**Gebot der aktiven Einhaltung**). Das Pflichtenprogramm wird durch die Umweltqualitätsplanung erst geschaffen.
10. Die Umweltqualitätsplanung wirkt tief in die jeweiligen Rechtsgebiete hinein: Sie kann unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisieren und das Ermessen überformen. Hinsichtlich anderer Planungen und Planfeststellungen, insbesondere Straßenplanungen, ist auf den **Grundsatz der Problembewältigung** zurückzugreifen. In Sanierungsgebieten darf die Gesamtbelastungssituation durch das Neuvorhaben nicht verschärft werden, es herrscht ein Verschlechterungsverbot.

IV. Rechtsschutz

11. Dienen die Umweltqualitätsstandards dem Gesundheitsschutz (so vorwiegend in der Luft-

reinhalteplanung) und besteht die Gefahr ihrer Überschreitung, sind diejenigen Bürger klagebefugt, die sich in einer gewissen Regelmäßigkeit und Dauer im belasteten Gebiet aufhalten. Das Unionsrecht überformt insofern das nationale Recht.

12. Der gerichtlich einklagbare **Anspruch auf Planerstellung** bleibt die Ausnahme. Zwar hatte der EuGH bei kurzfristiger Überschreitung der Grenzwerte einen Anspruch auf Planerstellung bestätigt. Seit 2010 kommt mit der Ersetzung der alten Richtlinie ein solcher Anspruch bei Grenzwertüberschreitungen nur bei einer Ermessensreduktion auf null in Betracht.
13. Auch hinsichtlich bestehender Pläne wird in der Regel nur eine **Evidenzkontrolle** möglich sein. Unter Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH genügt es, wenn der Mitgliedstaat durch einen *langfristig* wirkenden Luftreinhalteplan die Grenzwerte einzuhalten gedenkt und hierzu eine plausible Prognose erstellt.
14. Eine *evidente* Zielverfehlung führt zur Rechtswidrigkeit des Plans. **Rechtsfolge** ist nicht die Nichtigkeit. Vielmehr besteht die Pflicht zur Plannachbesserung und gleichzeitigen Information der nächsthöheren Ebene, damit diese überregionale Maßnahmen ergreift.
15. Wenn ein Luftreinhalte- oder Aktionsplan bereits aufgestellt wurde, hat der Immissionsbetroffene im Fall einer Ermessensreduktion auf Null einen **Anspruch auf Planvollzug**. Nur hinsichtlich zwingend erforderlicher und bereits im Plan hinreichend konkretisierter Maßnahmen ist dieses der Fall und ein Abweichen von festgesetzten Maßnahmen, ohne anderweitige Kompensation der so entgehenden Immissionsverminderung, ermessensfehlerhaft.
16. Ein **Anspruch auf planunabhängige Maßnahmen** ist aufgrund des hohen klägerischen Risikos – trotz der *prinzipiellen* Anerkennung durch das BVerwG – keine Alternative. Das Risiko für die Behörden, bei planunabhängigen, verkehrsbeschränkenden Maßnahmen ggf. hinsichtlich einer Behinderung des freien Warenverkehrs belangt zu werden, legt zusätzlich die „Unterfütterung“ durch einen entsprechenden Plan nahe.

V. Umsetzungspflicht und Beteiligung im Verfahren

17. Der Gesetzgeber hat vielfach eine uneingeschränkte **Umsetzungspflicht** der in den Plänen festgesetzten Maßnahmen vorgesehen. Teilweise wird sie in bestimmten Konstellationen relativiert, teilweise im Verfahren die Stellung der späteren Planumsetzer gestärkt. Es findet

sich ein großes Spektrum an Regelungen. So finden sich bspw. die Zustimmung des Landtags zu der Planung, ihr Beschluss durch die Landesregierung, die Verbindlicherklärung durch Gesetz oder Rechtsverordnung, unterschiedlichste Einvernehmensregelungen sowie einfache Beteiligungsrechte.

18. Dem Planungsträger ist rechtlich zwingend lediglich die allgemeine Pflicht zur Rücksichtnahme aufzuerlegen, die eine **Beteiligung des anderen Verwaltungsträgers** gebietet. Das Ressortprinzip ist nicht änderungsfest gewährleistet. Die Anordnung einer unbeschränkten Umsetzungspflicht der in den Umweltqualitätsplänen vorgesehenen Maßnahmen durch Gesetz ist prinzipiell möglich.
19. Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, Ressorts unterschiedlich zu behandeln. Das **Verursacherprinzip** ist jedoch zu beachten: Es müssen Maßnahmen gegen alle Emittentengruppen gemäß ihrem Anteil an der Gesamtmission gewählt werden.
20. **Einvernehmenserfordernisse** sind nicht zu empfehlen, da sie Blockaden begünstigen. Abzulehnen ist insbesondere eine Regelung, die nur bestimmten Belangen durch eine Einvernehmenslösung in der Praxis ein stärkeres Gewicht verschafft.
21. Gibt das Gesetz nur ein **Berücksichtigungsgebot** vor, ist dieses unionsrechtskonform auszulegen. In der Ausnahmekonstellation, dass in einem Sanierungsgebiet nur mittels einer bestimmten, konkretisierten Maßnahme die Einhaltung der Grenzwerte zu erzielen ist, muss diese umgesetzt werden. Weist die Umweltqualitätsplanung einen Verwaltungsträger an, die Emissionen einer Verursacherguppe durch eine vorgeschlagene Maßnahme zu reduzieren, so muss dieser die prognostizierte Immissionsreduzierung herbeiführen, kann die Maßnahme selbst jedoch austauschen.
22. Die uneingeschränkte Umsetzungspflicht ist auf ein Berücksichtigungsgebot herabzustufen, als Spielräume der vollziehenden Verwaltung – sei es aufgrund einer gegenüber dem Planungsträger gesicherten Selbstverwaltungsgarantie, sei es aufgrund der Natur der Sache – zu wahren sind. Die nachträgliche Relativierung der Umsetzungspflicht kann durch eine vorangehende starke Stellung im Verfahren umgangen werden. Solche Spielräume dürfen ihrerseits nicht zum Leerlaufen der Planung führen, sodass die **Relativierung der Umsetzungspflicht** wiederum aufgrund des *effet utile* zu relativieren ist.
23. Um Anreize für den tatsächlichen Vollzug zu setzen, muss die Umweltqualitätsplanung Auf-

