

**INTEGRATIVES UMWELTRECHT DER EU
UND VORHABENZULASSUNG IN
DEUTSCHLAND**

Integratives Umweltrecht der EU und Vorhabenzulassung in Deutschland

BE-120

Wien, Mai 1998

Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie



Autor:

Erich Schäfer

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber: Umweltbundesamt, Spittelauer Lände 5, A-1090 Wien
Eigenvervielfältigung

© Umweltbundesamt, Wien, 1998
Alle Rechte vorbehalten (all rights reserved)
ISBN 3-85457-447-9

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort

Seminarbericht

I. Programm

II. Resümee

1. Wende in der Umweltpolitik als Ausgangsposition

1.1. Wende in der Umweltpolitik auf der Ebene der EG12

1.2. Die Wende in der Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland.....14

2. Zäsur in der Umweltpolitik

2.1. Neue Rechtsvorschriften15

2.2. Eigenverantwortung und EMAS-Verordnung15

2.3. Deregulierung16

2.4. Das integrative Konzept der IVU (IPPC)-Richtlinie 96/61/EG17

3. Der Erfolg der bisherigen Beschleunigungs- bzw. Deregulierungsmaßnahmen in Deutschland

3.1. Aus der Sicht der Unternehmer20

3.2. Aus der Sicht der Zulassungsbehörde21

4. Das Konzept der Vorhabengenehmigung (Anlagenzulassung) nach dem Entwurf des deutschen Umweltgesetzbuches

4.1. Gesamtkodifikation des deutschen Umweltrechtes	22
4.2. UGB und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts	22
4.3. Der integrative Ansatz des EU-Rechts im Entwurf des UGB	24
4.4. Relativierung des Vorsorgeprinzips	25
4.5. Energieeinsatz und vorsorglicher Drittschutz	26

5. Schlußfolgerungen

III. Die einzelnen Vorträge

Ehren, P.:	Erfahrungen mit dem neuen Anlagenzulassungsrecht und Auswirkungen der Beschleunigungsgesetze – aus der Sicht der Zulassungsbehörde	29
Meyer, J.P.:	Erfahrungen mit dem neuen Anlagenzulassungsrecht und Auswirkungen der Beschleunigungsgesetze – aus der Sicht der Industrie.....	36
Dürkop, J.:	Aktueller Diskussionsstand im Immissionsschutzrecht über anzeigebedürftige Anlagen	45
Salomon, N.:	Aktueller Diskussionsstand zur Änderung der Emissionserklärungsverordnung	50
Sellner, D.:	Das Konzept der Vorhabengenehmigung (Anlagenzulassung) nach dem UGB-Entwurf der Sachverständigenkommission	52
Römer, R.:	Die künftige Vorhabengenehmigung aus der Perspektive der Industrie	59

Wasielewski, A.: Vorhabengenehmigung im Lichte der Umsetzung der IVU-RL	65
Wasielewski, A.: Überlegungen zur Rahmenrichtlinie Luftqualität.....	69

Vorwort

Seit Jahren wird in Österreich über eine grundlegende Reform des Immissionschutzrechts und ein einheitliches Anlagenrecht diskutiert (Entschließung des Nationalrates E 121-NR/XVIII. GP vom 24. September 1994). Eine von Univ. Prof. Dr. Raschauer und seinem Team erarbeitete Studie erbrachte im Jänner 1996 den Entwurf eines „Umwelt-Anlagen-Gesetzes“. Studie und Gesetzentwurf wurden vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie dem Nationalrat zugeleitet (III-27 der Beilage zu dem Sten. Prot. des Nationalrates XX.GP). Das Umweltbundesamt gab dazu im September 1996 eine ausführliche Stellungnahme ab (Bericht UBA-BE-061).

Schon im Juni 1996 hatten die Länder einen gemeinsamen Vorschlag zur Vereinfachung und zur Vereinheitlichung des Anlagenrechts des Bundes vorgelegt.

Am 30. September 1997 wurde das Immissionsschutzgesetz – Luft, IG-L, BGBl Nr. 115/1997 kundgemacht. Mit diesem Gesetz sollen in der Luftreinhaltepolitik vor allem langfristige, vorsorgende, gebietsbezogene und planerische Maßnahmen ermöglicht werden.

Die Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG vom 24. 9. 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, die bis 31. Oktober 1999 zu erfolgen hat, steht noch aus.

Inzwischen geht die Diskussion über Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, über Verfahrens- und Entscheidungskonzentration im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit, der Arbeitsplatzbeschaffung und der Standortsicherung weiter. Dazu kommen noch die auch diesbezüglich wichtigen Reformen der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Verwaltungsverfahrensgesetze sowie die Bundesstaatsreform. Auch das Umweltbundesamt wird vom Willen zur Reform erfaßt und in Übereinstimmung mit dem Budgetprogramm der Bundesregierung im Zuge einer Neuordnung der Umweltkontrolle, die weiterhin dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie obliegen soll, aus der Bundesverwaltung ausgegliedert.

Einige dieser Reformbestrebungen sind in einen – vorwiegend ökonomisch motivierten – internationalen Trend eingebettet oder gehen direkt von der Europäischen Union aus. Daher weisen auch die umweltpolitischen Diskussionen in Deutschland und Österreich eine große Ähnlichkeit auf. Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurde damit begonnen, einen Prozeß der Vereinfachung und Beschleunigung der Zulassung wirtschaftlicher Vorhaben einzuleiten. Doch begnügt man sich in Deutschland nicht mit punktuellen Änderungen des bestehenden Bundes-Immissionsschutzgesetzes und anderer umweltrelevanter Gesetze.

Seit 1990 wird mit hohem wissenschaftlichen Aufwand an einer Kodifikation des gesamten deutschen Umweltrechts gearbeitet. Das große Vorhaben, ein „Umweltgesetzbuch“ in Kraft zu setzen, wird mit der Schaffung des Bürgerlichen Gesetzbuches vor rund hundert Jahren verglichen. Kürzlich wurde der Entwurf dieses UGB, der samt Erläuterungen 1725 Druckseiten umfaßt, veröffentlicht (Duncker u. Humblot, Berlin 1998).

Aktuelle Bedeutung hat der Entwurf sehr bald dadurch erlangt, daß man mit dem Vorziehen von Teilen der Gesamtkodifikation des deutschen Umweltrechts, mit einem ersten Buch zum Umweltgesetzbuch, die Umsetzung des medienübergreifenden, integrativen Ansatzes der IVU-Richtlinie 96/61/EG bewerkstelligen will. Noch in dieser Legislaturperiode soll ein Gesetzesentwurf vom Bundeskabinett verabschiedet und dem Bundesrat zugeleitet werden.

Der vorliegende Bericht befaßt sich angesichts dieses Hintergrunds vor allem mit folgenden Schwerpunkten:

- Wende in der Umweltpolitik
- Erfolg der Beschleunigungs- bzw. Deregulierungsmaßnahmen
- Integrativer, medienübergreifender Ansatz der IVU-Richtlinie 96/61/EG und Umsetzungserfordernisse
- Umweltgesetzbuch und Umsetzungsdiskussion in Deutschland.

Der Bericht beruht auf den Ergebnissen eines Seminars, das im Rahmen der UTECH Berlin am 19. Februar 1998 stattgefunden hat. Die Vorträge werden gekürzt wiedergegeben. Das vorangestellte Resümee ist aus der Sicht des Berichterstatters verfaßt und bringt dessen subjektive Einstellung zum Ausdruck, die sich nicht mit den Ansichten des Umweltbundesamtes decken muß.

Das Umweltbundesamt will mit diesem Bericht vor allem seine Mitarbeiter informieren, darüber hinaus aber auch anderen mit einschlägigen Arbeiten befaßten Interessenten einen weiterführenden Behelf zur Verfügung stellen. Damit schließen wir an den Bericht zum Thema „Integratives Umweltrecht“ an, der im November 1997 unter IB-569 erschienen ist.

Dr. Wolfgang Struwe

BERICHT
über das Seminar
AKTUELLE FRAGEN DER ANLAGENZULASSUNG
im Rahmen der UTECH Berlin 1998
am 19. Februar 1998

I. PROGRAMM

1. Eröffnung durch den Leiter des Seminars Dipl.-Ing. Siegfried Kalmbach, Umweltbundesamt Berlin
2. Einführung: Dipl.-Ing. Jürgen Schmölling, Umweltbundesamt Berlin
3. Erfahrungen mit dem neuen Anlagenzulassungsrecht und Auswirkungen der Beschleunigungsgesetze:

a) aus der Sicht der Zulassungsbehörde:

Dipl.Kam. Peter Ehren, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin

b) aus der Sicht der Industrie:

Dr. Ing. Jörg-Peter Meyer, Henkel KGaA, Düsseldorf

4. Aktueller Diskussionsstand im Immissionsschutzrecht

- anzeigebedürftige Anlagen
- Emissionserklärungsverordnung:

Dipl.-Ing. Jürgen Dürkop

Dr. Norbert Salomon,

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn

5. Das Umweltgesetzbuch (UGB)

- a) Das Konzept der Vorhabengenehmigung (Anlagenzulassung) nach dem UGB-Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission:

Dr. Dieter Sellner, Rechtsanwalt

- b) Die künftige Vorhabengenehmigung aus der Perspektive der Industrie:

Dr. Rainer Römer, BASF AG, Ludwigshafen

6. Neue Vorschriften der Europäischen Union

- a) Vorhabengenehmigung im Lichte der Umsetzung der IVU-Richtlinie:

MR Dr. Andreas Wasielewski, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung, Potsdam

- b) Überlegungen zur Umsetzung der Rahmenrichtlinie Luftqualität:

MR Dr. Andreas Wasielewski, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung, Potsdam

II. RESÜMEE DES BERICHTERSTATTERS

1. Wende in der Umweltpolitik als Ausgangsposition

1.1. Die Wende in der Umweltpolitik auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft

Einen erklärten „Wendepunkt für die Gemeinschaft“ stellt das Fünfte Umweltaktionsprogramm dar. Die Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (93/C 138/01) hat ein neues umweltpolitisches Konzept entwickelt, das sich von dem früherer Aktionsprogramme für Umwelt wesentlich unterscheidet.

Der Begriff „dauerhaft und umweltgerecht“ beschreibt eine Politik oder Strategie, die „auf stetige wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgerichtet ist, ohne daß die Umwelt und die Ressourcen, von denen jede menschliche Aktivität abhängt, geschädigt werden“. Im Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Bericht) wurde eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung definiert als „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart einlöst, ohne die Fähigkeit der künftigen Generationen, ihre Bedürfnisse zu erfüllen, zu beeinträchtigen“.

Die neue Strategie zielt insbesondere darauf ab, Veränderungen im Verhalten der Gesellschaft dadurch zu erreichen, daß alle Bereiche der Gesellschaft auf optimale Weise im Geiste einer gemeinsamen Verantwortung eingebunden werden; dies umfaßt Behörden, staatliche und private Unternehmen sowie jeden einzelnen (als Bürger und Verbraucher).

