



## **48. Umweltrechtliche Fachtagung**

Vom 6. bis 8. November 2025  
in Leipzig

**Gesellschaft für Umweltrecht e. V.**

Geschäftsstelle:

RiVG Dr. James Bews

VRiVG Jürgen Philipp Reclam

Am Kirschfeld 8  
14532 Kleinmachnow

Telefon: (030) 90 14 82 51

E-Mail: [mail@gesellschaft-fuer-umweltrecht.de](mailto:mail@gesellschaft-fuer-umweltrecht.de)

Web: [www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de](http://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](http://www.ESV.info)

# GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.  
Berlin

## Programm

### Donnerstag, 6.11.2025

#### **GfU-Forum**

19.30 Uhr **Begrüßung**

Prof. Dr. *Sabine Schlacke*,  
Stellv. Vorsitzende der GfU, Universität Greifswald

**Vortrag 1: Die Taxonomie-Verordnung: Schlüssel zur “grünen” Zu-  
kunft oder bürokratisches Hindernis?**

Referentin: Dr. *Sandra Gerdes*, LL.M.,  
Berlin

**Vortrag 2: Rechtsfragen nachhaltiger Moorflächennutzung**

– eine Auswahl

Referent: *Jakob Rehder*,  
Berlin

**Diskussion zu den Vorträgen**

Moderation: Prof. Dr. *Sabine Schlacke*,  
Universität Greifswald

21.15 – **Sektempfang im Bundesverwaltungsgericht**

22.00 Uhr

### Freitag, 7.11.2025

#### **48. Umweltrechtliche Fachtagung**

10.00 Uhr **Begrüßung**

Prof. Dr. *Wolfgang Ewer*, Vorsitzender der GfU,  
Kiel

10.15 Uhr **Rechtsprechungsübersicht des Präsidenten  
des Bundesverwaltungsgerichts**

Prof. Dr. *Andreas Korbmacher*,  
Leipzig

---

11.00 Uhr **Kaffeepause**

---

---

**11.30 Uhr Thema A: Wiederherstellungsverordnung****Vortrag 1:**

Referent: Prof. Dr. Bernhard W. Wegener,  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen

**Vortrag 2:**

Referentin: Dr. Christina Wiener,  
Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und  
Natur des Landes Schleswig-Holstein,  
Kiel

---

**13.00 Uhr Mittagsimbiss im Bundesverwaltungsgericht**

---

**14.15 Uhr Thema B: Industrieemissionsrichtlinie/Umsetzung  
der BVT-Regelungen****Vortrag 1:**

Referent: Prof. Dr. Marc Röckinghausen,  
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung  
Nordrhein-Westfalen,  
Gelsenkirchen

**Vortrag 2:**

Referent: RegDir Achim Halmeschlag,  
Bezirksregierung Köln

---

**15.45 Uhr Kaffeepause**

---

**16.00 Uhr Plenumsdiskussion zu den Vorträgen**

Moderation:

**Thema A:** Dr. Frank Fellenberg, LL.M.,  
Berlin

**Thema B:** Prof. Dr. Martin Kment, LL.M.,  
Augsburg

---

**18.00 Uhr Vorbereitungstreffen GfU-Forum 2025**

---

**19.30 – Empfang im Neuen Rathaus**

22.30 Uhr Grußwort: Peter Wasem,  
Leiter des Amtes für Umweltschutz der Stadt Leipzig

---

**Samstag, 8.11.2025**

---

**9.30 Uhr Gastvortrag: Verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen für  
eine Abschwächung des Klimaschutzes**  
Referent: Prof. Dr. Christian Calliess,  
Freie Universität Berlin

---

10.15 Uhr Kaffeepause

---

10.30 Uhr Fortsetzung der Plenumsdiskussion

12.00 Uhr Mitgliederversammlung der GfU  
(nach besonderer Einladung)

## **Organisatorisches**

### **Veranstaltungsorte**

Tagung: Bundesverwaltungsgericht  
Simsonplatz 1  
04107 Leipzig

Empfang: Neues Rathaus,  
Martin-Luther-Ring 4-6  
04109 Leipzig

**Zahlungsbestätigungen und Teilnahmebescheinigungen nach § 15 FAO erhalten Sie ab Freitagnachmittag im Tagungsbüro.**

Dr. Sandra Gerdes, LL.M.

# Die Taxonomie-Verordnung: Schlüssel zur „grünen“ Zukunft oder bürokratisches Hindernis?

## I. Die Taxonomie-Verordnung als Instrument

- (1) Die Transformation zur Klimaneutralität erfordert nicht nur den Einsatz öffentlicher Finanzmittel, sondern insbesondere eine verstärkte Kapitalmobilisierung aus dem Privatsektor. Die Taxonomie-Verordnung stellt einen zentralen regulatorischen Rahmen dar, der den Kapitalmarkt auf nachhaltige Investitionen ausrichten soll. Verbindliche Kriterien für „grüne“ Finanzprodukte sollen Transparenz und Vergleichbarkeit gewährleisten, so dass Anleger fundierte Entscheidungen über nachhaltige Investitionen treffen können.

## II. Ziel und Struktur der Taxonomie-Verordnung

- (2) Die Taxonomie-Verordnung wurde eingeführt, um den europäischen Kapitalmarkt zu transformieren und private Investitionen in klimafreundliche und nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten zu lenken. Sie definiert, welche wirtschaftlichen Aktivitäten als ökologisch nachhaltig gelten und somit als Investitionsziel für nachhaltige Finanzprodukte in Frage kommen. Die ökologischen Anforderungen an einzelne Wirtschaftstätigkeiten werden detailliert festgelegt. Finanzprodukte müssen diese Anforderungen transparent im Verkaufsprospekt ausweisen.

## III. Die Taxonomie-Trias: Die grundlegenden Nachhaltigkeitskriterien

- (3) Eine der zentralen Bestimmungen der Taxonomie-Verordnung ist die Definition von drei Kriterien, die eine Wirtschaftstätigkeit erfüllen muss, um als nachhaltig im Sinne der Verordnung zu gelten (Taxonomie-Trias). Diese umfassen:
1. **Wesentlicher Beitrag zu einem Umweltziel:** Eine Wirtschaftstätigkeit muss einen wesentlichen Beitrag zu einem der sechs festge-

legten Umweltziele leisten (Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeressressourcen, Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme).

2. **Do-No-Significant-Harm (DNSH):** Die Tätigkeit darf keine signifikanten negativen Auswirkungen auf andere Umweltziele haben.
3. **Einhaltung von Mindestschutzstandards:** Die Tätigkeit muss Mindestschutzstandards im Bereich der Menschen- und Arbeitsrechte erfüllen.

- (4) Die ersten beiden Kriterien werden durch delegierte Rechtsakte zu den sogenannten technischen Bewertungskriterien weiter konkretisiert, ohne jedoch zusätzliche Anforderungen zu schaffen. Die Taxonomie-Trias ermöglicht es den Anbietern von Finanzprodukten, den sog. Finanzmarktteilnehmern, den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit – die Taxonomiekonformität – der von ihnen vermarktetem Finanzprodukte zu bestimmen.

## IV. Die rechtlichen Herausforderungen der Taxonomie-Verordnung

- (5) Trotz der klaren Zielsetzung und Struktur weist die Umsetzung der Taxonomie-Verordnung sowohl im materiell-rechtlichen als auch im formell-rechtlichen Bereich zahlreiche Schwächen auf.

### 1. Eingeschränkter Anwendungsbereich

- (6) Die Taxonomie-Verordnung gilt zunächst nur für bestimmte Finanzprodukte, insbesondere für solche, die eine Vermögensverwaltungskomponente enthalten, wie beispielsweise Investmentfonds.
- (7) Einzelne Finanzinstrumente, wie Aktien, sind jedoch nicht von der Verordnung erfasst. Damit wird ein zentraler Teil des Finanzmarktes sowie

erhebliche Investitionsvolumina ausgeblendet. Dies ist nicht als bloße Regelungslücke, sondern als gravierende verpasste Gelegenheit zu werten, den Finanzmarkt in seiner Gesamtheit zu erfassen.

- (8) Vor dem Hintergrund, dass viele private Investoren nicht nur in Fonds, sondern auch direkt in Unternehmensanteile investieren, erscheint diese Beschränkung nicht nur inkonsequent, sondern praktisch verfehlt.

## 2. Sektorbetrachtung der Nachhaltigkeitskriterien und deren Komplexität

- (9) Ein weiteres wesentliches Problem der Taxonomie-Verordnung besteht in der Sektorbetrachtung der Nachhaltigkeitskriterien. Nicht alle Wirtschaftstätigkeiten sind von vornherein als nachhaltig klassifiziert, sondern nur diejenigen, die explizit als „taxonomiefähig“ eingestuft werden. In der Praxis führt dies dazu, dass eine einzelne Unternehmensaktivität unter mehrere Wirtschaftstätigkeiten fallen kann, was zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit einer Wirtschaftstätigkeit führt.
- (10) Zusätzlich erschwert die Detailtiefe der technischen Bewertungskriterien, die zur Konkretisierung der allgemeinen Anforderungen der Taxonomie-Verordnung dienen, die praktische Anwendung. Diese Kriterien sind notwendig, um eine detaillierte Bewertung der ökologischen Nachhaltigkeit vorzunehmen, machen die Verordnung jedoch auch äußerst komplex. Die regelmäßige Anpassung und Erweiterung dieser Kriterien stellt Unternehmen und Finanzmarktakteure vor große Herausforderungen und könnte dazu führen, dass Verkaufsprospekte – vor allem durch kurze Anpassungsfristen – ungenaue oder falsche Angaben enthalten.

## 3. Mangelnde Berücksichtigung der sozialen und Governance-Dimensionen

- (11) Ein weiterer bedeutender Schwachpunkt der Taxonomie-Verordnung liegt in ihrer weitgehenden Konzentration auf ökologische Kriterien. Die Verordnung berücksichtigt zwar soziale Nachhaltigkeitsaspekte in Form der Einhaltung von Menschenrechts- und Arbeitsstandards, lässt jedoch die breiteren Dimensionen der sozialen Verantwortung und der guten Unternehmensführung (Governance) weitgehend unbeachtet.

- (12) Dies führt zu einer Diskrepanz zwischen der Taxonomie-Verordnung und dem gängigen Verständnis von Nachhaltigkeit im ESG-Kontext (Environment, Social, Governance), das auch soziale und Governance-Aspekte in die Bewertung von Investitionen einbezieht. Diese Divergenz erschwert die Anschlussfähigkeit der Taxonomie-Verordnung an andere regulatorische Rahmenwerke, die ein integrativeres Nachhaltigkeitsverständnis zugrunde legen.

## 4. Das „Alles-oder-nichts“-Prinzip und fehlende Flexibilität

- (13) Die Taxonomie-Verordnung folgt dem „Alles-oder-nichts“-Prinzip, wonach eine Wirtschaftstätigkeit nur dann als ökologisch nachhaltig klassifiziert wird, wenn sie sämtliche Anforderungen der Taxonomie-Trias erfüllt. Diese starre Einteilung lässt keinen Raum für eine differenziertere Betrachtung von Aktivitäten, die möglicherweise in einigen Bereichen Fortschritte erzielen, aber in anderen noch nicht vollständig nachhaltig i.S.d. Taxonomie-Verordnung sind. Ein solches Vorgehen hindert die Verordnung daran, die dynamische Entwicklung von Nachhaltigkeit in verschiedenen Sektoren adäquat abzubilden.

## V. Kontroverse Entscheidung des EuG: Energiesektoren Atomkraft und Erdgas bleiben ökologisch nachhaltig

- (14) Ein weiterer kritischer Punkt der Taxonomie-Verordnung ist die Einbeziehung der Energiesektoren Atomkraft und Erdgas als ökologisch nachhaltige Tätigkeiten. Diese Entscheidung hat bei vielen Investoren zu erheblichem Misstrauen geführt. Der delegierte Rechtsakt zur Einstufung von Atomkraft und Erdgas verstößt nach Ansicht der Kritiker sowohl gegen die Taxonomie-Verordnung als auch gegen primäres Unionsrecht. Besonders hervorzuheben ist, dass die Einstufung dieser Sektoren als nachhaltig eine hochpolitische Entscheidung darstellt, die dem Unionsgesetzgeber vorbehalten sei und nicht durch delegierte Rechtsakte der Kommission getroffen werden sollte.

- (15) Das EuG hat nun in seiner Entscheidung (Urteil vom 10. September 2025 T-625/22) die Einordnung von Atomkraft und Erdgas als ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten durch die Kommission für rechtmäßig erklärt. Das Gericht betonte den weiten Einschätzungsspielraum der Kommission bei komplexen energie- und klima-

politischen Fragen, der nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar sei. Die Kommission habe Konsultationen durchgeführt, wissenschaftliche Studien berücksichtigt und damit dem Vorsorgeprinzip ausreichend Rechnung getragen.

- (16) Inhaltlich folgte das Gericht der Kommission, wonach Kernenergie aufgrund ihrer geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen und Gas als Übergangstechnologie einen Beitrag zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 leisten könnten. Risiken wie dieendlagerung radioaktiver Abfälle seien angesichts des Entwicklungsstands der Lagerprojekte als beherrschbar anzusehen. Auch das von Österreich geltend gemachte Verbot von Lock-in-Effekten sei nicht verletzt, da dieses nach Auffassung des Gerichts nur für CO<sub>2</sub>-intensive Vermögenswerte gelte.
- (17) Die Aufnahme von Atomkraft und Gas in die Taxonomie steht damit exemplarisch für die Gefahr, dass die Verordnung ihr eigentliches Ziel – die Lenkung privater Investitionen in wirklich nachhaltige Wirtschaftsaktivitäten – verfehlt und durch die wohl eher politisch motivierte Erweiterung der Nachhaltigkeitsdefinition das Vertrauen der Marktteure untergräbt.

## VI. Haftungsfragen und Durchsetzungsprobleme

- (18) Selbst wenn man sich der kritischen Bestandsaufnahme nicht anschließen wollte, ist die Steuerungswirkung der Taxonomie-Verordnung dennoch begrenzt. Denn sowohl die materiell-rechtlichen Haftungsansprüche, die sich bei Verstößen gegen die Taxonomie-Verordnung ergeben können, als auch deren formell-rechtliche Durchsetzung sowie die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen sind defizitär.
- (19) Es bestehen Unsicherheiten hinsichtlich der materiell-rechtlichen Voraussetzungen für Haftungsansprüche bei Verstößen gegen die Taxonomie-Verordnung und insbesondere der Bestimmung der „Wesentlichkeit“ von Prospektangaben, die maßgeblich von dem zugrunde gelegten Anlegerleitbild abhängig ist. Die Frage, ob Verstöße privatrechtlich sanktioniert werden können, hängt letztlich auch vom Verständnis des Schadensbegriffs ab. Zudem stellt sich die Frage, ob Finanzmarktteure, die aufgrund unzureichender Daten fehlerhafte Nachhaltigkeitsangaben machen, tatsächlich für diese Fehler haftbar gemacht werden können.
- (20) Auch die Durchsetzung der Haftungsansprüche ist problematisch, da u.a. Informationsasymme-

rien es Anlegern erschweren, ihre Rechte effektiv durchzusetzen.

- (21) Im Hinblick auf Kollektivklagen kann die Einführung der Abhilfeklage als ein Schritt in die richtige Richtung angesehen werden, doch bestehen auch hier Defizite. Der Opt-in-Mechanismus erschwert es, alle betroffenen Anleger in das Verfahren einzubeziehen. Auch die begrenzte Prozessfinanzierung und Streitwertbegrenzung machen das Verfahren für Verbraucherschutzverbände und Rechtsanwälte wenig attraktiv.
- (22) Die Steuerungsfähigkeit der Aufsichtsbehörden ist ebenfalls eingeschränkt, da ihnen nur begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Einhaltung der Verordnung zu überwachen. Wirtschaftsprüfer sind lediglich für Plausibilitätsprüfungen verantwortlich und können keine umfassende Bewertung der ökologischen Nachhaltigkeit vornehmen.
- (23) Dadurch besteht das Risiko, dass Verstöße gegen die Verordnung nicht ausreichend verfolgt und sanktioniert werden.

## VII. Fazit und Ausblick

- (24) Die Taxonomie-Verordnung bietet eine klare Orientierungshilfe für nachhaltige Investitionen und hat das Potenzial, Kapitalströme in ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten zu lenken. Ihre Umsetzung erfordert jedoch erhebliche Anstrengungen von Unternehmen, Investoren und politischen Entscheidungsträgern.
- (25) Insgesamt zeigt sich, dass die Verordnung in ihrer jetzigen Form weder in der Lage ist, den angestrebten Beitrag zur Klimaneutralität zu leisten, noch sorgt sie dafür, dass privates Kapital effektiv in nachhaltige Finanzprodukte gelenkt wird.
- (26) Um die Vorteile der Verordnung voll auszuschöpfen, müssen bestehende Herausforderungen adressiert werden. Langfristig kann die Taxonomie dazu beitragen, eine nachhaltigere Wirtschaft zu fördern und die Klimaziele der EU zu erreichen, wenn die regulatorischen und praktischen Hemmnisse überwunden werden.

Jakob Rehder

# Rechtsfragen nachhaltiger Moorflächennutzung – eine Auswahl

## I. Einleitung

- (1) Wie Menschen Moore nutzen, ist eine Zukunftsfrage. Nur mit einem nachhaltigen Ansatz können sich Moorflächen von einer Treibhausgasquelle zurück zu einem CO<sub>2</sub>-Speicher entwickeln, ohne dass die Gesellschaft auch auf ihre weiteren Ökosystemleistungen verzichten muss. Dafür bedarf es einer aktiven Wiederherstellung großräumig entwässerter Areale mit der Option einer Weiternutzung mit hohen Wasserständen.
- (2) Die Gesetzgebung hat den damit verbundenen Handlungsbedarf erkannt. Neuerdings verpflichtet insbesondere die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (W-VO) Deutschland dazu, Wiedervernässungsziele für Moorböden zu erreichen. Offen bleibt, wie die Umsetzung zeitnah gelingen und korrespondierende Nutzungskonflikte am besten aufgelöst werden können.
- (5) Moorflächen können mit abgesenkten Wasserständen, etwa zum Kartoffelanbau, oder mit hohen Wasserständen, etwa zum Biomasseanbau, genutzt werden. Die zweite Variante – die land- und forstwirtschaftliche Produktion bei Erhalt des Organmaterials – wird als Paludikultur (lateinisch: palus = Sumpf, cultura = Bewirtschaftung) bezeichnet. Darauf umzustellen, bedeutet meist von einer Lebensmittel- zu einer Rohstoffproduktion überzugehen.
- (6) Der Wasserstand auf Moorflächen ist ein zentraler Einflussfaktor für deren Ökosystemleistungen und Biodiversität. In der Landschaftsökologie etablierte, an Zentimeter-Angaben anknüpfende Wasserstufen können vor allem Aufschluss darüber geben, ob das im Boden gelagerte Organmaterial erhalten bleibt, zu- oder abnimmt.

## II. Moorflächen

- (3) Der Begriff „Moor“ ist unterschiedlich definierbar und im Umweltrecht nicht einheitlich definiert. Hier wird der Oberbegriff „Moorflächen“ verwendet. Er knüpft an eine weite, bodenkundliche Definition von „organischen Böden“ an und erfasst damit im Wesentlichen kohlenstoffreiche Böden.
- (4) Es ist zwischen naturnahen, entwässerten und wiedervernässsten Moorflächen zu differenzieren. Naturnahe Moorflächen haben oberflächennahe Wasserstände und sind in Deutschland selten geworden. Sie speichern Kohlenstoff, halten weitere, potenziell schädliche Stoffe im Boden, filtern Wasser, kühlen die Landschaft und sind „Biodiversitäts-Hot-Spots“. Entwässerte Moorflächen machen über 90 % der deutschen Moorflächen aus. Sie sind praktisch wie trockene Land- und Forstwirtschaftsflächen nutzbar, emittieren aber (auch ohne wirtschaftliche Nutzung) in extremem Maße Treibhausgase – umso mehr, je tiefer das Grundwasser steht. Langfristig oxidiert das eingelagerte Organmaterial. Auf

wiedervernässsten Moorflächen wird der Wasserstand angehoben. So entstehen neuartige Ökosysteme, die wesentliche Ökosystemleistungen naturnaher Moorflächen übernehmen können.

- (7) Der Wasserstand auf Moorflächen ist ein zentraler Einflussfaktor für deren Ökosystemleistungen und Biodiversität. In der Landschaftsökologie etablierte, an Zentimeter-Angaben anknüpfende Wasserstufen können vor allem Aufschluss darüber geben, ob das im Boden gelagerte Organmaterial erhalten bleibt, zu- oder abnimmt.

## III. Nachhaltigkeit als Leitkonzept

- (8) Zur Steuerung einer ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltigen Moorflächennutzung können Wasserstufen auf Moorflächen konzeptionell als übergreifende Belastungsgrenzen herangezogen werden. Damit sind sie der zentrale Indikator dafür, ob eine Nutzung noch als nach-

haltig anzusehen ist. Da sich Umweltbedingungen verändern und Zielkonflikte primär lokal auftreten, ist eine kontextspezifische Beurteilung angemessen.

- (9) In Politik und Wissenschaft bestehen übereinstimmende Zielvorstellungen darüber, wie Moorflächen zukünftig genutzt werden sollten. Vier meist synergistische, teilweise aber auch konfligierende Zielkomplexe sind für Moorflächennutzungen wesentlich: der Klimaschutz, die Klimaanpassung, der Biodiversitätserhalt und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Ihnen können flächenbezogene (proaktive Wiedervernässung, Weiternutzung durch Paludikultur) und umsetzungsbezogene Handlungsfelder (Flächenverfügbarkeit, Verfahrensbeschleunigung) zugeordnet werden.
- (10) Die vier zuvor genannten Hauptziele sind in der Rechtsordnung auf allen Ebenen, aber selten moorspezifisch verankert. Die W-VO ändert das. Sie schreibt in erster Linie über Art. 11 Abs. 4 W-VO konkrete Flächenziele fest. Das Sekundärrecht steuert die Wiederherstellung der Natur damit vergleichbar zum Klimarecht bedarfsorientiert und im Sinne einer ökologischen Infrastruktur. Der Erlass der W-VO ist ein Meilenstein. Ihr moorspezifisches Ambitionsniveau sollte aber nicht überschätzt werden.

#### IV. Ausgewählte Problemfelder de lege lata

- (11) Die Handlungsfelder der beschleunigten, flächenwirksamen Umsetzung von Wiedervernässungen und der Umstellung auf Paludikultur berühren den umweltrechtlichen Instrumentenverbund auf vielfältige Weise. Neben den nachfolgend hervorgehobenen – vor allem für Wiedervernässungen relevanten – Kernthemen übernehmen insbesondere das Wasserbewirtschaftungsrecht, das Waldrecht, das Agrarbeihilfenrecht, die Grundsätze der guten fachlichen Praxis und die Eingriffsregelung des Naturschutzrechts sowie das Habitat- und Artenschutzrecht wichtige Steuerungsfunktionen.

##### 1. Wasserzulassungsrecht – keine moorspezifische Ausrichtung

- (12) Das Wasserzulassungsrecht ist nicht auf Moorflächen zugeschnitten. Deren Wiedervernässung antizipiert es nicht. Daraus folgen mehrere Wertungswidersprüche und Auslegungsprobleme, die administrativ schwer aufzulösen sind und verfahrensentschleunigend wirken. Ein kla-

res Funktionsverhältnis wasserrechtlicher Kontrollvorbehalte lässt sich nicht ausmachen.