- gabe aller Ressorts sein. Daher ist die Verabschiedung durch **Kabinettsbeschluss** zu begründen.
24. Die mit der Umweltqualitätsplanung erzielte Öffentlichkeitswirkung sollte genutzt werden, um neben den rechtlich möglichen auch weitergehende **freiwillige Maßnahmen** anzuregen, die als Selbstverpflichtungen Privater bzw. als politische Absichtserklärungen staatlicher Stellen in die Planung aufzunehmen sind.
 25. Die Belange der durch vorgesehene Maßnahmen Betroffenen sind in der Regel nur in aggregierter Form einzustellen. Je weiter die Bindungswirkung einer Maßnahme für die planumsetzende Stelle aufgrund der spezifischen Belastungssituation geht, desto weniger Abstriche sind hinsichtlich der **Konkretisierungstiefe** möglich. Im Regelfall ist die umsetzende Behörde zur Prüfung und ggf. zur Feinabstimmung der Maßnahme mittels Nebenbestimmungen berechtigt *und* verpflichtet. Gegen rechtswidrig festgesetzte Maßnahmen besteht eine Remonstrationspflicht.
- ## VI. Fazit und Empfehlungen
26. Je detaillierter die Vorgaben der Umweltqualitätsplanung werden, desto größerer **Verwaltungsaufwand** ist mit der Planung verbunden und desto wahrscheinlicher ist, dass für den späteren Vollzug der Planung Ressourcen fehlen oder zulasten anderer Umweltschutzaufgaben bereitgestellt werden.
 27. Um die **Überforderung der Umweltschutzbehörden** durch die Umweltqualitätsplanung zu vermeiden, sind genaue Differenzierungen seitens des Planungsträgers notwendig: Nur wo die vorgefundene Belastungssituation spezifische Maßnahmen gebietet, sind diese zu konkretisieren, ansonsten sind Entscheidungsspielräume der umsetzenden Behörden offenzuhalten und eine geringe Detailtiefe anzustreben.
 28. Die Verfehlung der Umweltqualitätsziele wirkt **haftungsauslösend**. Vielfach werden auf nationaler oder Landesebene weitere Maßnahmen, insbesondere die Verschärfung von Emissionsstandards, notwendig sein. Auf sich gestellt muss die Umweltqualitätsplanung scheitern.

Michael Rolfsen

Öffentliche Hochwasservorsorge vor dem Hintergrund von tatsächlichen und rechtlichen Grundvorgaben

– Erscheinungsformen einer rasanten Rechtsentwicklung –

1. Das Hochwasserschutzrecht in Deutschland ist seit dem Elbe-Hochwasser vor zehn Jahren im Umbruch. Es hat vor allem durch das Hochwasserschutzgesetz (2005), die so genannte Föderalismusreform (2006), die EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (2007) und den Neuerlass des WHG (2009) ein neues Gesicht erhalten.
2. Es bestehen ernsthafte Zweifel an der Primärrechtskonformität der Hochwasserrichtlinie. Da der Bundesgesetzgeber sie aber dennoch bei der Neufassung des WHG berücksichtigt hat, übt sie faktisch einen enormen Einfluss auf die nationale Rechtsordnung aus.
3. Diese rasante Rechtsentwicklung hat eine Fülle von rechtspraktischen und rechtstheoretischen Problemen hervorgerufen. Viele davon sind allgemeiner Natur und auf andere Rechtsbereiche übertragbar.
4. Häufige Normänderungen führen beispielsweise zu Unsicherheiten in der Rechtsanwendung. Die Frage, auf welcher Grundlage eine konkrete Hochwasserschutzmaßnahme geplant, durchgeführt, fortgeführt oder überprüft werden kann, ist heute mitunter nur schwer zu beantworten.
5. An der jüngsten Entwicklung des Hochwasserschutzrechts lässt sich ein häufig anzutreffender Umgang des Bundesgesetzgebers mit europarechtlichen Vorgaben aufzeigen. Er ist hier geprägt von einer Außerachtlassung des eigenen Gestaltungsspielraums und einer nur mäßigen Verzahnung mit dem bestehenden nationalen Recht.
6. Bei der Einarbeitung der europarechtlichen Vorgaben sind notwendige Konkretisierungsentscheidungen unterlassen und so faktisch der Verwaltung übertragen worden.
7. Darüber hinaus hat der Bundesgesetzgeber offensichtlich versucht, möglichst viele Elemente des ursprünglichen nationalen Hochwasserschutzrechts beizubehalten. Hierdurch kommt es zu Unstimmigkeiten.
8. Die Zielbestimmung für die „europäischen“ Risikomanagementpläne ist mit der Zielbestimmung für die überkommenen Hochwasserschutzpläne vermengt worden. Dem dabei entstandenen § 75 Abs. 2 WHG ist eine klare Aussage über den Ansatz der neuen Hochwasserplanung des WHG nicht zu entnehmen.
9. Zu begrüßen sind die Bemühungen, die Maßnahmen der Hochwasserplanung auch für den Überschwemmungsgebietsschutz nutzbar zu machen. Es bestehen in Zukunft aber weitere Vereinfachungsmöglichkeiten.
10. Das derzeit gültige WHG lässt in bestimmten Bereichen daher noch unterschiedliche Hochwasserschutzansätze erkennen. Das Gesetz erscheint insgesamt noch nicht „wie aus einem Guss“. Es wird deutlich, dass die häufig als Ziel angegebene „1:1-Umsetzung“ durch eine reine Textübernahme allein meist nicht erreicht wird.
11. Insgesamt liegt derzeit aber ein – wenn auch kompliziertes – Hochwasserschutzrecht vor, dass den gestellten Anforderungen im Wesentlichen gerecht wird.

Prof. Dr. Hans D. Jarass, LL.M.