Bisher basierte der Umweltschutz im wesentlichen auf dem Erlaß von Rechtsvorschriften (hierarchisches Konzept). Die neue Strategie verfolgt ein partizipatorisches Konzept.

Rechtliche Instrumente sollen (nur noch) eingesetzt werden:

- zur Festlegung der Grundvoraussetzungen für den Schutz von Gesundheit und Umwelt,
- insbesondere in Gefahrensituationen,
- zur Einhaltung umfassender internationaler Verpflichtungen und
- zur Schaffung gemeinschaftsweiter Normen und Regelungen, die zur Erhaltung der Integrität des Binnenmarktes erforderlich sind.

Von rechtlichen Vorsorgemaßnahmen (rechtsverbindliche Emissionsbegrenzung nach den besten verfügbaren Techniken auf Gemeinschaftsebene) ist in diesem Zusammenhang nicht die Rede, wohl aber von:

- marktorientierten Instrumenten zur Förderung einer verantwortungsbewußten Nutzung natürlicher Ressourcen und zur Vermeidung von Umweltverschmutzung und Abfällen durch Internalisierung externer Umweltkosten (durch die Anwendung ökonomischer und steuerlicher Anreize) und von
- finanziellen Hilfen.

Gemäß dem EWG-Vertrag (Artikel 130r) und dem Ziel einer dauerhaften Entwicklung soll die Umweltfrage in alle anderen Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden. *

*Anmerkung: Wenig Aufmerksamkeit wird in der Öffentlichkeit dem Art. 130 u Abs. 3 EG-V geschenkt. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nachzukommen und die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen zu berücksichtigen. Dieser Bestimmung könnte z.B. auch in bezug auf das umstrittene OECD-Investitionsschutzabkommen MAI (Multilateral Agreement on Investment) oder hinsichtlich ähnlicher Abkommen mit gleichen oder ähnlichen Zielsetzungen eine Bedeutung zukommen, die unmittelbaren Einfluß auf europäisches und nationales Umweltrecht hat.

Auf der Grundlage dieses Fünften Umweltaktionsprogramms hat die Umweltpolitik der Gemeinschaft getrennten Konzepten, „die lediglich der isolierten Verminderung der Emissionen in Luft, Wasser oder Boden dienen“, eine klare Absage erteilt, weil sie dazu führen können, „daß die Verschmutzung von einem Umweltmedium auf ein anderes verlagert wird, anstatt die Umwelt insgesamt zu schützen“ (Erwägung Nr. 7 der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).

1.2. Die Wende in der Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Anders als die Wende in der Umweltpolitik der EG wird die Wende in der Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland nicht offiziell als solche bezeichnet. Sie ist aber deutlich wahrzunehmen. Eingeleitet wurde sie nach der Vereinigung der BRD und der DDR mit den Deregulierungsbestrebungen des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 24. April 1993 (BGBl I S 466) und fortgesetzt mit dem Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9. Oktober 1996 (BGBl I S 1498).

Die Debatte über eine Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren im Trend des Strebens nach einem „schlanken Staat“ hat die von der deutschen Bundesregierung dafür eingesetzte Sachverständigenkommission zu der Feststellung veranlaßt, daß nur eine Kodifikation des Umweltrechts, die den Leitmaximen des „schlanken“ Staates Rechnung trägt, „Deregulierung und Harmonisierung aus einem Guß“ zu leisten vermag. Eine kodifikatorische Integration, Vereinfachung und Harmonisierung des Umweltrechts, an der seit Anfang der 90er Jahre in Deutschland gearbeitet wird, soll sohin wesentliche Impulse für eine Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren im Dienst der Investitionserleichterung und Sicherung des wirtschaftlichen Standortes geben.

2. Zäsur in der Umweltpolitik

2.1. Neue Rechtsvorschriften

Auf Gemeinschaftsebene wurde mit dem Fünften Umweltaktionsprogramm vom 1. Februar 1993 eine Zäsur in der Umweltpolitik vorbereitet und eingeleitet, die inzwischen mit der Erlassung und Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung sowie mit der Verabschiedung und dem Inkrafttreten von zwei neuen medienübergreifenden, integrativen Richtlinien eingetreten ist:

1. Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl.Nr. L 257/26;
2. Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

2.2. Eigenverantwortung und EMAS-Verordnung

Die Verordnung 1836/93/EWG über das sogenannte Öko-Audit (nach der engl. Abkürzung auch EMAS-Verordnung genannt) geht vor allem von folgender Erwägung aus: „ Die Industrie trägt Eigenverantwortung für die Bewältigung der Umweltfolgen ihrer Tätigkeiten und sollte daher in diesem Bereich zu einem aktiven Konzept kommen“.

2.3. Deregulierung

Dieser Gedanke der Eigenverantwortung gegenüber der traditionellen „Verantwortung des Staates für die Risiken der Technik“ (zum Schutz seiner Bevölkerung) findet sich auch als Grundlage für moderne Deregulierungsbestrebungen. Vor allem in Deutschland erwartet man sich von einer Beteiligung am Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung Ausnahmeregelungen oder Vollzugserleichterungen in dem mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbundenen Umweltschutz der staatlichen Rechtsordnung. Diesen – manchmal wohl übertriebenen – Erwartungen stellen sich allerdings mehrere Hindernisse entgegen; vor allem folgende:

1. Die Zuverlässigkeit der Umwelterklärung hinsichtlich der Einhaltung aller Umweltvorschriften und die Wirksamkeit der Validierung durch den vom Unternehmen bestellten unabhängigen Gutachter können zumindest im Einzelfall umstritten sein und entziehen sich einer behördlichen Überprüfung.
2. Die behördliche Genehmigung (Zulassung) eines Vorhabens bezieht sich ebenso wie die Überwachung des Betriebes in der Regel auf eine Anlage. Das Öko-Audit ist aber standortbezogen und die geplante Reform sieht einen Unternehmensbezug vor.
3. Mit Ausnahme von Deutschland, Österreich und Schweden tritt die Eintragung nach dem EMAS-System gegenüber der ISO-Zertifizierung zunehmend in den Hintergrund.

Die EMAS-Verordnung ist an sich unmittelbar anwendbar, doch hat sie den Mitgliedstaaten wesentliche Angelegenheiten (Zulassung der Gutachter, Eintragung der geprüften Standorte) zur ausführenden Regelung überlassen.

Sowohl in Deutschland als auch in Österreich ist die begleitende Regelung in Kraft getreten und inzwischen wurden mit Stichtag 1.10.1997 in Deutschland 836 und in Österreich 83 Standorte registriert. Das ist zwar ein beachtlicher Erfolg des neuen

Instruments der Eigenverantwortung, doch gemessen an der Zahl der genehmigten Betriebsanlagen fallen diese Zahlen nicht ins Gewicht.

Dementsprechend können letztlich auch aus diesem Grund Deregulierungsmaßnahmen kaum auf die Beteiligung am Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung gestützt werden. So hat auch der für das Anlagenzulassungsrecht in Berlin zuständige Beamte Peter Ehren in seinem Vortrag berichtet, daß ein Änderungsgenehmigungsverfahren für einen Betrieb, der am Öko-Audit teilnimmt, in Berlin bisher nicht durchgeführt wurde.

Von der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung geht keine Veranlassung zur Deregulierung und schon gar nicht ein „Druck“ aus, der die Mitgliedstaaten zu Deregulierungsmaßnahmen zwingen würde.

Aber auch die Richtlinien 96/61/EG vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und 97/11/EG vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung zwingen die Mitgliedstaaten nicht zu Deregulierungsmaßnahmen.

Wohl aber sind diese beiden Richtlinien dem Konzept der medienübergreifenden (und damit oft auch kompetenzübergreifenden) integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung verpflichtet.

2.4. Das integrative Konzept der IVU (IPPC)-Richtlinie 96/61/EG

Diesem integrativen Konzept, mit dem das Ziel verfolgt wird, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, liegen offensichtlich zwei verschiedene Motive zugrunde.

Einerseits wird damit eine lediglich isolierte Verminderung der Emissionen in Luft, Wasser und Boden und eine Verlagerung von einem Umweltmedium auf ein anderes vermieden und andererseits soll die zur Wahrnehmung des integrativen Ansatzes erforderliche Verfahrenskonzentration eine Vereinfachung und Beschleunigung der Zulassung von wirtschaftlichen Vorhaben bewirken.

Einerseits wird durch ein integratives konzentriertes Verfahren die Gefahr der Behinderung oder Verzögerung der Verwirklichung eines wirtschaftliches Vorhabens wegen einer auf bloß ein Medium (Luft, Wasser oder Boden) beschränkten negativen Umweltauswirkung gemindert. Andererseits wird aber auch die Möglichkeit der Geltendmachung von Verletzungen subjektiver Rechte, die sich auf ein Medium beschränken, reduziert; und so mindert die integrative Verfahrenskonzentration den Drittschutz.

Aber auch materiellrechtliche Konsequenzen dieses integrativen Konzepts sind nicht auszuschließen. Ein integratives Umweltrecht mit dem Ziel, je nach den örtlichen Erfordernissen die Umwelt (nur) in ihrer Gesamtheit zu schützen, und mit der Notwendigkeit der Berücksichtigung von Verlagerungen und Wechselwirkungen unter Einbeziehung der Energieeffizienz, könnte nämlich zu einem Verzicht auf technische Sekundärmaßnahmen (end of pipe-Technologie) führen. Und das könnte eine Schwächung der Anwendung des Vorsorgeprinzips durch Emissionsbegrenzung nach den besten verfügbaren Techniken (Stand der Technik) bedeuten. Hier liegt das Konfliktpotential zwischen dem Immissionsschutz nach dem bisherigen deutschen und österreichischen Recht einerseits und dem EU-Recht der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltschutz andererseits.

Auch eine Überbetonung von Problemlösungen auf lokaler Ebene könnte die Anwendung des Vorsorgeprinzips (Art 130 r Abs. 2 EG-V) gefährden. In Art. 9 Abs. 4 der IVU(IPPC)-Richtlinie 96/61 wird zwar verlangt, daß bei der Festlegung der Emissionsgrenzwerte („hiebei“) die technische Beschaffenheit der betreffenden Anlage, ihr geographischer Standort und die jeweiligen örtlichen Bedingungen „zu berücksichti-

gen sind“, doch ändert das nichts dran, daß gemäß Artikel 3 „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen, insbesondere durch den Einsatz der besten verfügbaren Techniken“ zu treffen sind.* Die Emissionsgrenzwerte sind gemäß Art. 9 Abs. 4 „auf die besten verfügbaren Techniken zu stützen“.

Allerdings gelten per definitionem nur solche Techniken als „verfügbar“, die in einem Maßstab entwickelt sind, der unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses die Anwendung unter in dem betreffenden industriellen Sektor wirtschaftlich und technisch vertretbaren Verhältnissen ermöglicht.

Als „beste“ Techniken gelten nur solche Techniken, „die am wirksamsten zur Erreichung eines allgemeinen hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt sind“. Überdies verlangt Artikel 2 der Richtlinie 96/61/EG, daß bei der Festlegung der besten verfügbaren Techniken die in Anhang IV aufgeführten 12 Punkte besonders zu berücksichtigen sind. Unter diesen 12 Punkten befindet sich insbesondere die schon erwähnte „Energieeffizienz“.