- Um Wasserstufen auf Moorflächen anzuheben, existieren mehrere Möglichkeiten, die unterschiedlich intensiv auf den Wasserhaushalt einwirken. Der Einwirkungsumfang variiert mit der Flächenbeschaffenheit. Das maßgebliche Zulassungsregime richtet sich danach, ob die Handlungen gestattungspflichtige Benutzungen, gestattungsfreie Unterhaltungen oder grundsätzlich planfeststellungsbedürftige Ausbauten von Gewässern sind. Die Abgrenzung ist aus der Perspektive der Vorhabenumsetzung hochproblematisch. Die Gesetzgebung versäumt es, die sehr unterschiedlichen Kontrollintensitäten aufeinander abzustimmen.
- Im Ausgangspunkt erfüllen weniger aufwändige Maßnahmen zumeist Benutzungstatbestände, vgl. § 9 Abs. 1, 2 WHG. Betreffen Benutzungen oberirdische Gewässer, sind sie von Unterhaltungen abzugrenzen. Da Moor-Wiedervernässungsmaßnahmen den Wasserabfluss aktiv behindern und keiner allein gewässerspezifischen Wiederherstellung dienen, scheidet eine Qualifikation als Gewässerunterhaltung bei geringfügigen Wasserstandsanhiebungen zwar nicht kategorisch aus, sie läuft aber der gewässerhaltenden und nur bedingt renaturierungsoffenen Ausrichtung des § 39 WHG konzeptionell zuwider.
- Auch bei der Abgrenzung von Benutzungen zu Gewässerausbauten nach § 67 Abs. 2 WHG bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten. Letztlich bleibt die Zuordnung eine Einzelfallfrage.
- (13) Die Benutzungs-, Unterhaltungs- und Ausbauregime sind de lege lata nicht auf Wiedervernässungen zugeschnitten. Dennoch bleiben Wiedervernässungen und das Wasserrecht zwingend aufeinander bezogen. Es ist es keine ernsthafte Option, Wiedervernässungen von wasserrechtlichen Kontrollvorbehalten zu trennen.
- (14) Vor diesem Hintergrund stellt es sich als ein effektiver Steuerungsrahmen heraus, zumindest großflächige Wiedervernässungen als räumlich und zeitlich teilbare (vgl. § 69 WHG) Gewässerausbauten zuzulassen. Deren Verfahrensgestaltung ist zwar aufwändig, kann aber administrativ, etwa durch die Erteilung von Plangenehmigungen, beschleunigt werden. Derartige Zulassungen „aus einer Hand“ sind auch aufgrund ihrer Konzentrationswirkung integrativ ausgerichtet, schaffen dauerhaft rechtssichere

re Zustände und können enteignungsrechtliche Vorwirkung entfalten.

## 2. Biotopschutzrecht – Schwachstellen zwischen Konservation und Restoration

- (15) Der Biotopschutz richtet sich nicht nur auf nahturnahe Moorlebensräume mit hohen Wasserständen, sondern umfasst auch unscharf beschriebene Entwässerungsstadien. Bei Wiedervernässungsvorhaben und der Einrichtung von Paludikultur können geschützte Biotope damit nicht nur betroffen sein; Letztere können sich dabei auch entwickeln.
- (16) Sollen die Flächen ökologisch aufgewertet oder nachhaltig genutzt werden, entstehen intraökologische Konflikte. Sie können auf Ebene des repressiv konzipierten Beeinträchtigungsverbots (§ 30 Abs. 2 BNatSchG) nicht aufgelöst werden, da es den status quo bewahren soll. Das ist vor allem für Paludikulturen erheblich, da jenes Verbot sie – verglichen mit konventionell land- und forstwirtschaftlichen, von § 30 Abs. 2 BNatSchG überwiegend nicht erfassten Praktiken – unattraktiv macht.
- (17) Eine nachhaltige Konfliktlösung ist nicht ausgeschlossen, verlagert sich aber auf die Rechtfertigungsebene. Da eine Ausnahme nach § 30 Abs. 3 BNatSchG regelmäßig nicht in Betracht kommt, erfahren Befreiungen nach § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG zentrale Bedeutung. Erst der dortige Abwägungsvorbehalt ermöglicht einen nachhaltigkeitssensiblen Interessenausgleich. Der Vorbehalt ist jedoch als Einzelfallventil konzipiert, nicht für gesetzgeberisch bekannte Fallgruppen.
- (18) Im Ergebnis liegt das zentrale Defizit des Biotopschutzes darin, für hochwertige Lebensräume konzipiert zu sein und dabei die Hochwertigkeit entstehungsunabhängig weit zu verstehen, die aktive Wiederherstellung höherwertiger Lebensräume aber auszublenden. Hier liegt ein nur gesetzlich auflösbarer Wertungswiderspruch.

## 3. Politik- und Raumplanungsrecht – Kopplung von W-VO und Vorranggebietsplanung

- (19) Der nationale Wiederherstellungsplan überführt abstrakte Unionsrechtsziele in eine moorspezifisch konkretisierte Flächenquantifizierung und Maßnahmenauswahl. Der Plan wirkt damit als Ermittlungs-, Auswahl- und Verteilungsinstrument gesetzes- und vollzugsvorbereitend primär auf politische Gestaltungsprozesse ein. Zugleich strukturiert er das nachgelagerte Verwaltungshandeln koordinativ vor.

- (20) Die umfangreichen Aufstellungsregelungen der Art. 14, 15 W-VO bergen das Risiko eines beachtlichen Verwaltungsaufwands. Im Übrigen kann sich der Wiederherstellungsplan nicht selbst materiellrechtlich verwirklichen. Dafür sind die Planinhalte an nachgelagerte Instrumente, wie an Gesamt- und Fachplanungen, anzubinden.
- (21) Der dahingehende nationale Gestaltungsspielraum ist weit. Welche Instrumente Bund und Länder zur Planumsetzung heranziehen, erscheint offen.
- (22) Neben einer Verzahnung mit der deutschen Umsetzung des europäischen Agrarbeihilfenrechts bietet sich vor allem das Raumordnungsrecht als „Transmissionsriemen“ an. So ist denkbar, in dem Wiederherstellungsplan festzulegen, dass die zu quantifizierenden (Moor-)Flächen vor allem in Regionalplänen auszuweisen sind. Am effektivsten erscheint die Ausweisung von Vorranggebieten, § 7 Abs 3 S. 2 Nr. 1 ROG. Sie wird bereits teilweise zu Moorschutzzwecken genutzt. Entsprechende Festlegungen sollten sich an den moorspezifischen Inhalten des § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 lit. e ROG orientieren.

## V. Ausgewählte Lösungsansätze de lege ferenda

- 1. Wasserzulassungsrecht – ein neues Grundmodell für Wiedervernässungen
- (23) Es bedarf neuer, konsistent aufeinander abgestimmter Eröffnungskontrollen für Wiedervernässungsvorhaben im WHG zum Zwecke einer Rechtsvereinfachung.
- (24) Es sprechen gewichtige Gründe dafür, eine unterhaltungsspezifische Steuerung auf weniger konfliktträchtige Konstellationen, wie kleinflächige Maßnahmen, zu beschränken. Im Übrigen ist das Gewässerausbauverfahren als Grundmodell vorzugswürdig. Eine Steuerung über wasserrechtliche Benutzungen verspricht am wenigsten Nachhaltigkeitsvorteile.
- (25) In erster Linie bietet sich – vergleichbar zu Damm-, Deich- und Küstenschutzbauten (§ 67 Abs. 2 S. 3 WHG) – eine neue Gleichstellungsklausel für Wiedervernässungsvorhaben an. Als Anknüpfungspunkt ist ein maßnahmenorientierter Vorhabenbegriff sinnvoll. Da sich Wiedervernässungsmaßnahmen in ihrer Größe und Tragweite unterscheiden, bedarf es einer ordnungsrechtlichen Abstufung. Ihr könnte grob betrachtet eine Dreiteilung zugrunde liegen: von wenig aufwändigen Maßnahmen (als

erlaubnisfreie Unterhaltungen) über moderat aufwändige (plangenehmigungsbedürftige) Vorhaben bis hin zu besonders aufwändigen (planfeststellungsbedürftigen) Vorhaben.

- (26) Legt man diese Konzeption zugrunde, muss die neue Gleichstellungsklausel den Ausgangspunkt einer Abstufung bilden. Die Klausel muss regeln, welche „Maßnahmen zur Wiedervernässung“ noch und welche nicht mehr unter das Ausbauregime fallen. Dafür braucht es transparente Kriterien und Schwellenwerte. Um die kompakte Struktur des § 67 Abs. 2 WHG beizubehalten, bietet es sich an, im Gesetzestext nur eine oberbegriffsartige Einschränkung vorzusehen und deren Konkretisierung über eine Verordnungsermächtigung zu steuern.

## 2. Biotopschutzrecht – wiederherstellungssensible Begrenzung durch Legalausnahmen

- (27) Nach der Regelungskonzeption des § 30 BNatSchG empfiehlt es sich, die moorbezogenen Wertungswidersprüche über tätigkeitsspezifische Legalausnahmen zu den Beeinträchtigungsverboten (vgl. § 30 Abs. 2 S. 3, 4 BNatSchG) abzuwenden.
- (28) Eine solche Regelung ist sinnvoll, um den (zu ökologischen Zwecken grundsätzlich nachvollziehbar) weit gefassten Schutzumfang nicht einschränken zu müssen und so möglicherweise unbeabsichtigt neue Wertungswidersprüche hervorzurufen.

## 3. Politik- und Raumplanungsrecht – Potenziale eines Durchführungsgesetzes zur W-VO

- (29) Die vorgestellten Reformvorschläge setzen im Fachrecht an. Sie betreffen im Wesentlichen die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Zumindest bedarf es eines Artikelgesetzes. Gleichwohl ist darüber hinaus denkbar, parallel zum Bundesklimarecht (KSG, KAnG) ein übergeordnetes Maßstäbegesetz zu erlassen.
- (30) Einen realistischen Anknüpfungspunkt bildet die föderale Verteilung der Zielvorgaben der W-VO. Abseits der ungleichen Verteilung von Moorflächen im Bundesgebiet ähnelt die Ausgangslage der Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land. Daher könnte ein Durchführungsgesetz an den Verteilungsansatz nach § 3 Abs. 1, 2 WindBG anknüpfen.
- (31) Der erste Referentenentwurf des BMUKN für ein „DurchführungsG W-VO“ beschränkt sich dagegen auf formelle Klarstellungsregelungen.

## VI. Schluss

- (32) Insgesamt zeigt sich, dass die praktischen Handlungsfelder bereits mit den bestehenden Instrumenten verwirklicht werden können. Genuin neue Instrumente braucht es nicht. Dennoch ist der bestehende Instrumentenverbund durch eine unnötig hohe Komplexität, stellenweise Inkonsistenz und unzureichende Steuerungswirkung gekennzeichnet. Noch fehlt eine bereichsspezifisch klare Ergänzung und Ausdifferenzierung. So wird ein nachhaltiger Instrumentenverbund möglich. Angesichts des Handlungs- und Zeitdrucks der Klima- und Biodiversitätskrise herrscht dringender Anpassungsbedarf. In diesem Sinne zeigen die hier unterbreiteten Reformvorschläge Wege auf, um die Zukunftsfrage der Moorflächennutzung nachhaltig zu beantworten.

### § 9 WHG – Benutzungen

- (1) Benutzungen im Sinne dieses Gesetzes sind
  1. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern,
  2. das Aufstauen und Absenken von oberirdischen Gewässern,
  3. das Entnehmen fester Stoffe aus oberirdischen Gewässern, soweit sich dies auf die Gewässereigenschaften auswirkt,
  4. das Einbringen und Einleiten von Stoffen in Gewässer,
  5. das Entnehmen, Zutagefordern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser.
- (2) Soweit nicht bereits eine Benutzung nach Absatz 1 vorliegt, gelten als Benutzungen auch
  1. das Aufstauen, Absenken und Umleiten von Grundwasser durch Anlagen, die hierfür bestimmt oder geeignet sind,
  2. Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen,
  3. das Aufbrechen von Gesteinen unter hydraulischem Druck zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme, einschließlich der zugehörigen Tiefbohrungen,
  4. die untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser, das bei Maßnahmen nach Nummer 3 oder anderen Maßnahmen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas oder Erdöl anfällt.
- (3) Keine Benutzungen sind Maßnahmen, die dem Ausbau eines Gewässers im Sinne des § 67 Absatz 2 dienen. Das Gleiche gilt für Maßnahmen der Unterhaltung eines Gewässers, soweit hierbei keine chemischen Mittel verwendet werden.

### § 39 WHG – Gewässerunterhaltung

- (1) Die Unterhaltung eines oberirdischen Gewässers umfasst seine Pflege und Entwicklung als öffentlich-rechtliche Verpflichtung (Unterhaltungslast). Zur Gewässerunterhaltung gehören insbesondere:
  1. die Erhaltung des Gewässerbettes, auch zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Wasserabflusses,
  2. die Erhaltung der Ufer, insbesondere durch Erhaltung und Neuanpflanzung einer standortgerechten Ufervegetation, sowie die Freihaltung der Ufer für den Wasserabfluss,
  3. die Erhaltung der Schiffbarkeit von schiffbaren Gewässern mit Ausnahme der besonderen Zufahrten zu Häfen und Schiffsanlegestellen,
  4. die Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers insbesondere als Lebensraum von wild lebenden Tieren und Pflanzen,
  5. die Erhaltung des Gewässers in einem Zustand, der hinsichtlich der Abführung oder Rückhaltung von Wasser, Geschiebe, Schwebstoffen und Eis den wasserwirtschaftlichen Bedürfnissen entspricht.
- (2) Die Gewässerunterhaltung muss sich an den Bewirtschaftungszielen nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 ausrichten und darf die Erreichung dieser Ziele nicht gefährden. Sie muss den Anforderungen entsprechen, die im Maßnahmenprogramm nach § 82 an die Gewässerunterhaltung gestellt sind. Bei der Unterhaltung ist der Erhaltung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts Rechnung zu tragen; Bild und Erholungswert der Gewässerlandschaft sind zu berücksichtigen.
- (3) Die Absätze 1 und 2 gelten auch für die Unterhaltung ausgebauter Gewässer, soweit nicht in einem Planfeststellungsbeschluss oder einer Plangenehmigung nach § 68 etwas anderes bestimmt ist.

## §§ 67–69 WHG

### § 67 Grundsatz, Begriffsbestimmung

- (1) Gewässer sind so auszubauen, dass natürliche Rückhalteflächen erhalten bleiben, das natürliche Abflussverhalten nicht wesentlich verändert wird, naturraumtypische Lebensgemeinschaften bewahrt und sonstige nachteilige Veränderungen des Zustands des Gewässers vermieden oder, soweit dies nicht möglich ist, ausgeglichen werden.
- (2) Gewässerausbau ist die Herstellung, die Beseitigung und die wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer. Ein Gewässerausbau liegt nicht vor, wenn ein Gewässer nur für einen begrenzten Zeitraum entsteht und der Wasserhaushalt dadurch nicht erheblich beeinträchtigt wird. Deich- und Dammbauten, die den Hochwasserabfluss beeinflussen, sowie Bauten des Küstenschutzes stehen dem Gewässerausbau gleich.

### § 68 Planfeststellung, Plangenehmigung

- (1) Der Gewässerausbau bedarf der Planfeststellung durch die zuständige Behörde.
- (2) Für einen Gewässerausbau, für den nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, kann anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden. Die Länder können bestimmen, dass Bauten des Küstenschutzes, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, anstelle einer Zulassung nach Satz 1 einer anderen oder keiner Zulassung oder einer Anzeige bedürfen.
- (3) Der Plan darf nur festgestellt oder genehmigt werden, wenn
  6. eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine erhebliche und dauerhafte, nicht ausgleichbare Erhöhung der Hochwasserrisiken oder eine Zerstörung natürlicher Rückhalteflächen, vor allem in Auwäldern, nicht zu erwarten ist und
  7. andere Anforderungen nach diesem Gesetz oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfüllt werden.
- (4) Maßnahmen zur wesentlichen Umgestaltung einer Binnenwasserstraße des Bundes oder ihrer Ufer nach § 67 Absatz 2 Satz 1 und 2 führt, soweit sie erforderlich sind, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 zu erreichen, die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes im Rahmen ihrer Aufgaben nach dem Bundeswasserstraßengesetz hoheitlich durch.

### § 69 Abschnittsweise Zulassung, vorzeitiger Beginn

- (1) Gewässerausbauten einschließlich notwendiger Folgemaßnahmen, die wegen ihres räumlichen oder zeitlichen Umfangs in selbständigen Abschnitten oder Stufen durchgeführt werden, können in entsprechenden Teilen zugelassen werden, wenn dadurch die erforderliche Einbeziehung der erheblichen Auswirkungen des gesamten Vorhabens auf die Umwelt nicht ganz oder teilweise unmöglich wird.
- (2) § 17 gilt entsprechend für die Zulassung des vorzeitigen Beginns in einem Planfeststellungsverfahren und einem Plangenehmigungsverfahren nach § 68.

**§ 30 BNatSchG – Gesetzlich geschützte Biotope**

- (1) Bestimmte Teile von Natur und Landschaft, die eine besondere Bedeutung als Biotope haben, werden gesetzlich geschützt (allgemeiner Grundsatz).
- (2) Handlungen, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung folgender Biotope führen können, sind verboten:
  1. natürliche oder naturnahe Bereiche fließender und stehender Binnengewässer einschließlich ihrer Ufer und der dazugehörigen uferbegleitenden natürlichen oder naturnahen Vegetation sowie ihrer natürlichen oder naturnahen Verlandungsbereiche, Altarme und regelmäßig überschwemmten Bereiche,
  2. Moore, Sümpfe, Röhriche, Großseggenrieder, seggen- und binsenreiche Nasswiesen, Quellbereiche, Binnenlandsalzstellen,
  3. offene Binnendünen, offene natürliche Block-, Schutt- und Geröllhalden, Lehm- und Lösswände, Zwergstrauch-, Ginster- und Wacholderheiden, Borstgrasrasen, Trockenrasen, Schwermetallrasen, Wälder und Gebüsche trockenwarmer Standorte,
  4. Bruch-, Sumpf- und Auenwälder, Schlucht-, Blockhalden- und Hangschuttwälder, subalpine Lärchen- und Lärchen-Arvenwälder,
  5. offene Felsbildung, Höhlen sowie naturnahe Stollen, alpine Rasen sowie Schneetälchen und Krummholzgebüsche,
  6. Fels- und Steilküsten, Küstendünen und Strandwälle, Strandseen, Boddengewässer mit Verlandungsbereichen, Salzwiesen und Wattflächen im Küstenbereich, Seegraswiesen und sonstige marine Makrophytenbestände, Riffe, sublitorale Sandbänke, Schlickgründe mit bohrender Bodenmegafauna sowie artenreiche Kies-, Grobsand- und Schillgründe im Meeres- und Küstenbereich,
  7. magere Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen nach Anhang I der Richtlinie 92/43/EWG, Streuobstwiesen, Steinriegel und Trockenmauern.
  8. Die Verbote des Satzes 1 gelten auch für weitere von den Ländern gesetzlich geschützte Biotope. Satz 1 Nummer 5 gilt nicht für genutzte Höhlen- und Stollenbereiche sowie für Maßnahmen zur Verkehrssicherung von Höhlen und naturnahen Stollen. Satz 1 Nummer 7 gilt nicht für die Unterhaltung von Funktionsgrünland auf Flugbetriebsflächen.
- (3) Von den Verboten des Absatzes 2 kann auf Antrag eine Ausnahme zugelassen werden, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden können.
- (4) Sind auf Grund der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen Handlungen im Sinne des Absatzes 2 zu erwarten, kann auf Antrag der Gemeinde über eine erforderliche Ausnahme oder Befreiung von den Verboten des Absatzes 2 vor der Aufstellung des Bebauungsplans entschieden werden. Ist eine Ausnahme zugelassen oder eine Befreiung gewährt worden, bedarf es für die Durchführung eines im Übrigen zulässigen Vorhabens keiner weiteren Ausnahme oder Befreiung, wenn mit der Durchführung des Vorhabens innerhalb von sieben Jahren nach Inkrafttreten des Bebauungsplans begonnen wird.
- (5) Bei gesetzlich geschützten Biotopen, die während der Laufzeit einer vertraglichen Vereinbarung oder der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung entstanden sind, gilt Absatz 2 nicht für die Wiederaufnahme einer zulässigen land-, forst-, oder fischereiwirtschaftlichen Nutzung innerhalb von zehn Jahren nach Beendigung der betreffenden vertraglichen Vereinbarung oder der Teilnahme an den betreffenden öffentlichen Programmen.
- (6) Bei gesetzlich geschützten Biotopen, die auf Flächen entstanden sind, bei denen eine zulässige Gewinnung von Bodenschätzen eingeschränkt oder unterbrochen wurde, gilt Absatz 2 nicht für die Wiederaufnahme der Gewinnung innerhalb von fünf Jahren nach der Einschränkung oder Unterbrechung.

- (7) Die gesetzlich geschützten Biotope werden registriert und die Registrierung wird in geeigneter Weise öffentlich zugänglich gemacht. Die Registrierung und deren Zugänglichkeit richten sich nach Landesrecht.
- (8) Weiter gehende Schutzvorschriften einschließlich der Bestimmungen über Ausnahmen und Befreiungen sowie bestehende landesrechtliche Regelungen, die die in Absatz 2 Satz 1 Nummer 7 genannten Biotope betreffen, bleiben unberührt.

### § 13 ROG

- (1) In den Ländern sind aufzustellen:
1. ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) und
  2. Raumordnungspläne für die Teile der Länder (Regionalpläne).
- In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg kann ein Flächennutzungsplan nach § 5 des Baugesetzbuchs die Funktion eines Plans nach Satz 1 Nummer 1 übernehmen; hierfür gelten die Absätze 5 und 6, § 7 Absatz 3, 4 und 8 sowie die §§ 9 und 10 entsprechend. Satz 1 Nummer 2 gilt nicht in den Ländern Berlin, Bremen, Hamburg und Saarland.
- (1a) Raumordnungspläne nach Absatz 1 Satz 1 sind den Zielen der Raumordnung anzupassen, die in den Bundesraumordnungsplänen nach § 17 festgelegt sind. § 4 Absatz 1 bleibt unberührt.
- (2) Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen sind entsprechend § 1 Absatz 3 in der Abwägung nach § 7 Absatz 2 zu berücksichtigen.
- (3) Ist eine Planung angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, über die Grenzen eines Landes hinaus erforderlich, soll eine gemeinsame Regionalplanung erwogen werden.
- (4) Erfolgt die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften, kann ein Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuchs übernehmen, wenn er den §§ 7 bis 13 dieses Gesetzes und den Vorschriften des Baugesetzbuchs entspricht (regionaler Flächennutzungsplan). Im Plan nach Satz 1 sind sowohl die Festlegungen im Sinne des Absatzes 5 und des § 7 Absatz 3 und 4 als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuchs zu kennzeichnen; Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind als solche zu kennzeichnen.
- (5) Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu
1. der anzustrebenden Siedlungsstruktur; hierzu können gehören
    - a. Raumkategorien,
    - b. Zentrale Orte,
    - c. besondere Gemeindefunktionen wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte,
    - d. Siedlungsentwicklungen,
    - e. Achsen;
  2. der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören
    - a. großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
    - b. Nutzungen im Freiraum wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,

- c. Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,
  - d. Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes,
  - e. Freiräume zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes, insbesondere für Moor-erhalt und Moorschutz;
3. den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur; hierzu können gehören
- a. Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern,
  - b. Ver- und Entsorgungsinfrastruktur einschließlich Energieleitungen und -anlagen.

Bei Festlegungen nach Satz 1 Nummer 2 kann zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden.

- (6) Soweit ein Plan nach Absatz 1 Regelungen für ein Gebiet der deutschen Küstengewässer nach § 3 Nummer 2 des Wasserhaushaltsgesetzes trifft, soll er unter Berücksichtigung etwaiger Wechselwirkungen zwischen Land und Meer sowie unter Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten Festlegungen treffen insbesondere
1. zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs,
  2. zu weiteren wirtschaftlichen Nutzungen,
  3. zu wissenschaftlichen Nutzungen sowie
  4. zum Schutz und zur Verbesserung der Meeresumwelt.

Die Absätze 2 bis 5 finden insoweit keine Anwendung.

#### **Art. 11 W-VO – Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme**

- (1) Zusätzlich zu den Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß Artikel 4 Absätze 1, 4 und 7 unterliegen, ergreifen die Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen zu verbessern, wobei dem Klimawandel, den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen von ländlichen Gebieten sowie der Notwendigkeit, die nachhaltige landwirtschaftliche Erzeugung in der Union sicherzustellen, Rechnung getragen wird.
- (2) Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, die darauf abzielen, dass auf nationaler Ebene ein Aufwärtstrend bei mindestens zwei der folgenden drei Indikatoren für landwirtschaftliche Ökosysteme gemäß Anhang IV erreicht wird, gemessen im Zeitraum vom 18. August 2024 bis zum 31. Dezember 2030 und danach alle sechs Jahre, bis ein gemäß Artikel 14 Absatz 5 festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist:
- a) Index der Grünlandschmetterlinge;
  - b) Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden;
  - c) Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt.
- (3) Die Mitgliedstaaten ergreifen Wiederherstellungsmaßnahmen, die darauf abzielen, dass der Index häufiger Feldvogelarten auf nationaler Ebene auf der Grundlage der in Anhang V genannten Arten (indexiert am 1. September 2025 = 100) folgende Werte erreicht:
- a) 110 bis 2030, 120 bis 2040 und 130 bis 2050 in den in Anhang V aufgeführten Mitgliedstaaten mit historisch stärker erschöpften Feldvogelpopulationen;
  - b) 105 bis 2030, 110 bis 2040 und 115 bis 2050 in den in Anhang V aufgeführten Mitgliedstaaten mit historisch weniger stark erschöpften Feldvogelpopulationen.