Das neue Recht der Industrieanlagen

Zur Umsetzung der Industrieemissions-Richtlinie

I. Grundlagen

1. Die Umsetzung der neuen Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen, die die bisherige IVU-Richtlinie und eine Reihe weiterer Richtlinien ersetzt, stellt schon wegen ihres Umfangs (103 Seiten im EU-Amtsblatt) eine Herausforderung dar. Die Bundesregierung hat zur Umsetzung den Entwurf eines Artikel-Gesetzes sowie zweier Artikel-Rechtsverordnungen vorgelegt, die hauptsächlich das Immissionsschutzrecht, das Wasserrecht und das Abfallrecht betreffen. Allein die Gesetzestexte (ohne die Begründungen) der Entwürfe umfassen in den Drucksachen fast 250 Seiten.
2. Gegenständlich geht es v.a. um die in Anhang 1 der Richtlinie enumerativ aufgeführten Anlagen, die als „Industrieemissions-Anlagen“ bezeichnet werden können. Hier liegt der Schwerpunkt der Richtlinie wie der Umsetzungsvorschriften. Hinzu treten Regelungen für Titandioxid-Anlagen und für Lösungsmittel-Anlagen.

II. Beste verfügbare Techniken, Schlussfolgerungen, Emissionswerte

3. Der Begriff der „Besten verfügbaren Techniken“ ähnelt dem des „Standes der Technik“ im deutschen Recht. Doch sollten die Unterschiede nicht übersehen werden. Insb. besitzt der Begriff der besten verfügbaren Techniken eine deutlich größere Spannweite, weshalb es in einem konkreten Fall mehrere beste verfügbare Techniken geben kann, während der Begriff des Standes der Technik eher auf eine bestimmte Größe hindeutet.
4. Die Konkretisierung der besten verfügbaren Techniken durch BVT-Merkblätter gewinnt dadurch erhöhtes Gewicht, dass die wesentlichen Gehalte der Merkblätter, insb. die assoziierten Emissionswerte, in BVT-Schlussfolgerungen zusammengefasst werden und diese den Rang tertiären EU-Rechts erhalten. Andererseits enthält die Richtlinie eine Reihe von Abweichungsmöglichkeiten.
5. Für Feuerungs- bzw. Verbrennungsanlagen werden als eine Art Sicherheitsnetz bestimmte Emissionsgrenzwerte in der Richtlinie festgelegt, die auf jeden Fall eingehalten werden müssen.
6. Im deutschen Gesetzesrecht wird die Einhaltung der BVT-Schlussfolgerungen und der dort vor-

gesehenen Emissionsbandbreiten nicht unmittelbar vorgeschrieben. Vielmehr sind Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften vorgesehen, mit denen dann die BVT-Schlussfolgerungen umgesetzt werden. Hilfsweise können auch Genehmigungsaufgaben und nachträgliche Anordnungen zum Einsatz kommen.

7. Im deutschen Recht übernommen werden die durch technische Merkmale begründeten Ausnahmen sowie die Ausnahmen für Anlagen mit Zukunftstechniken, nicht dagegen die Ausnahmen wegen des geographischen Standorts und der lokalen Umweltbedingungen.

III. Betriebsstörungs- und Verstoßpflichten sowie Überwachung

8. Die Richtlinie enthält allgemeine Vorgaben zu Vorfällen und Unfällen. Die deutsche Umsetzung fällt insoweit sehr mager aus. Wenig hilfreich ist auch der insoweit verwandte Begriff der „Ereignisse“. Aussagekräftiger wäre der Begriff der „Betriebsstörungen“.
9. Neuartig sind die Folgepflichten bei Verstößen gegen die Genehmigungsanforderungen. Die Umsetzung weist hier Defizite auf. Auch die neuartigen Vorgaben zur Abgabe von Jahresberichten durch den Anlagenbetreiber sind nicht vollständig umgesetzt.
10. Die weitreichenden Verpflichtungen der Richtlinie zur Durchsetzung von BVT-Schlussfolgerungen innerhalb von 4 Jahren und deren behördlicher Überwachung werden durch die Ermöglichung von Ausnahmen so umgesetzt, dass die EU-rechtlichen Vorgaben noch gewahrt sein dürften, andererseits aber auch den Belangen der Verwaltungspraxis Rechnung getragen wird.
11. Schließlich wird die Überwachung der Industrieemissions-Anlagen durch die neuen Umweltpläne und die neuen Umweltprogramme nicht unerheblich verstärkt.

IV. Ausgangszustandsbericht und sog. Rückführungspflicht

12. Die Betreiber von Industrieemissions-Anlagen müssen künftig vor der Errichtung oder wesentlichen Änderung einer Anlage einen Be-

richt über den Ausgangszustand von Boden und Grundwasser auf dem Anlagengrundstück abgeben, wenn in relevantem Umfang gefährliche Stoffe verwendet, erzeugt oder freigesetzt werden.

13. Nach Betriebseinstellung ist der dokumentierte Ausgangszustand wieder herzustellen, soweit das mit verhältnismäßigen Mitteln möglich ist. Die Verpflichtung tritt neben die Pflicht des § 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG, nach Betriebseinstellung das Grundstück in einen ordnungsgemäßen Zustand zu versetzen.

V. Perspektiven

14. Die Umsetzung der Industrieemissions-Richtlinie hat mit der Schwierigkeit zu kämpfen, dass sie in Deutschland unterschiedliche Teilgebiete des Umweltrechts betrifft, das Immissions-

schutzrecht, das Wasserrecht und das Abfallrecht. Das führt – auch wegen der im Vergleich zur Vorgängerregelung ungleich höheren Detaillierung der Richtlinie – zu zahlreichen Doppelungen und auch Widersprüchen. Längerfristig gilt es daher darüber nachzudenken, ob es nicht besser ist, in Deutschland ein einheitliches Recht der Industrieemissions-Anlagen zu schaffen, zumal man davon ausgehen muss, dass die IE-Richtlinie fortentwickelt wird. Dann könnte auch ein umfassender Emissionsbegriff zum Einsatz kommen, ohne die schwerpunktmäßige Ausrichtung auf den Luftpfad, wie sie für das deutsche Immissionsschutzrecht immer noch kennzeichnend ist.