Während einerseits die Meinung vertreten wird, diese Richtlinienbestimmungen könnten nichts daran ändern, daß es nur medienbezogene Emissionsgrenzwerte gibt, vertreten andere die Ansicht, die IVU-Richtlinie 96/61/EG definiere eine „medienübergreifende beste verfügbare Technik“ gehe also von einem „medienübergreifenden Emissionsbegriff“ (Wasielewski) aus und verlange damit auch einen medienübergreifenden Emissionsgrenzwert.

Das integrative Konzept, das Eingang in das EU-Recht gefunden hat, orientiert sich an dem britischen Modell der Best Practicable Environmental Option, ist aber mit diesem nicht identisch.

*Anmerkung: Die Vorsorgepflicht nach dem Stand der Technik ist standortunabhängig. Die Berücksichtigung des geographischen Standortes und der örtlichen Umweltbedingungen bei der Festlegung der Emissionsgrenzwerte ist ein Systembruch und ein Relikt der „escape Klausel“ in Art. 9 Abs. 3 des Vorschlags der Kommission vom 30.9.1993, der wegen seiner „Vorsorgefeindlichkeit“ heftige und berechtigte Kritik auslöste (ähnlich Dolde).

Eine Konkretisierung des integrativen Ansatzes wurde auch bei der Veranstaltung, über die hier berichtet wird, nicht gefunden. Meist sieht man darin nur eine Verfahrensvorgabe und allenfalls wird auf die Bemühungen hingewiesen, in den BAT-Handbüchern, die in Sevilla mit einem Zeithorizont von 4 – 5 Jahren erarbeitet werden, eine technische Konkretisierung zu finden.

Gemeinschaftliche Emissionsgrenzwerte sollen gemäß Art. 18 der Richtlinie 96/61 „auf Vorschlag der Kommission“ vom Rat nur dann festgelegt werden, wenn sich „herausgestellt hat, daß die Gemeinschaft tätig werden muß.“

Dementsprechend herrschte bei der Veranstaltung auch Unsicherheit über den Inhalt und die Dringlichkeit des Umsetzungsbedarfs, der sich aus der Richtlinie 96/61/EG ergibt.

Aus der Perspektive der Industrie trat der Vortragende R. Römer dafür ein, für die von der IVU-Richtlinie geforderte Genehmigung eine einheitliche Definition des Standes der Technik zu verwenden, die dem Regelungsgehalt von § 7a Abs. 5 des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) entspricht. Diese Definition entspreche der IVU-Richtlinie zu BAT und berücksichtige insbesondere auch wirtschaftliche Aspekte im Sinne der Verhältnismäßigkeit. Im Anschluß daran führte Römer wörtlich aus: „Wichtig ist dies auch im Hinblick auf eine Harmonisierung innerhalb der EU. Es geht nicht an, daß mittelfristig in Europa mit hohem personellem und zeitlichem Aufwand Handbücher zu BAT in Sevilla entstehen, die eine andere Definition des Standes der Technik haben als nationale Festlegungen hierzu“.

3. Der Erfolg der bisherigen Beschleunigungs- bzw. Deregulierungsmaßnahmen in Deutschland

3.1. Aus der Sicht der Unternehmer

Generell wurde zwar anerkannt, daß das novellierte Zulassungsrecht in vielen Punkten verfahrensbeschleunigend wirken kann. Doch wurde geklagt, daß sich in der Praxis die mit dem Gesetz angestrebten Beschleunigungspotentiale leicht ins Gegen-

teil umkehren können. Das sei häufig dann der Fall, wenn die Behörde aufgrund der Anzeige schließlich doch auf Genehmigungsbedürftigkeit erkenne oder wenn Anlagenänderungen auch nach anderen Gesetzen abzuwickeln sind und wenn die immissionsschutzrechtliche Relevanz vorab nicht eindeutig zu klären war. In vielen Fällen würden die Neuregelungen wegen der Probleme, die in der Praxis mit Einstufungen, Umfang der Unterlagen, anzeigebedürftigen Änderungen oder Änderungen, die ohne Anzeige vorgenommen werden können, „noch nicht die vom Gesetzgeber gewollte Vereinfachungs- und Deregulierungswirkung“ entfalten.

3.2. Aus der Sicht einer Zulassungsbehörde

- Die Zahl der Änderungsgenehmigungen ist stark zurückgegangen.
- Bei Änderungsgenehmigungsverfahren wird (in Berlin) praktisch keine Öffentlichkeitsbeteiligung mehr durchgeführt.
- Die Zulassung des vorzeitigen Beginns hat die Verwirklichung der Vorhaben und damit die Projektlaufzeit in vielen Fällen beschleunigt.
- die Anzeige hat sich als ein praktikables Instrument erwiesen, um weniger bedeutsame und die Umwelt nicht belastende Änderungen kurzfristig durchführen zu können.
- Die Genehmigungsverfahren selbst sind nicht schneller, aber weniger geworden.

4. Das Konzept der Vorhabengenehmigung (Anlagenzulassung) nach dem Entwurf des deutschen Umweltgesetzbuches (UGB)

4.1. Gesamtkodifikation des deutschen Umweltrechts

Die Zusammenfassung des Umweltrechts zielt auf ein großes Werk, das mit der Schaffung des Bürgerlichen Gesetzbuches vor rund hundert Jahren verglichen wird.

Aktuelle Bedeutung hat der kürzlich (1998) veröffentlichte Entwurf vor allem dadurch erhalten, daß mit dem Vorziehen eines ersten Buches zum Umweltgesetzbuch nach dem Willen der deutschen Bundesregierung die IVU(IPPC)-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden soll.

Folgende Kodifikationsprinzipien werden für die Vorhabengenehmigung angeführt:

- Vorsichtige Weiterentwicklung; Wiedererkennbarkeit des geltenden Rechts
- Harmonisierung
- Vereinfachung
- Verfahrensbeschleunigung
- Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Grundpflichten und Genehmigungsvoraussetzungen
- Fortentwicklung des Drittschutzes
- Medienübergreifende und integrierte Prüfung
- Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben.

4.2. UGB und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts

Als Schwerpunkte für die Umsetzungsdiskussion werden genannt:

1. Vorhabengenehmigung des UGB und Gemeinschaftsrecht
2. Grundpflichten – Basis der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen
3. Integrationskonzept des § 83 Abs. 2

4. Wichtige Begriffe

- a) Stand der Technik
- b) Gefahrenabwehr, Risikovorsorge.

Die Grundpflichten als Basis der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen finden sich einerseits im Allgemeinen Teil des Umweltgesetzbuches (§ 83) und andererseits für

- Bodenschutz
- Gewässerschutz
- Immissionsschutz
- Kernenergie
- Strahlenschutz
- Leitungsanlagen
- Gentechnik und
- Abfallrecht

im Besonderen Teil des Umweltgesetzbuches.

Inhalt und Umfang der im Allgemeinen Teil (§ 83) festgelegten Pflichten richten sich gemäß § 83 Abs 3 im einzelnen nach den für Vorhaben und seine Auswirkungen auf die Umwelt geltenden umweltrechtlichen Vorschriften.

Die Vorhabengenehmigung ist gemäß § 84 Abs 1 zu erteilen, wenn

1. sichergestellt ist, daß die für das Vorhaben geltenden Grundpflichten erfüllt werden,
2. die jeweiligen sonstigen Voraussetzungen für die Erteilung der Vorhabengenehmigung nach den umweltrechtlichen Vorschriften erfüllt sind und
3. andere für das Vorhaben geltende öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.

4.3. Der integrative Ansatz des EU-Rechts im Entwurf des UGB

Ungeachtet der wortreichen und komplizierten Definition der „besten verfügbaren Techniken“ in der Richtlinie 96/61/EG, die schon per definitionem die Anwendbarkeit der besten verfügbaren Techniken einschränkt, definiert der Entwurf des Umweltgesetzbuches im § 2 Nr. 9 „Stand der Technik“ wie folgt:

„der Entwicklungsstand wirksamer und fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, die praktisch geeignet erscheinen, die Naturgüter und sonstige Ressourcen zu schonen oder nachteilige Einwirkungen auf die Schutzgüter dieses Gesetzbuches zu verhindern und, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern; bei der Bestimmung des Standes der Technik ist insbesondere zu berücksichtigen, welche vergleichbaren Techniken in jüngster Zeit erfolgreich erprobt worden sind und ob der Aufwand außer Verhältnis zu den Zwecken des § 1 steht“.

Anders als im geltenden Bundes-Immissionsschutzgesetz aber auch anders als in der Richtlinie 96/61/EG wird sohin der Stand der Technik nicht emissions-, sondern ausschließlich immissionsbezogen definiert. Das ist schon angesichts der Funktion des Standes der Technik als Maßstab für das Ausmaß der Emissionsbegrenzung unverständlich und wäre wohl auch im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht nicht vertretbar.

„Emissionen“ sind nach dem Entwurf des UGB:

„ in die Umwelt austretende Stoffe, insbesondere solche, die zur Verunreinigung des Bodens und des Wassers sowie zu Luftverunreinigungen führen können, und andere Erscheinungen wie Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme und Strahlen am Ort ihres Austritts oder ihrer Verursachung“.

Darauf müßte sich die Minderung nach dem Stand der Technik beziehen.

Das Integrationsprinzip wird im UGB besonders durch § 80 Abs 1, § 83 Abs 2 und § 84 Abs 3 umgesetzt.

Gemäß § 80 Abs 1 wird durch die Vorhabengenehmigung „einheitlich und medienübergreifend“ über die Zulassung von Vorhaben entschieden.

Die für das Vorhaben geltenden Grundpflichten und die Anforderungen an die Zulässigkeit von Eingriffen sind gemäß § 83 Abs 2 so zu erfüllen, daß unter Berücksichtigung aller Belastungspfade und der Wechselwirkungen zwischen Umweltgütern die Maßnahmen getroffen werden, die die Umwelt in ihrer Gesamtheit möglichst wenig belasten. Kriterien für die Anwendung dieser Bestimmung sollen erst auf dem Verordnungsweg bestimmt werden.

Abgesehen von der mißglückten Definition des Standes der Technik im § 2 und abgesehen davon, daß das schwierige Problem der Berücksichtigung aller Belastungspfade und der Wechselwirkungen nicht dadurch gelöst werden kann, daß man es ohne nähere Determinierung auf den Verordnungsweg verschiebt, sind die bisher zitierten Bestimmungen des UGB – gemessen an der geltenden Rechtslage – eher moderat.

4.4. Relativierung des Vorsorgeprinzips

Bedenklich sind die Neuerungen aber vor allem in bezug auf das Vorsorgeprinzip, das durch die Bestimmung des § 84 Abs 3 UGB, wesentlich geschwächt wird. Sie lautet:

„(3) Auf Antrag des Vorhabenträgers kann in der Vorhabengenehmigung von der Einhaltung einzelner Grenzwerte zur Vorsorge gegen Risiken abgesehen werden, wenn daraus unter Berücksichtigung des Einsatzes von Ressourcen und Energie Vorteile für die Umwelt in ihrer Gesamtheit erwachsen, die die Nachteile nach Einschätzung der Behörde eindeutig und erheblich überwiegen“.