- (4) (4) Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, die darauf abzielen, dass organische Böden, die landwirtschaftlich genutzt werden und bei denen es sich um entwässerte Moorböden handelt, wiederhergestellt werden. Diese Maßnahmen sind zu ergreifen auf mindestens

- a) 30 % dieser Flächen, von denen mindestens ein Viertel wiedervernässt werden muss, bis 2030;
- b) 40 % dieser Flächen, von denen mindestens ein Drittel wiedervernässt werden muss, bis 2040;
- c) 50 % dieser Flächen, von denen mindestens ein Drittel wiedervernässt werden muss, bis 2050.

Die Mitgliedstaaten können Wiederherstellungsmaßnahmen, einschließlich Wiedervernässung, auf Flächen von Torfabbaugebieten ergreifen und diese Flächen auf die jeweiligen in Unterabsatz 1 Buchstaben a, b und c genannten Zielvorgaben anrechnen.

Zudem können die Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen zur Wiedervernässung von Böden ergreifen, bei denen es sich um entwässerte Moorböden handelt, die zu anderen als landwirtschaftlichen oder Torfabbauzwecken genutzt werden, und diese wiedervernässsten Flächen bis zu 40 % auf die in Unterabsatz 1 Buchstaben a, b und c genannten Zielvorgaben anrechnen.

Die Wiederherstellungsmaßnahmen, die in der Wiedervernässung von Moorböden bestehen, einschließlich der zu erzielenden Wasserniveaus, tragen zur Verringerung der Nettotreibhausgasemissionen und zur Steigerung der biologischen Vielfalt bei, wobei die nationalen und lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind.

In hinreichend begründeten Fällen kann der Umfang der Wiedervernässung von landwirtschaftlich genutzten Moorböden durch einen Mitgliedstaat auf weniger als in Unterabsatz 1 Buchstaben a, b und c gefordert verringert werden, wenn es wahrscheinlich ist, dass diese Wiedervernässung wesentliche negative Auswirkungen auf Infrastruktur, Gebäude, die Anpassung an den Klimawandel oder andere öffentliche Interessen hat und die Wiedervernässung nicht auf anderen als landwirtschaftlich genutzten Flächen stattfinden kann. Eine solche Verringerung wird im Einklang mit Artikel 14 Absatz 8 festgelegt.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Zielvorgaben für die Wiedervernässung gemäß Unterabsatz 1 Buchstaben a, b und c zu erreichen, bedeutet nicht, dass Landwirte und private Landbesitzer – für die die Wiedervernässung auf landwirtschaftlichen Flächen weiterhin freiwillig ist – zur Wiedervernässung ihrer Flächen verpflichtet sind, unbeschadet der Verpflichtungen, die sich aus dem nationalen Recht ergeben.

Die Mitgliedstaaten schaffen, soweit erforderlich, Anreize für die Wiedervernässung, um sie zu einer attraktiven Option für Landwirte und private Landeigentümer zu machen, und fördern den Zugang zu Schulungen und Beratung für Landwirte und andere Interessenträger zu den Vorteilen der Wiedervernässung von Torfflächen und zu den Optionen der anschließenden Landbewirtschaftung und damit verbundenen Möglichkeiten.

## Anhang VII W-VO

Liste von Beispielen für Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß Artikel 14 Absatz 16

- (1) Wiederherstellung von Feuchtgebieten durch Wiedervernässung entwässerter Moorböden, Entfernung von Entwässerungsstrukturen für Moorböden oder Entfernung von Entwässerungspoldern und Aufgabe des Torfabbaus.
- (2) Verbesserung der hydrologischen Bedingungen durch Steigerung der Quantität, Qualität und Dynamik von Oberflächengewässern sowie der Grundwasserspiegel in natürlichen und naturnahen Ökosystemen.
- (3) Entfernung unerwünschter Verbuschung oder nicht heimischer Pflanzen auf Grasland, in Feuchtgebieten, in Wäldern und auf Flächen mit spärlicher Vegetation.
- (4) Anwendung von Paludikultur. [...].

### § 3 WindBG – Verpflichtungen der Länder

- (1) In jedem Bundesland ist ein prozentualer Anteil der Landesfläche nach Maßgabe der Anlage (Flächenbeitragswert) für die Windenergie an Land auszuweisen. Dabei sind bis zum 31. Dezember 2027 mindestens die Flächenbeitragswerte nach der Anlage Spalte 1 und bis zum 31. Dezember 2032 mindestens die Flächenbeitragswerte nach der Anlage Spalte 2 auszuweisen; soweit ein Land von Absatz 4 Gebrauch gemacht hat, ersetzen die durch das Land erhöhten Flächenbeitragswerte und vorgezogenen Stichtage die entsprechenden in der Anlage genannten Flächenbeitragswerte und die entsprechenden im ersten Teilsatz und in der Anlage aufgeführten Stichtage. Zum Zwecke der Bestimmung der Größe der hiernach auszuweisenden Flächen ist die Größe der Landesflächen der Bundesländer insgesamt der Anlage Spalte 3 zu entnehmen.
- (2) Die Länder erfüllen die Pflicht nach Absatz 1, indem sie
  1. die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen oder
  2. eine Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen durch von ihnen abweichende regionale oder kommunale Planungsträger sicherstellen; dabei legt das jeweilige Land hierzu regionale oder kommunale Teilflächenziele fest, die in Summe den Flächenbeitragswert erreichen, und macht diese durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung verbindlich.  
Im Fall des Satzes 1 Nummer 1 kann das Land durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung regionale Teilflächenziele für eigene regionale Raumordnungspläne festlegen, die in Summe die Flächenbeitragswerte erreichen.
- (3) Die Länder sind außerdem verpflichtet, bis zum 31. Mai 2024 im Rahmen ihrer Berichterstattung nach § 98 Absatz 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes einmalig Folgendes nachzuweisen:
  1. im Fall des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 1 Planaufstellungsbeschlüsse zur Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte nach der Anlage Spalte 1 notwendigen Flächen,
  2. im Fall des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 das Inkrafttreten von Landesgesetzen oder Raumordnungsplänen, die regionale oder kommunale Teilflächenziele festsetzen; dabei müssen die Teilflächenziele in der Summe den Flächenbeitragswert nach der Anlage Spalte 1 für das Land erreichen.
- (4) Die Länder können durch Landesrecht für das jeweilige Landesgebiet abweichend von Absatz 1 Satz 1 jeweils höhere als die in der Anlage geregelten Flächenbeitragswerte vorsehen und die in Absatz 1 Satz 2 erster Teilsatz sowie in der Anlage genannten Stichtage jeweils auf einen früheren Zeitpunkt vorziehen.

Dr. Christina Wiener

# Die Umsetzung der EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur aus Behördensicht – Ein Werkstattbericht

- (1) Die Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (W-VO) adressiert Ökosysteme in Siedlungen und in der freien Landschaft, in Städten, Schutzgebieten und land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen sowie in Gewässern und Meeren.
- (2) Die Natur wird von der gesamten Gesellschaft genutzt und in Anspruch genommen. Die Umsetzung der W-VO ist daher Aufgabe aller Landnutzenden. Es handelt sich nicht um ein reines Naturschutzhema!
- (3) Bisher herrscht in der deutschen Verwaltung das Ressortprinzip: Die Naturschutzverwaltung kümmert sich v.a. um Schutzgebiete und um Artenschutz, Fragen der Forstwirtschaft werden von der Forstverwaltung bearbeitet, für die Landwirtschaft ist die Landwirtschaftsverwaltung zuständig und Fragen des Bauwesens werden im Bauordnungs- und Bauplanungsrecht geregelt.
- (4) Die W-VO adressiert alle diese Bereiche, ohne Rücksicht auf das Ressortprinzip zu nehmen. All diese Aspekte müssen in einem Nationalen Wiederherstellungsplan (NWP) zusammengeführt werden. Das bedeutet – unabhängig der reinen Fachlichkeit – einen ungeheuren Abstimmungsprozess innerhalb und zwischen den einzelnen Fachbereichen sowie zwischen Bund und Ländern. Eingespielte und bewährte Wege für ein solches Verfahren gibt es bislang nicht.
- (5) Unterschiedliche Akteure haben auf die W-VO und die Schritte zu ihrer Umsetzung unterschiedliche Sicht- und Herangehensweisen.
- (6) Thesenpapier und Vortrag stellen die persönliche Sichtweise einer Mitarbeiterin einer Naturschutzbehörde dar.

## I. Hintergrund und Kontext

- (7) 2019 Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission: Schwerpunkt Green Deal. Wesentlicher Bestandteil u.a. die EU-Biodiversitätsstrategie
- (8) In dem Zusammenhang teilte die EU-Kommission, dass sie die Absicht habe, ein Gesetz für verbindliche Ziele zur Wiederherstellung der Na-

tur vorzuschlagen. Wegen der Dringlichkeit des Themas und um deswegen keine Zeit bei der nationalen Umsetzung zu verlieren, war frühzeitig eine Regelung über Verordnung angedacht. Die neuen Regelungen sollten auf den Daten und dem Wissen aufgrund der Habitatrichtlinie aufbauen, aber auch Maßnahmen für weitere Lebensraumtypen (z.B. Meeresökosysteme und urbane Räume) enthalten.

- (9) Im Juni 2022 legte die Kommission einen ersten Entwurf für eine Verordnung zur Wiederherstellung der Natur vor. Im November 2023 gab es eine Einigung im Trilog und im Februar 2024 stimmte das Europäische Parlament zu. Im Juni 2024 stimmte der Umweltrat zu, so dass die Verordnung am 18.08.2024 in Kraft trat.

## II. Inhalt der W-VO

- (10) Rahmen für wirksame und flächenbezogene Wiederherstellungsmaßnahmen
- (11) Unionsziel: Einleitung von Maßnahmen
  - auf mindestens 20% der Land- und 20% der Meeresfläche der EU bis 2030
  - für alle Ökosysteme, die einer Wiederherstellung bedürfen, bis 2050
- (12) Spezifische Ziele für Ökosysteme der Gesamtlandschaft
- (13) Im Einzelnen:
  - Art. 1 – 3 Gegenstand, geografischer Geltungsbereich, Begriffsbestimmungen
  - Art. 4 Wiederherstellung von Land-, Küsten und Süßwasserökosystemen
  - Art. 5 Wiederherstellung von Meeresökosystemen
  - Art. 6 und 7: Energie aus erneuerbaren Quellen, Landesverteidigung (Ausnahmemöglichkeiten)
  - Art. 8: Wiederherstellung städtischer Ökosysteme
  - Art. 9: Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen damit verbundener Auen
  - Art. 10 Wiederherstellung von Bestäuberpopulationen

- Art. 11 Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme
- Art. 12 Wiederherstellung von Waldökosystemen
- Art. 13 Pflanzung von drei Mrd. zusätzlicher Bäume bis 2030
- Art. 14 - 19 Nationale Wiederherstellungspläne: Erstellung, Inhalt, Überprüfung
- Art. 20, 21 Überwachung und Berichterstattung
- Art. 22 – 24 Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte
- Art. 25 – 28 Schlussbestimmungen

### III. Anfänge einer Umsetzung

- (14) Die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA; ein Arbeitsgremium der Umweltministerkonferenz auf Ebene der Abteilungsleitungen der obersten Landesbehörden für Naturschutz) beschloss im September 2024 das Einsetzen einer ad-hoc-Arbeitsgemeinschaft für die naturschutzfachlichen Fragen.  
In den Folgemonaten entstanden vergleichbare Arbeitsgruppen in anderen Bereichen.
- (15) Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) hat bei der Umsetzung der W-VO und der Erstellung des ersten NWP zwei Aufgaben:  
Einerseits ist es Teil der LANA-adhoc-AG und mit naturschutzfachlichen Fragen befasst, für die Ausschließliche Wirtschaftszone ist es die zuständige Naturschutzbehörde. Zum anderen hat es die Aufgabe, den Entwurf des NWP für Deutschland zu erstellen und somit alle Daten aller betroffenen Bereiche zusammenzuführen.
- (16) Die Umweltministerkonferenz (UMK) setzte im November 2024 eine Bund-Länder-Koordinierungsgruppe ein. Sie soll über die verschiedenen betroffenen Gremien der Fachministerkonferenzen hinweg die Durchführung der W-VO koordinieren. Vorsitz der Koordinierungsgruppe hat das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) als federführendes Ressort auf Bundesebene gemeinsam mit Niedersachsen (als Mitglied der UMK). Daneben sind VertreterInnen aller mit der Durchführung der W-VO befassten Gremien der Fachministerkonferenzen in der Koordinierungsgruppe vertreten. Die Arbeitsgremien der UMK wurden beauftragt, VertreterInnen in die Koordinierungsgruppe zu entsenden.
- (17) Innerhalb der Länder wurden i.d.R. ressortübergreifende Arbeitsgruppen zur Umsetzung der W-VO gegründet.

- (18) Zur Information der Öffentlichkeit bieten sowohl Bund als auch Länder entsprechende Veranstaltungen an.

### IV. Herausforderungen

- (19) Angesicht des gesamtgesellschaftlichen Ansatzes der W-VO und der Kompetenzregelungen und des Verwaltungsaufbaus in Deutschland war und ist die vordringlichste Aufgabe, innerhalb weniger Monate einen Entwurf des NWP zu erstellen.
- (20) Dieser muss laut Art. 16 W-VO zum 01.09.2026 an die Kommission übermittelt werden. Die Kommission hat dann sechs Monate Zeit, um Anmerkungen zu dem Entwurf zu machen. Die Mitgliedsstaaten haben nach Eingang der Anmerkungen weitere sechs Monate Zeit, um den NWP zu fertigzustellen.
- (21) Dabei stellen sich Fragen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern sowie der verschiedenen Fachbereiche.
- (22) Einzelne Fragen, wie etwa nach den Bezugswerten für die Flächengröße der umzusetzenden Maßnahmen, der Abgrenzung der einzelnen Artikel, der Festlegung von Referenzwerten, Methoden und Indices, werden während der Erstellung des Entwurfs Schritt für Schritt von den Arbeitsgruppen abgearbeitet.
- (23) Parallel wurde diskutiert, ob zur Umsetzung der W-VO in Deutschland eine nationale Regelung erforderlich sei. Im Juli 2025 legte das BMUKN einen ersten Entwurf für ein Gesetz zur Durchführung der W-VO vor und führte eine Länderbeteiligung durch. Es ist davon auszugehen, dass die Inhalte der W-VO, ihre Umsetzung und die möglichen Wege im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens weiter diskutiert werden.
- (24) Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der NWP von der Bundesregierung beschlossen wird.  
Unabhängig vom Zustandekommen des ersten NWP und grundsätzlich stellt sich die Frage, wer über die Umsetzung der W-VO und damit Gestaltung und den Zustand unserer Umwelt entscheidet und wer wann und wie in diesem Verfahren beteiligt wird.

Prof. Dr. Marc Röckinghausen

# Die Industrieemissions-Richtlinie nach der Revision durch die EU

## I. Von der IVU-Richtlinie zur Industrieemissions-Richtlinie

- (1) Der Erlass der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) war Anlass für eine intensive Auseinandersetzung mit dem Begriff des integrierten Umweltschutzes sowie den Anforderungen an die innerstaatliche Rechtsordnung, die in der Folge umzubauen war.
- (2) Die Umsetzung erfolgte durch eine Anpassung des bestehenden Systems medienbezogener Gesetze und das Bundes-Immissionsschutzgesetz wurde zu einem medienübergreifend wirkenden Gesetz ausgebaut. Diese Funktion erfüllt es bis heute und ist damit die Grundlage des anlagenbezogenen integrierten Umweltschutzes in Deutschland. Auch wenn mit dem Erlass der Industrieemissions-Richtlinie (IED) die IVU-Richtlinie aufgehoben und ersetzt wurde, leben die strukturellen Grundentscheidungen der IVU-Richtlinie bis heute weiter.
- (3) Basis für den Erlass der IED war eine umfassende Überprüfung der IVU-Richtlinie durch die EU-Kommission, die mehrere Schwachstellen aufgedeckt hatte. Zentral war dabei die Erkenntnis, dass der materielle Maßstab der besten verfügbaren Techniken, der unionsweit einheitlich im Sevilla-Prozess in Form von BVT-Merkblättern erarbeitet wird, nicht durchgehend in den Mitgliedstaaten angewendet wurde und es dadurch zu Wettbewerbsverzerrungen kam. So ging es beim Erlass der IED folgerichtig im Wesentlichen um die Stärkung der BVT-Merkblätter im Genehmigungsprozess sowie um eine verbesserte Durchsetzung der Anforderungen auch bei bestehenden Anlagen.

## II. Revision der IED 2010 durch die Kommission

### 1. Evaluierung der IED 2010

- (4) In einem Evaluierungsprozess hat die EU-Kommission die Wirksamkeit der IED untersucht

und bewertet. Ziel der Evaluierung war darüber hinaus, die Relevanz der IED für das Erreichen der umweltpolitischen Ziele der Union zu beurteilen. Nach Auswertung der Ergebnisse kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass die IED generell als wirksames Instrument zur Vermeidung und Verminderung der Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden durch industrielle Tätigkeiten und bei der Förderung der besten verfügbaren Techniken (BVT) angesehen werden kann.

- (5) Hervorgehoben wurde dabei der Sevilla-Prozess, bei dem alle relevanten Interessengruppen (Mitgliedstaaten, Industrie, Umweltverbände) in die Erarbeitung der BVT-Merkblätter einbezogen werden. Positiv bewertet wurde ebenso die große Zahl von Genehmigungen, die innerhalb der 4-Jahres-Frist nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen aktualisiert seien. Eingeschränkt wird dies jedoch durch die Feststellung, dass Grenzwerte größtenteils am unteren Ende der Emissionsbandbreiten bestimmt würden.
- (6) Durch die einheitliche Orientierung an Benchmark-Technologien habe die IED wesentlich dazu beigetragen, Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU aufgrund von Umweltanforderungen zu verringern. Gleichzeitig sei es aus Gründen der Kosteneffizienz günstiger zu bewerten, wenn BVT einheitlich auf EU-Ebene bestimmt würden, statt dies den einzelnen Mitgliedstaaten zu überlassen. Auch sei durch flächendeckende Anwendung bestimmter Technologien davon auszugehen, dass sich dies positiv auf technologische Innovationen ausgewirkt habe. Vorsichtig zeigt sich die Analyse bei der Bewertung des Beitrags der IED zur Reduzierung der Industrieemissionen. Während die Verringerung der Emissionen in die Luft insbesondere von großen Feuerungsanlagen hauptsächlich auf die IED zurückgeführt wird, gelte dies für Emissionen in das Wasser und auch den Boden nur in geringerem Umfang.

- (7) Neben den Erfolgen der IED hat die Analyse im Rahmen der Evaluation aber auch Mängel aufgedeckt, die sich bei der Umsetzung gezeigt haben oder in der IED selbst begründet sind. So fiel auf, dass die Möglichkeiten des Art. 15 Abs. 5 IED, zur

Förderung von Zukunftstechnologien über einen begrenzten Zeitraum Ausnahmen von den besten verfügbaren Techniken gewähren zu können, im Sevilla-Prozess wenig Aufmerksamkeit fanden. Unzureichend sei auch der Beitrag, den der BVT-Prozess zur Dekarbonisierung leiste. Zu wenig sei in den BVT-Merkblättern bislang auf Synergien eingegangen worden, die bei der Bekämpfung anderer Schadstoffemissionen durch Dekarbonisierungstechniken erzielt werden könnten.

- (8) Mängel wurden außerdem in der weiterhin bestehenden Unsicherheit über die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe gesehen, die einer einheitlichen Rechtsanwendung im Wege stünden. Unklar sei, wie sich die IED auf den Ressourcenverbrauch und die Kreislaufwirtschaft auswirke. Was die Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in Genehmigungen angeht, wurde nicht nur bemängelt, dass Emissionsgrenzwerte am unteren Ende der Bandbreiten festgelegt werden, sondern auch, dass Grenzwerte für indirekte Emissionen in Gewässer nicht einheitlich bestimmt werden. Unklar sei auch, ob und wie Leistungswerte für den Ressourcenverbrauch oder auch textliche Anforderungen in den BVT-Schlussfolgerungen umgesetzt würden. Unzureichend sei schließlich auch der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren und der Zugang zu Gericht.

## 2. Weitere Faktoren

- (9) Bereits im Kommissionsvorschlag für eine Revision der IED wurde neben der Evaluation eine große Zahl anderer Rechtsakte, Initiativen und Strategien aufgeführt, deren Inhalte sich auf die Novellierung auswirken sollten. Sehr deutlich wurde hier schon das Bemühen um die Sicherstellung einer umfassenden Kohärenz in alle Richtungen, in denen eine Kompetenz für die EU besteht. Die Hauptrolle spielt dabei der „European Green Deal“, der das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 formuliert hat, aber auch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDG) hat Einfluss auf den Novellierungsprozess genommen.
- (10) Über Art. 2 des Europäischen Klimagesetzes wurde das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 rechtsverbindlich gemacht. Konkrete Maßnahmen enthält das Europäische Klimagesetz nicht. Was die Industrie betrifft, so liegt mit der IED 2024 jedenfalls ein Ordnungsrahmen vor, der zur Er-

reichung des verbindlichen Ziels der Klimaneutralität bis 2050 einen wesentlichen Beitrag leisten soll. Insofern ist nun auch die IED explizit eine Richtlinie, die der Erreichung des Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 dienen soll.

- (11) Die Änderungen, die mit dem Inkrafttreten der Richtlinie (EU) 2024/1785 bewirkt wurden, dürfen nicht allein als systemimmanente Weiterentwicklung des bestehenden Ordnungsrahmens bewertet werden, sondern eben auch als Ausweitung dieses Ordnungsrahmens zur Erreichung weitergehender Ziele der Union. Das gilt für die Bereiche Dekarbonisierung, Ressourceneffizienz, Kreislaufwirtschaft, Wasserwiederverwendung, Ausweitung des Anwendungsbereichs (insbesondere im Bereich Landwirtschaft), Stoffrecht, Öffentlichkeitsbeteiligung, Digitalisierung, bis hin zum Krisenmanagement (einschließlich Autonomie und Resilienz).

## III. Wesentliche Neuerungen der IED 2024

### 1. Ausweitung des Anwendungsbereichs

- (12) Insbesondere im Bereich der Tierhaltung erfolgt eine deutliche Ausweitung für Schweine- und Geflügelhaltung. Rinderhaltung bleibt hingegen weiterhin außen vor. Schweinehaltungsanlagen werden danach schon ab 350 Großviecheinheiten (GVE), Legehennenhaltungsanlagen ab 300 GVE und gemischte Betriebe ab 380 GVE in den Anwendungsbereich einbezogen. Das stellt gegenüber der IED 2010 eine erhebliche Ausweitung dar. Um diese Ausweitung des Anwendungsbereichs nicht zwingend mit der Einhaltung aller Anforderungen der IED zu verbinden, beinhaltet das neue Kapitel VI A eigene Regeln für die betreibereigene Überwachung (Art. 70d), die behördliche Überwachung (Art. 70e) einschließlich Umweltinspektionen (Art. 70f), die Beteiligung der Öffentlichkeit (Art. 70g) sowie den Zugang zu Gericht (Art. 70h) und das Verfahren des Informationsaustauschs (Art. 70i).
- (13) Durch Änderungen in Anhang I der IED wurden neue Anlagenarten in den Anwendungsbereich einbezogen. Nach Nr. 1.4 sind nunmehr neben Anlagen zur Vergasung und Verflüssigung auch Anlagen zur Pyrolyse von Kohle oder anderen Brennstoffen erfasst. Nr. 2.3 wurde um Anlagen zum Kaltwalzen und Schmiedepressen erweitert. In einer neuen Nr. 2.7 ist nunmehr die Batterieherstellung ab einer Jahreskapazität von 15.000 Tonnen Batteriezellen („Gigafactories“) erfasst. Neu ist ebenfalls Nr. 3.6, die den Erzbergbau im industriellen Maßstab betrifft. Nr. 6.2

wurde um die Veredelung von Textilien erweitert und Nr. 6.5 umfasst nun auch tierische Nebenprodukte ohne Abfalleigenschaft. In Nr. 6.6, in der zuvor die Tierhaltungsanlagen normiert waren, sind jetzt die Elektrolyseure geregelt, die ab einer täglichen Produktionskapazität von mehr als 50 Tonnen in den Anwendungsbereich fallen. In einem vorweggenommenen Schritt wurde dies bereits durch eine Änderung der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) umgesetzt. Nach der neuen Nr. 10.26 findet die Wasserelektrolyse eine eigenständige Regelung. Deponien, die schon zuvor von Nr. 5.4 erfasst waren, unterfallen nun in vollem Umfang auch dem BVT-Prozess, da Art. 1 Abs. 2 der Deponierichtlinie 1999/31/EG durch Art. 2 der Richtlinie (EU) 2024/1785 gestrichen wurde.