15. Schließlich wäre es sinnvoll, in das Bundes-Immissionsschutzgesetz allgemeine Regelungen zu den Betriebsstörungen aufzunehmen.

Jörg Friedrich

Vollzug und Überwachung nach der Umsetzung der IE-Richtlinie

Hinweis: Die folgenden Ausführungen gehen von dem Gesetzentwurf mit Stand 10. Oktober 2012 (Bundestags-Drucksache 17/10486) aus.

Mit der Richtlinie 2010/75/EU hat die EU ein Regelwerk vorgelegt, das für Europa einen deutlichen Fortschritt im Umweltbereich bedeutet. Eine Bewertung des aktuellen Standes der Umsetzung in deutsches Recht lässt einen solchen Fortschritt nicht erkennen.

I.

Das deutsche Immissionsschutzrecht war einmal der Vorreiter des europäischen Umweltrechts. Die Entwicklung der letzten Jahre und auch die Umsetzung der IED in deutsches Recht machen deutlich, dass sich dieses Verhältnis inzwischen umgedreht hat. Schon der Entwurf des Umsetzungsgesetzes der Bundesregierung ist sehr wenig anspruchsvoll. So meint die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates (Bundesrats-Drucksache 314/12) einen Vorschlag zur Veröffentlichung von Genehmigungsbescheiden im Internet mit der Begründung ablehnen zu können, dies gehe über eine 1:1-Umsetzung hinaus. Hier wird nicht mit Umweltargumenten gearbeitet und nicht einmal mit einer Belastung der Wirtschaft oder der Behörden. Allein die Tatsache, dass diese Regelung in der IED nicht vorgesehen ist, soll die Ablehnung begründen. Es ist noch nicht einmal der Wille spürbar, den eigenen nationalstaatlichen Gestaltungsspielraum zu nutzen, der nach Art. 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union besteht und auf den der Erwägungsgrund 10 der Richtlinie noch einmal ausdrücklich hinweist. Das Bundesratsverfahren schließlich hat deutlich gemacht, dass auch die überwiegende Mehrheit der Länder und selbst viele Umweltressorts keine Fortschreibungen des Umweltrechts wollen, die nicht zwingend durch das Europarecht vorgegeben sind. Im Gegenteil steht mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf eine Reduktion von deutschen Standards auf das europäische Mindestprogramm zu befürchten.

II.

Die Details der Umsetzung der IED in deutsches Recht schildern zu wollen, dürfte diesen Rahmen sprengen. Ich will mich daher auf die fünf Punkte konzentrieren, die aus dogmatischer Sicht, aus Sicht der Wirt-

schaft und aus Sicht der Umwelt von besonderem Interesse sind:

- ▷ die neue Klasse der IED-Anlagen
- ▷ die Verbindlichkeit des europäischen Stands der Technik
- ▷ die Verpflichtung zur Erstellung von Ausgangszustandsberichten
- ▷ die behördlichen Überwachungspflichten
- ▷ die Berichtspflichten des Bertreibers nach § 31 BImSchG-E

1. Die deutlichste **dogmatische Zäsur** zum bisherigen Immissionsschutzrecht dürfte darin bestehen, dass mit den Umsetzungsvorschriften eine Aufspaltung erfolgt in Bezug auf die Anlagen, die der IED unterfallen und die deren materielle Anforderungen erfüllen müssen sowie die anderen genehmigungsbedürftigen Anlagen, die von den Neuregelungen der IED ausgenommen werden. Damit wird der bisherige Ansatz des deutschen Immissionsschutzrechts aufgegeben, die materiellen Anforderungen der Vorgängerrichtlinien für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen umzusetzen.

Diese neue Regelungsstruktur wird in der 4. BImSchV sichtbar, indem hier die Anlagenklassifizierung erweitert wird um die Angabe, welche Anlagen der IED unterfallen. Während die bisherige Differenzierung innerhalb der 4. BImSchV nach Anlagen der Spalte 1 und 2 allein der Zuordnung der Art des Genehmigungsverfahrens diente, ergibt sich aus der neuen Kennzeichnung von Anlagen nach der IED in Verbindung mit der Neuregelungen des BImSchG-E erstmalig eine materielle Abstufung.

Um die tatsächliche Bedeutung dieses Systemwechsels an Zahlen zu verdeutlichen: In NRW gibt es ungefähr 17.000 genehmigungsbedürftige Anlagen; von diesen unterfallen ca. 3.500 Anlagen der IED. Damit wird für rund 13.500 Anlagen der bisherige Anspruch des Bundes-Immissionsschutzgesetzes aufgegeben, dass das europäische Immissionsschutzrecht einheitlich für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen gilt. Dies führt nicht nur zu einem komplizierteren Recht, sondern auch zu einer Reduktion von Umweltstandards.

2. Die **zwei wesentlichen neuen materiellen Anforderungen**, die die IED stellt sind erstens die stärkere Verbindlichkeit des europäischen Stands der Technik und zweitens die Verpflichtung, das Anlagengrund-

stück bei einer Stilllegung in den Ausgangszustand zurückzuführen, der bei der Genehmigung durch einen Bodenzustandsbericht dokumentiert wurde.

a) Der Gesetzesentwurf hat zur Regelung der **Verbindlichkeit des europäischen Stands der Technik** einen komplizierten Weg gewählt: Im BImSchG-E wird in den Vorschriften der §§ 7 Abs. 1a und 1b, 48 Abs. 1a, 12 Abs. 1a und 17 Abs. 1a BImSchG an insgesamt fünf Stellen in der Sache identisch auf die Verbindlichkeit der BVT-Schlussfolgerungen und die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen verwiesen. Aus der praktischen Sicht des Verwaltungsvollzuges hätte man sich hier auch gut eine zentrale Regelung etwa im Zusammenhang mit der Definition des Standes der Technik nach § 3 Abs. 5 BImSchG vorstellen können.