Diese Bestimmung würde bei ihrem Inkrafttreten in Frage stellen, ob die in Deutschland erreichten Vorsorgestandards, die vorwiegend auf Emissionsgrenzwerten in untergesetzlichen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsvorschriften beruhen, angesichts des Legalitätsprinzips aufrechtzuerhalten wären.

4.5 Energieeinsatz und vorsorglicher Drittschutz

Die im Sinne der einschlägigen Umweltpolitik der EU vorgenommene Einbeziehung der Berücksichtigung des Einsatzes von Ressourcen und Energie könnte sich für den Immissionsschutz und insbesondere für den Drittschutz als besonders nachteilig erweisen. Sie könnte nämlich zu einer Abwägung zwischen den für Sekundärmaßnahmen (z.B. für Abgasreinigungsanlagen, die dem Stand der Technik entsprechen) erforderlichen zusätzlichen Bedarf an Ressourcen und Energie einerseits und den Vorteilen für die Umwelt „in ihrer Gesamtheit“ andererseits führen. Die Vorteile des Einsatzes von Reinigungsanlagen für die im Wirkungsbereich der Anlage unmittelbar Betroffenen (Drittschutz) könnten dabei vernachlässigt werden, wenn dadurch die Vorteile für die Umwelt in ihrer Gesamtheit überwiegen. Im Extremfall unterbliebe die Vorschreibung von Reinigungsanlagen in Deutschland vor Ort mit der Begründung, daß die dafür erforderliche Energiegewinnung anderenorts nachteilige Auswirkungen hätte, die größer wären als die Vorteile für die Nachbarn der Anlage.

5. Schlußfolgerungen

Zusammenfassend kann in Übereinstimmung mit einer ähnlichen Schlußfolgerung im Vortrag von Wasielewski über die Vorhabengenehmigung im Lichte der Umsetzung der IVU-RL gesagt werden, daß die praktische Handhabbarkeit der geforderten Integration im konkreten Zulassungsverfahren noch nicht bewältigt ist.

Die im § 83 Abs 1 UGB vorgesehenen Grundpflichten sehen zwar auch die Pflicht vor, „gegen Risiken für die Umwelt oder den Menschen Vorsorge zu treffen“, doch eine Bezugnahme auf den „Stand der Technik“ oder die „besten verfügbaren Techniken“ unterbleibt. Die Erläuterungen des UGB verweisen diesbezüglich auf die entsprechenden Regelungen des Besonderen Teils und auf noch zu erlassende Rechtsverordnungen.

Doch nicht nur das Fehlen der Forderung nach Einhaltung des herkömmlichen Maßstabes für die Emissionsbegrenzung in den Grundpflichten des § 83 gibt unter dem

Aspekt des Vorsorgeprinzips (Art 130 r Abs 2 EG-V) Anlaß zur Besorgnis. Dazu kommt noch die schon erwähnte eigenwillige Definition des Standes der Technik im § 2, die gar keinen Emissionsbezug mehr aufweist.

Allerdings findet sich im UGB dazu eine bemerkenswerte Antinomie. Im Zwölften Kapitel, Zweiter Abschnitt: Anlagenbezogener Immissionsschutz, enthält § 422 über „Grundpflichten bei Errichtung und Betrieb“ die Bestimmung, daß für genehmigungspflichtige Anlagen die Grundpflichten des § 83 Abs 1 u.a. mit der Maßgabe gelten, daß

„2. Vorsorge gegen Risiken, die durch Immissionen verursacht werden können, getroffen wird, insbesondere durch Einhaltung von Grenz- oder Richtwerten nach den umweltrechtlichen Vorschriften sowie durch Maßnahmen, welche die Emissionen nach dem Stand der Technik unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auch unterhalb von Grenz- und Richtwerten so gering wie möglich halten.“

Zwar wird auch in dieser Bestimmung die Vorsorge – abweichend von Grundsatz der Vorsorge gemäß Artikel 130r Abs 2 EG-V – primär nicht auf den „Ursprung“ der Umweltbeeinträchtigung, nicht auf die „Emission“, sondern auf das „Risiko“ der „Immissionen“ bezogen, doch immerhin wird – anders als im Allgemeinen Teil des UGB – wenigstens auch unterhalb der Grenzen eines solchen Risikos (Belastungsgrenzen) eine vorsorgende Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik verlangt.

Man kann sich allerdings des Eindrucks der Widersprüchlichkeit des UGB-Entwurfes bei dem Versuch der Umsetzung des integrativen Ansatzes der IVU-Richtlinie nicht erwehren. Sind solche Widersprüche Resultat von Mehrheitsentscheidungen nach Abstimmungen unter den Autoren des Gesetzesentwurfes?

Oder will der Entwurf das Kunststück zustandebringen, Rechtsgrundlagen für medienübergreifende Emissionsgrenzwerte zu schaffen, die unter Berücksichtigung des Energieeinsatzes und unter Vermeidung von Sekundärmaßnahmen (end of pipe-Technologien) vorsorgend ein hohes Schutzniveau für die Umwelt in ihrer Gesamt-

heit bewirken? Soll dazu die an sich unverständliche immissionsbezogene Definition des Standes der Technik im § 2 dienen? *

Oder soll die vorsorgende Minderung der Emissionen nach dem Stand der Technik künftig unterbleiben, wenn sie nicht notwendig ist, um „Naturgüter und sonstige Ressourcen zu schonen oder nachteilige Einwirkungen auf die Schutzgüter des UGB“ zu verhindern bzw. zu vermindern? Dafür spräche nicht nur § 2 Nr. 9 sondern vor allem § 84 Abs. 3 UGB.

Entspräche eine Vorsorge, wie sie im § 2 Nr. 9 im Zusammenhalt mit § 83 Abs 1 Nr. 2 und § 422 UGB umschrieben ist, nämlich eine Vorsorge gegen „Risiken“ und keine Vorsorge gegen den „Ursprung“ von Umweltbeeinträchtigungen überhaupt dem Vorsorgeprinzip des Artikels 130r Abs 2 EG-V ?

Vorsorgeprinzip und Drittschutz geraten unter Berufung auf das europäische Umweltrecht durch gutgemeinte Neuerungen (Integration und Deregulierung) zunehmend in Gefahr. Es gilt diese Gefahren rechtzeitig zu erkennen und abzuwehren, um die Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts vor Fehlentwicklungen zu schützen.

Ein Blick über die Grenzen kann dabei einen hohen wissenschaftlichen Aufwand und interessante rechtspolitische Lösungen für Fragen der Umsetzung und Anwendung gemeinschaftlichen Umweltrechts entdecken aber auch Zweifel an manchen Lösungsansätzen nähren.

* Anmerkung: In Diskussionen gewinnt man manchmal den Eindruck, daß die Diskutanten nicht vom selben Begriffsverständnis ausgehen. Die Entwicklungsreihe von Umweltauswirkungen: Ursprung oder Quelle, Emission oder Ausstoß, Transmission oder Ausbreitung, Immission oder Einwirkung, Auswirkung als Resultat der Einwirkung, also der Immission, scheint in ihrer Logik nicht Allgemeingut zu sein. Sonst dürften Emissionen nicht mit Auswirkungen verwechselt werden.

III. DIE EINZELNEN VORTRÄGE

Ehren, P.

Erfahrungen mit dem neuen Anlagenzulassungsrecht und Auswirkungen der Beschleunigungsgesetze – aus der Sicht der Zulassungsbehörde

1. Änderungen

- a) des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (im Kraft seit dem 15.10.96)
- b) der 9. BImSchV (in Kraft seit dem 15.10.96)
- c) der 4. BImSchV (in Kraft seit dem 1.2.97)

2. Änderungen des BImSchG

Die folgende Übersicht über die Veränderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes wurde den schriftlichen Unterlagen zum späteren Vortrag von Dipl.-Ing. Peter Meyer entnommen und zum besseren Verständnis der Ausführungen von Dipl.Kam. Peter Ehren hier vorgezogen, weil dessen Ausführungen die Kenntnis der Änderungen der Bundes-Immissionsschutzgesetzes schon voraussetzen.

2.1 Bedeutsame Veränderungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) durch das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung

Paragraph des BImSchG	Regelungen bis zum 14.10.1996	Neue Regelungen seit dem 15.10.1996
§ 6 Abs. 2	-	Genehmigung auch für Mehrzweck- und Vielstoffanlagen möglich (Rahmengenehmigung).
§ 12 Abs. 2b	-	Mitteilungspflicht für andere Stoffe im Falle § 6 Abs. 2.
§ 12 Abs. 2a i.V. mit § 7 Abs. 1 der 9.BImSchV	-	Entscheidung unter Vorbehalt nachträglicher Auflagen. Nachreichen von Unterlagen im gestreckten Genehmigungsverfahren.
§ 8a	Zulassung des vorzeitigen Beginns gem. § 15a nur für wesent-	Zulassung des vorzeitigen Beginns: (Errichtung und Probetrieb) auch für Neugenehmigungen, Voraus-

	liche Änderungen, Voraussetzung: öffentliches Interesse.	setzung: berechtigtes Interesse des Antragstellers.
§ 15	Genehmigung wesentlicher Änderungen: Die wesentliche Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebes einer genehmigungsbedürftigen Anlage bedarf der Genehmigung.	Anzeige von Änderungen: Die Änderungen der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebes einer genehmigungsbedürftigen Anlage ist der Behörde mindestens einen Monat, bevor mit der Änderung begonnen werden soll, schriftlich anzuzeigen, wenn sich die Änderung auf die Schutzgüter auswirken kann. Innerhalb eines Monats wird darüber entschieden, ob die Änderung wesentlich ist und der Genehmigung bedarf. Falls keine Genehmigungspflicht besteht, entfällt auch die Konzentrationswirkung des § 13.
§ 16 Abs. 1	Mitteilungspflicht: „Unwesentliche“ Änderungen müssen der Behörde nach Ablauf von jeweils zwei Jahren mitgeteilt werden.	Genehmigung von wesentlichen Änderungen genehmigungsbedürftiger Anlagen: Die Möglichkeit der Mitteilung nach Durchführung „unwesentlicher“ Änderungen besteht nicht mehr. „Unwesentliche“ Änderungen, die sich auf die Schutzgüter auswirken können, bedürfen der Anzeige gem. § 15 Abs. 1. Änderungen, die nachteilige Auswirkungen hervorrufen können, die nicht „offensichtlich gering“ sind und die für die Prüfung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 erheblich sein können, bedürfen als wesentliche Änderungen der Genehmigung gemäß § 16 Abs. 1.
§ 16 Abs. 4	-	Der Vorhabensträger kann eine Genehmigung einer lediglich anzeigepflichtigen Änderung beantragen. Die Genehmigung wird dann im vereinfachten Verfahren erteilt.
§ 16 Abs. 5	-	Einer Genehmigung bedarf es nicht, wenn eine genehmigte Anlage oder Teile einer genehmigten Anlage im Rahmen der erteilten Genehmigung ersetzt oder ausgetauscht werden.
§ 27	Alle zwei Jahre muß die Emissionserklärung erstellt werden.	Alle vier Jahre muß die Emissionserklärung erstellt werden.