## 2. Strengstmögliche Emissionsgrenzwerte

- (14) Die Genehmigungsbehörde muss nach Art. 15 Abs. 3 IED 2024 die strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte festlegen, die unter Berücksichtigung der in einer BVT-Schlussfolgerung genannten Bandbreite erreichbar sind. Nach dem Grundkonzept des neuformulierten Art. 15 Abs. 3 IED 2024 basieren dabei die von der Behörde zu bestimmenden Emissionsgrenzwerte auf einer Bewertung der gesamten Bandbreite durch den Betreiber, in der sowohl analysiert wird, ob die Werte am strengsten Ende der Bandbreite erreicht werden können, als auch die bestmögliche Gesamtleistung der Anlage dargelegt wird, wenn die in den Schlussfolgerungen beschriebene BVT angewendet wird.
- (15) Die IED 2024 lässt in Art. 15 Abs. 3 UAbs. 4 den Erlass allgemein bindender Vorschriften zu. Allerdings sind dabei grundsätzlich die strengsten durch Anwendung der BVT erreichbaren Grenzwerte festzulegen. Die schon bislang bestehende Möglichkeit, im Einzelfall weniger strenge Grenzwerte als in den Bandbreiten beschrieben festzulegen, bleibt aber erhalten (Art. 15 Abs. 5 IED 2024). Aus der Übergangsregelung in Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2024/1785 ergibt sich, dass diese Neuregelung für bestehende IE-Anlagen erst dann gilt, wenn nach dem 1. Juli 2026 ein BVT-Merkblatt veröffentlicht wird. Dann wird eine Frist von vier Jahren ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung gewährt. Allerspätestens aber ab dem 1. September 2036 gelten die neuen Anforderungen in jedem Fall.

## 3. Umweltleistungswerte

- (16) Art. 15 Abs. 4 UAbs. 1 IED 2024 begründet die behördliche Pflicht zur Festlegung von verbindlichen Spannen für die Umweltleistung, unter der Voraussetzung, dass solche Spannen in BVT-Schlussfolgerungen bestimmt sind. Über diesen Grundsatz geht Art. 15 Abs. 4 UAbs. 2 IED 2024 in zwei Richtungen hinaus: Zum einen müssen in Bezug auf Wasser Umweltleistungsgrenzwerte (Buchstabe a) und zum anderen müssen Richtwerte für die Umweltleistung von Abfällen und anderen Ressourcen als Wasser bestimmt werden (Buchstabe b). In beiden Fällen dürfen die Werte nicht weniger streng sein als die mit BVT assoziierten Umweltleistungswerte.
- (17) Während der Begriff des Umweltleistungsgrenzwerts in Art. 3 Nr. 5a IED 2024 definiert wird, fehlt eine entsprechende Definition für Richtwerte. Nimmt man zum Vergleich die englische Sprachfassung, so zeigt sich, dass damit im Unterschied zu den verbindlichen Spannen und Grenzwerten ein nur indikativer Wert gemeint sein muss, der aber nicht als Spanne auszudrücken ist: *indicative environmental performance level*. Wenn aber dieser Richtwert nicht weniger streng sein darf, als mit BVT assoziierte Umweltleistungswerte, so setzt dies begrifflich voraus, dass solche Werte in einer BVT-Schlussfolgerung ausgewiesen sind.
- (18) Bestehende Anlagen müssen diese Anforderungen erst dann erfüllen, wenn nach dem 1. Juli 2026 BVT-Schlussfolgerungen veröffentlicht werden. Dann werden vier Jahre Zeit gewährt (Art. 3 Abs. 1 IED 2024). Der 1. September 2036 ist jedoch das späteste Datum, bis zu dem Umweltleistungsspannen in einer Genehmigung festgelegt sein müssen, wenn die Anlage schon bisher eine IE-Anlage war (Art. 3 Abs. 2 IED 2024).
- (19) Während Art. 15 IED die Festlegung der Werte selbst betrifft, so legt Art. 14 IED den notwendigen Genehmigungsinhalt fest. Dieser wiederum steht im Zusammenhang mit den Betreiberpflichten, die in Art. 11 IED enthalten sind. Was die Dekarbonisierung, die Ressourceneffizienz und die Kreislaufwirtschaft betrifft, so wurden die Betreiberpflichten durch die Richtlinie (EU) 2024/1785 in zwei Punkten erweitert: die Pflicht, die Nutzung und Erzeugung erneuerbarer Energie voranzutreiben sowie materielle Ressourcen und Wasser effizient zu verwenden, auch durch Wiederverwendung.
- (20) Sucht man in Art. 14 Abs. 1 UAbs. 2 IED 2024 nach Mindestinhalten mit Bezug zu den erweiterten Betreiberpflichten, so verpflichtet ein neuer Buchstabe aa) zur Festlegung von Umweltleistungsgrenzwerten gemäß Art. 15 Abs. 4 UAbs.

2 Buchstabe a) – also für die Umwelleistung in Bezug auf Wasser – und ein neuer Buchstabe bb) zu angemessenen Überwachungsanforderungen für den Verbrauch und die Wiederverwendung von Ressourcen (Energie, Wasser, Rohstoffe). Weder die verbindlichen Spannen nach Art. 15 Abs. 4 UAbs. 1, noch die Richtwerte nach Art. 15 Abs. 4 UAbs. 2 Buchstabe b) werden ausdrücklich genannt. Das lässt die bindende Wirkung des gesamten Art. 15 Abs. 4 IED 2024 zwar nicht entfallen, belässt aber zumindest Spielräume bei der Überführung der neuen Betreiberpflichten in die einzelnen Genehmigungen.

#### 4. Umweltmanagementsystem

- (21) Als Betreiberpflicht neu eingefügt wurde auch Buchstabe fb) in Art. 11 IED 2024. Danach ist es Pflicht des Betreibers einer IE-Anlage, ein Umweltmanagementsystem (UMS) gemäß Art. 14a umzusetzen. Damit er dieses umsetzen kann, muss es in einem ersten Schritt erstellt werden. Dementsprechend bestimmt Absatz 1 des neu eingefügten Art. 14a IED 2024, dass die Mitgliedstaaten von jedem Betreiber einer Anlage nach Anhang I die Erstellung und Umsetzung eines UMS verlangen. Dazu passt, dass gemäß Art. 14 Abs. 1 UAbs. 2 Buchstabe ba) IED 2024 in der Genehmigung angemessene Anforderungen zur Festlegung der Merkmale des UMS enthalten sein müssen. Anders als bei bestehenden Systemen (ISO 14001 oder EMAS) kann nicht für einen ganzen Standort ein einziges System etabliert werden, sondern nur für jede Anlage einzeln.
- (22) Die Inhalte des UMS ergeben sich dabei zunächst aus Art. 14a Abs. 2 IED 2024, aber auch branchenspezifisch aus den einzelnen BVT-Schlussfolgerungen. Aus den Mindestanforderungen in Art. 14a Abs. 2 IED 2024 ergibt sich, dass auch das UMS als Beitrag zur Dekarbonisierung, zur Steigerung der Ressourceneffizienz, der Wasserwiederverwendung und der Kreislaufwirtschaft angesehen werden kann.
- (23) Die Inhalte des UMS müssen grundsätzlich der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht werden. Bis zum 31.12.2025 muss die Kommission jedoch noch einen Durchführungsrechtsakt nach Art. 5 der Komitologie-Verordnung (EU) Nr. 182/2011 erlassen, mit dem der genaue Inhalt der zu veröffentlichten Informationen festgelegt wird. Die Kohärenz mit Art. 4 Abs. 2 der Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG ist jedenfalls sicherzustellen.
- (24) Ein den Anforderungen des Art. 14a IED 2024 sowie einschlägigen BVT-Schlussfolgerungen genügendes UMS müssen Betreiber von Anlagen

nach Anhang I bis zum 1.7.2027 erstellt und umgesetzt haben. Bis zu diesem Datum muss auch schon eine Prüfung des UMS erfolgt sein, die in der Folge alle drei Jahre zu wiederholen ist. Die enge Zeitvorgabe für die Erstellung, Umsetzung und Prüfung des UMS gilt nicht für Anlagen, die neu in den Anwendungsbereich aufgenommen wurden. Hier gewähren Art. 3 Abs. 3 und 4 der Richtlinie (EU) 2024/1785 unterschiedlich lange Übergangsfristen.

#### 5. Industrielle Transformation

##### a) Zukunftstechniken

- (25) Nach dem bisherigen Konzept der IED konnten für einen Zeitraum von neun Monaten weniger strenge Emissionsbegrenzungen beim Einsatz einer Zukunftstechnik festgelegt werden, wenn nach diesem Zeitraum die Anwendung der Technik beendet wurde oder aber mindestens die mit BVT assoziierten Emissionsbandbreiten erreicht wurden. Dieses Konzept fand auch Eingang in die normativen Grundlagen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Größere Bedeutung hat dies jedoch weder in der untergesetzlichen Rechtsetzung noch in der Rechtsanwendung gefunden. In der novellierten Fassung der IED lebt diese Regelung in Art. 27b fort, wobei der Zeitraum auf 30 Monate ausgedehnt wurde.
- (26) Die Erprobung und Einführung von Zukunftstechniken ist aber nun Teil eines gesamten Konzepts, welches auf die industrielle Transformation in Richtung einer sauberer, klimaneutralen Kreislaufwirtschaft bis zum Jahr 2050 ausgerichtet ist. Die Förderung der Entwicklung und Anwendung von Zukunftstechniken wird in einem neuen Kapitel zum Gegenstand verschiedener Instrumente gemacht, die Einfluss auf zentrale Mechanismen der IED haben. Zunächst wird die Entwicklung von Zukunftstechniken zu einem wichtigen Teil des BVT Prozesses gemacht. Art. 27 IED 2024 bringt zum Ausdruck, dass die novellierte IED davon ausgeht, dass Zukunftstechniken in BVT-Merkblätter und BVT-Schlussfolgerungen Eingang finden.

##### b) Innovationszentrum für industrielle Transformation und Emissionen (INCITE)

- (27) INCITE wurde auf Grundlage des Art. 27a IED 2024 eingerichtet und erfüllt die in Art. 27a Abs. 2 IED 2024 formulierten Aufgaben: Erhebung und Analyse von Informationen zu für Anlagen im Anwendungsbereich der IED relevanten Zukunftstechniken. Die Zukunftstauglichkeit ist abhängig von folgenden Faktoren: Minimierung

der Umweltverschmutzung; Dekarbonisierung; Ressourceneffizienz; Kreislaufwirtschaft, in der weniger oder sicherere Chemikalien verwendet werden. Die Generalziele der Novelle werden auch hier wieder deutlich. Die Verbindung der Arbeit von INCITE mit dem BVT Prozess wird in die Hände der Kommission gelegt. Diese hat die Feststellungen des Zentrums sowohl bei der Erstellung des Arbeitsprogramms für den Informationsaustausch als auch bei der Erstellung der BVT-Merkblätter zu berücksichtigen.

#### c) Verbreitung von Zukunftstechniken

- (28) Während Art. 27b IED 2024 zum Zwecke der Erprobung einer Zukunftstechnik ein Abweichen von den Anforderungen in BVT-Schlussfolgerungen über einen Zeitraum von bis zu 30 Monaten ermöglicht, weist Art. 27c Buchstabe a) IED 2024 in die entgegengesetzte Richtung. Modifiziert wird hier die Vorgabe des Art. 21 Abs. 3 IED, innerhalb von vier Jahren nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen alle betroffenen Anlagen entsprechend dieser Schlussfolgerungen zu ertüchtigen. Wenn und soweit in BVT-Schlussfolgerungen künftig mit Zukunftstechniken assoziierte Emissionswerte enthalten sind, können auch diese im Rahmen der Anlagensanierung durchgesetzt werden, wobei dann ein Zeitraum von sechs Jahren gewährt wird.

#### d) Transformationsplan

- (29) Der Übergang zu einer sauberen, kreislauforientierten und klimaneutralen Wirtschaft will geplant sein. Diese Aufgabe soll der in das UMS aufzunehmende Transformationsplan übernehmen. Was den Inhalt eines Transformationsplans betrifft, so muss noch der Erlass eines delegierten Rechtsakts abgewartet werden, zu dessen Erlass die Kommission gemäß Art. 27d Abs. 5 UAbs. 1 IED 2024 bis zum 30.6.2026 verpflichtet ist. Fest steht jedoch schon, dass es um Informationen zu den Maßnahmen geht, die der Betreiber im Zeitraum 2030 bis 2050 in seiner Anlage ergreifen wird, um bis zum Jahr 2050 zur Entwicklung einer nachhaltigen, sauberen, kreislauforientierten, ressourceneffizienten und klimaneutralen Wirtschaft beizutragen.
- (30) In einer ersten Phase müssen energieintensive Anlagen einen solchen Plan bis zum 30.6.2030 in ihr UMS aufgenommen haben. Alle anderen Anlagen müssen dies erst dann erfüllen, wenn nach dem 1.1.2030 eine Anlagensanierung nach Art. 21 Abs. 3 IED durchgeführt wird, weil neue BVT-Schlussfolgerungen veröffentlicht wurden. Das dürfte so zu verstehen sein, dass schon die Veröffentlichung der Schlussfolgerungen nach dem 1.1.2030 erfolgen muss, da die energiein-

tensiven Anlagen prioritär erfasst werden sollen. Während das UMS für jede Anlage erstellt werden muss, ermöglicht Art. 27d Abs. 3 IED 2024 die Erstellung eines einzigen Transformationsplans für alle Anlagen, die ein Unternehmen in einem Mitgliedstaat betreibt, auch dann, wenn keine Betreiberidentität besteht.

#### e) Tiefgreifende industrielle Transformation

- (31) Erfordert der Übergang zu einer sauberen, kreislauforientierten und klimaneutralen Wirtschaft einen tiefgreifenden industriellen Umbau einer Anlage, so kann dies in den Transformationsplan aufgenommen werden. Eine entsprechende Festlegung im Transformationsplan ist Voraussetzung für die Anwendung des Art. 27e IED 2024. Danach kann im Rahmen einer Anlagensanierung nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen entweder die Umsetzungsfrist auf insgesamt acht Jahre verlängert werden (Absatz 1), oder auf eine Sanierungsanordnung kann vollständig verzichtet werden, sofern die bestehende Anlage innerhalb von acht Jahren nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen durch eine neue ersetzt werden soll (Absatz 2). In beiden Varianten muss durch Festlegungen in der Genehmigung einschließlich eines Zeitplans die Durchführung des Umbaus resp. die Ersetzung der bestehenden durch eine neue Anlage sichergestellt sein.

### 6. Krisenmanagement, wirtschaftliche Resilienz und Autonomie der Union

- (32) Mit dem Erlass der Richtlinie (EU) 2024/1785 sollte ein Beitrag zur Stärkung der Krisentauglichkeit, aber auch der allgemeinen wirtschaftlichen Resilienz und Autonomie der Europäischen Union geleistet werden. Die bestehenden Regelungen in Art. 30 Abs. 5 und 6 IED für Feuerungsanlagen blieben dabei erhalten und wurden ergänzt um eine gegenüber diesen speziellen Regeln allgemeine Abweichungsmöglichkeit für alle im Anwendungsbereich der IED liegenden Anlagen im Falle einer „Krise aufgrund außergewöhnlicher Umstände“ in Art. 15 Abs. 7 IED 2024.
- (33) Liegt eine der in Art. 15 Abs. 7 UAbs. 2 IED 2024 genannten Störungen oder Mängel vor, können für einen Zeitraum von drei Monaten, der um insgesamt noch einmal drei Monate verlängert werden kann, weniger strenge Emissionsgrenzwerte oder Umweltleistungswerte als in einschlägigen BVT-Schlussfolgerungen enthalten, festgelegt werden. Sobald eine der Voraussetzungen entfällt, muss auch die Ausnahme wie-

der beendet werden. Die außergewöhnlichen Umstände, die zu der Krise geführt haben, müssen außerhalb des Einflussbereichs des Betreibers sowie der Mitgliedstaaten liegen. Die Möglichkeiten des Art. 15 Abs. 7 IED 2024 und des Art. 30 Abs. 5 oder 6 IED 2024 können bei Feuerungsanlagen parallel angewendet werden, sofern die Voraussetzungen beider Ausnahmeverordnungen erfüllt sind.

- (34) Um in Krisensituationen nicht zu schnell in eine Mangellage zu geraten, will die Richtlinie (EU) 2024/1785 einen Baustein zu stärkerer wirtschaftlicher Resilienz und Autonomie der Union liefern. Die Ansiedlung der mineralgewinnenden Industrie sowie der Herstellung von Batterien für Elektrofahrzeuge in Großanlagen fügt sich in die Industriestrategie der Union, muss aber auch im Kontext der Verordnung (EU) 2024/1252 gesehen werden. Die Zulassung anerkannter strategischer Projekte erfolgt unter Beachtung der modifizierenden Regeln der Verordnung (EU) 2024/1252, die beschleunigende und priorisierende Wirkung haben.

## 7. Information der Öffentlichkeit

- (35) Im Bereich aller drei Säulen der Aarhus-Konvention erweitert die Richtlinie (EU) 2024/1785 den Umfang der Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit. Die Regeln über den Zugang der betroffenen Öffentlichkeit zu Gerichten in Art. 25 IED 2024 wurden dabei an die Rechtsprechung des EuGH angepasst. Auf die Umsetzung in Deutschland haben diese Änderungen keine Auswirkung.
- (36) Der Umfang der Beteiligungsrechte in behördlichen Verfahren wird an einigen Stellen erweitert. Insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 26 IED 2024 erfolgt eine weitgehende Gleichstellung mit der innerstaatlichen Beteiligung. Eine Erleichterung des Zugangs zu Informationen sowohl im Rahmen der Beteiligung an Verfahren (Art. 24 Abs. 2 IED 2024) als auch im Bereich Umweltinformationen (Art. 24 Abs. 3 IED 2024) soll sich aus dem Abbau von Zugangshürden im Internet ergeben. Dieser Zugang muss künftig „systematisch, kostenlos und ohne Einschränkung des Zugangs auf angemeldete Benutzer über das Internet auf einer leicht auffindbaren Website“ gewährt werden.

## 8. Elektronische Genehmigungssysteme

- (37) Im Zusammenhang mit einer Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen

und der Beteiligung der Öffentlichkeit an behördlichen Verfahren steht auch die Neuregelung in Art. 5 Abs. 4 IED 2024. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis Ende 2035 Systeme für eine elektronische Genehmigung zu entwickeln und elektronische Genehmigungsverfahren einzuführen. Was genau unter einer elektronischen Genehmigung zu verstehen ist und wann ein Genehmigungsverfahren als elektronisch bezeichnet werden kann, wird nicht weiter ausgeführt. Der bestehende Detaillierungsgrad ist nicht geeignet, eine rechtssichere Umsetzung auszulösen. Der Informationsaustausch, den die Kommission zu diesen Fragen organisieren und der zu Leitlinien führen soll, ist daher notwendige Voraussetzung für den gewünschten Effekt der Digitalisierung der Zulassungsverfahren.

## IV. Rechtsfragen im Kontext der Umsetzung der IED 2024

### 1. Berücksichtigung der Umweltleistung

#### a) Rechtsnatur und Bindungswirkung der neuen Grundpflichten

- (38) Im überarbeiteten Referentenentwurf werden die neu in Art. 11 IED 2024 aufgenommenen Grundpflichten nicht einheitlich in § 5 BImSchG integriert. Die Pflicht zur Umsetzung eines UMS nach Art. 11 Buchstabe fb) IED 2024 soll in einen neu formulierten § 58e BImSchG aufgenommen werden. Die Pflicht zur effizienten Wasserverwendung, einschließlich durch Wiederverwendung, soll durch parallele Regelung in das WHG integriert werden (§ 61c WHG-E). Gegenüber der allgemeinen Sorgfaltspflicht zur sparsamen Wasserverwendung in § 5 Abs. 1 Nr. 2 WHG ist die Pflicht zur effizienten Ver- und Wiederverwendung von Wasser speziell. Eine Konkretisierung der Pflichten des § 5 Abs. 4 BImSchG-E in einer Rechtsvorschrift oder einem Verwaltungsakt ist notwendige Voraussetzung für eine Vollziehbarkeit. Dies sieht der Referentenentwurf grundsätzlich auch so vor.
- (39) Das Umsetzungskonzept weicht jedoch vom Konzept der IED 2024 ab. Während Art. 15 Abs. 4 IED 2024 zwischen Umweltleistungswerten, die mit den besten verfügbaren Techniken assoziiert sind und als verbindliche Spannen von Umweltleistungswerten ausgedrückt werden, und Umweltleistungsgrenzwerten, die nach Art. 15 Abs. 4 UAbs. 2 Buchstabe a) IED 2024 ausschließlich für Wasser bestimmt werden müssen, un-

terscheidet, soll nach dem Referentenentwurf auf diese Unterscheidung verzichtet werden. Begründet wird dies damit, dass für den Vollzug allein der Wert am oberen Ende der Spanne von Relevanz sei. Dass dieser Wert dann im untergesetzlichen Regelwerk auch tatsächlich ausgewählt wird, ist dabei noch nicht einmal sichergestellt.

- (40) Es bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit mit der IED 2024. Nach dem Wortlaut des Art. 15 Abs. 4 UAbs. 2 IED 2024 sind Grenzwerte für Wasser und Richtwerte für Abfälle und andere Ressourcen als Wasser zusätzlich zu den verbindlichen Spannen nach Unterabsatz 1 festzulegen. Art. 14 Abs. 1 IED 2024 bestimmt die notwendigen Inhalte der Genehmigung. Umweltleistungsgrenzwerte sind dort allein in Bezug auf Wasser (Art. 15 Abs. 4 UAbs. 2 Buchstabe a) IED 2024) genannt. Für andere Ressourcen und deren effiziente Ver- und Wiederverwendung sind ausschließlich Überwachungsanforderungen aufzunehmen. Aufgrund der Tatsache, dass BVT-assozierte Umweltleistungswerte als Jahresmittelwerte in den BVT-Schlussfolgerungen ausgewiesen werden, lässt sich eine Einhaltung auch nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung feststellen. Es ist daher noch nicht einmal notwendig, in jedem Fall einen Grenzwert zu bestimmen.
- (41) Die Konkretisierung der neuen Grundpflicht des § 5 Abs. 4 Nr. 1 BImSchG-E muss vor dem Hintergrund der Ausrichtung der IED 2024 auch auf Dekarbonisierung sowie der Kohärenz der IED 2024 mit dem Europäischen Klimagesetz und dem dort verankerten verbindlichen Ziel der Treibhausgasneutralität bis spätestens 2050 erfolgen. Nutzung und Erzeugung erneuerbarer Energie als Beitrag zur Dekarbonisierung und damit zur Erreichung des Ziels der Treibhausgasneutralität ist durch Art. 11 Buchstabe f) IED 2024 eine Grundpflicht der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen, deren sichere Einhaltung Genehmigungsvoraussetzung ist. Daher muss die Einhaltung dieser Pflicht im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens, aber auch im Betrieb einer Anlage, überprüfbar sein.
- (42) Ziele und Maßnahmen zur Ausweitung der Nutzung und Erzeugung erneuerbarer Energien sind in den Referentenentwürfen – und zwar ausschließlich – als Elemente des UMS vorgesehen. Art. 14a Abs. 2 IED 2024 sieht diesen Inhalt eines UMS jedoch nicht vor. Eine derartige Verlagerung führt in der Konsequenz dazu, dass die Einhaltung der Grundpflicht nicht im Rahmen des Genehmigungsverfahrens, sondern in der Konformitätsprüfung des UMS überprüft wird. Ob und welche Maßnahmen zur Nutzung und Erzeugung erneuerbarer Energie einem Anla-

genbetreiber zumutbar sind, muss aber zum Gegenstand der Prüfung der Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG gemacht werden. Und die Zumutbarkeit kann nur dann beurteilt werden, wenn das Ziel der Treibhausgasneutralität mitberücksichtigt wird.

**b) Rechtsnatur von Richtwerten (Art. 15 Abs. 4 UAbs.2 Buchstabe b) IED 2024)**

- (43) Vergleichswerte definiert Art. 3 Nr. 13b IED 2024 als indikative Spanne der mit BVT assoziierten Umweltleistungswerte, die im UMS als Referenzwert zu verwenden sind. Wenn und soweit diese Werte in BVT-Schlussfolgerungen ausgewiesen sind, müssen sie nach Art. 14a Abs. 2 Buchstabe b) bei der Festlegung von Zielen und Leistungsindikatoren für wesentliche Umweltaspekte im UMS berücksichtigt werden. Diese Vergleichswerte sind nicht gleichzusetzen mit den Richtwerten, die nach Art. 15 Abs. 4 UAbs. 2 Buchstabe b) IED 2024 durch die zuständige Behörde festzulegen sind. Während die Richtwerte sich am Rahmen der in BVT-Schlussfolgerungen bestimmten verbindlichen Spannen orientieren und also aus den Schlussfolgerungen abzuleiten sind, werden die Vergleichswerte als indikative Spanne selbst in den Schlussfolgerungen aufgestellt. Gemeinsam ist beiden Werten die fehlende Verbindlichkeit, die sich aus der Bezeichnung als indikativ ergibt.
- (44) In der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1785 sollen nun beide Begriffe in dem neu eingeführten Begriff Orientierungswerte (§ 3 Abs. 6i BImSchG-E) zusammengeführt werden. Diese Orientierungswerte sollen – sukzessive nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen – in der neuen 45. BImSchV als allgemein bindende Vorschriften im Sinne des Art. 17 IED bestimmt werden. Das können dann entweder als Vergleichswerte Leistungsspannen (und damit zugleich Umweltleistungsvergleichswerte, § 3 Abs. 6j BImSchG-E) oder als Richtwerte feste Werte sein. In jedem Fall ist vorgesehen, dass die derart konkretisierten Orientierungswerte Inhalt der betreffenden UMS werden (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 der 45. BImSchV-E). Damit ist zugleich klar gestellt, dass auch die Richtwerte nicht zum unmittelbaren Inhalt einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung werden sollen.