Die Richtlinie lässt in Art. 15 Abs. 3 zwei Wege der Umsetzung zu: entweder können Emissionsgrenzwerte bestimmt werden, die sich im Rahmen der BVT-Emissionsbandbreiten halten oder aber es werden hiervon abweichende Grenzwerte statuiert, die aber sicherstellen müssen, dass die Bandbreiten eingehalten werden. Hinter der letztgenannten und vom Gesetzesentwurf optional umgesetzten Variante steht unter anderem die Überlegung, dass die Bandbreiten in den BVT-Schlussfolgerungen in der Praxis tatsächlich erzielte Emissionswerte angeben, Grenzwerte jedoch großzügiger sein können, weil ein (je nach Bezugszeitraum) unterschiedlicher Sicherheitsabstand der Realemission zum Grenzwert gehalten werden muss. Als Korrektiv, das eine Einhaltung der Grenzwerte auch sicherstellen soll, sieht § 31 Abs. 1 Satz 1 BImSchG-E richtlinienkonform die Vorlage jährlicher Berichte des Betreibers zur Emissionsüberwachung vor. Das ist nicht nur aus Sicht der Betreiber, sondern auch aus Sicht des Vollzuges recht aufwändig. Hier sollte zur beidseitigen Entlastung angestrebt werden, dass die künftige Festlegung von Grenzwerten innerhalb der Werte der Emissionsbandbreiten erfolgt.

Was die Ausnahmen zum europäischen Stand der Technik angeht, ist Schlimmeres verhindert worden. Auch wenn die Richtlinie mit dem Anspruch einer stärkeren Verbindlichkeit argumentiert, sind die Möglichkeiten der Mitgliedsstaaten, Ausnahmen vorzusehen, extrem weit. Art. 15 Abs. 4 IED lässt bei unverhältnismäßig hohen Kosten Ausnahmen zu, die mit dem geografischen Standort und den lokalen Umweltbedingungen oder den technischen Merkmalen der Anlage begründet werden können.

Insbesondere mit den im aktuellem Gesetzesentwurf nicht vorgesehenen Ausnahmeregelungen zum Standort und den lokalen Umweltbedingungen würde der bisherige Anspruch des Bundes-Immissionsschutzgesetzes aufgegeben, eine Emissionsminderung nach dem Stand der Technik von jeder Anlage

und unabhängig vom Standort zu fordern. Konkret könnte damit in Hinblick auf die gute Umweltqualität am Standort oder eine nicht besiedelte Umgebung eine Anhebung von Emissionsgrenzwerten gefordert werden. Das kann man je nach persönlichem Standpunkt begrüßen oder bedauern. In jedem Fall würde dies durch die konturlosen Ausnahmeveraussetzungen zu längeren Zulassungsverfahren, einer Aufweichung von Emissionsstandards und einer stärkeren Umweltbelastung führen. Im Gesetzgebungsverfahren ist in diesem Zusammenhang auf die Regelungen der §§ 21 der 13. BImSchV und 19 der 17. BImSchV verwiesen worden. Diese Ausnahmen sind allerdings inhaltlich auf die Einhaltung der europäischen Anforderungen begrenzt.

Wenn man ernsthaft die Verbindlichkeit des europäischen Stands der Technik den jeweiligen lokalen Bedingungen anpassen will, kann dies nicht allein durch eine Reduktion der Anforderungen umgesetzt werden. In diesem Fall wäre zu überlegen, ob nicht im deutschen Immissionsschutzrecht das Konzept der gebundenen Entscheidung aufgegeben werden sollte, das ohnehin im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung, bei der Reduktion von Treibhausgasen und aktuell der Umsetzung des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie außerhalb von Bauleitplanverfahren an tatsächlich und rechtliche Grenzen stößt.

Der derzeitige Gesetzesentwurf sieht aus der breiten Palette von Möglichkeit des Art. 15 Abs. 4 IED Ausnahmen nur wegen technischer Merkmale der Anlage und bei Zukunftstechnologien vor. Fraglich ist, wieso man bei den nach § 3 Abs. 6d BImSchG-E besonders umweltfreundlichen Zukunftstechnologien Ausnahmen vom Stand der Technik braucht und ob man die Ausnahmen wegen besonderer technischer Merkmale der Anlage nicht auf bestehende Anlagen hätte beschränken sollen, wie dies der Referentenentwurf vorgesehen hatte.

Rechtlich bedenklich sind die vorgesehenen Regelungen in § 7 Abs. 1b und § 48 Abs. 1b BImSchG-E. Wenn hier auf normativer Ebene in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften Ausnahmen ermöglicht werden, weil der europäische Stand der Technik in Hinblick auf bestimmte Anlagen unverhältnismäßig ist, kann man hierin aus europäischer Sicht einen Ansatz sehen, der die Verhältnismäßigkeitsprüfung der Kommission bei der Erstellung der BVT-Merkblätter konterkariert. Auch wenn man europäische Richtlinien nicht wie deutsche Gesetze lesen darf, spricht m. E. vieles dafür, dass diese Ausnahmeregelung nach Art. 15 Abs. 4 IED wirklich auf Einzelfallentscheidungen der Behörden beschränkt werden sollte und keine normative Einschränkung des Geltungsbereichs der Merkblätter ermöglicht. Diesbezügliche Verhältnismäßigkeitüberlegungen müssen

in den Prozess der Erstellung der BVT eingebracht werden und sollten nicht mitgliedersstaatlich „nachgesteuert“ werden.

Es sollte überlegt werden, ob die Zweigleisigkeit des Immissionsschutzrechts, Vorgaben zum Stand der Technik sowohl in allgemeinen Verwaltungsvorschriften wie auch in Rechtsverordnungen zu formulieren, nicht aufgegeben werden sollte. Zunächst sind nach der europäischen Rechtsprechung Verwaltungsvorschriften als Umsetzungsakte für Richtlinien zweifelhaft. Auch ist die ursprüngliche Annahme, dass Rechtsänderungen in der TA Luft schneller zu realisieren sind als Verwaltungsänderungen, durch die Realität widerlegt. Entscheidend aus Sicht der Verwaltungspraxis scheint mir jedoch das aufwändige Behördenverfahren bei der Anwendung der TA Luft zu sein, das Regelungen durch Verwaltungsakte erfordert, wo Rechtsverordnungen eine unmittelbare Verbindlichkeit haben. Der Bundesrat hat sich für eine vorrangige Umsetzung im Verordnungswege ausgesprochen. Die Bundesregierung will dies prüfen.