3. Erläuterungen aus der Praxis zu den Änderungen des BImSchG

3.1. Mehrzweck- und Vielstoffanlagen §§ 6 und 12 Abs. 2b

Bedeutung gering, die Notwendigkeit umfangreiche Unterlagen vorzulegen, führt zur Zurückhaltung der Betreiber bei der Anwendung.

3.2. Zulassung des vorzeitigen Beginns (§ 8a)

a) Vorzeitige Errichtung bei Neuanlagen und Anlagenänderungen

Wird in 15 – 30% der Verfahren nach Branchen unterschiedlich genutzt; vor allem bei kleineren Maßnahmen oder bei Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach Durchführung des Erörterungstermins.

b) Vorzeitiger Betrieb nur bei Anlagenänderungen

Bedeutung gering

3.3. Änderung von genehmigungsbedürftigen Anlagen (§§ 15, 16, 17)

a) Anzeigeverfahren (§ 15)

- Auswirkungen auf die Schutzgüter; Unterlagen nach § 10; Bearbeitungsverfahren und –frist (1 Monat)

Im Regelfall besteht zwischen Betreiber und Behörde Einvernehmen über das Anzeigeverfahren, Rechtssicherheit für beide Seiten, kurze Entscheidungszeiträume.

- Keine Anzeige, wenn Änderung ohne Auswirkung auf die Schutzgüter (Mitteilung nach § 16 (alt) entfällt).

In der Regel wurde in Beratungsgesprächen einvernehmlich geklärt, ob eine Anzeige erforderlich ist. Soweit der Betreiber ohne eine solche Be-

ratung auf eine Anzeige verzichtet hat und die Änderung bei der nächsten Überwachung festgestellt wurde, traten keine rechtlichen Probleme auf. Allerdings wird es für die Genehmigungsbehörde schwieriger, den Überblick zu behalten, wenn die Zahl derartiger Abweichungen im Laufe der Jahre zunimmt.

- Stilllegungsanzeige nach § 15 Abs. 3

Die Anzahl derartiger Anzeigen hat in Berlin zugenommen, Probleme mit den Betreibern gab es nicht.

b) Wesentliche Änderungen (§ 16)

- Genehmigungsbedürftigkeit (§ 16 Abs. 1)

Über die Genehmigungsbedürftigkeit von wesentlichen Änderungen gab es kaum Meinungsverschiedenheiten mit den Betreibern. Die Zahl der Änderungsgenehmigungen ist etwa um 50% zurückgegangen. § 16 Abs. 1 Satz 2 (nachteilige Auswirkungen sind offensichtlich gering) war nur in wenigen Fällen einschlägig.

- Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 16 Abs. 2)

Legt man in Übereinstimmung mit dem LAI den Begriff „erhebliche nachteilige Auswirkungen“ in Anlehnung an das UVP-Recht aus, so wird die Schwelle für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Änderungsgenehmigungen in bedeutendem Umfang angehoben. Für Berlin hat dies zur Konsequenz, daß praktisch keine Öffentlichkeitsbeteiligung bei Änderungsgenehmigungsverfahren mehr durchgeführt wird; Ausnahme: eine nach Spalte 2 genehmigungsbedürftige Anlage wird um eine nach Spalte 1 genehmigungsbedürftige Anlage im Wege der Änderung ergänzt, die in bedeutendem Umfang zusätzliche Umweltbelastungen mit sich bringt.

- Genehmigung statt Anzeige (§ 16 Abs. 4)

Von dieser Möglichkeit wird etwa in 5% der Fälle Gebrauch gemacht; für manche Betreiber ist dies der Regelfall.

- „Neu“ für „Alt“ genehmigungsfrei (§ 16 Abs. 5)

Keine Probleme

- Anordnung nach § 17 Abs. 1

Eine nachträgliche Anordnung nach § 17 Abs. 1 Satz 1 im Zusammenhang mit einer vorher angezeigten Anlagenänderung wurde bisher nicht erforderlich.

3.4. Vereinfachte Klage nach § 14a

Antragsteller – nicht Dritter – kann Klage erheben, wenn nicht innerhalb von 3 Monaten über den Widerspruch entschieden wird.

Bisher kein Anwendungsfall.

4. Erläuterungen aus der Praxis zur 9. BImSchV

4.1. Prüfung der Antragsunterlagen

- Teilnahme am Öko-Audit (§ 4 Abs. 1)
- Regelfrist 1 Monat (§ 7 Abs. 1)
- Vorgezogene Teilprüfungen (§ 7 Abs. 1)

Ein Änderungsgenehmigungsverfahren für einen Betrieb, der am Öko-Audit teilnimmt, wurde in Berlin bisher nicht durchgeführt; die „Berücksichtigungsklausel“ ist auch eher unbestimmt. Die Regelfrist von einem Monat und vorgezogene Teilprüfungen waren auch schon vor der Verankerung in der Verordnung in Berlin behördliche Praxis.

4.2. Beteiligungsverfahren der Behörden

- Fristversäumnis durch die beteiligte Behörde (§ 11)
- Gestreckte Genehmigungsverfahren (§ 12 Abs. 2a BImSchG)
- Stellungnahmen der Behörden bis zum Erörterungstermin (§ 20 Abs. 1)

Die Möglichkeit der gestreckten Genehmigungsverfahren wurde insbesondere bei wasserrechtlichen und naturschutzrechtlichen Auflagen genutzt. Die beiden anderen Regelungen haben kaum zu praktischen Änderungen geführt.

5. Erläuterungen aus der Praxis zur 4. BImSchV

5.1. Inhalt im Überblick

- Freistellung von Forschungs- und Entwicklungsanlagen
- Begriffe und Mengenschwellen in der Tierhaltung
- Anpassung an das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

Die Freistellung von Forschungs- und Entwicklungsanlagen führte dazu, daß ganze Standorte aus der Genehmigungspflicht entlassen wurden. Die Regelungen im Bereich der Tierhaltung sind für Berlin ohne Bedeutung. Die Anpassung an das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hat zahlreiche Fragen aufgeworfen, die z.T. bis heute nicht geklärt sind.

5.2. Änderung des Abschnitts 8

- Einheitlicher Abfallbegriff
- Begriffe und Regelungen der 4. BImSchV mit Bezug zum Abfallrecht
 - Besonders überwachungsbedürftige Abfälle
 - Überwachungsbedürftige Abfälle

- Rückgewinnung von Stoffen durch Sortieren aus Abfällen
 - Beseitigung von Stoffen
 - Abbruchmaterial, verunreinigter Boden, Autowracks, Erdaushub
- Spezielle Anlage im Sinne von § 2 Abs. 2
- Übergangssituation bis 31.12.1998
- Besonders überwachungsbedürftige Abfälle bis 31.12.98: Abfallbestimmungsverordnung
ab 1.1.99: Bestimmungsverordnung besonders überwachungsbedürftiger Abfälle,
 - überwachungsbedürftige Abfälle,
Abfälle zur Beseitigung,
Abfälle zur Verwertung gemäß Bestimmungsverordnung,
überwachungsbedürftiger Abfälle zur Verwertung

6. Fazit

- *Die Zulassung des vorzeitigen Beginns hat die Verwirklichung der Vorhaben und damit die Projektlaufzeit in vielen Fällen beschleunigt.*
- *Die Anzeige hat sich als ein praktikables Instrument erwiesen, um weniger bedeutsame und die Umwelt nicht belastende Änderungen kurzfristig durchführen zu können.*
- *Die Genehmigungsverfahren selbst sind nicht schneller, aber weniger geworden.*

Meyer, J.P.:

Erfahrungen mit dem neuen Anlagenzulassungsrecht und Auswirkungen der Beschleunigungsgesetze – aus der Sicht der Industrie

1. Ausgangssituation und frühere Praxis

Die am 15. Oktober 1996 in Kraft getretenen Novellierungen des Immissionsschutz- und des Verwaltungsverfahrenrechts hat sehr unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Diese gingen von positiven Stellungnahmen hinsichtlich der „... Sicherung des Standortes Bundesrepublik Deutschland ...“ über kritischere Einwände wie „... erheblicher Abbau der Umweltstandards ...“ bis hin zu reinen Unmutsäußerungen wie „... Tohuwabohu wie beim Turmbau zu Babel ...“.

Die Genehmigungszeiträume waren, besonders auch im internationalen Vergleich zu lang. Daher haben wir (Henkel KGaA) bereits vor der Novellierung des Immissionsschutzrechts im Rahmen unseres Genehmigungsmanagements Maßnahmen zur Vereinfachung der Genehmigungsanträge, zur Verkürzung der Laufzeit und zur wirksamen Umsetzung der Genehmigungsbescheide vereinbart:

- Eingehende Erörterung des Änderungsgegenstandes mit dem Betreiber
- Erörterung der Genehmigungssituation und genehmigungsrechtliche Einstufung des Vorhabens, ggf. in Abstimmung mit der Behörde
- Interne Antragskonferenz mit den Fachabteilungen/Terminabsprache und –verfolgung
- Festgelegte Strukturierung und sorgfältige Bearbeitung des Antrages und der beizufügenden Unterlagen
- Konzentration auf den Antragsgegenstand

- Verringerung der Antragsunterlagen auf das erforderliche Mindestmaß
- Behördenkonferenz frühzeitig vor Abgabe des Antrages/Jour Fixe mit der Bauaufsicht
- Nach Einreichen des Antrages intensive Begleitung bei den Genehmigungs- und Fachbehörden
- Erörterung des Bescheides und ggf. weitere rechtliche Maßnahmen unter Einbeziehung der Rechtsabteilung
- EDV-gestützte Umsetzung des Genehmigungsbescheides und Überführung in die Anlagenkontrolle gemäß §§ 54/58b BImSchG; Vervollständigung der Dokumentation.

Mit diesem 10-Punkte-Konzept verfolgten und erreichten wir bereits in 1995 das Ziel, die Regellaufzeit von Änderungsgenehmigungsanträgen von zuvor teilweise mehr als einem Jahr auf etwa 6 Monate, in Einzelfällen auch deutlich darunter, zu verkürzen.

Unterhalb der Genehmigungspflicht nutzen wir das Instrument der nachträglichen Mitteilung nach § 16 BImSchG a.F.