**c) Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung von Umweltleistungswerten**

- (45) Nach dem etablierten System des Bundes-Immissionsschutzgesetzes setzt die Durchsetzung von Grundpflichten des § 5 BImSchG eine Konkretisierung durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt voraus. Wenn und soweit konkre-

te Anforderungen in einer Genehmigung oder nachträglichen Anordnung aufgestellt sind, kommt nicht nur die Anwendung von Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung, sondern auch anderer ordnungsbehördlicher Maßnahmen auf der Grundlage der einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen in Betracht. Insofern kommt es mit Blick auf die Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung von Umweltleistungswerten darauf an, ob und wie diese in das System der Grundpflichten eingebunden und auf welche Weise sie konkretisiert werden. Die Anforderungen der Richtlinie (EU) 2024/1785 sind dabei allein in Bezug auf Umweltleistungsgrenzwerte für Wasser (Art. 14 Abs. 1 UAbs. 2 Buchstabe aa IED 2024) deutlich. Diese müssen in die Genehmigung aufgenommen werden, so dass eine Nichteinhaltung rechtlich keine anderen Konsequenzen haben kann, als die Nichteinhaltung eines Emissionsgrenzwerts.

- (46) Nach dem vorliegenden Referentenentwurf sollen aber auch für andere Ressourcen aus den verbindlichen Spannen, die als mit BVT assoziierte Umweltleistungswerte in den Schlussfolgerungen stehen, Umweltleistungsgrenzwerte abgeleitet und im untergesetzlichen Regelwerk festgelegt werden. Sollte dieser Plan Gesetz werden, dann hat dies die soeben für die Ressource Wasser geschilderte Folge. Nach hier vertretener Ansicht ist dies aber unionsrechtlich nicht geboten. Die fortlaufende Verbesserung der Umweltleistung soll nach der Konzeption der Richtlinie (EU) 2024/1785 vorrangig über das verpflichtend einzurichtende UMS gesteuert werden. In die immissionsschutzrechtliche Genehmigung gehört daher neben der verbindlichen Spanne aus der BVT-Schlussfolgerung die Benennung der in das UMS aufzunehmenden Maßnahmen, die notwendig sind, um diese Spanne einhalten zu können.
- (47) Ergibt sich dann aus dem regelmäßig vorzulegenden Bericht, dass trotz dieser Maßnahmen eine Spanne nicht eingehalten werden konnte, dann genügt das UMS unter Umständen doch nicht den Anforderungen und muss entsprechend geändert werden. Es bedarf dann einer ordnungsbehördlichen Anordnung, diesen Mangel für die Zukunft zu beheben. Das Verfehlen eines – nicht verbindlichen – Richtwerts hingegen hat keine ordnungsrechtlichen Folgen.

## 2. Rechtsfolgen der Pflicht zur Etablierung eines Umweltmanagementsystems

- (48) Im Referentenentwurf vom November 2024 war noch vorgesehen, in einem neu einzufügenden

Satz 2 in § 5 Abs. 1 BImSchG die Pflicht zur Einführung und zum dauerhaften Betreiben eines UMS aufzunehmen. Dass nun diese Pflicht nicht in § 5, sondern in § 58e BImSchG auftaucht, führt grundsätzlich zu einer systematisch anderen Einbindung in den Pflichtenkanon des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Das liegt an der Unterscheidung in § 6 Abs. 1 BImSchG zwischen den Genehmigungsvoraussetzungen nach Nr. 1 und Nr. 2. Auch Anforderungen, die im Bundes-Immissionsschutzgesetz außerhalb von § 5 und den auf § 7 gestützten Rechtsverordnungen aufgestellt werden, sind „andere öffentlich-rechtliche Vorschriften“ im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG.

- (49) Das gilt aber dann nicht, wenn es sich bei diesen Anforderungen um eine Konkretisierung einer in § 5 BImSchG enthaltenen Grundpflicht handelt. Das mag man bei der Pflicht zur Einführung und zur dauerhaften Umsetzung eines UMS zwar auf der Grundlage der bisherigen Inhalte des § 5 BImSchG bezweifeln. Nimmt man aber die Absicht, in § 5 Abs. 4 BImSchG-E eine neue Betreiberpflicht zur Ausweitung der Nutzung und Erzeugung erneuerbarer Energie sowie zur effizienten Ressourcennutzung mit in den Blick, deutet mehr auf ein gegenteiliges Ergebnis hin. Das UMS ist ein Instrument zur Förderung der Dekarbonisierung und der Ressourceneffizienz und liegt damit exakt im Bereich des § 5 Abs. 4 BImSchG-E. Eine Verlagerung in § 58e BImSchG-E kann daher nicht den beschriebenen Effekt haben, dass nicht § 6 Abs. 1 Nr. 1, sondern Nr. 2 BImSchG einschlägig ist.

## 3. Kohärenz zu anderen Vorschriften zur Energieeffizienz

- (50) Den unionsrechtlichen Rahmen für die Energieeffizienz bildet die Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz. Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie ist das Energieeffizienzgesetz (EnEfG). Dieses Gesetz etabliert in § 8 für Unternehmen mit einem jährlichen durchschnittlichen Gesamtendenergieverbrauch von mehr als 7,5 GWh die Pflicht, ein Energie- oder ein Umweltmanagementsystem einzurichten und setzt damit Art. 8 der Energieeffizienz-Richtlinie um. Umweltmanagementsystem im Sinne des EnEfG ist dabei ein solches, das die Anforderungen der EMAS-Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 erfüllt. Das alternativ einzuführende Energiemanagementsystem muss die Anforderungen der DIN EN ISO 50001 erfüllen.

- (51) Das EnEfG soll im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1785 nicht geändert werden. Auch die Energieeffizienz-Richtlinie wurde durch die Richtlinie (EU) 2024/1785 nicht geändert. Das Verhältnis beider Unionsrechtsakte wird deutlich in Art. 14a Abs. 2 Buchstabe c) IED 2024: Danach sind die Ergebnisse der Umweltprüfung oder des Energieaudits sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der abgegebenen Empfehlungen in das UMS aufzunehmen. Ein doppelter Aufwand muss damit wohl nicht betrieben werden, Synergien werden auf der anderen Seite aber auch nicht erzielt. Durch eine Teilnahme an EMAS wird der Betreiber einer IED-Anlage, der auch in den Anwendungsbereich von § 8 EnEfG fällt, die Pflichten beider Gesetze erfüllen können. Eine Zertifizierung nach DIN EN ISO 14001 kann dies nicht in jedem Fall sicherstellen. Während die Einrichtung eines Energiemanagementsystems im EnEfG noch alternativ zu einem Umweltmanagementsystem gestellt wird, ist das UMS nach der IED 2024 auch dann noch verpflichtend, wenn bereits ein Energiemanagementsystem besteht.

#### 4. Bindungswirkung eines Transformationsplans

- (52) Zukunftstechniken spielen im BVT-Prozess unter Geltung der Richtlinie (EU) 2024/1785 eine wichtige Rolle. Art. 27c IED 2024 öffnet die Altanlagen sanierung nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen für die Durchsetzung einer Zukunftstechnik, sofern mit Zukunftstechniken assoziierte Emissionswerte in den Schlussfolgerungen ausgewiesen sind. Wenn dies im Referentenentwurf in § 52a Abs. 4 BImSchG-E nur bei Vorliegen eines Antrags des Betreibers ermöglicht wird, bleibt dies hinter den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2024/1785 zurück.
- (53) Während die Möglichkeit des Art. 27c IED 2024 mit einer Verlängerung der Umsetzungsfrist von vier auf sechs Jahre unabhängig von einer Festlegung im Transformationsplan ist, verknüpfen die Möglichkeiten des Art. 27e IED 2024 die Verbreitung von Zukunftstechniken mit den Festlegungen im Transformationsplan. Das gilt für eine weitere Verlängerung der Umsetzungsfrist auf insgesamt acht Jahre nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen (Art. 27e Abs. 1 IED 2024) ebenso wie für die Stilllegung und Ersetzung der bestehenden Anlage (Art. 27e Abs. 2 IED 2024) innerhalb des Achtjahreszeitraums. Im Referentenentwurf soll dies in § 52a Abs. 1 und 2 BImSchG-E umgesetzt werden. In jedem Fall ist auch dabei der Antrag des Betreibers als Voraussetzung genannt. Für ein derartiges An-

tragserfordernis bietet die IED 2024 aber keine Grundlage.

#### V. Ausblick

- (54) Blickt man auf die IED selbst, so bleiben Zweifel, ob alle im Rahmen der Evaluation erkannten Unzulänglichkeiten durch die Richtlinie (EU) 2024/1785 erfolgreich behoben wurden. Sicher ist zwar, dass die IED künftig einen Beitrag zur Steigerung der Ressourceneffizienz und Dekarbonisierung leisten wird. Die Zahl der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe allerdings ist eher angestiegen als dass sie reduziert wurde. Die Offenheit einiger neu eingeführter Begriffe ist dabei teilweise so ausgeprägt, dass die Grenze hinreichender Bestimmtheit erreicht ist. Das wirft die Frage auf, ob die häufig geforderte 1:1 Umsetzung überhaupt zu einer rechtssicheren normativen Grundlage führen kann.
- (55) Die angestrebte Kohärenz zeigt sich vorrangig darin, dass ein doppelter Aufwand durch Einführung neuer Pflichten vermieden werden soll. Wurden Inhalte bereits in Erfüllung von Pflichten aus anderen Rechtsakten der Union erarbeitet, so begnügt sich die IED 2024 mit einem Verweis auf einschlägige Dokumente. Obwohl Änderungen im Bereich des Verfahrensrechts (Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gericht) vorgenommen werden, fehlt jede Bezugnahme auf andere zentrale Instrumente der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung zum Ausbau erneuerbarer Energien. Die Verordnung (EU) 2022/2577 (EU-Notfall-VO) und auch die Richtlinie (EU) 2023/2413 (RED III) treffen wichtige Regelungen zur Beschleunigung von Verfahren durch eine Entbindung von der UVP-Pflicht. Keiner dieser Rechtsakte findet auch nur Erwähnung in der Richtlinie (EU) 2024/1785.
- (56) Das Verhältnis der IED 2024 zur Netto-Null-Industrie-Verordnung (EU) 2024/1735 bleibt ebenfalls weitgehend offen. Das Ziel der Klimaneutralität soll mit den Instrumenten dieser Verordnung u.a. dadurch gefördert werden, dass Netto-Null-Technologien in beschleunigten Verfahren zugelassen werden. Grundsätzlich soll diese Förderung aber unabhängig von Anforderungen in der IED, der UVP-Richtlinie, der Wasser-Rahmen-Richtlinie, der Seveso-III-Richtlinie sowie der Umwelthaftungs-Richtlinie sein.
- (57) Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung ist auch in der innerstaatlichen Rechtssetzung ein wichtiger Antriebsfaktor. In der vorzeitig beendeten Legislaturperiode gab es nicht nur die im Koalitionsvertrag geäußerte politische Absicht zur Halbierung von Verfahrensdauern,

- sondern auch eine Reihe einschlägiger Gesetzesinitiativen. Große Wirkkraft entfaltete auch der „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“. Nicht zuletzt dieser Pakt war maßgeblich für den Erlass des Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 3.7.2024, mit dem mühsame Schritte zur Verfahrensbeschleunigung gemacht wurden.
- (58) Nimmt man die im aktuellen Koalitionsvertrag niedergelegten politischen Absichten zum Maßstab, so kommen darin die großen Aufgaben für die Zukunft zum Ausdruck: eine europäische Initiative zur Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung starten; auf nationaler Ebene den Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung fortsetzen; ein einheitliches Verfahrensrecht für Infrastrukturvorhaben schaffen. Eine Initiative zur Vereinfachung der Verwaltung im Bereich des Umweltrechts hat auch die die Europäische Kommission ergriffen. Am 30.7.2025 hat sie dazu die Aufforderung zur Stellungnahme zu einer Initiative veröffentlicht und sich dabei wesentlich auf den „Kompass für eine wettbewerbsfähige EU“ bezogen. Dort ist das Ziel formuliert, den Verwaltungsaufwand für alle Unternehmen um 25%, für KMU sogar um 35% zu reduzieren. Außerdem sollen Genehmigungsverfahren für weitere Sektoren im Wandel hin zu einer sauberer und digitalen Wirtschaft beschleunigt werden.
- (59) Völlig offen ist darüber hinaus, welche Auswirkungen der Clean Industrial Deal auf das Anlagenzulassungs- und Überwachungsrecht haben wird. Der CO<sub>2</sub>-Ausstieg soll nicht infrage gestellt, sondern zum Wachstumsmotor für die europäische Wirtschaft werden. Betrachtet man die Schwerpunkte, die dabei gesetzt werden, so zeigen sich die Überschneidungen zum Anwendungsbereich der IED 2024 unmittelbar: energieintensive Industrien und saubere Technologien sowie die weitere Förderung der Kreislaufwirtschaft.
- (60) Diese Nähe weist auch die zeitgleich veröffentlichte Initiative für eine sog. Omnibus-Verordnung auf, mit der neben der Taxonomie-Verordnung auch die CSRD (Corporate Sustainability Directive) und die CSDDD (Corporate Sustainability Due Diligence Directive) geändert werden sollen. Über eine Änderung der zuletzt genannten Richtlinie soll die Pflicht zur Aufstellung eines Klimaplans zwar erhalten bleiben, dessen Umsetzung soll aber nicht mehr verpflichtend sein. Das Verhältnis zum Transformationsplan nach Art. 27d IED 2024 bleibt ungeklärt.

**Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Emissionen aus Industrie und Tierhaltung (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)**

**Auszug**

(In der durch Art. 1 der Richtlinie (EU) 2024/1785 geänderten Fassung)

Die Änderungen sind kursiv gesetzt.

**Artikel 1**

**Gegenstand**

Diese Richtlinie regelt die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge industrieller Tätigkeiten.

*Sie sieht auch Vorschriften zur Vermeidung und, sofern dies nicht möglich ist, zur kontinuierlichen Verminderung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Abfallvermeidung, zur Verbesserung der Ressourceneffizienz sowie zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und der Dekarbonisierung vor, um ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt zu erreichen.*

**Artikel 3**

**Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

- 5a. „Umweltleistungsgrenzwert“ einen in einer Genehmigung enthaltenen Leistungswert, der für bestimmte Bedingungen in Bezug auf bestimmte spezifische Parameter ausgedrückt wird;
- 9a. „tiefgreifender industrieller Wandel“ die Einführung von Zukunftstechniken oder besten verfügbaren Techniken durch Industrieunternehmen, die eine erhebliche Änderung der Konstruktion oder Technologie einer Anlage oder eines Teils einer Anlage oder den Austausch einer bestehenden Anlage durch eine neue Anlage mit sich bringen, die eine äußerst wesentliche Verringerung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem Ziel der Klimaneutralität ermöglicht und die positiven Nebeneffekte für die Umwelt zumindest auf das Niveau optimiert, das mit den in den geltenden BVT-Schlussfolgerungen ermittelten Techniken erreicht werden kann, wobei medienübergreifende Auswirkungen zu berücksichtigen sind;
- 13a. „mit den besten verfügbaren Techniken assoziierte Umweltleistungswerte“ die Spanne von Umweltleistungswerten, die unter normalen Betriebsbedingungen unter Verwendung einer besten verfügbaren Technik oder einer Kombination von besten verfügbaren Techniken erzielt werden, so wie in den BVT-Schlussfolgerungen beschrieben;
- 13aa. „Umweltleistung“ die Leistung in Bezug auf das Verbrauchsniveau, die Ressourceneffizienz in Bezug auf Materialien sowie auf Wasser- und Energieressourcen, die Wiederverwendung von Materialien und Wasser sowie das Abfallaufkommen;
- 13b. „Vergleichswerte“ die indikative Spanne der mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Umweltleistungswerte, die im Umweltmanagementsystem als Referenzwert zu benutzen sind;
14. „Zukunftstechnik“ eine neue Technik für eine industrielle Tätigkeit, die bei gewerblicher Nutzung entweder ein höheres allgemeines Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt oder zumindest das gleiche Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt und größere Kostensparnisse bieten könnte als bestehende beste verfügbare Techniken;

**Artikel 9**

**Treibhausgasemissionen**

- (2) Den Mitgliedstaaten steht es frei, für die in Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG aufgeführten Tätigkeiten bei Verbrennungseinheiten oder anderen Einheiten am Standort, die Kohlendioxid ausstoßen, keine Energieeffizienzanforderungen gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe aa und Artikel 15 Absatz 4 dieser Richtlinie festzulegen.

## Artikel 11

### Allgemeine Prinzipien der Grundpflichten der Betreiber

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Anlage nach folgenden Prinzipien betrieben wird:

- f) Energie wird effizient verwendet, und die Nutzung und Erzeugung erneuerbarer Energie wird nach Möglichkeit vorangetrieben;
- fa) materielle Ressourcen und Wasser werden effizient verwendet, einschließlich durch Wiederverwendung;
- fb) ein Umweltmanagementsystem gemäß Artikel 14a wird umgesetzt;

## Artikel 13

### BVT-Merkblätter und Informationsaustausch

- (1) Zur Erstellung, Überprüfung und erforderlichenfalls Aktualisierung der BVT-Merkblätter organisiert die Kommission einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, den betreffenden Industriezweigen, den Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Schutz der menschlichen Gesundheit oder den Umweltschutz einsetzen, der Europäischen Chemikalienagentur und der Kommission. Dieser Informationsaustausch strebt einen achtjährigen Überprüfungszyklus der BVT-Merkblätter an, wobei den Dokumenten Vorrang eingeräumt wird, die das größte Potenzial zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit oder des Umweltschutzes aufweisen. Der Informationsaustausch gemäß Unterabsatz 1 darf für jedes BVT-Merkblatt einen Zeitraum von vier Jahren nicht überschreiten.

## Artikel 14

### Genehmigungsauflagen

- (1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Genehmigung alle Maßnahmen umfasst, die zur Erfüllung der in den Artikeln 11 und 18 genannten Genehmigungsvoraussetzungen notwendig sind. Zu diesem Zweck sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass Genehmigungen erst nach Konsultation aller Behörden, die für die Einhaltung der Umweltvorschriften der Union, einschließlich der Umweltqualitätsnormen, verantwortlich sind, erteilt werden.

Diese Maßnahmen umfassen mindestens Folgendes:

- aa) Umwelleistungsgrenzwerte gemäß Artikel 15 Absatz 4a;
- ab) angemessene Anforderungen, um die Bewertung der Frage sicherzustellen, ob die Emissionen von Stoffen, die die Kriterien des Artikels 57 erfüllen, oder der Stoffe, die Gegenstand einer Beschränkungen gemäß Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 sind, vermieden oder verringert werden müssen;
- ba) angemessene Anforderungen zur Festlegung der Merkmale eines Umweltmanagementsystems gemäß Artikel 14a;
- bb) angemessene Überwachungsanforderungen für den Verbrauch und die Wiederverwendung von Ressourcen wie Energie, Wasser und Rohstoffen;
- d) eine Verpflichtung, der zuständigen Behörde regelmäßig – mindestens jährlich – Folgendes vorzulegen:
- iii) Informationen zu den Fortschritten bei der Umsetzung der in Artikel 14a genannten umweltpolitischen Ziele.

## Artikel 14a

### Umweltmanagementsystem

- (1) Die Mitgliedstaaten verlangen vom Betreiber die Erstellung und Umsetzung eines Umweltmanagementsystems für jede Anlage, die in den Geltungsbereich dieses Kapitels fällt. Das Umweltmanagementsystem enthält die in Absatz 2 aufgeführten Elemente und entspricht den jeweiligen BVT-Schlussfolgerungen, die die in dem Umweltmanagementsystem zu berücksichtigenden Aspekte vorgeben.
- (2) Das Umweltmanagementsystem muss mindestens Folgendes beinhalten:
- a) umweltpolitische Ziele für die fortlaufende Verbesserung der Umweltleistung und der Anlagensicherheit, einschließlich Maßnahmen, um
    - i) die Entstehung von Abfällen zu vermeiden,

- ii) die Nutzung von Ressourcen, den Energieverbrauch und die Wasserwiederverwendung zu optimieren,
  - iii) die Verwendung oder Emissionen gefährlicher Stoffe zu vermeiden oder zu mindern.
- b) Ziele und Leistungsindikatoren für wesentliche Umweltaspekte unter Berücksichtigung der in den jeweiligen relevanten BVT-Schlussfolgerungen festgelegten Vergleichswerte;
- c) bei Anlagen, die gemäß Artikel 8 der Richtlinie 2012/27/EU der Verpflichtung unterliegen, eine Energieprüfung durchzuführen oder ein Energiemanagementsystem umzusetzen, die Ergebnisse dieser Prüfung oder der Umsetzung des Energiemanagementsystems gemäß Artikel 8 und Anhang VI der Richtlinie sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der im Rahmen des Audits abgegebenen Empfehlungen;
- d) ein Chemikalienverzeichnis der in der Anlage als solche, als Bestandteile anderer Stoffe oder als Teil von Gemischen vorhandenen oder von ihr emittierten gefährlichen Stoffe, unter besonderer Berücksichtigung der Stoffe, die die Kriterien des Artikels 57 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 erfüllen, und der Stoffe, die Gegenstand einer Beschränkung gemäß Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 sind, eine Risikobewertung der Auswirkungen dieser Stoffe auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt sowie eine Analyse der Möglichkeiten einer Substitution durch sicherere Alternativen oder der Verringerung ihrer Verwendung oder Emissionen;
- e) die ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele und zur Vermeidung von Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt, einschließlich gegebenenfalls erforderlicher Abhilfe- und Vorsorgemaßnahmen;
- f) einen Transformationsplan gemäß Artikel 27d.

- (3) Der Grad der Detailgenauigkeit des Umweltmanagementsystems muss der Art, dem Umfang und der Komplexität der Anlage sowie ihren sämtlichen potenziellen Umweltauswirkungen entsprechen.

Wurden Elemente, die in das Umweltmanagementsystem aufgenommen werden müssen, einschließlich Zielen, Leistungsindikatoren oder Maßnahmen, bereits im Einklang mit anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Union entwickelt und stehen sie mit diesem Artikel im Einklang, so genügt ein Verweis im Umweltmanagementsystem auf die einschlägigen Dokumente.

- (4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die im Umweltmanagementsystem festgelegten und in Absatz 2 aufgeführten einschlägigen Informationen im Internet kostenlos und ohne Einschränkung des Zugangs auf angemeldete Benutzer zugänglich gemacht werden.

Die Kommission erlässt bis zum 31. Dezember 2025 einen Durchführungsrechtsakt dazu, welche Informationen für die Veröffentlichung relevant sind. Dieser Durchführungsrechtsakt wird nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 75 Absatz 2 erlassen.

Informationen, die im Internet zugänglich gemacht werden, können redigiert oder, wenn dies nicht möglich ist, ausgelassen werden, wenn ihre Bekanntgabe negative Auswirkungen im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a bis h der Richtlinie 2003/4/EG hätte.

Der Anlagenbetreiber erstellt und setzt das Umweltmanagementsystem im Einklang mit den einschlägigen BVT-Schlussfolgerungen für den Sektor bis zum 1. Juli 2027 um, mit Ausnahme der in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2024/1785 des Europäischen Parlaments und des Rates ( 13 ) genannten Anlagen.

Das Umweltmanagementsystem wird regelmäßig überprüft, um sicherzustellen, dass es weiterhin geeignet, angemessen und wirksam ist.

Das Umweltmanagementsystem wird erstmals am 1. Juli 2027 geprüft, mit Ausnahme der in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2024/1785 genannten Anlagen. Das Umweltmanagementsystem wird mindestens alle drei Jahre einer Prüfung durch eine gemäß der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 akkreditierte Konformitätsbewertungsstelle oder einen akkreditierten oder zugelassenen Umweltgutachter im Sinne von Artikel 2 Nummer 20 der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 unterzogen, der überprüft, ob das Umweltmanagementsystem und seine Umsetzung mit diesem Artikel im Einklang stehen.