Nach dem Gesetzesentwurf wird der europäische Stand der Technik verbindlich nur in Bezug auf IED-Anlagen gefordert. Für andere genehmigungsbedürftige Anlagen tauchen die BVT-Schlussfolgerungen nur als einer von zahlreichen Gesichtspunkten bei der Bestimmung des Standes der Technik im Anhang zum BImSchG auf. In der Diskussion um diese Regelung hat die Bundesregierung zu Recht darauf verwiesen, dass die Verhältnismäßigkeit der BVT-Schlussfolgerungen nur für die Anlagen feststehe, die der IED unterfallen. Es spricht aber aus der immissionsschutzrechtlichen Erfahrung sehr viel dafür, dass dies im Grundsatz auch für andere genehmigungsbedürftigen Anlagen unterstellt werden kann, wenn man für Einzelfälle eine Ausnahmeregelung vorsieht. Dabei wären andere genehmigungsbedürftige Anlagen nicht alle genehmigungsbedürftigen Anlagen, weil die insoweit in Bezug genommenen BVT-Schlussfolgerungen zur Haupttätigkeit nur in den Bereichen erstellt werden, die ihrer Art nach im Anhang der IED benannt sind. Mit anderen Worten: In der Sache wären nur die Fälle betroffen, in denen die 4. BImSchV für eine der Art nach von der IED erfasste Anlage niedrigere Mengenschwellen vorsieht. Ein entsprechender Vorschlag war jedoch auch im Bundesrat nicht mehrheitsfähig.

b) Von der Wirtschaft wird die neue Verpflichtung zur Erstellung eines **Ausgangszustandsberichts** besonders kritisch gesehen. Nach Angabe des BDI soll dieses neue Instrumentarium im Durchschnitt für eine IED-Anlage über einen Zeitraum von 30 Jahren Kosten in Höhe von 540.000 Euro verursachen.

Der Ausgangszustandsbericht ist nach § 4a der 9. BImSchV-E nur bei IED-Anlagen und der Verwen-

dung „relevanter gefährlicher Stoffe“ im Sinne des § 3 Abs. 9 und 10 BImSchG-E vorzulegen, sobald ein Genehmigungsantrag gestellt wird. Im Rahmen von Änderungsgenehmigungen ist der Bericht vorzulegen, wenn relevante gefährliche Stoffe neu verwendet werden. Bei dem ersten nach dem 7.1.2014 (bei neu IED-pflichtigen Anlage: nach dem 7.7.2015) gestellten Änderungsantrag ist der Bericht nach § 25 Abs. 2 der 9. BImSchV-E für die gesamte Anlage vorzulegen. Sowohl bei Neu- wie auch bei Änderungsgenehmigungen ist nach § 4a Abs. 4 der 9. BImSchV-E nur der Teilbereich des Anlagengrundstücks zu erfassen, für den die Möglichkeit einer Verschmutzung des Bodens oder des Grundwassers besteht.

Der Bericht soll dazu dienen, bei einer späteren Stilllegung der Anlage festzustellen, welche Bodenkontaminationen nach Erstellung des Berichtes eingetreten und nach den neuen Vorgaben des § 5 Abs. 4 BImSchG-E rückgängig zu machen sind. Insoweit erfüllt der Bericht zunächst allein die Funktion einer Beweissicherung, für die Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzungen hat der Bericht keine Bedeutung. Nicht ganz unberechtigt dürfte aber die Sorge der Betreiber sein, dass im Rahmen der Erstellung des Berichts Kontaminationen festgestellt werden, die nach dem bisherigen und parallel geltenden Bodenschutzrecht eine Sanierungspflicht auslösen. Diese Pflicht bestünde gerade in dem Moment, in dem eine Investitionsabsicht für die betroffene Fläche besteht. Man kann hier den Betreibern nur empfehlen, bei entsprechend vorbelasteten Standorten spätestens rechtzeitig vor einer Investitionsentscheidung entsprechende Ermittlungen zu veranlassen, die sinnvoller Weise auch mit der zuständigen Behörde abgesprochen werden. Eine praktische Lösung könnte auch darin liegen, dass der Bericht nicht den Boden erfassen muss, der bei der Errichtung der Anlage ausgekoffert und anschließend nicht wieder verfüllt wird. Ein Vorschlag des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates, IED-Anlagen insoweit von den Anforderungen des bestehenden Bodenschutzrechts auszunehmen, hat im Plenum keine Mehrheit gefunden.

Nicht gelungen erscheint die Formulierung in § 4a der 9. BImSchV-E, nach der die Pflicht zur Erstellung des Berichts besteht, „wenn und soweit eine Verschmutzung des Bodens und des Grundwassers ... möglich ist.“ Hier hat auch schon eine Diskussion eingesetzt, ob nicht die insoweit geltenden Schutz- und Vorsorgeanforderungen den Bericht entbehrlich machen. Nach der Richtlinie ist jedoch klar, dass die Anordnungen zum Bodenschutz und die Verpflichtung zur Erstellung des Zustandsberichtes parallel und unabhängig voneinander gelten. Daher wird man diese Einschränkung dahingehend auszulegen haben, dass ein Bericht die Bereiche erfassen muss, in denen bei möglichen Betriebsstörungen und nach-

lässigen Betriebsweisen eine Kontamination eintreten kann. Erst wenn eine Verschmutzung auch in diesen Fällen tatsächlich und dauerhaft ausgeschlossen ist, kann der Bericht entbehrlich werden.