2. Rechtliche Einstufung von Anlagenänderungen nach der Novellierung

Dem Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen stehen aufgrund der letzten Novelle des BImSchG bei Anlagenänderungen folgende Varianten zur Verfügung:

Genehmigungsrechtliche Varianten bei Anlagenänderungen
--

- Nicht anzeigenbedürftige Änderungen
- Anzeigenbedürftige Änderungen (§ 15 BImSchG)
- Änderungen, für die auf freiwilliger Basis Genehmigungsanträge gestellt werden (§ 16 Abs. 4 BImSchG)
- Genehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 16 Abs. 2 BImSchG)
- Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 16 Abs. 1 Satz 1 BImSchG)

3. Die neuen Vorschriften in der betrieblichen Praxis

Wie sieht nun die Zulassungspraxis aus Sicht der Industrie 16 Monate nach Inkrafttreten der Gesetzesnovellen aus? Haben sich die Deregulierungsbestrebungen in vereinfachten und beschleunigt abzuwickelnden Verfahren niedergeschlagen?

Die richtige und angemessene Einstufung, ganz besonders durch die erforderliche Abwägung der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe, die es im übrigen auch nach altem Recht gab, ist schwierig.

Bei kleineren Änderungen der genehmigungsbedürftigen Anlage, wie z.B. Austausch oder Versetzungen von Aggregaten, geringfügigen Änderungen der Betriebsweise im Rahmen der Genehmigung oder bei der Einführung umweltentlastender Maßnahmen stellt sich dem Anlagenbetreiber die Frage, ob diese ohne Anzeige oder gar Genehmigung vorgenommen werden dürfen, ob er also diese geplanten Maßnahmen im Rahmen seiner Betreiberverantwortung unverzüglich umsetzen kann. Nach unseren bisherigen Erfahrungen wird die Schwelle zum Anzeigeverfahren zu niedrig gelegt, so daß die erforderliche eigenverantwortliche Flexibilität des Betreibers sehr eingeengt wird.

Erfreulich konkret äußerte sich die Überwachungsbehörde hingegen zum Tatbestand des im Bereich der chemischen Industrie häufiger vorkommenden Behälter austausches. Ganz im Sinne des § 16 Abs. 5 BImSchG wurde unabhängig von baurechtlichen Erfordernissen auf Freistellung vom Genehmigungs- und Anzeigeverfahren abgestellt, wenn die folgenden Randbedingungen eingehalten werden:

- keine Eignungsfeststellung
- keine nennenswerte Volumenveränderung
- gleiche Geometrie
- gleiche Inhaltsstoffe
- gleicher Standort
- anderer Werkstoff nur mit Eignungsnachweis.

Im Anzeigeverfahren hat die zuständige Behörde zu überprüfen, ob eine Genehmigungsbedürftigkeit besteht. Der Ablauf im Dialog mit der Behörde stellt sich i.d.R. wie folgt dar:

ANZEIGE im REGELFALL

Gegenstand
Änderungen der Lage der Beschaffenheit oder des Betriebes der BImSchG-Anlage

Absprache mit Überwachungsbehörde:
<ul style="list-style-type: none"> - Auswirkungen gem. § 1 BImSchG? - Betreiberpflichten? - Anzeige nach § 15 (1) BImSchG - Unterlagen

Ergebnis:
Vorhaben <u>nicht</u> genehmigungsbedürftig i.S. § 16 BImSchG

Umsetzung des Anzeigegegenstandes nach einem Monat
--

Nach bisherigen Erfahrungen wird das Anzeigeverfahren im Vollzug bei einzelnen Behörden durch ein Übermaß an beizufügenden Unterlagen zu stark belastet. So wurden in Einzelfällen genehmigungsantragsgemäße Unterlagen – z.B. lage- und höhenrichtiges RI-Fließbild, Bauentwurfszeichnungen oder die topographische Karte – angefordert. Vom Grundsatz her ist von der zuständigen Behörde jedoch allein die evtl. Genehmigungsbedürftigkeit, nicht jedoch die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens zu überprüfen.

Die mit dem Gesetz angestrebten Beschleunigungspotentiale können sich leicht ins Gegenteil verlegen. Dies ist häufig dann der Fall, wenn die Behörde aufgrund der Anzeige auf Genehmigungsbedürftigkeit erkennt, oder wenn Änderungen nach anderen Gesetzen, insbesondere nach Baurecht, abgewickelt werden und die immissionsschutzrechtliche Relevanz vorab nicht eindeutig zu klären war. Zu Verzögerungen im baurechtlichen Verfahren kommt es allein schon dadurch, daß die Behörde vor Erteilung der Baugenehmigung die Stellungnahme der Umweltbehörde im Anzeigeverfahren bezüglich einer evtl. immissionsschutzrechtlichen Genehmigung abzuwarten hat. Der Baubehörde fehlt wegen der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG die Kompetenz zur Durchführung eigenständiger Genehmigungsverfahren. Auch von dort her wird häufig nicht zu Unrecht angeraten, freiwillig eine Genehmigung entsprechend § 16 Abs. 4 BImSchG zu beantragen, wenn andere Genehmigungen oder Erlaubnisse für die vorgesehene Änderung erforderlich sind. Die Praxis zeigt also, daß auch der behördliche Vollzug der neuen Vorschriften in vielen Fällen nicht einfacher geworden ist.

4. Bewertung des Gesetzes

Die Intention des Gesetzgebers lag, dem Namen der Novelle entsprechend, in der Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren, um der Industrie ohne Einbußen bei den materiellen Umweltstandards zu schnellerer Umsetzung von Investitionsvorhaben und zu größerer Flexibilität zu verhelfen. Dies bedeutet auch, daß bei Zweifelsfragen bezüglich der Auslegung der §§ 15 und 16 BImSchG die Vereinfachung und Beschleunigung den Ausschlag geben

soll. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß dieses im Vollzug nicht immer so gesehen und umgesetzt wird. So ist aus heutiger Sicht folgendes Resümee zu ziehen:

4.1. Nicht anzeigenbedürftige Änderungen

- Die Abgrenzung zur Anzeige ist unscharf und geprägt durch Unsicherheit bei der Beurteilung umweltrelevanter Auswirkungen. Hier sollten, gemessen an den praktischen Erfahrungen, Bagatellschwellen konkretisiert werden oder im Einzelfall im Dialog mit der Überwachungsbehörde festgelegt werden. Der Anlagenbetreiber soll bei geringfügigen Änderungen handlungsfähig bleiben.
- Da die frühere Mitteilungspflicht nicht wesentlicher Abweichungen gem. § 16 BImSchG a.F. ersatzlos gestrichen wurde, sollte im Prinzip i.S. einer Deregulierung die Anzeigepflicht erst oberhalb der früheren Mitteilungspflicht beginnen.
- In jeder Hinsicht umweltverbessernde Maßnahmen sollten nicht anzeigebedürftig sein.

4.2. Anzeigeverfahren

- Das Anzeigeverfahren ist ein eigenständiges Vorabprüfungsverfahren mit dem einzigen Ziel, die etwaige Genehmigungsbedürftigkeit eines Vorhabens zu prüfen.
- Beim Anzeigeverfahren entfällt die Konzentrationswirkung i.S. § 13 BImSchG; deshalb u.U. Verzögerungen, wenn andere Genehmigungen oder Erlaubnisse eingeholt werden müssen.
- Die Abgrenzung zur Genehmigung ergibt sich gem. § 16 Abs. 1 aus dem Tatbestand offensichtlich geringfügiger nachteiliger Auswirkungen durch die Änderungsmaßnahme. Insofern ist diese Schwelle durch vernünftige Beurteilungskriterien i.S. des Beschleunigungs- und Vereinfachungsgedankens festzulegen.

- Umweltverbessernde Anlagenänderungen sind nach heutiger Rechtslage i.d.R. anzeigepflichtig. Hier sollte die Befreiung von der Anzeigepflicht angestrebt werden.
- Schutzvorkehrungen zur Emissionsminderung sollen entsprechend den Erläuterungen des LAI zur BImSchG-Novelle bei der Auswirkungsbetrachtung i.S. § 16 Abs. 1 unberücksichtigt bleiben. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum deren Wirksamkeit nur im Genehmigungsverfahren und nicht auch im Anzeigeverfahren geprüft werden kann. Insbesondere bei der heute üblichen integrierten Umwelttechnik ist die Wirksamkeit von die Schutzvorkehrungen gar nicht mehr isoliert zu beurteilen.
- Das Anzeigeverfahren sollte im behördlichen Vollzug nicht durch ein Übermaß an beizufügenden Unterlagen belastet werden.
- Die heute von vielen Unternehmen bereitwillig angenommenen Umweltauditorien finden zu wenig Resonanz hinsichtlich Deregulierung und Erleichterung im Anzeige- und Genehmigungsverfahren. Hier könnte beispielsweise eine flexiblere Auslegung der Abgrenzungskriterien insbesondere zugunsten der Änderungen ohne Anzeigenerfordernis oder ein verminderter Unterlagenumfang für die Anzeige zur weiteren Steigerung der Motivation auditierter Betreiber beitragen.

4.3. Genehmigungsverfahren

- Der Ablauf und die anzustrebende Verkürzung der Laufzeit von Genehmigungsverfahren wird nach unseren Erfahrungen in der Praxis weniger von den gesetzlichen Vorgaben, sondern vielmehr durch ein flexibles Management und durch übersichtliches Handeln bei den Behörden und bei der Industrie geprägt.
- Die durch die Gesetzesnovelle vorgenommenen Änderungen im Genehmigungsverfahren sind weniger einschneidend als die im Anzeigenbereich.

- Die in § 16 Abs. 3 BImSchG vorgegebenen Entscheidungsfristen von drei bzw. von sechs Monaten für Verfahren ohne bzw. mit Öffentlichkeitsbeteiligung sind i.S. der gewünschten Beschleunigungswirkung zu begrüßen. Über § 10 Abs. 6a BImSchG sind jedoch Einschränkungen bei besonders schwierigen Prüfungen oder aus dem Antragsteller zuzurechnenden Gründen, wie z.B. dem Nachreichen von Unterlagen, vorgesehen.
- Eine sinnvolle Ergänzung zur Erhöhung der Rechtssicherheit stellt die Option auf das vereinfachte Genehmigungsverfahren für sonst anzeigebedürftige Änderungen auf freiwilliger Basis dar. Neben der Erhöhung der Rechtssicherheit kann die Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG hier auch Beschleunigungspotentiale entfalten.
- Ebenso zu begrüßen ist, daß der Austausch von Anlagen oder Teilen davon gemäß § 16 Abs. 5 BImSchG nicht genehmigungs- und, wie der LAI betont, auch nicht anzeigepflichtig ist.
- Die Zulassung des vorzeitigen Beginns für wesentliche Änderungen und jetzt auch für die Neuerrichtung von Anlagen gem. § 8a BImSchG hat sich in der Praxis als nützliches Instrument erwiesen, den Investor auch bei Verzögerungen im Genehmigungsverfahren handlungsfähig zu stellen. Es ist zu beachten, daß die mit dem Bescheid auf Zulassung des vorzeitigen Beginns erlassenen Nebenbestimmungen Genehmigungsbestandteile der Anlage sind.
- Der Abwägungsprozeß bei der Frage der Öffentlichkeitsbeteiligung in § 16 Abs. 2 BImSchG stellt wiederum auf eine vernunftstragende Interpretation des unbestimmten Begriffes „... erheblich nachteilige Auswirkungen ...“ ab. Immerhin läßt der Gesetzgeber die Saldierung der Nachteile gegenüber den Vorteilen und auch die Berücksichtigung von Schutzvorkehrungen zu, so daß tendenziell die Öffentlichkeitsbeteiligung eher die Ausnahme bleiben soll. *

*Anmerkung des Berichterstatters: Die Zurückdrängung der Öffentlichkeitsbeteiligung könnte zu einer unerwünschten Verlagerung von Streitigkeiten auf den Zivilrechtsweg führen. Tendenzuell wird durch das Umweltrecht der EG die Öffentlichkeitsbeteiligung eher begünstigt.