## Artikel 15

Emissionsgrenzwerte, Umwelleistungsgrenzwerte, äquivalente Parameter und technische Maßnahmen

- (3) Die zuständige Behörde legt die strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte fest, die unter Berücksichtigung der gesamten Spanne der BVT-assozierten Emissionswerte durch die Anwendung von BVT in der Anlage erreichbar sind, um sicherzustellen, dass die Emissionen unter normalen Betriebsbedingungen die BVT-assozierten Emissi-

onsgrenzwerte nicht überschreiten, die in den Beschlüssen über BVT-Schlussfolgerungen gemäß Artikel 13 Absatz 5 festgelegt sind. Die Emissionsgrenzwerte basieren auf einer Bewertung der gesamten Spanne der BVT-assozierten Emissionswerte seitens des Betreibers, in der analysiert wird, ob die Werte am strengsten Ende der Spanne der BVT-assozierten Emissionswerte erreicht werden können, und die bestmögliche Gesamtleistung der Anlage bei Anwendung der in den BVT-Schlussfolgerungen beschriebenen besten verfügbaren Techniken dargelegt wird, wobei mögliche medienübergreifende Auswirkungen zu berücksichtigen sind. Die Festlegung der Emissionsgrenzwerte erfolgt nach einer der folgenden Methoden:

- Festlegung von Emissionsgrenzwerten, die für die gleichen oder kürzere Zeiträume und unter denselben Referenzbedingungen ausgedrückt werden wie die BVT-assozierten Emissionsgrenzwerte oder
- Festlegung von Emissionsgrenzwerten, die in Bezug auf Werte, Zeiträume und Referenzbedingungen von den unter Buchstabe a genannten Emissionsgrenzwerten abweichen.

Werden die Emissionsgrenzwerte gemäß Buchstabe b festgelegt, so bewertet die zuständige Behörde mindestens jährlich die Ergebnisse der Emissionsüberwachung, um sicherzustellen, dass die Emissionen unter normalen Betriebsbedingungen die BVT-assozierten Emissionsgrenzwerte nicht überschreiten.

Bei der Festlegung einschlägiger Emissionsgrenzwerte gemäß diesem Artikel können allgemeine bindende Vorschriften im Einklang mit Artikel 6 angewandt werden.

Werden allgemeine bindende Vorschriften erlassen, so sind für Anlagenkategorien mit ähnlichen für die Bestimmung der niedrigsten erreichbaren Emissionswerte relevanten Merkmalen die strengsten durch die Anwendung von BVT erreichbaren Emissionsgrenzwerte unter Berücksichtigung der gesamten Spanne der BVT-assozierten Emissionswerte festzulegen. Die allgemeinen bindenden Vorschriften werden vom Mitgliedstaat festgelegt und basieren auf den Angaben in den BVT-Schlussfolgerungen, in denen analysiert wird, ob die Werte am strengsten Ende der Spanne der BVT-assozierten Emissionswerte erreicht werden können, und die bestmögliche Leistung dieser Anlagenkategorien bei Anwendung der in den BVT-Schlussfolgerungen beschriebenen besten verfügbaren Techniken dargelegt wird.

- (4) Unbeschadet des Artikels 9 Absatz 2 legt die zuständige Behörde für normale Betriebsbedingungen verbindliche Spannen für die Umweltleistung fest, die während eines oder mehrerer Zeiträume nicht überschritten werden dürfen, wie in den in Artikel 13 Absatz 5 genannten Beschlüssen über BVT-Schlussfolgerungen festgelegt.

Zusätzlich legt die zuständige Behörde Folgendes fest:

- Grenzwerte für die Umweltleistung in Bezug auf Wasser unter normalen Betriebsbedingungen unter Berücksichtigung möglicher medienübergreifender Auswirkungen fest, die während eines oder mehrerer Zeiträume nicht überschritten werden dürfen und die nicht weniger streng sind als die in Unterabsatz 1 genannten verbindlichen Spannen;
- Richtwerte für die Umweltleistung von Abfällen und anderen Ressourcen als Wasser unter normalen Betriebsbedingungen fest, die nicht weniger streng sind als die in Unterabsatz 1 genannten verbindlichen Spannen.

- (7) Abweichend von den Absätzen 3 und 4 und unter der Voraussetzung, dass keine erhebliche Umweltverschmutzung verursacht wird und alle Maßnahmen, die zu einer geringeren Umweltverschmutzung führen, ausgeschöpft sind, kann die zuständige Behörde im Falle einer Krise aufgrund außergewöhnlicher Umstände, die sich der Kontrolle des Betreibers und der Mitgliedstaaten entziehen, und die zu einer schwerwiegenden Störung oder einem Mangel an Folgendem führen, weniger strenge Emissionsgrenzwerte oder Umweltleistungsgrenzwerte festlegen:

- Energieversorgung, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Sicherheit der Energieversorgung besteht,
- Ressourcen, Materialien oder Ausrüstung, die der Betreiber für die Ausübung von Tätigkeiten im öffentlichen Interesse unter Einhaltung der geltenden Emissionsgrenzwerte oder Umweltleistungsgrenzwerte benötigt, oder
- wesentliche Ressourcen, Materialien oder Ausrüstung, wenn die Produktionsleistung einen solchen Mangel oder eine solche Störung aus Gründen der öffentlichen Gesundheit oder der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses ausgleicht.

Die Ausnahme darf nicht länger als drei Monate gewährt werden. Wenn die Gründe für die Genehmigung der Ausnahme fortbestehen, kann die Ausnahme um höchstens drei Monate verlängert werden.

Sobald die Bedingungen in Bezug auf die Versorgung wiederhergestellt sind oder wenn es eine Alternative bei der Energieversorgung oder zu den Ressourcen, Materialien oder Ausrüstungen gibt, stellt der Mitgliedstaat sicher, dass die Entscheidung, weniger strenge Emissionsgrenzwerte und Umweltleistungsgrenzwerte festzulegen, außer Kraft tritt und die Anlage die gemäß den Absätzen 3 und 4 festgelegten Genehmigungsauflagen einhält.

Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Emissionen, die sich aus der Ausnahme gemäß Unterabsatz 1 ergeben, überwacht werden.

Die zuständige Behörde macht die Informationen über die Ausnahme und die vorgeschriebenen Auflagen gemäß Artikel 24 Absatz 2 öffentlich zugänglich.

Die Kommission kann erforderlichenfalls die Kriterien, die bei der Anwendung dieses Absatzes zu berücksichtigen sind, in Leitlinien bewerten und weiter erläutern.

Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über jede gemäß diesem Absatz gewährte Ausnahme, einschließlich der Gründe für die Rechtfertigung der Genehmigung der Abweichung und der vorgeschriebenen Auflagen.

Die Kommission bewertet unter gebührender Berücksichtigung der in diesem Absatz festgelegten Kriterien, ob die genehmigte Ausnahme gerechtfertigt ist. Erhebt die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach der Unterrichtung durch den Mitgliedstaat Einwände, so ändert der betreffende Mitgliedstaat die vorgesehene Ausnahme unverzüglich entsprechend.

## Artikel 21

Überprüfung und Aktualisierung der Genehmigungsauflagen durch die zuständige Behörde

- (3) Innerhalb von vier Jahren nach der Veröffentlichung von Entscheidungen über BVT-Schlussfolgerungen nach Artikel 13 Absatz 5 zur Haupttätigkeit einer Anlage stellt die zuständige Behörde sicher, dass
  - a) alle Genehmigungsauflagen für die betreffende Anlage überprüft und erforderlichenfalls auf den neuesten Stand gebracht werden, um die Einhaltung dieser Richtlinie und gegebenenfalls insbesondere des Artikels 15 Absätze 3, 4 und 5 zu gewährleisten;
  - b) die betreffende Anlage diese Genehmigungsauflagen einhält.

Bei der Überprüfung wird allen für die betreffende Anlage geltenden und seit der Ausstellung oder letzten Überprüfung der Genehmigung gemäß Artikel 13 Absatz 5 neuen oder aktualisierten BVT-Schlussfolgerungen Rechnung getragen.

## Artikel 27

Zukunftstechniken

Die Mitgliedstaaten fördern gegebenenfalls die Entwicklung und Anwendung von Zukunftstechniken, insbesondere wenn diese Techniken in den BVT-Schlussfolgerungen, den BVT-Merkblättern oder den Feststellungen des in Artikel 27a genannten Innovationszentrums für industrielle Transformation und Emissionen aufgeführt werden.

## Artikel 27a

Innovationszentrum für industrielle Transformation und Emissionen

- (1) Die Kommission richtet ein Innovationszentrum für industrielle Transformation und Emissionen (im Folgenden ‚Zentrum‘ oder ‚INCITE‘) ein und betreibt dieses.
- (2) Das Zentrum erhebt und analysiert Informationen zu für die Tätigkeiten im Rahmen dieser Richtlinie relevanten und zukunftsweisenden Zukunftstechniken, die unter anderem zu Minimierung der Umweltverschmutzung, Dekarbonisierung, Ressourceneffizienz, einer Kreislaufwirtschaft beitragen, in der weniger oder sicherere Chemikalien verwendet werden, und beschreibt ihren Entwicklungsstand und ihre Umweltleistung. Die Kommission berücksichtigt die Feststellungen des Zentrums bei der Erstellung des Arbeitsprogramms für den Informationsaustausch nach Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b sowie bei der Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung der BVT-Merkblätter nach Artikel 13 Absatz 1.
- (3) Das Zentrum wird unterstützt von:

- a) Vertretern der Mitgliedstaaten,
  - b) einschlägigen öffentlichen Einrichtungen,
  - c) einschlägigen Forschungseinrichtungen,
  - d) Forschungs- und Technologieorganisationen,
  - e) Vertretern der betreffenden Industriezweige und Landwirten,
  - f) Technologieanbietern,
  - g) Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt einsetzen,
  - h) der Kommission.
- (4) Das Zentrum veröffentlicht seine Feststellungen vorbehaltlich der in Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2003/4/EG festgelegten Einschränkungen. Die Kommission erlässt einen Durchführungsrechtsakt mit den genauen Vorkehrungen, die für die Einrichtung und das Funktionieren des Zentrums erforderlich sind. Dieser Durchführungsrechtsakt wird nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 75 Absatz 2 erlassen.

### **Artikel 27b**

#### **Erprobung von Zukunftstechniken**

Unbeschadet von Artikel 18 kann die zuständige Behörde für die Erprobung von Zukunftstechniken befristete Ausnahmen von den Anforderungen nach Artikel 15 Absätze 2, 3 und 4 und den Grundsätzen nach Artikel 11 Buchstaben a und b für insgesamt höchstens 30 Monate gewähren, vorausgesetzt die Erprobung der Technik wird nach der in der Genehmigung festgelegten Frist eingestellt oder die Tätigkeit erreicht mindestens BVT-assozierte Emissionswerte.

### **Artikel 27c**

Mit Zukunftstechniken assoziierte Emissionswerte und mit Zukunftstechniken assoziierte indikative Umweltleistungswerte

Abweichend von Artikel 21 Absatz 3 kann die zuständige Behörde

- a) Emissionsgrenzwerte festlegen, mit denen sichergestellt wird, dass innerhalb von sechs Jahren nach der Veröffentlichung eines Beschlusses über die BVT-Schlussfolgerungen gemäß Artikel 13 Absatz 5 für die Haupttätigkeit einer Anlage die Emissionen unter normalen Betriebsbedingungen die Emissionswerte nicht überschreiten, die mit den in den Beschlüssen über die BVT-Schlussfolgerungen festgelegten Zukunftstechniken assoziiert sind;
- b) indikative Umweltleistungswerte festlegen, die mit den Beschlüssen über BVT-Schlussfolgerungen in Einklang stehen.

### **Artikel 27d**

#### **Übergang zu einer sauberen, kreislauforientierten und klimaneutralen Wirtschaft**

- (1) Die Mitgliedstaaten verpflichten die Betreiber, bis zum 30. Juni 2030 in ihre Umweltmanagementsysteme einen als Orientierung dienenden Transformationsplan für die in Anhang I Nummern 1, 2, 3, 4 und Nummer 6.1 Buchstaben a und b aufgeführten Tätigkeiten der Unternehmen aufzunehmen. Der Transformationsplan enthält Informationen zu den Maßnahmen, die der Betreiber im Zeitraum 2030-2050 in der Anlage ergreifen wird, um bis zum Jahr 2050 zur Entwicklung einer nachhaltigen, sauberen, kreislauforientierten, ressourceneffizienten und klimaneutralen Wirtschaft beizutragen, einschließlich gegebenenfalls durch tiefgreifenden industriellen Wandel gemäß Artikel 27e.

Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Artikel 14a Absatz 4 Unterabsatz 6 genannte Prüfstelle spätestens ein Jahr nach Ablauf der in Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes genannten Frist die Übereinstimmung der Transformationspläne gemäß Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes mit den Anforderungen aufgrund des delegierten Rechtsakts gemäß Absatz 5 des vorliegenden Artikels überprüft.

- (2) Im Rahmen der Überprüfung der Genehmigungsauflagen gemäß Artikel 21 Absatz 3 im Anschluss an die Veröffentlichung von Beschlüssen über BVT-Schlussfolgerungen verpflichten die Mitgliedstaaten die Betreiber, nach dem 1. Januar 2030 in ihr Umweltmanagementsystem einen Transformationsplan für jede Anlage aufzunehmen, in der eine in Anhang I aufgeführte Tätigkeit durchgeführt wird, die nicht in Absatz 1 dieses Artikels genannt wird. Der Transformationsplan enthält Informationen zu den Maßnahmen, die der Betreiber im Zeitraum 2030-2050 in der Anlage ergreifen wird, um in Übereinstimmung mit den Anforderungen aufgrund des delegierten Rechtsakts gemäß Absatz 5 des vorliegenden Artikels bis zum Jahr 2050 zur Entwicklung einer nachhaltigen, sauberen kreislauforientierten und klimaneutralen Wirtschaft beizutragen.

Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Artikel 14a Absatz 4 Unterabsatz 6 genannte Prüfstelle spätestens ein Jahr nach Abschluss der Überprüfung gemäß Artikel 21 Absatz 3 die Übereinstimmung der Transformationspläne gemäß Unterabsatz 1 mit den Anforderungen des delegierten Rechtsakts nach Absatz 5 des vorliegenden Artikels überprüft.

- (3) Befinden sich zwei oder mehr Anlagen in der Kontrolle desselben Betreibers oder befinden sich die Anlagen in der Kontrolle verschiedener Betreiber, die in demselben Mitgliedstaat Teil desselben Unternehmens sind, so können diese Anlagen von einem Transformationsplan abgedeckt werden.

Wurden Elemente der Transformationspläne bereits im Einklang mit anderen Rechtsvorschriften der Union entwickelt und entsprechen sie diesem Artikel, so kann im Transformationsplan auf die einschlägigen Dokumente verwiesen werden.

- (4) Die Betreiber veröffentlichen ihren Transformationsplan, den aktualisierten Transformationsplan sowie die Ergebnisse der Bewertung nach Absatz 1 und Absatz 2 im Rahmen der Veröffentlichung der im Umweltmanagementsystem dargelegten einschlägigen Informationen entsprechend Artikel 14a Absatz 4.

- (5) Die Kommission erlässt bis zum 30. Juni 2026 einen delegierten Rechtsakt zur Ergänzung dieser Richtlinie durch Festlegung des Inhalts der Transformationspläne auf der Grundlage der gemäß den Absätzen 1, 2 und 3 erforderlichen Informationen.

Die Kommission überprüft bis zum 31. Dezember 2034 den in Unterabsatz 1 genannten delegierten Rechtsakt und überarbeitet ihn gegebenenfalls.

## Artikel 27e

### Tiefgreifender industrieller Wandel

- (1) Unbeschadet des Artikels 18 kann die zuständige Behörde im Falle eines tiefgreifenden industriellen Umbaus der Anlage, die im einschlägigen Transformationsplan für die Anlage festgelegt ist, den Zeitraum, innerhalb dessen die Anlage die aktualisierten Genehmigungsauflagen gemäß Artikel 21 Absatz 3 erfüllen muss, auf insgesamt höchstens acht Jahre verlängern, sofern

- a) die Genehmigung für die Anlage eine Beschreibung des tiefgreifenden industriellen Wandels, der Emissionswerte und der Ressourceneffizienz, die erreicht werden sollen, sowie den Zeitplan für die Umsetzung und die Etappenziele enthält;
- b) der Betreiber der zuständigen Behörde über die Fortschritte bei der Umsetzung des tiefgreifenden industriellen Wandels jährlich Bericht erstattet und
- c) die zuständige Behörde während des für den Wandel der Anlage genehmigten Zeitraums sicherstellt, dass keine erhebliche Umweltverschmutzung verursacht und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreicht wird.

Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission mindestens einmal jährlich über die gewährten Ausnahmen im Rahmen ihrer Berichterstattung an die Kommission gemäß Artikel 72.

- (2) Unbeschadet der Artikel 18 und 22 kann die zuständige Behörde im Fall eines tiefgreifenden industriellen Wandels, der in der Schließung einer Anlage und ihrer Ersetzung durch eine neue Anlage besteht, die im einschlägigen Transformationsplan für die Anlage festgelegt ist und innerhalb von acht Jahren nach Veröffentlichung der Beschlüsse über BVT-Schlussfolgerungen gemäß Artikel 13 Absatz 5 in Bezug auf die Haupttätigkeit der bestehenden Anlage abzuschließen ist, von der Verpflichtung zur Aktualisierung der Genehmigung gemäß Artikel 21 Absatz 3 absehen, sofern alle folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) die Genehmigung für die bestehende Anlage enthält eine Beschreibung des Schließungsplans und des zugehörigen Zeitplans und der Etappenziele;
- b) der Betreiber der zuständigen Behörde erstattet jährlich über die Fortschritte in Bezug auf den Schließungsplan für die bestehende Anlage und deren Ersatz durch eine neue Anlage Bericht;
- c) die zuständige Behörde sorgt während des für die Schließung der Anlage genehmigten Zeitraums dafür, dass keine erhebliche Umweltverschmutzung verursacht und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreicht wird.

Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission im Rahmen ihrer Berichterstattung gemäß Artikel 72 mindestens einmal jährlich über die gewährten Ausnahmeregelungen.

Regierungsdirektor Achim Halmschlag

# Umsetzung der BVT-Regelungen

## I. Allgemeines, Einführung

### 1. Deutschland: Stand der Technik

- (1) Der Gedanke der Einhaltung eines einheitlichen Standes der Technik spielte seit jeher in Deutschland eine große Rolle bei der Bestimmung dessen, was von Industrieunternehmen im Interesse des vorbeugenden Umweltschutzes, der Umweltvorsorge verlangt werden kann.
- (2) Nach § 3 Abs. 6 BImSchG (in der aktuellen Fassung) ist Stand der Technik im Sinne dieses Gesetzes ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt.
- (3) Die Vorsorge durch Einhaltung des Standes der Technik ist für die Betreiber dieser Anlagen rechtlich verbindlich vorgeschrieben. Für Emissionen in die Luft wird sie – falls es keine entsprechende Rechtsverordnung gibt - konkretisiert durch die 1986, 2002 und zuletzt 2021 novellierte TA Luft als sog. normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift. Die Einhaltung des Standes der Technik ist vor allem Genehmigungsvoraussetzung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG. Bei Nichteinhaltung ermächtigt § 17 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zu entsprechenden nachträglichen Anordnungen; dieses Ermessen der Vollzugsbehörden wird in Ziffer 6 der TA Luft für die sog. Altanlagensanierung für bestehende Anlagen weiter eingeschränkt. Es gibt insgesamt nur wenige Ausnahmemöglichkeiten. Die Einhaltung des Standes der Technik ist grundsätzlich verhältnismäßig; eine weitere, etwa in besonderer Weise auf den individuellen wirtschaftlichen Aufwand abstellende Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall kommt nur bei atypischen Sachverhalten in Betracht.

(4) Dadurch wird in Deutschland eine flächendeckende Umsetzung und damit Einhaltung sowie Dynamisierung von Umweltschutzvorschriften sichergestellt.

### 2. Europa: Von BVT-Merkblättern zu BVT-Schlussfolgerungen

- (5) Dieser Gedanke liegt auch den europäischen Regelungen zu Grunde. Die EU zielt auf ein einheitliches hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt. Gleichzeitig sollen aber innerhalb der Europäischen Union vergleichbare Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden.
- (6) Dazu sollen emissionsintensive Verfahren und Industriezweige hinsichtlich des Standes der Technik auf Emissionsbegrenzungen hin untersucht werden, um in einem Informationsaustausch die dazu verfügbaren **besten verfügbaren Techniken** (BVT, engl. Best Available Techniques, BAT) zu ermitteln.
- (7) Bereits seit 1997 werden, anfangs auf der Grundlage der sog. IVU-Richtlinie in der gemeinsamen Forschungsstelle der EU-Kommission in Sevilla (deshalb „Sevilla-Prozess“!) im Wege eines Informationsaustausches Europäische Merkblätter für Beste verfügbare Techniken (sog. BVT-Merkblätter oder engl. Best Reference Documents – kurz BREFs) erstellt. Diese BVT-Merkblätter oder BREFs beschreiben eine Branche mit ihren Umweltauswirkungen, ihren Prozesstechniken, Verbrauchs- und Emissionsdaten sowie die Möglichkeiten, die jeweiligen Umweltauswirkungen zu mindern.
- (8) Eine Arbeitsgruppe unter Leitung der EU-Kommission sammelt Informationen zu den Anlagen dieser Branche, diskutiert die Einzelheiten und legt dann die besten verfügbaren Techniken fest. Zu dieser Gruppe gehören Vertreter von Umweltbehörden derjenigen Mitgliedsstaaten, in denen solche Anlagen betrieben werden, sowie Vertreter der jeweils betroffenen Industriezweigen und der Umweltschutzorganisationen. Sie erarbeiten dann in diesen technischen Arbeitsgruppen (engl. Technical Working Groups – TWG) den Entwurf des jeweiligen BVT-Merk-

- blatts, indem sie Daten und Informationen zu fortschrittlichen Techniken in die technische Arbeitsgruppe einbringen. Am Ende des Informationsaustausches steht dann die Verabschiebung des Entwurfs der BVT-Merkblätter und deren Veröffentlichung.
- (9) Zum wichtigsten Kapitel der (häufig sehr umfangreichen) BVT-Merkblätter gehört dasjenige, in dem die besten verfügbaren Techniken (BVT, engl. BAT – Best Available Techniques) festgelegt werden. Dabei kommt es nicht ausschließlich auf die höchste Reduzierungsrate bei den Emissionen an, sondern es wird medienübergreifend der bestmögliche Schutz der Umwelt insgesamt angestrebt. Dazu gehört u.a. auch eine Berücksichtigung des Energieverbrauchs, der Abfallerzeugung oder eine mögliche Verlagerung auf andere Emissionsparameter. Wie im deutschen Recht bei der Festlegung des Standes der Technik müssen sich die Techniken im industriellen Maßstab bewährt haben und mit wirtschaftlich vertretbaren Kosten anwendbar sein.
- (10) Da sich der Stand der Technik bzw. die besten verfügbaren Techniken weiter entwickeln, werden die BVT-Merkblätter in regelmäßigen Abständen überarbeitet; nach Artikel 13 der IE-Richtlinie in der 2024 novellierten Fassung wird für diesen Informationsaustausch ein achtjähriger Überprüfungszyklus der BVT-Merkblätter „angestrebt“.
- (11) Seit dem Erlass der IED (Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU - engl. IED, deutsche Abkürzung nach der rechtlichen Umsetzung IE-RL), am 6. Januar 2011 in Kraft getreten, werden aus den BVT-Merkblättern resultierende (behördlichen-)verbindliche BVT-Schlussfolgerungen hergeleitet. Der Begriff ist in Art. 3 Abs. 12 der IE-RL definiert. Diese werden von der Europäischen Kommission als eigenständige Rechtsdokumente in einem Komitologieverfahren verabschiedet (Art. 13 Abs. 5 und 75 Abs. 2 IE-RL) und veröffentlicht.
- (12) Die BVT-Schlussfolgerungen schreiben den jeweiligen Stand der Technik fest. Damit dienen sie als Referenzdokument für die Festlegungen von Genehmigungsauflagen (siehe Art. 14 Abs. 3 IE-RL), Grenzwerten und nachträglichen Anordnungen in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Sie enthalten vor allem die mit den BVT assoziierten Emissionsgrenzwerte (engl. BAT Associated Emission Level - BAT AEL, Begriffsbestimmungen in Art. 3 Nr. 13 IE-RL und § 3 Nr. 6d BImSchG) als nunmehr verbindliche Genehmigungsanforderungen. Die **Bandbreiten** der in den BVT-Schlussfolgerungen angegebenen Betriebswerte dürfen vier Jahre nach deren Veröffentlichung im EU-Amtsblatt nicht mehr überschritten werden, sofern nicht besondere Ausnahmetatbestände greifen.
- (13) Damit setzt die IE-RL den Rahmen von Umweltstandards von Industrieanlagen in der EU und bildet seither das zentrale Regelwerk für die Genehmigung und den Betrieb der erfassten Industrieanlagen.