Sowohl aus Sicht des Verwaltungsvollzuges wie auch im Interesse der Anlagenbetreiber erscheint es sinnvoll, sich bei der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben so weit wie möglich an das bestehende Bodenschutzrecht anzulehnen. Hier gilt es zu verhindern, dass sich unter dem Dach des Immissionschutzrechts ein paralleles Bodenschutzrecht entwickelt. In Bezug auf den Ausgangszustandsbericht ist eine Anlehnung an bestehende Vorgaben jedoch nur begrenzt umsetzbar, da ein vergleichbares Instrumentarium im Bodenschutzrecht einerseits bislang nicht besteht und andererseits die bestehenden Vorgaben der BBodSchV zu kurz greifen. Letzteres gilt insbesondere für die zu betrachtenden „gefährlichen Stoffe“, die sich nach Art. 3 Nr. 18 an der CLP-VO orientieren und nicht an den wenigen in der BBodSchV benannten Stoffen.

Darüber hinaus werfen die neuen Regelungen zum Bodenschutz eine Vielzahl von tatsächlichen und rechtlichen Fragestellungen auf. So ist fraglich, ob nicht grundsätzlich die Erstellung des Ausgangszustandsberichts durch einen Sachverständigen nach § 18 BBodSchG sinnvoll ist, welche konkreten Stoffe und Mengen für die Relevanzbetrachtung zugrunde zu legen sind, ob die Verpflichtung des Betreibers, im Ausgangszustandsbericht auch verfügbare Informationen über die frühere Nutzung des Grundstückes zu liefern, als Informationsbeschaffungspflicht verstanden werden kann oder inwieweit sich der im Rahmen von Änderungsgenehmigungen für die gesamte Anlagen zu erstellende Ausgangszustandsbericht auch auf Anlagenkonglomerate wie integrierte Hüttenwerke bezieht. Auch ist unklar, wann die erheblichen Verschmutzungen vorliegen, die nach § 5 Abs. 4 BImSchG-E die Sanierungspflicht auslösen. Ob und wie schließlich das Sanierungsziel der IED, die Wiederherstellung des Ausgangszustands nach § 5 Abs. 4 BImSchG, mit dem auf Gefahrenabwehr gerichteten Sanierungsziel nach § 4 Abs. 3 bis 5 BBodSchG in Übereinstimmung gebracht werden kann, erscheint sehr fraglich.

In diesem Zusammenhang soll verwiesen werden auf eine aktuelle „Arbeitshilfe zum Ausgangszustandsbericht für Boden und Grundwasser“ der Länderarbeitsgemeinschaften Bodenschutz und Wasser. Im August wurde ein Berichtsentwurf erstellt, der zur Endabstimmung der UMK im November 2012 vorgelegt werden soll.

3. Ein aus praktischer Sicht wirklicher Fortschritt zur Fortschreibung des Umweltschutzes liegt in den neuen Anforderungen zu einer Systematisierung der

Überwachung und zur Vorgabe von Überwachungsfristen. Auch die erweiterten Auskunftspflichten der Betreiber sind zu begrüßen.

a) Ein wirksamer Schutz der Umwelt und vergleichbare Mindeststandards in der EU lassen sich nur dann erreichen, wenn die Einhaltung der Regelungen vor Ort sichergestellt wird. Ein insoweit wichtiges Instrumentarium ist die in vielen Bereichen der Richtlinie geregelte Beteiligung und Information der Öffentlichkeit, die auch die Möglichkeit hat, über Beschwerden bei der Kommission bis hin zu daraufhin veranlassten Vertragsverletzungsverfahren eine Einhaltung der Regelungen zu erzwingen. Ergänzt wird diese punktuelle Kontrolle durch die Öffentlichkeit nun in Fortentwicklung der bestehenden „Empfehlungen der EU zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen“ durch verbindliche und detaillierte Überwachungsregelungen für die Behörden, die in den §§ 52 und 52a BImSchG-E enthalten sind. Hiernach soll ein System für Anlageninspektionen erstellt werden, das alle IED-Anlagen erfasst und regelmäßige Kontrollen in einem Abstand von ein bis drei Jahren vorsieht. Diese Kontrolle hat vor Ort stattzufinden und muss alle einschlägigen Umweltauswirkungen erfassen. Neben dieser Regelkontrolle findet eine Anlassüberwachung statt. Anschließend ist ein Inspektionsbericht zu erstellen, der spätestens vier Monate nach der Inspektion der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden muss.

In NRW existiert wie in vielen Ländern eine Erlassregelung, die die Kriterien für die Inspektionsplanung konkretisiert. Dieser Erlass bezieht sich nicht nur auf Anlagen nach der IED, sondern auf alle Umweltinspektionen und benennt Kriterien, nach denen Anlagen zunächst nach der Umweltrelevanz der Anlageart zu bewerten sind, und anschließend aufgrund konkreter Merkmale die Prioritäten festzulegen sind. Die Überwachung hat medienübergreifend stattzufinden, was in NRW dadurch erleichtert wird, dass die umweltrechtlichen Behördenzuständigkeiten in der Vergangenheit stark bei möglichst einer Behörde konzentriert wurden. Weiterhin enthält unser Erlass das Muster eines Überwachungsberichts sowie die Vorgabe, diesen im Internet zu veröffentlichen.

Für die neue IED-Inspektion gehen wir in NRW bei 3.500 IED-Anlagen von einem Verwaltungsaufwand in Höhe von jährlich 6,5 Millionen Euro aus. Angesichts der Haushaltssituation vieler Länder kann dieser Aufwand nur durch eine Gebührenfinanzierung sichergestellt werden. Unter Zugrundelegung der vorbenannten Zahlen ergibt dies im Durchschnitt für die Betreiber pro IED-Anlage jährliche Kosten von rund 1.850 Euro.