5. Resümee

Das novellierte Zulassungsrecht kann in vielen Punkten verfahrensbeschleunigend wirken, wenn die Spielräume im Vollzug vernünftig genutzt werden. Die vielen Probleme mit Einstufungen, Unterlagenmaß u.ä. behindern noch die Entfaltung der vom Gesetzgeber gewollten Vereinfachungs- und Deregulierungswirkung. Erforderlich scheint ein effizientes Projektmanagement bei Behörde und Industrie zu sein, das in der Lage ist, die genehmigungsrechtlichen Weichenstellungen in jedem Einzelfall verantwortungsbewußt, kooperativ und zügig voranzubringen.

Dürkop, J.:

Aktueller Diskussionsstand im Immissionsschutzrecht über anzeigebedürftige Anlagen

1. Deregulierung im Anlagenzulassungsrecht

Nach der mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz im Jahr 1993 erfolgten Deregulierung im Anlagenzulassungsrecht nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), die u.a. die Regelfrist für die Entscheidung über den Genehmigungsantrag und den Wegfall der abfallrechtlichen Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen (außer Deponien) unter ausschließlichem immissionsschutzrechtlichem Genehmigungserfordernis beinhaltete, hat die Bundesregierung mit dem Kabinettsbeschluss vom 29. Juni 1995 zu den Vorschlägen der sog. „Schlichterkommission“ weitere Deregulierungsmaßnahmen eingeleitet, die letztlich zum Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9. Oktober 1996 führten.

2. Wahlrecht des Vorhabenträgers

Ein Schwerpunkt der Novellierung des BImSchG 1996 ist die fast vollständige Neugestaltung des Änderungsgenehmigungsverfahrens und der Mitteilungspflichten nach §§ 15 und 16 BImSchG. Eine weitere wesentliche Deregulierungsmaßnahme ist das nach § 23 Abs. 1a –neu- BImSchG eingeräumte Wahlrecht des Vorhabenträgers zwischen einem genehmigungsersetzenden Anzeigeverfahren und dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für nach einer Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Satz 1 BImSchG bestimmte anzeigebedürftige Anlagen.

Für diese anzeigedürftigen Anlagen ist auf Antrag des Trägers des Vorhabens ein Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung nach § 4 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 BImSchG durchzuführen.

3. Grundsätze für das genehmigungsersetzende Anzeigeverfahren

Die in einer Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 1 BImSchG bestimmten anzeigedürftigen Anlagen sind grundsätzlich nicht genehmigungsbedürftige Anlagen; sie unterscheiden sich von den sonstigen nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen durch die mögliche Genehmigung nach Wahl und die mit diesem Wahlrecht verbundenen Rechtsfolgen.

Die zukünftige Anlageliste der geplanten Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen soll bestimmte Anlagenarten bzw. solche mit bestimmten Leistungsgrenzen und Anlagengrößen enthalten, die aus bisherigen Spalte 2 – Anlagen des Anhangs der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) zu überführen sind, soweit diese für das Anzeigeverfahren geeignet sind. Mit Ausnahme bestimmter Anlagenarten im Abschnitt 8 des Anhanges der 4. BImSchV, wo aus EG-rechtlichen Gründen immissionsschutzrechtlich genehmigungsfreie Abfallentsorgungsanlagen den anzeigebedürftigen Anlagen zuzuordnen sind, bleiben derzeit nicht genehmigungsbedürftige Anlagen unberührt.

Für die zukünftig anzeigebedürftigen Anlagen sollen die bisher geltenden Umweltschutzstandards beibehalten werden.

4. Vorbereitung der Verordnung über anzeigebedürftige Anlagen

Für die Anlageliste und teilweise auch für die besonderen Regelungen zur Begrenzung der Emissionen wurden Vorschläge unterbreitet, die noch einer sorgfältigen Prüfung und auch einer Fortentwicklung bedürfen.

5. Anzeigeeerfordernis und Liste der anzeigebedürftigen Anlagen

Das Anzeigeeerfordernis für bestimmte nicht genehmigungsbedürftige Anlagen – die anzeigebedürftigen Anlagen – besteht nur für die im Anhang 1 genannten Anlagen.

Analog zu § 1 Abs. 6 der 4. BImSchV bedürfen ebenso anzeigebedürftige Anlagen, soweit sie der Forschung, Entwicklung oder Erprobung neuer Einsatzstoffe, Brennstoffe, Erzeugnisse oder Verfahren im Labor- und Technikumsmaßstab dienen, keiner Anzeige.

6. Betreiberpflichten und bestimmte materielle Anforderungen

Anzeigebedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, daß

1. schädliche Umwelteinwirkungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können,
2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung und
3. Abfälle vermieden werden, es sei denn, sie werden ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder, soweit Vermeidung und Verwertung technisch nicht möglich oder unzumutbar sind, ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt.

Die Vorsorgepflicht soll durch bestimmte Anforderungen zur Begrenzung der Emissionen und zu Emissionsmessungen konkretisiert werden. Diese besonderen Regelungen für bestimmte Anlagenarten des Anhangs 1 sind einzuhaltende Mindestanforderungen und sollen in Form einer übersichtlichen Zusammenstellung als Anhang 2 der Verordnung festgelegt werden.

Bei der Festlegung dieser Anforderungen sind insbesondere die für genehmigungsbedürftige Anlagen geltenden Regelungen der TA Luft mit den Empfehlungen zur Konkretisierung von Dynamisierungsklauseln und unter Berücksichtigung der Fortentwicklung des Standes der Technik zu beachten.

Im übrigen hat die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Betreiberpflichten die jeweils maßgeblichen Anforderungen der TA Luft und der TA Lärm entsprechend anzuwenden.

7. Anzeige der Inbetriebnahme und der anzeigedürftigen Änderung

Der Betreiber einer anzeigebedürftigen Anlage hat diese der zuständigen Behörde mindestens einen Monat vor der Inbetriebnahme schriftlich anzuzeigen. Das gilt auch für Änderungen einer anzeigebedürftigen Anlage, die für die Erfüllung von Betreiberpflichten von Bedeutung sein können.

8. Messungen

Die Einhaltung der Anforderungen des Anhangs 2 soll der Betreiber durch Messungen einer nach § 26 BImSchG bekanntgegebenen Stelle drei Jahre nach der Inbetriebnahme und im gleichen Zeitraum regelmäßig wiederkehrend ermitteln lassen. Die Ergebnisse der durchgeführten Messungen sind der zuständigen Behörde vorzulegen.

9. Weitergeltung von erteilten Genehmigungen

Die Entlassung bisheriger Spalte 2 – Anlagen aus der Genehmigungspflicht durch die Überführung als anzeigebdürftige Anlagen ist mit dem Erlöschen der Genehmigung nach § 18 Abs. 2 BImSchG verbunden, wodurch zwangsläufig Teile des bisherigen Bestandschutzes entfallen. Da vielfach ein erhebliches Interesse am Fortbestand eines umfassenden immissionschutzrechtlichen Bestandsschutzes besteht,

soll dieses Anliegen in der Verordnung durch eine spezielle Übergangsvorschrift geregelt werden. Hierzu sind jedoch noch grundsätzliche rechtliche Fragen zu klären.

Salomon, N.:

Aktueller Diskussionsstand zur Änderung der Emissionserklärungsverordnung

Die Emissionserklärungsverordnung (11. BImSchV) fordert von den Betreibern bestimmter nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftiger Anlagen umfangreiche Angaben über deren Emissionsfrachten, Emissionsquellen, den Anlagenbetrieb, die Technik und die in den Anlagen gehandhabten Stoffe. Rechtsgrundlage hierfür ist § 27 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

Wegen der umfangreichen Angaben, die im Rahmen der Emissionserklärung abzugeben sind, wurde die Möglichkeit zur Deregulierung der Emissionserklärungsverordnung geprüft und festgestellt, daß eine fachlich vertretbare Vereinfachung möglich sei.

Im Vermittlungsausschuß des Deutschen Bundestages und Bundesrates konnte jedoch zur inhaltlichen Änderung des § 27 kein Konsens erreicht werden; als Kompromiß zur Vereinfachung wurde das Intervall zur Abgabe der Emissionserklärung von zwei auf vier Jahre verlängert.

Die Verlängerung des Abgabetermins der Emissionserklärung hat jedoch nicht zur Lösung der inhaltlichen Probleme geführt.

- Der § 10 des Umweltstatistikgesetz legt den Mindestumfang der abzugebenden Angaben fest. Die betroffenen Anlagenbetreiber sollen grundsätzlich nur noch verpflichtet werden, Angaben zu machen, die vom Umweltstatistikgesetz her gefordert werden (verkürzte Emissionserklärung).

- Nur wenn eine Anlage in einem Gebiet liegt, für das ein Luftreinhalteplan aufgestellt wird, soll der Betreiber entsprechend umfangreichere Angaben abgeben. Der Umfang dieser ausführlicheren Emissionserklärung soll im Vergleich zur bisherigen Erklärung auf das fachlich notwendige Maß verkleinert werden (vollständige Emissionserklärung).

Die neue vollständige Emissionserklärung (Anhang 2) orientiert sich an der bisherigen Emissionserklärung. Um deren Umfang zu verkleinern, sind zwei wesentliche Änderungen vorgenommen worden:

- Die Angaben zu Anlagenteilen und Nebeneinrichtungen wurden gestrichen.
- Die Angaben zu den gehandhabten Stoffen werden nicht mehr auf die Betriebseinheiten, sondern auf die Anlage bezogen. Als gehandhabte Stoffe sollen künftig nur die Einsatzstoffe, Produkte und Abfälle angegeben werden, aus denen auf die von der Anlage ausgehenden Emissionen geschlossen werden kann.

Als weitere wichtige Erleichterung ist vorgesehen, daß die zuständige Behörde im Einzelfall auf Antrag des Anlagenbetreibers eine Vereinfachung der verkürzten und vollständigen Emissionserklärung zulassen kann.

Sellner, D.:

Das Konzept der Vorhabengenehmigung (Anlagenzulassung) nach dem UGB-Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission

1. Die Entstehung des Umweltgesetzbuches

Der Entwurf eines Umweltgesetzbuches wurde von der „Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ in der Zeit vom Herbst 1992 bis zum Sommer 1997 in zahlreichen Sitzungen erarbeitet und ist kürzlich beim Verlag Duncker u. Humblot, Berlin, erschienen. Das Gesamtwerk umfaßt ca. 1800 Seiten.