## II. BVT-Schlussfolgerungen und die nationale Umsetzung

- (14) Die rechtliche Umsetzung der IE-RL in nationales Recht ist leicht verspätet im Jahr 2013 erfolgt. In § 3 Abs. 6a BImSchG wurde eine Legaldefinition für **BVT-Merkblätter** eingeführt, die damals neu in das deutsche Recht eingeführten **BVT-Schlussfolgerungen** werden in § 3 Abs. 6b BImSchG legaldefiniert. Auch die in diesem Zusammenhang wichtigen Begriffe **Emissionsbandbreiten** (§ 3 Abs. 6c BImSchG), **mit den besten verfügbaren Techniken assoziierte Emissionswerte** (§ 3 Abs. 6d) und **Zukunftstechniken** (§ 3 Abs. 6e) wurden für das BImSchG legaldefiniert.

### 1. Praktische Umsetzung in Deutschland

- (15) Nach jeder Veröffentlichung einer BVT-Schlussfolgerung ist unverzüglich zu gewährleisten, dass für Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten die Emissionen unter normalen Betriebsbedingungen die in den BVT-Schlussfolgerungen genannten Emissionsbandbreiten nicht überschreiten (vgl. Art. 15 Abs. 3 IE-RL).
- (16) Für bestehende Anlagen stellt die zuständige Behörde innerhalb von vier Jahren nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen sicher, dass alle Genehmigungsauflagen für die betreffenden Anlagen überprüft und auf den aktuellen Stand gebracht werden und die betreffende Anlage diese Genehmigungsauflagen auch einhält (Art. 21 Abs. 3 IE-RL).
- (17) Grundsätzlich benötigen diese Aufgaben aus der IE-RL keine Umsetzung etwa über notwendige Änderungen in gesetzlichen oder untergesetzlichen Normen des Mitgliedstaates. Anders als bei der Umsetzung von EU-Richtlinien muss der nationale Gesetzgeber also nicht tätig werden. Auch eine Umsetzung ohne Gesetze im materiellen Sinne, also über Verwaltungsvorschriften ist möglich, ebenso das völlige Fehlen von Vorgaben der Mitgliedsstaaten für die zuständigen Vollzugsbehörden.

(18) Eine Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen über eine Änderung einer passenden Rechtsverordnung (BImSchV), eine zeitnah anstehenden Novelle der TA Luft oder (wie aktuell meist der Fall) über eine sektorale Allgemeine Verwaltungsvorschrift ist durch notwendige Beteiligungen und Unwägbarkeiten im Normsetzungsprozess in jedem Fall zeitaufwändig. Das hat sich auch in der bisherigen Praxis gezeigt.

**a) Direkte Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen?**

(19) Die veröffentlichten BVT-Schlussfolgerungen haben eine Direktwirkung zwar nicht für die Betreiber, aber für die zuständigen Behörden. Viele Länder haben sich – anders als Deutschland – nicht für den deutschen Weg über eine nationale (unter-)gesetzliche Regelung entschieden.

(20) Grund für eine Ablehnung dieses Weges ist die Gefahr, dass sich aufgrund der in den BVT-Schlussfolgerungen regelmäßig gegebenen Bandbreiten bei den einzuhaltenden Emissionswerten (BAT-AEL) eine Ungleichbehandlung unter Anlagen derselben Art ergeben könnte, etwa aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten an den Anlagen und ihren Standorten, womöglich auch der unterschiedlichen Ausstattung und Vorgehensweise der Behörden in einer föderalen Struktur. Im Ergebnis könnte dies aber zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Deutschlands führen.

**b) Der deutsche Weg: Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen durch die Aktualisierung des nationalen untergesetzlichen Regelwerkes**

(21) Artikel 17 der IE-RL („Allgemeine bindende Vorschriften für die in Anhang 1 aufgeführten Tätigkeiten“) stellt die Grundlage für die Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in Form von Rechtsverordnungen und sektoraler Verwaltungsvorschriften dar. Die allgemein bindenden Vorschriften stützen sich dabei auf die besten verfügbaren Techniken, ohne dass die Anwendung einer bestimmten Technik oder Technologie vorgeschrieben wird, um die Einhaltung der Art. 14 (Genehmigungsauflagen) und 15 (Emissionsgrenzwerte etc.) der IE-RL zu gewährleisten.

(22) Das entspricht insoweit der Praxis bei der TA Luft. Damit soll das über die Jahrzehnte im Umweltrecht bewährte Prinzip gewahrt und fortgeführt werden, dass Industrieunternehmen unabhängig von ihrer Lage und den handelnden Behörden dieselben Umweltstandards einzuhalten haben (level playing field).

(23) Daran wird ausdrücklich auch in der Begründung zum aktuellen Referentenentwurf eines

Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1785 zur Änderung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (Bearbeitungsstand 03.07.2025) festgehalten. Dies soll gewährleisten, dass auch künftig in Deutschland ein einheitlicher Stand der Technik als sektoraler Maßstab erhalten bleibt und eine Zersplitterung des Vollzugs, der zu Umweltdumping, einer fehlenden Planungssicherheit, Rechtsunsicherheit und einer höheren Belastung von Genehmigungsbehörden und Betreibern führt, vermieden werden kann.

(24) Als Vorteile dieses Weges der nationalen Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen durch die Aktualisierung des nationalen untergesetzlichen Regelwerkes, also über sektorale VwV, Aktualisierung bestehender BImSchV oder im Ausnahmefall über die Neufassung der TA Luft, werden die Erreichung von Rechtssicherheit für Betreiber und Behörden, Vollzugsvereinfachungen, die Verringerung des Verhandlungsdrucks auf Genehmigungsbehörden und die Umsetzung eines bundeseinheitlichen Standes der Technik aufgeführt:

(25) Zu dem Zweck, diesen Weg zu ermöglichen und rechtlich abzusichern, wurden bei der nationalen Umsetzung der IE-RL entsprechende Ermächtigungen für die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in nationales Recht über Rechtsverordnungen (§ 7 Abs. 1a BImSchG) oder über allgemeine Verwaltungsvorschriften (§ 48 Abs. 1a BImSchG) geschaffen sowie (in engen Grenzen) Ausnahmeregelungen ermöglicht.

(26) Im Hinblick auf bestehende Anlagen ist innerhalb von vier Jahren nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen zur Haupttätigkeit sicherzustellen, dass die betreffenden Anlagen die Emissionsgrenzwerte der Rechtsverordnung einhalten (§ 7 Abs. 1a Nr. 2 und 52 Abs. 1 BImSchG). Die Bandbreiten der in den BVT-Schlussfolgerungen angegebenen Betriebswerte dürfen also vier Jahre nach deren Veröffentlichung nicht mehr überschritten werden, sofern nicht besondere Ausnahmetatbestände gelten.

(27) In der Praxis hat sich gezeigt, dass schon die Erarbeitung der entsprechenden Umsetzungsnormen einen guten Teil der dafür zur Verfügung stehenden Frist in Anspruch nimmt. In vielen Fällen wurde die einjährige Umsetzungsvorschrift für die Erstellung der untergesetzlichen Normen nicht eingehalten, teils erheblich überschritten. Die Umsetzung von branchenbezogenen medienübergreifenden BVT-Schlussfolgerungen in den über Jahrzehnte gewachsenen, häufig nach Umweltmedien getrennten deutschen Umweltschutzvorschriften hat sich als komplex erwiesen. Angesichts der Vielzahl

aufeinanderfolgender Arbeitsschritte und notwendiger Beteiligungen wurde auch „ein vergleichsweise geringes Einsparpotential auf Verfahrensebene“ attestiert.

- (28) Nach dem Ergebnis einer Untersuchung durch eine Bund/Länder-AG 2021 erschwert dies zunehmend einen rechtssicheren Vollzug und gibt Anlass zur begründeten Sorge, dass der rechts-politisch gewollte allgemeine Standard der Emissionsbegrenzungen in Deutschland schrittweise erodiert. Auch kann die verspätete oder fehlende Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in das nationale untergesetzliche Regelwerk mittelfristig zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen.

#### i) Früher: Das sog. TALA-Verfahren

- (29) Bereits die anfänglich praktizierte Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen über Vollzugsempfehlungen des TA-Luft-Ausschusses und anschließende Erlasse der Bundesländer an die Vollzugsbehörden (das sog. TALA-Verfahren) hat sich nicht als schnell und effizient genug erwiesen. Im Falle neuer BVT-Schlussfolgerungen sollte, einer Vorgabe der damaligen Fassung der TA Luft folgend, durch das Bundesumweltministerium das Fortschreiten des Standes der Technik im Bundesanzeiger veröffentlicht werden. Die Vollzugsbehörden waren erst dann formal nicht mehr an die für die jeweilige Anlagenart angegebenen Vorsorgeanforderungen der TA Luft gebunden und mussten den Stand der Technik eigenständig ermitteln. Bis zu einer entsprechenden Änderung der TA Luft waren dann im Rahmen von Genehmigungsverfahren entsprechende Inhalts- und Nebenbestimmungen (§ 12 Abs. 1a BImSchG) oder bei bestehenden Anlagen entsprechende nachträgliche Anordnungen (§ 17 Abs. 2a BImSchG) zu treffen, um die maßgeblichen Anforderungen aus den BVT-Schlussfolgerungen einzuhalten.
- (30) Um gleichwohl einen möglichst bundeseinheitlichen Vollzug sicherzustellen, wurden jeweils parallel zur Entscheidung des Bundesumweltministeriums zur Bekanntmachung des Fortschreitens des Standes der Technik **Vollzugsempfehlungen** erarbeitet und von der Umweltministerkonferenz (UMK) beschlossen. Die jeweilige von der UMK beschlossene „LAI-Vollzugsempfehlung zum Stand der Technik“ war von der Vollzugsbehörde zu berücksichtigen, weil sie diejenigen Emissionswerte enthielt, die den Anforderungen aus den BVT-Schlussfolgerungen entsprechen sollten.

#### ii) Praktische Durchführung

- (31) In einer von einer Ad-hoc-AG im Jahr 2014 erarbeiteten Vollzugshilfe zur nationalen Umsetzung der IE-RL wurden Praxisvorgaben zur Anpassung des untergesetzlichen Regelwerks (VO'en, TA Luft) an BVT-Schlussfolgerungen gemacht. Für den Vollzug sollte es danach im Ergebnis dabei bleiben, dass im Rahmen der konkreten Genehmigung bei Festlegung eines Emissionsgrenzwerts im Einzelfall die BVT-Schlussfolgerungen auch praktisch nicht unmittelbar heranzuziehen seien, sondern ausschließlich die zu ihrer Umsetzung erfolgten Regelungen. Eine direkte Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen erfolgt danach nicht; d.h., die zuständige Behörde ist nicht befugt, Emissionsbegrenzungen anhand der BVT-Schlussfolgerungen festzulegen.
- (32) Im Fall der Umsetzung über eine Rechtsverordnung sollte die Behörde, je nach Fortschritt des Verfahrens zur Anpassung der betroffenen Verordnung (frühestens nach Kabinettsbeschluss), stattdessen gegenüber dem Antragsteller auf die Berücksichtigung der neu zu erwartenden Emissionsbegrenzungen schon im Genehmigungsantrag hinwirken; auf die Regelung in § 52 Abs. 1 Satz 6 BImSchG ist hinzuweisen. Danach gilt die Vierjahresfrist auch für Genehmigungen, die nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen auf der Grundlage der bisherigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen worden sind.
- (33) Im Falle einer Anpassung der TA-Luft (§ 48 Abs. 1a i.V.m. §§ 12 Abs. 1a und 17 Abs. 2a BImSchG) wird in der Vollzugshilfe auf die im Immissionsschutzrecht vorgesehene punktuelle Aufhebung der Bindungswirkung der TA Luft aus Anlass neuer BVT-Schlussfolgerungen im damals angewandten TALA-Verfahren hingewiesen. (Erst) mit der Bekanntmachung des BMUB sind danach von der zuständigen Behörde die in der TA Luft enthaltenen jeweiligen Anforderungen nicht mehr anzuwenden. Bis zu einer Änderung der TA Luft bzw. der Bekanntmachung des BMUB im Bundesanzeiger seien vom Vollzug die bestehenden Emissionswerte der TA Luft anzuwenden. Eine direkte Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen erfolge nicht. Je nach Fortschritt des Verfahrens zur Anpassung der TA Luft (frühestens nach LAI-Beschluss der o. a. „LAI Vollzugsempfehlung“), solle die zuständige Behörde gegenüber dem Antragsteller auf die Aufnahme der neuen Emissionsbegrenzungen in den Genehmigungsantrag hinwirken; auf die Regelung in § 52 Abs. 1 Satz 6 BImSchG ist hinzuweisen.

### iii) Gerichtsentscheidung zur praktischen Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen

(34) In einer der seltenen gerichtlichen Entscheidungen, die es zur Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen im Vollzug bisher gegeben hat, hat das **Urteil des Verwaltungsgericht Aachen im Urteil vom 11.10.2017, Az. 6 K 996/16**, entschieden, dass die Bandbreiten aus den BVT-Schlussfolgerungen der EU der Behörde einen Gestaltungsspielraum verschaffen und für die Festlegung eines Emissionsgrenzwerts lediglich einen äußeren Rahmen setzen. Daher könne es grundsätzlich auch zulässig und sogar geboten sein, einen niedrigeren Emissionsgrenzwert festzusetzen und die volle Bandbreite nicht auszuschöpfen. Voraussetzung sei aber, dass dieser Grenzwert den Stand der Technik abbildet. Lässt sich der Stand der Technik aber nicht sicher bestimmen, verbleibe es bei der Verpflichtung der Behörde, bei der zur Umsetzung der europäischen Regelungen veranlassten nachträglichen Anordnung (jedenfalls) sicherzustellen, dass die Emissionsbandbreite der BVT-Schlussfolgerungen nicht überschritten wird, § 17 Abs. 2a in Verbindung mit § 12 Abs. 1a BImSchG. Die Festsetzung eines strengeren Grenzwertes als der obere Wert für Altanlagen durch die Behörde ist aus Sicht des VG Aachen unverhältnismäßig und ermessensfehlerhaft.

### iv) Aktuell: Umsetzung über sektorale Verwaltungsvorschriften

(35) Bereits 2014 zeigte sich, dass die Durchführung des bisher praktizierten TALA-Verfahrens innerhalb der nun vorgesehenen Frist aufgrund des komplexen Abstimmungsprozesses „sehr ambitioniert“ sei. Das BMUB (Bundesumweltministerium) stellte daher die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen unter der IED auf unabhängige, sektorale Verwaltungsvorschriften auf der Grundlage des § 48 BImSchG, die zunächst neben der TA Luft stehen und zu einem späteren Zeitpunkt gesammelt mit der TA Luft zusammengefügt werden sollten. Zur Begründung für diesen Systemwechsel wurde vor allem die Beschleunigung des Umsetzungsverfahrens angeführt. Daneben ergäben sich aber auch eine ganze Reihe weiterer Vorteile gegenüber dem Status quo; der Erlass von Verwaltungsvorschriften stellt eine angemessene und geordnete Beteiligung der Umweltverbände und der Industrie sicher. Des Weiteren entfiel für die Länder der Aufwand der Erstellung von Vollzugsempfehlungen. Dadurch würde sich auch eine wesentliche Verbesserung der Rechtssicherheit für die betroffenen Anlagenbetreiber ergeben.

- (36) Erstmals praktiziert wurde das neue Verfahren mittels einer unabhängigen, allgemeinen Verwaltungsvorschrift auf der Grundlage des § 48 BImSchG bei der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen für die Chlor-Alkali-Herstellung.
- (37) Insgesamt sind aber die benötigten Zeiten für eine Erstellung von Umsetzungsvorschriften auch danach nicht wesentlich geringer geworden, weil auch die Entwicklung anderer praxisbedeutsamer Verwaltungsvorschriften im Sinne von § 48 BImSchG viel Zeit in Anspruch nimmt.
- (38) Schließlich droht – angesichts des Nebeneinanders von Regelungen in der TA Luft und einzelner, im Laufe der Zeit zunehmend mehr sektoraler Verwaltungsvorschriften – die Gefahr der Unübersichtlichkeit mit partieller Aushöhlung der TA Luft, wie bei einem Schweizer Käse.

## 2. Zukünftige Regelungen zu BVT-Schlussfolgerungen nach der novellierten IE-RL

- (39) In den Jahren 2018 bis 2020 hatte die EU-Kommission die IE-RL einer Evaluierung unterzogen. Als Teil der neuen EU-Initiativen zu Klima-, Energie- und Kreislaufwirtschaftspolitik (oft als Green Deal angeführt) wurde auch die Revision der IE-RL durchgeführt.
- (40) Das Schlüsselkonzept der IE-RL war und blieb danach der Einsatz der BVT; die Definition und Festlegung der BVT bestimmen weitgehend das Ambitionsniveau der IE-RL. Die EU sieht die BVT-Schlussfolgerungen dabei als ein geeignetes Vehikel zur beabsichtigten weitergehenden Verringerung der Emissionen, aber auch für die Erreichung der Ziele der Klima-, Energie- und Kreislaufwirtschaftspolitik an.

### a) Strengstmögliche Grenzwerte

- (41) Zur Erreichung dieser Verbesserungen bei der Verringerung der Emissionen enthält die Änderungs-RL die Verpflichtung, die Emissionsgrenzwerte auf dem strengsten für die spezifische Anlage erreichbaren Niveau festzulegen und die gesamte Spanne zu nutzen. Im Vorschlag für die Änderung der IE-RL hatte die Kommission angegeben, dass es ein zentrales Anliegen bei der Überarbeitung der Industrieemissionsrichtlinie ist, sicherzustellen, dass die gesamte Bandbreite der BVT-assoziierten Emissionswerte verwendet wird. Kritisch war registriert worden, dass zwischen 75 % und 85 % aller Emissionsgrenzwerte in Genehmigungen in Höhe des am wenigsten strengen Endes der Spannen der mit den BVT assoziierten Emissionsgrenzwerte festgelegt wurden.

(42) Daher sollten die zuständigen Behörden die Emissionsgrenzwerte in Höhe der strengsten Werte der jeweiligen Spannen festlegen, hier von ausgenommen sind Fälle, in denen der Betreiber nachweisen kann, dass die Anwendung der BVT gemäß den BVT-Schlussfolgerungen lediglich die Einhaltung weniger strenger Emissionsgrenzwerte ermöglicht. Dies wurde dann in Art. 15 Abs. 3 der geänderten IE-RL so festgelegt.

**b) Weitere Anforderungen zum Umweltmanagement, Art. 14a IE-RL 2024**

(43) Weiter werden die Betreiber verpflichtet, zum Zwecke der laufenden Verbesserung von Umweltleistung und Energieeffizienz sowie Anlagensicherheit ein Umweltmanagementsystem „gemäß den maßgeblichen BVT-Schlussfolgerungen“ einzurichten. Nach dem neu geschaffenen Art. 14a „Umweltmanagementsystem“ enthält das vom Betreiber verlangte Umweltmanagementsystem die im Abs. 2 aufgeführten Elemente und entspricht den jeweiligen BVT-Schlussfolgerungen, die in den Umweltmanagementsystem zu berücksichtigen Elemente vorgeben.

**c) mit den BVT assoziierte Umweltleistungswerte und mit Zukunftstechniken assoziierte Vergleichswerte, Verbrauchswerte, Art. 15 IE-RL 2024**

(44) Die Novellierung enthält in Art. 15 eine ganze Reihe von weiteren Vorgaben, die jeweils in die BVT-Schlussfolgerungen aufgenommen werden sollen. Zur Förderung der Dekarbonisierung, der Ressourceneffizienz und der Kreislaufwirtschaft sollten die BVT-Schlussfolgerungen in Fällen, in denen die im Rahmen des Informationsaustauschs zur Unterstützung der Festlegung der BVT bereitgestellten Daten hinreichend belastbar sind, mit den BVT assoziierte verbindliche Umweltleistungswerte (Art. 3 Nr. 13a EU-RL 2024) und mit Zukunftstechniken assoziierte indikative Umweltleistungswerte für einzelne Prozesse mit ähnlichen Merkmalen, beispielsweise Energieträger, Rohstoffe, Produktionseinheiten und Endprodukte, und einem hohen Maß an unionsweiter Homogenität umfassen. In Fällen, in denen die Umweltleistung in hohem Maße von den spezifischen Gegebenheiten der Prozesse abhängt, sollten die BVT-Schlussfolgerungen auch Vergleichswerte für andere Fälle enthalten, die von den Betreibern in ihre Umweltmanagementsysteme aufzunehmen sind. Bei den mit den BVT assoziierten Umweltleistungswerten und den Richtwerten könnte es sich um Verbrauchswerte, um Werte für Ressourceneffizienz und Wiederverwendung, die sich auf Ma-

terialien sowie auf Wasser- und Energiressourcen beziehen, und um Abfallwerte und sonstige unter spezifischen Referenzbedingungen gemessene Werte handeln.

(45) Die zuständige Behörde sollte in der Genehmigung verbindliche Spannen für die Umweltleistung gemäß den BVT-Schlussfolgerungen sowie verbindliche Umweltleistungsgrenzwerte für Wasser und indikative Umweltleistungswerte für Abfälle und Ressourcen, bei denen es sich nicht um Wasser handelt, festlegen, die unter dem Gesichtspunkt der Umwelt nicht weniger streng sind als die verbindlichen Spannen, mit der Maßgabe, dass das untere Leistungsende der verbindlichen Spanne sichergestellt wird. Der Betreiber sollte die Richtwerte in das Umweltmanagementsystem aufnehmen.

**d) „Aufschub“ über die Anwendung von Zukunftstechniken, Art. 27c IED 2024**

(46) Wenn sich ein Betrieb nachweislich in einer tiefgreifenden industriellen Transformation befindet, kann dieser einen Aufschub von bis zu acht Jahren für die Einhaltung aktualisierter BVT-Schlussfolgerungen erhalten. So soll verhindert werden, dass Betreiber in fossile Technologien investieren müssen, wenn sie im Begriff sind diese zu ersetzen (Verhinderung von Lock-in-Effekten). In den BVT-Schlussfolgerungen sollten Zukunftstechniken und beste verfügbare Techniken angegeben werden, die Industrieunternehmen einsetzen können, um Anlagen so umzubauen, dass sie mit dem Unionsziel, einer nachhaltigen, sauberen, kreislauforientierten und klimaneutralen Wirtschaft im Einklang stehen.

**3. Umsetzung der IE-RL-Novelle in deutsches Recht bis 2026**

(47) Zu dem Zweck der Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht wurden bereits Referentenentwürfe für ein Mantelgesetz und eine Mantelverordnung in die Verbändeanhörung und die Bundesländer gegeben. Den Referentenentwürfen vom 28.11.2024 noch unter der Ampelkoalition folgten alsbald nach dem Regierungswechsel die in die Länder- und Verbändeanhörung gegebenen Entwürfe mit dem Bearbeitungsstand vom 03.07.2025.

(48) Was die BVT-Schlussfolgerungen anbetrifft, wird zwar an dem bewährten Konzept einer Umsetzung im untergesetzlichen Regelwerk festgehalten, das wird aber voraussichtlich zu einer Herausforderung für den Gesetzgeber.

### a) Verschärfung der Emissionsanforderungen

- (49) In Art. 15 Abs. 3 IE-RL 2024 ist nunmehr ausdrücklich geregelt, dass die Verpflichtung zur Festlegung der „strengsten durch die Anwendung von BVT erreichbaren Emissionsgrenzwerte“ durch die Behörden auch im Falle des Erlasses von „allgemein bindenden Vorschriften“ für Anlagenkategorien mit ähnlichen für die Bestimmung der Emissionswerte relevanten Merkmalen gilt.
- (50) An dem bestehenden Konzept einer Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen im untergesetzlichen Regelwerk hält der deutsche Gesetzgeber ausdrücklich fest. Dies allein gewährleiste, dass auch künftig in Deutschland ein einheitlicher Stand der Technik als sektoraler Maßstab erhalten bleibt und eine Zersplitterung des Vollzugs, der zu einer fehlenden Planungssicherheit, Rechtsunsicherheit und einer höheren Belastung von Genehmigungsbehörden und Betreibern führt, vermieden werden kann.
- (51) Die Umsetzung greift nach der Begründung zum Gesetzesentwurf die Schlüsselemente des Artikel 15 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Industrieemissions-Richtlinie auf und überträgt sie in eine mit dem untergesetzlichen Regelwerk kompatible Form: Die gesamte Emissionsbandbreite ist bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten zu berücksichtigen, d.h. das obere Ende der Emissionsbandbreite ist nicht standardmäßig und ohne die Prüfung besserer Möglichkeiten als festzulegender Grenzwert anzusehen. Vielmehr wird der untergesetzliche Normgeber über eine Analyse geeignete Gruppen von Anlagenkonfigurationen mit ähnlichen Merkmalen zu bilden und diesen dann die strengsten, durch die die Anwendung von BVT erreichbaren Emissionsgrenzwerte zuzuordnen haben. Dabei wird, soweit erforderlich, nach Anlagentypen, Produktarten oder anderen Merkmalen, die für die Bestimmung von Emissionswerten wichtig sind differenziert. Die obere Emissionsbandbreite ist dabei – unbeschadet etwaiger Ausnahmen nach § 12 Absatz 1c BImSchG-E – nicht zu überschreiten.
- (52) Es soll die bestmögliche Gesamtleistung der Anlage angestrebt werden, wobei medienübergreifende Aspekte berücksichtigt werden (mögliche negative Auswirkungen der Anwendung bestimmter bester verfügbarer Techniken auf z.B. Ressourcen- oder Energieverbrauch, Abfallaufkommen oder die Entstehung von Treibhausgasen). Durch die anzustrebende bestmögliche Gesamtleistung der Anlage werden etwaige unerwünschte Verlagerungen von Umweltbelastungen vermieden sowie der Vorgabe entspro-

chen, die „strengstmöglichen Emissionswerte“ festzulegen. Die durchgeführte Analyse zur Bestimmung der bestmöglichen Leistung der Anlagenarten einer Industriebranche, sofern für diese neue BVT-Schlussfolgerungen veröffentlicht wurden, ist künftig in der Begründung der betroffenen Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift zur BVT-Umsetzung in Kurzform enthalten.