Innerhalb der Vollzugsbehörden werden die Überwachungspflichten kontrovers diskutiert. Eine Pla-

nung und Systematisierung der Überwachung ist angesichts der in Rede stehenden Umweltgefahren und der in fast allen Ländern knappen Personalressourcen auch ohne eine gesetzliche Vorgabe sinnvoll und erforderlich. Viele Länder haben dazu bereits jetzt Regelungen. Aber auch konkrete Fristen sind dann sehr hilfreich, wenn es nicht nur darum geht, Ansprüche an einen angemessenen Schutz vor Umweltgefahren zu formulieren, sondern auch die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Eine verbindliche Definition dessen, was der Gesetzgeber von den Behörden erwartet, kann als Einschränkung von Spielräumen empfunden werden. Wichtiger aber erscheint mir bei der derzeitigen Situation der Überwachungsbehörden die Chance, damit Defizite zu berechnen. Die Politik muss sich konkret entscheiden, welche Priorität sie dem Umweltschutz beimisst und welche Kosten sie hierfür akzeptiert und dann auch mit den Folgen dieser Entscheidung leben. Die bislang insbesondere bei Eintritt von Umweltschäden geltende Vorgabe für die Umweltverwaltung, mit dem zunehmend reduzierten Personal eine flächendeckende Überwachung ohne Belastung für die Wirtschaft sicherzustellen, kann nicht funktionieren und tut es auch nicht.

Andererseits ist es absehbar, dass angesichts der derzeitigen politischen Bedeutung des Umweltschutzes und der knappen Personalausstattung der Umweltbehörden eine Verlagerung der Überwachungsressourcen auf die IED-Anlagen stattfinden wird, die zu Lasten der anderen Bereiche des Umweltschutzes umgesetzt werden wird. Wenn man die Forderung nach einer 1:1-Umsetzung so versteht, dass dies nicht zu einem Abbau von Standards führen darf, dann wäre es auch insoweit erforderlich gewesen, zumindest auch für die weiteren immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen angemessene Überwachungsfristen vorzusehen. Auch diese Idee hat keine Mehrheit im Bundesrat gefunden. Schon die Anforderung einer grundsätzlichen Systematisierung der Überwachung über die IED-Anlagen hinaus war nicht mehrheitsfähig.

b) Eine grundsätzliche Neuregelung enthält § 31 BImSchG für die Auskunftspflichten des Betreibers. Die bisherigen Regelungen dieses Paragraphen finden sich nun in Absatz 5, die Absätze 1 bis 4 regeln weitergehende Anforderungen für die Betreiber von IED-Anlagen.

Nach § 31 Abs. 1 BImSchG-E soll der Betreiber der Behörde jährlich eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Emissionsüberwachung vorlegen sowie sonstige Daten, die erforderlich sind, um die Einhaltung der aus dem Immissionsschutzrecht abgeleiteten Anforderungen zu überprüfen. Art und Umfang dieser Auskünfte ergeben sich aus bestehenden Rechtsvor-

schriften und den für den Anlagenbetrieb geltenden Verwaltungsakten. Soweit für die Anlage ein Grenzwert gilt, der oberhalb der Bandbreiten der BVT-Schlussfolgerungen liegt (s.o.), muss die Emissionsermittlung eine Feststellung ermöglichen, ob die Bandbreiten eingehalten wurden.

Nicht einfach zu beantworten ist die streitige Frage, ob sich aus diesen Regelungen neue Verpflichtungen zur Emissionsüberwachung insbesondere durch Messungen ergeben.

In jedem Fall aber muss sowohl nach der Gesetzesformulierung wie auch nach den Vorgaben des Art. 14 Abs. 1 d für die Kontrolle der Einhaltung der BVT-Bandbreiten eine Emissionsüberwachung erfolgen. Soweit dies auf Grundlage bestehender Ermittlungspflichten nicht der Fall ist, dürfte § 31 Abs. 1 BImSchG-E eine entsprechende Pflicht zur Emissionsüberwachung, gegebenenfalls in Verbindung mit einer entsprechenden nachträglichen Anordnung, statuieren. Anders kann § 31 Abs. 1 Satz 3 BImSchG-E mit seinem Verweis auf die Nr. 1 des Satzes 1 nicht verstanden werden.

Bei der Frage, ob Emissionen stets durch Messungen zu ermitteln sind oder ob nicht auch sonstige Daten eine hinreichend sichere Feststellung ermöglichen, scheint mir die Formulierung des Art. 14 Abs. c eindeutig auf Messungen gerichtet zu sein.

Nach den Absätzen 3 und 4 des § 31 BImSchG-E ist der Betreiber weiterhin verpflichtet, bei der Feststellung von Verstößen gegen das Immissionsschutzrecht und bei allen Ereignissen mit schädlichen Umwelteinwirkungen die zuständige Behörde unverzüglich zu unterrichten.

Sinnvoll sind die neuen Anforderungen des § 31 BImSchG-E nur dann, wenn die zu liefernden Angaben von der zuständigen Behörde zeitnah gesichtet und bewertet werden. Dies dürfte bei Angaben zu Rechtsverstößen und Umweltschäden selbstverständlich sein. Aber auch bei der Ermittlung und Übersendung sonstiger Überwachungsdaten ist die dadurch bestehende Belastung der Betreiber nur dann gerechtfertigt, wenn diese Daten seitens der Behörde auch bearbeitet werden.

III.

Insgesamt kann man folgendes Fazit ziehen:

Die deutsche Umsetzung beschränkt sich auf das europarechtlich Erforderliche. Die bestehenden Regelungen sind länger und komplexer geworden.

Mit dem novellierten Bundes-Immissionsschutzgesetz werden die Nicht-IED-Anlagen aus den materiellen Anforderungen des europäischen Umweltrechts entlassen. Es bleibt abzuwarten, ob dies bei den

nächsten Rechtsänderungen zu einem weiteren Abbau bestehender Standards auf die europäischen Minimalanforderungen führt.

Der europäische Stand der Technik ist im Rahmen des rechtlich Erforderlichen festgelegt.

Der Ausgangszustandsbericht wirft zahlreiche Rechtsfragen auf, die die Verwaltungspraxis und die Betreiber künftig beschäftigen werden. Möglicher-

weise ist hier mittelbar mit einer Sanierung noch unbekannter Altlasten zu rechnen.

Die Überwachung der IED-Anlagen wird sich deutlich verbessern. Andere Umweltbereiche werden darunter leiden.

Ob die Neuregelungen bei einer Gesamtschau ein Mehr an Umweltschutz zur Folge haben werden, bleibt abzuwarten.