- (53) Der Gesetzgeber setzt hierzu auf den bisherigen Weg der Umsetzung über untergesetzliche Vorschriften, so dass die Aufgabe der Berücksichtigung der strengstmöglichen Emissionswerte weiterhin dem Normgeber dieser Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften obliegt.

#### i) Bisherige BVT-Schlussfolgerungen mit Referenzwerten

- (54) Die in den aktuell geltenden BVT-Schlussfolgerungen enthaltenen Spannbreiten für die erreichbaren Emissionswerte „passen“ in der Sache nicht zu den neuen Anforderungen. Die in den bisherigen BVT-Schlussfolgerungen angegebenen unteren Grenzen der Spannbreite benennen häufig Referenzwerte, die nur durch einzelne, womöglich nur eine einzige Anlage unter optimalen Bedingungen, d.h. an einem optimalen Standort, mit einzigartigen geologischen oder meteorologischen Bedingungen oder einem außergewöhnlich reinen Rohstoff erreichbar sind. Ein solcher Wert kann weder Grundlage für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten für alle Anlagen dieses Typs an allen Standorten in Europa sein, noch in Deutschland als Grundlage von Festlegungen im untergesetzlichen Regelwerk mit abstrakt-genereller Wirkung dienen.

- (55) Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die gesamte Spanne in den BVT-Schlussfolgerungen sich auf solche Emissionswerte beschränkt, die bei Einsatz der BVT unter normalen Betriebsbedingungen grundsätzlich von allen Anlagen an allen Standorten eingehalten werden können. Das wird dazu führen müssen, dass statt der Nennung von besonderen Referenzanlagen im Sevilla-Prozess ein anderer Ansatz gewählt werden muss, der die Festlegung von erreichbaren Emissionswerten zum Ziel hat.

#### ii) Eignen sich BVT-Schlussfolgerungen zur flächendeckenden Umsetzung?

- (56) Aktuell gibt es bereits Berichte, dass die BVT-Schlussfolgerungen genannten Bandbreiten kaum oder gar nicht eingehalten werden können, weil sie auf die Gesamtheit oder zumindest den Großteil der Anlagen nicht angewen-

det werden können, wie z.B. in Bezug auf die BVT-Schlussfolgerungen für die Gießereien vom Dezember 2024. Zudem befinden sich viele Anlagen gerade überwiegend noch in der Umsetzung der Altanlagensanierung nach der TA Luft. Dies führt zu Forderungen nach entsprechenden Ausnahmeregelungen.

### iii) Direktanwendung bei Neugenehmigungen?

- (57) Im Vollzug bei Genehmigungsverfahren von neuen Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie zu Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Frage der Anwendbarkeit von BVT-Schlussfolgerungen vor deren Umsetzung im untergesetzlichen Regelwerk. Für die Erteilung von Neugenehmigungen zu einem Zeitpunkt, an dem es noch keine Umsetzungsvorschriften gibt, wird es angesichts des eindeutigen Wortlauts der IE-RL erhebliche Änderungen gegenüber der bisherigen Praxis der Umsetzung über untergesetzliche Vorschriften geben. Durch die Einfügung des neuen § 12a Absatz 4 BImSchG-E wird nunmehr geregelt, dass die BVT-Schlussfolgerungen nach ihrem Erlass in der Übergangszeit bis zu deren Umsetzung im untergesetzlichen Regelwerk bei der Genehmigung von Neuanlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie unmittelbar anzuwenden sind.
- (58) Absatz 4 findet ausschließlich auf Neugenehmigungen Anwendung. Dies umfasst zum einen die Errichtung einer vollständig neuen Anlage, zum anderen aber auch den Fall der Änderung einer Anlage in so erheblichem Ausmaß, dass die Änderung nicht mehr als (wesentliche) Änderung, sondern als Neuerrichtung zu bewerten ist. Wird durch die Änderung (Erweiterung / quantitative Änderung, Änderung der Beschaffenheit der Bestandsanlage / qualitative Änderung) der Kernbestand der Anlage vollständig oder überwiegend verändert und ändert sich damit zugleich der Charakter der Gesamtanlage, bedarf es nach der Begründung einer Neugenehmigung.
- (59) Absatz 4 findet auch auf laufende Neugenehmigungsverfahren Anwendung. Nach § 67 Absatz 4 sind bereits begonnene Verfahren nach den Vorschriften dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu Ende zu führen. Werden während eines Neugenehmigungsverfahrens BVT-Schlussfolgerungen zur Haupttätigkeit der antragsgerichtlichen Anlage veröffentlicht, ist das Verfahren unter unmittelbarer Anwendung der neuen BVT-Schlussfolgerungen zu Ende zu führen.

- (60) Das kann angesichts teils langer Planungsvorläufe bei den Betreibern, die oft schon vor dem Erstellungsprozess von BVT-Merkblättern begonnen haben, die Anlagen zu konzipieren und sie dann vor Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen als Antrag bei der Behörde einzureichen, zu erheblichen praktischen Problemen führen.

## 4. Umweltmanagementsystem

- (61) Obwohl als Betreiberpflicht konzipiert, soll der neu eingefügte Art. 11 Buchstabe fb) der IE-RL nach heftiger Kritik nicht wie im ursprünglichen Entwurf vorgesehen in § 5 BImSchG, sondern in einem neuen § 58e BImSchG-E geregelt werden.
- (62) Einzelheiten der Anforderungen an die Umweltmanagementsysteme stehen noch nicht fest, weil sie noch durch einen sog. Durchführungs-Rechtsakt der EU ergänzend zu regeln sind. Soweit BVT-Schlussfolgerungen bereits heutige Anforderungen an die Einsetzung eines Umweltmanagementsystems enthalten, wie in einigen Fällen gegeben, gelten diese im Übrigen ausdrücklich fort.

## 5. Leistungswerte etc.

- (63) Zukünftig werden in den BVT-Schlussfolgerungen (Beste Verfügbare Techniken) auch europaweit gültige Bandbreiten für Rohstoff- Wasser- und Energieverbrauch festgelegt (sogenannte Umweltleistung), die dann eingehalten werden müssen. Soweit die Datenlage es erlaubt, dass verbindliche Umweltleistungsgrenzwerte festgelegt werden, sollen diese für Abfälle und andere Ressourcen als Wasser zukünftig in der 45. BImSchV und für den Wasserverbrauch in der Abwasserverordnung geregelt werden. Die Festlegung von Anforderungen an die Umweltleistung ist dem deutschen Recht auch nicht fremd, aber neu ist jedenfalls, dass verbindliche Spannen für die Umweltleistung von Anlagen in den Genehmigungen festzulegen sein werden.

## III. Erhoffte konsistenter und schnellere Umsetzung durch Reduzierung der genehmigungsbedürftigen Anlagenarten und die Kapitellösung bei der TA Luft

- (64) Gegenstand des Mantelverordnungs-Entwurfs ist u.a. Reduzierung der genehmigungsbedürftigen Anlagen und stärkere Orientierung an den IED-Anlagen. Weiteres Ziel (der Mantelver-

ordnung, hier: 4. BImSchV) ist die engere Angleichung des historisch gewachsenen Katalogs der genehmigungsbedürftigen Anlagen in der 4. BImSchV hinsichtlich Aufbau und Begrifflichkeiten an die europäischen Vorgaben als ein Element für die Sicherstellung der fristgerechten Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen.

### 1. Vorschlag einer „Kapitellösung“ für die TA Luft

- (65) In diesem Zusammenhang bei Gelegenheit der Umsetzung der IE-RL-Novelle ist eine strukturelle Anpassung des deutschen Rechts an die europäische Struktur zur Erleichterung der Umsetzung im untergesetzlichen Regelwerk geplant, mit dem Ziel, die Verwaltungsvorschriften in die TA Luft zu integrieren.
- (66) Dazu ist eine Aufteilung der TA Luft in einen allgemeinen Teil (jetzt Nr. 1 bis 5.3, 5.5 und 6) und in spezielle Branchen-Regelungen, die auf den allgemeinen Teil hinweisend und dessen Regelungen übernehmend die sektorspezifischen Regelungen der BVT-Schlussfolgerungen aufgreifen. Diese Unterteilung soll sich an am Anhang 1 der 4. BImSchV orientieren und eine festgelegte Struktur haben.

### 2. Redaktionelle Anpassung der TA Luft 2021

- (67) Bereits im März 2025 ist eine entsprechende Länderanhörung zur Änderung der TA Luft erfolgt.
- (68) Dabei soll die TA Luft neu strukturiert werden in einen „Allgemeinen Teil“ und zehn „Besondere Technische Anleitungen“ entsprechend der Hauptgruppen des Anhang 1 der 4. BImSchV, um die Umsetzung von zukünftigen Änderungen, insbesondere von BVT-Schlussfolgerungen zu beschleunigen und zu vereinfachen. Insoweit sollen mit der vorgeschlagenen Anpassung bereits bestehende und geltende rechtliche Regelungen in eine neue redaktionelle Struktur überführt und keine neuen materiellen Anforderungen getroffen werden. Weitergehende materielle Änderungen der TA Luft sollen dann einem späteren Änderungsverfahren vorbehalten sein.

### 3. Geplante Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen durch partielle Änderung eines Kapitels der TA Luft

- (69) Es gibt bereits erste Entwürfe für die Umsetzungsregelung von BVT-Schlussfolgerungen in Deutschland nach neuem Muster, den Referentenentwurf für eine neue Allgemeine Verwal-

tungsvorschrift zur Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in Bezug auf die Textilindustrie (TXT) vom Juli 2025 und die Referentenentwürfe vom August 2025 zur Allgemeinen Verwaltungsvorschrift und einer Änderungsverordnung zur Umsetzung der besten verfügbaren Techniken in Bezug auf einheitliche Abgasmanagement- und -behandlungssysteme in der Chemiebranche (BATC WGC), die auch Anpassungen an der 13. BImSchV sowie an der 31. BImSchV bedingt.

### IV. Fazit und Ausblick

- (70) Die Umsetzung der IE-RL-Novelle ins deutsche Recht wird aufwändig und inhaltlich schwierig, das zeigt sich schon am Umfang der bisherigen Entwürfe und in den zahlreichen Stellungnahmen der Verbände und Länder zum ersten Referentenentwurf. Gleiches muss wohl für die praktische Umsetzung der Änderungen in den nächsten Jahren gelten.
- (71) Dabei sollte die Kraft nicht für eine Verzögerung der gesetzlichen Regelungen vergeudet werden. Eindringlich dazu der Appell der Bund/Länder-AG im Jahr 2021 an alle Beteiligten zu mehr Engagement im Sevilla-Prozess zur Erarbeitung der BVT-Merkblätter. Der Prozess zur Erarbeitung der BVT-Schlussfolgerungen, koordiniert vom in Sevilla beheimateten Europäischen IPPC-Büro, ist als Informationsaustausch über BVT angelegt, ungewöhnlich partizipativ und ermöglicht, die BVT-Schlussfolgerungen durch aktive Mitarbeit und fachlichen Input zu beeinflussen. Daher sollte bei Industrie und Behörden mehr dafür geworben werden, sich aktiver am Informationsaustausch über BVT, zumindest in den nationalen Expertengruppen, selbst zu beteiligen und sich dort für sachgerechte und vollziehbare BVT einzusetzen („die Musik spielt in Sevilla, d. h. auf EU-Ebene“).

**Hinweis:** Diese Thesen und der Vortrag stellen ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers dar.

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.

# Verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen für eine Abschwächung des Klimaschutzes

– Verschlechterungsverbot mit Blick auf das politische Schutzkonzept? –

- (1) Mit dem Pariser Übereinkommen verpflichten sich die Vertragsstaaten und damit auch Deutschland sowie die Europäische Union (EU), die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Niveau deutlich unter 2 °C zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg bis zum Jahre 2050 auf 1,5 °C zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1 lit. a PÜ). Das Temperaturziel spiegelt eine von der Erdsystemwissenschaft ermittelte planetare Belastungsgrenze. Wird diese Grenze überschritten, werden Kippunkte erreicht und damit ein irreversibler Prozess in Gang gesetzt, der die natürlichen (Über-)Lebensgrundlagen auf der Erde in der Art eines «Verwüstungsszenario» bedroht.
- (2) Nach der rein objektivrechtlich wirkenden Staatszielbestimmung des Art. 20a GG sind die natürlichen Lebensgrundlagen (Klima) auch in Verantwortung für künftige Generationen zu schützen. Subjektivrechtlich sind die Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit oder Eigentum (Art. 2, Art. 14, Art. 12 GG) relevant. Diese begründen klassischerweise Abwehrrechte gegen Freiheitseingriffe durch den Staat. Umweltbeeinträchtigungen gehen jedoch oftmals von privaten Verursachern aus. Im Bereich des Umweltschutzes spielen daher nach herrschender Auffassung die grundrechtlichen Schutzpflichten eine maßgebliche Rolle.
- (3) Der staatliche Schutzauftrag umfasst nicht nur die Gefahrenabwehr, sondern auch die Risiko- und Ressourcenvorsorge. Gefordert ist insoweit ein verbindliches, wirksames und kohärentes gesetzgeberisches Schutzkonzept. Dies sollte in einem Maßstäbegesetz geregelt sein und durch ein Monitoring abgesichert werden. Im Hinblick auf die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags beschränkt das BVerfG seine gerichtliche Kontrolle jedoch regelmäßig auf eine gerichtliche Evidenzkontrolle des Gesetzgebers und vermeidet damit ohne jede Differenzierung eine Vertretbarkeits- oder gar Inhaltskontrolle des Schutzkonzepts am Maßstab des Untermaßverbots.
- (4) Das BVerfG hat in seinem Klimabeschluss (daher?) zusätzlich ein neues abwehrrechtliches Institut entwickelt, die intertemporale Freiheitssicherung. Ausgangspunkt sind die von Deutschland im Rahmen des Pariser Abkommens zugesagten und nach dem Europa- und Verfassungsrecht verbindlichen CO2-Reduktionsziele bis 2050, die nach der Deutung des BVerfG ein deutsches CO2-Budget begründen, das die Freiheit der Bürger begrenzt. Rechtlich betrachtet korrespondiert das Deutschland bis 2050 zugewiesene CO2-Budget also mit einem Freiheitsbudget. Im Hinblick hierauf ist eine mit massiven Freiheitseingriffen verbundene „Vollbremsung“, die einseitig zulasten der in der Zukunft lebenden Bürger geht, zu vermeiden. In der Folge müssen schon heute geeignete und wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um die Reduktionsziele schrittweise bis zum Jahre 2050 zu erreichen.
- (5) Auf dieser Basis hat der Gesetzgeber mit Blick auf den Klimaschutz ein verbindliches, wissenschaftlich fundiertes und zugleich international abgestimmtes Schutzkonzept zu entwickeln, das mit Blick auf das Erreichen der Reduktionsziele geeignet und wirksam ist und zugleich eine verhältnismäßige (gerechte) Freiheitsverteilung über die Zeit bis 2050 gewährleistet. Dieser Vorgabe ist mit dem (im Zuge des Klimabeschlusses für die Zeit nach 2030 konkretisierten) Klimaschutzgesetz (KSG) entsprochen.
- (6) Das Grundgesetz konzipiert Deutschland als offenen Verfassungsstaat, der auf internationale Kooperation und europäische Integration ausgerichtet ist. Seine Normen sind völker- und europarechtsfreundlich und damit auch im Sinne der übernational geregelten Klimaziele auszulegen. Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und die aus den Grundrechten fließenden Vorgaben konkretisiert das BVerfG im Klimabeschluss zutreffend im Verbund der im Mehrebenensystem miteinander verzahnten Regelungsregime.
- (7) Für das globale Völkerrecht hat kürzlich ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 23. Juli 2025 die Vorgaben des Pariser Abkommens als verbindliche Konkretisierung allgemeiner völkerrechtlicher Pflichten

zum Klimaschutz anerkannt: Auch das Völkerrechtsrecht verpflichtet Staaten dazu, vorbeugende und vorsorgende Maßnahmen zu ergreifen, um Klimaschäden zu vermeiden. So sei die Emission von Treibhausgasen nicht per se rechtswidrig, jedoch könnte das Unterlassen geeigneter Maßnahmen zur Verhinderung vorhersehbarer Schäden – etwa durch die Förderung fossiler Energien, die Vergabe neuer Explorationslizenzen, klimaschädliche Subventionen oder unzureichende Regulierung – eine völkerrechtswidrige Handlung darstellen. Vor allem jene Staaten mit den höchsten Emissionen, müssen daher ambitionierte Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasemissionen ergreifen, die sich an der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnislage orientieren. Im Ergebnis ist somit auch hiernach jeder einzelne Staat verpflichtet, ein verbindliches, wirksames und kohärentes Schutzkonzept zu entwickeln, mit dem er seinen nationalen Beitrag zum Erreichen der globalen Reduktionsziele bis 2050 gewährleisten kann.

(8) Für die Ebene des regionalen Völkerrechts hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seinem Urteil zu den sog. Klimaseniorinnen der Schweiz die aus menschenrechtlichen Schutzpflichten der EMRK abgeleiteten Vorgaben inhaltlich fortentwickelt und verdichtet. Der EGMR erkennt zwar einen Gestaltungsraum der 46 Vertragsstaaten der EMRK an. Doch muss die nationale Gesetzgebung in Erfüllung ihrer Schutzpflicht ein verbindliches, geeignetes und wirksames Schutzkonzept beschließen. In diesem müssen konkrete Pfade mit Zeitplan und Zwischenzielen für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis spätestens 2050 festgelegt sein. Insoweit sind Nachweise zu erbringen, ob die einschlägigen Reduktionsziele erreicht werden. Ferner müssen die Ziele und Maßnahmen auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten sorgfältig geprüft und ggf. auch aktualisiert werden. Angemessene Klimaanpassungsmaßnahmen sind zu regeln und die betroffenen Bürger sind zu informieren und zu beteiligen. Schließlich verpflichtet der EGMR die Vertragsstaaten, die Möglichkeit einer altruistischen Verbandsklage im Klimaschutz zu schaffen.

(9) Nach den Vorgaben des mit Anwendungsvorrang ausgestatteten Unionsrechts, konkret Art. 191 AEUV, ist die Umwelt zu erhalten und zu schützen, der ökologische Bestand zu wahren und nicht zu verschlechtern. Dabei ist vor allem das Vorsorgeprinzip als Leitprinzip zu achten. Nach der sog. Integrationsklausel des

Art. 11 AEUV müssen Umweltbelange überdies sichtbarer Bestandteil der umweltexternen Politiken (Verkehr, Landwirtschaft, Industrie, Handel etc.) sein.

(10) Auf dieser Basis ist auch auf Ebene der EU ein wirksames gesetzgeberisches Schutzkonzept gefordert, das sich nicht auf die Gefahrenabwehr beschränken darf, sondern den Vorgaben des Vorsorge- und Integrationsprinzip entsprechend ausgestaltet sein und wirken muss. Vor allem der European Green Deal ist ein integriertes Schutzkonzept, mit dem die EU den Vorgaben des Art. 11 AEUV i.v.m. Art. 191 AEUV Rechnung trägt. Für den Klimaschutz ist das europäische Klimaschutzgesetz als Maßstäbegesetz von zentraler Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund sind in einer Gesamtschau folgende rechtliche Grenzen für eine eventuelle Abschwächung der deutschen Klimaschutzpolitik festzuhalten:

(11) Auch wenn Deutschland aktuell nur einen geringen Teil der weltweiten Treibhausgase emittiert, entbindet dies nicht von der (verfassungs-) rechtlichen Verpflichtung, den verbindlichen Klimavorgaben des internationalen Rechts zu folgen (BVerfG, IGH, EGMR). Deutschland muss auf einen internationalen Klimaschutz hinwirken und die insbesondere im Pariser Abkommen verbindlich vorgegebene, in der Rechtsprechung des EGMR festgestellte sowie im Europarecht geregelte Treibhausgasneutralität bis spätestens zum Jahr 2050 erreichen. Der Politik steht ein Entscheidungsraum offen, wie dieses Ziel zu erreichen ist. Dieser Raum ist allerdings durch Vorgaben des internationalen Rechts, des Europarechts und des Grundgesetzes begrenzt (IGH, EGMR, BVerfG).

(12) Im Ergebnis muss Deutschland ein Schutzkonzept gewährleisten, das geeignete und wirksame Maßnahmen umfasst, die vorhersehbar und verlässlich sicherstellen, dass die Reduktionsziele bis spätestens zum Jahr 2050 erreicht werden (EGMR, Unionsrecht, BVerfG, vgl. Pariser Abkommen). Zum Schutzkonzept gehören ein Zeitplan und Zwischenziele und -pfade sowie Nachweise, ob die einschlägigen Reduktionsziele ordnungsgemäß erfüllt werden (EGMR). Es muss dabei auch eine Risikovorsorge regeln und die Folgen des Klimawandels lindern (EGMR, Unionsrecht, BVerfG: grundrechtliche Schutzpflichten und Art. 20a GG). So ist die menschliche Gesundheit zu schützen und die Umwelt zu erhalten, d. h. grundsätzlich nicht zu verbrauchen, zu verschlechtern oder zu zerstören (Unionsrecht sowie BVerfG: Art. 20a GG und die grundrechtlichen Schutzpflichten).

- (13) Die Belange des Klimaschutzes haben zwar keinen generellen Vorrang. Doch sind sie nach Art. 11 und Art. 191 AEUV mit den umweltexternen Politiken (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft etc.) zu verzahnen, im Rahmen der gebotenen Politikintegration stets angemessen zu berücksichtigen (EGMR, Unionsrecht, BVerfG) und dürfen daher nicht einfach „weggewogen“ werden (Unionsrecht, Art. 20a GG und Völkerrecht: Grundsatz der Nachhaltigkeit).
- (14) Ausgehend von diesem hohen Schutzniveau gewinnen Klimabelange aufgrund der fortschreitenden Erderwärmung mit der Zeit ein immer stärkeres rechtliches Gewicht (BVerfG). Zugleich darf der Klimaschutz sich nicht zunächst eher zurückhalten, wenn später sodann deutlich einschneidendere Maßnahmen durchzusetzen wären, um die vorgegebenen Klimaziele zu erreichen (sog. Vollbremsung, BVerfG). Konkrete Zeitvorgaben sind zu regeln (EGMR). In diesen sind die Treibhausgasemissionen nicht zu erhöhen, sondern kontinuierlich zu reduzieren (EGMR, auch BVerfG).
- (15) Im Ergebnis laufen die vorstehend erläuterten Vorgaben auf ein normatives Verschlechterungs- bzw. Rückschrittsverbot hinaus: Das anspruchsvolle Ziel der Treibhausgasneutralität ist bis spätestens zum Jahr 2050 nicht nur mit Blick auf das Wissen um planetare Belastungsgrenzen politisch überzeugend, sondern auch rechtlich kaum veränderbar, weil es ausdrücklich durch das rechtliche Mehrebenensystem, konkret das Pariser Klimaschutzabkommen, die daran anknüpfende Rechtsprechung des EGMR und des Bundesverfassungsgerichts sowie das supranationale Europarecht vorgegeben ist. Gleichwohl sind mit Blick auf das gesetzgeberische Schutzkonzept neue wissenschaftliche Erkenntnisse und der technische Fortschritt immer wieder neu zu berücksichtigen. Im Falle seiner Aktualisierung hat das Schutzkonzept jedoch immer einen vergleichbar geeigneten und wirksamen alternativen Pfad zur Treibhausgasneutralität, der die Freiheit über die Zeit gerecht verteilt, zu gewährleisten (Unionsrecht, im Ansatz BVerfG und EGMR).