Schon in den Jahren 1990 und 1994 hatten zwei aus Universitätsprofessoren bestehende Kommissionen Entwürfe für den Allgemeinen und den Besonderen Teil eines Umweltgesetzbuches vorgelegt, die als Berichte des Umweltbundesamtes im Erich Schmidt-Verlag erschienen waren.

2. Vorhabengenehmigung, Maßnahmen und Überwachung

Im nunmehr vorliegenden Entwurf eines Umweltgesetzbuches sind Struktur und Kernvorschriften der Regelungen zur Vorhabengenehmigung und Maßnahmen in den Kapiteln 3 und 5 enthalten.

3. Die Vorhabengenehmigung

Das Dritte Kapitel des Entwurfes eines Umweltgesetzbuches befaßt sich mit „Vorhaben“.

Durch die „Vorhabengenehmigung“ wird einheitlich und medienübergreifend über die Zulassung von Vorhaben entschieden, die regelmäßig Auswirkungen auf mehrere Umweltgüter haben können.

Die Vorhabengenehmigung wird als gebundene Vorhabengenehmigung, als planerische Vorhabengenehmigung oder als einfache Vorhabengenehmigung erteilt.

In den Genehmigungsverfahren werden die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und den Menschen geprüft. Bei der gebundenen und bei der planerischen Vorhabengenehmigung umfaßt die Prüfung eine Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen einschließlich der Wechselwirkungen zwischen den Umweltgütern (Umweltverträglichkeitsprüfung).

4. Eingreifende Maßnahmen und Überwachung

Das Fünfte Kapitel enthält die „Eingreifenden Maßnahmen und Überwachung“. Die „Eingreifenden Maßnahmen“ werden für „genehmigungsbedürftige Tätigkeiten“ und „nicht genehmigungsbedürftige Tätigkeiten“ differenziert.

5. Kodifikationsprinzipien

Folgende Kodifikationsprinzipien liegen der Vorhabengenehmigung nach dem UGB zugrunde:

- Vorsichtige Weiterentwicklung, Wiedererkennbarkeit des geltenden Rechts
- Harmonisierung
- Vereinfachung
- Verfahrensbeschleunigung
- Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Grundpflichten und Genehmigungsvoraussetzungen
- Fortentwicklung des Drittschutzes
- Medienübergreifende und integrierte Prüfung

- Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben.

6. Schwerpunkte der Umsetzungsdiskussion

Schwerpunkte für die Umsetzungsdiskussion sind:

1. Vorhabengenehmigung des UGB und Gemeinschaftsrecht
2. Grundpflichten – Basis der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen
3. Integrationskonzept des § 83 Abs. 2
4. Wichtige Begriffe
 - a) Stand der Technik
 - b) Gefahrenabwehr, Risikovorsorge

7. Grundpflichten

Die Grundpflichten finden sich im Allgemeinen Teil im § 83 und im Besonderen Teil für

- Bodenschutz (§ 329)
- Gewässerschutz (§ 360)
- Immissionsschutz (§ 422)
- Kernenergie (§ 469)
- Strahlenschutz (§ 494)
- Leitungsanlagen (§ 551)
- Gentechnik (§ 555)
- Abfallrecht (§ 748)

Für Vorhaben gelten gemäß § 83 Abs. 1 UGB folgende Grundpflichten:

1. Gefahren für die Umwelt oder den Menschen dürfen nicht hervorgerufen werden.
2. Gegen Risiken für die Umwelt oder den Menschen ist Vorsorge zu treffen.

3. Es sind die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Störfälle zu verhüten und deren Folgen möglichst zu begrenzen.
4. Mit Ressourcen und Energie ist möglichst sparsam und effizient umzugehen.
5. Abfälle sind vorrangig zu vermeiden, ansonsten umweltschonend zu verwerten oder, soweit dies technisch nicht möglich oder unzumutbar ist, ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu beseitigen.
6. Es ist sicherzustellen, daß von dem Vorhaben nach der Stilllegung keine Risiken oder Gefahren für die Umwelt oder den Menschen ausgehen, verbleibende Abfälle möglichst umweltschonend verwertet und beseitigt werden und, soweit erforderlich und zumutbar, in angemessener Zeit Anlagen abgebaut werden und ein umweltgerechter Zustand des Geländes wiederhergestellt wird.

Das Verhältnis der Grundpflichten nach dem Allgemeinen Teil zu denen des Besonderen Teiles sind im § 83 Abs. 3 geregelt.

8. Genehmigungsvoraussetzungen

Die Genehmigungsvoraussetzungen sind im Allgemeinen Teil (§ 84) grundsätzlich geregelt.

Die Vorhabengenehmigung ist zu erteilen, wenn

1. sichergestellt ist, daß die für das Vorhaben geltenden Grundpflichten erfüllt werden,
2. die jeweiligen sonstigen Voraussetzungen für die Erteilung der Vorhabengenehmigung nach den umweltrechtlichen Vorschriften erfüllt sind und
3. andere für das Vorhaben geltende öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.

Besondere Genehmigungsvoraussetzungen sind formuliert für:

Gewässerschutz (§ 362)

Immissionsschutz (§ 424)

Kernenergierecht (§ 470)

Gentechnik (§ 567).

Gemäß § 424 kann die Genehmigungsbehörde die Erteilung der Genehmigung davon abhängig machen, daß der Betreiber der Anlage für die Erfüllung der Grundpflicht des § 83 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Sicherheit leistet.

9. Drittschutz und Vorsorgegrundsatz

Der Drittschutz ist durch folgenden Satz aus § 83 (Grundpflichten) definiert: „Gegen Risiken für die Umwelt oder den Menschen ist Vorsorge zu treffen.“

Eine „Fortentwicklung des Vorsorgegrundsatzes“ wird in folgender Bestimmung des § 44 gesehen:

„Soweit Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften Grenzwerte zur Vorsorge gegen Risiken festlegen, dienen diese auch dem Schutz Dritter, die von einer Überschreitung der Grenzwerte betroffen sein können.“

10. Anforderungen des Gemeinschaftsrechts

Im Zusammenhang mit der Gestaltung der Vorhabengenehmigung waren insbesondere folgende Anforderungen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen:

- UVP-Richtlinie 85/337/EWG
- UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG
- IVU-Richtlinie 96/61/EG
- Integrationsprinzip/medienübergreifende Prüfung.

11. Integrationsprinzip/medienübergreifende Prüfung

Das Integrationsprinzip wird im UGB besonders durch § 80 Abs. 1, § 83 Abs. 2 und § 84 Abs. 3 umgesetzt.

§ 80 Abs. 1 UGB lautet:

„(1) Durch Vorhabengenehmigung wird einheitlich und medienübergreifend über die Zulassung von Vorhaben entschieden, die regelmäßig Auswirkungen auf mehrere Umweltgüter haben können. Das gilt auch für Vorhaben, die wegen der Vielfalt der berührten Belange planerischer Gestaltung und Abwägung bedürfen und die wegen der regelmäßig vorgesehenen Inanspruchnahme fremder Grundstücke und großflächiger Eingriffe in Natur und Landschaft im öffentlichen Interesse erforderlich sein müssen“.

§ 83 Abs. 2 UGB lautet:

„(2) Die für das Vorhaben geltenden Grundpflichten und die Anforderungen an die Zulässigkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft sind so zu erfüllen, daß unter Berücksichtigung aller Belastungspfade und der Wechselwirkung zwischen Umweltgütern die Maßnahmen getroffen werden, die die Umwelt in ihrer Gesamtheit möglichst wenig belasten. Das für den Umweltschutz zuständige Bundesministerium bestimmt durch Rechtsverordnung Kriterien für die Anwendung von Satz 1“.

§ 84 Abs. 3 UGB lautet:

„(3) Auf Antrag des Vorhabenträgers kann in der Vorhabengenehmigung von der Einhaltung einzelnen Grenzwerte zur Vorsorge gegen Risiken abgesehen werden, wenn daraus unter Berücksichtigung des Einsatzes von Ressourcen und Energie Vorteile für die Umwelt in ihrer Gesamtheit erwachsen, die die Nachteile nach Einschätzung der Behörde eindeutig und erheblich überwiegen“.

12. Genehmigungsverfahren

Die Genehmigungsverfahren nach dem UGB sehen folgende Tendenzen oder Besonderheiten vor:

Vereinheitlichung

Gebundene Vorhabengenehmigung:	§§ 85-98
Besonderheiten für die planerische Vorhabengenehmigung:	§§ 104-108

Einzelheiten:

- Antragskonferenz: § 85
- Präklusion: § 87 Abs. 1 Nr. 3 – Belehrungspflicht erweitert; § 87 Abs. 4 S. 5: Ausdehnung auf zugezogene Personen
- Erörterungstermin: § 88 – stets öffentlich; Vorlage und Offenlage eingegangener Unterlagen
- Interessenausgleich: § 89; Verfahrensmittler
- gestuftes Genehmigungsverfahren: §§ 93 und 94 – Beschränkung der Anzahl von Teilgenehmigungen und Vorbescheiden
- Vorzeitiger Beginn: § 95
- Wesentlich Änderung, Anzeige und Mitteilung: §§ 96, 97
- regelmäßige behördliche Überprüfung: § 98.

Römer, R.:

Die künftige Vorhabensgenehmigung aus der Perspektive der Industrie

I. Allgemeines

Nach einer ersten Wertung des Entwurfes eines Umweltgesetzbuches (UGB) ist aus Sicht der chemischen Industrie kritisch anzumerken, daß die Bestimmungen zu keiner Deregulierung und keiner Erleichterung führen, weder für Unternehmen noch für Behörden, sondern zu Mehraufwand und mehr Staat.

Es ist Absicht des Bundesumweltministeriums, die Umsetzung der IVU- und UVP-Richtlinie über ein erstes Buch zum Umweltgesetzbuch vorzunehmen. Um die kurze, verbleibende Umsetzungszeit optimal zu nutzen, soll ein Gesetzentwurf noch in dieser Legislaturperiode vom Bundeskabinett verabschiedet und dem Bundesrat zugeleitet werden, so daß der Bundestag in der nächsten Legislaturperiode damit befaßt werden kann.

In jedem Fall sind die Umsetzungsfristen für die EG-Richtlinien einzuhalten, denn politisch kann sich die Bundesregierung ein Säumnis gegenüber der EU bei der Umsetzung kaum leisten. Auch können die betroffenen Unternehmen den Risiken von Klagen im Genehmigungsverfahren, die sich unmittelbar auf nicht umgesetztes EG-Recht stützten, nicht ausgesetzt werden.

Die Diskussion um ein erstes Buch zum UGB ist strikt von der über den Sachverständigenentwurf zum UGB zu trennen. Ein erstes unverbindliches Arbeitspapier (sog. Sandler-Entwurf) zum 1. Buch UGB über Vorhabengenehmigung existiert. Dieses Papier ist aus Sicht der chemischen Industrie nicht ausgereift und nicht geeignet für die Umsetzung der IVU-/UVP-Richtlinien.

So sollte schon wegen des engen Zeitrahmens für den Gesetzgeber das Anlagenzulassungsrecht nicht mit „Visionen“, d.h. mit neuen rechtlichen Konzepten, die sich als erhebliche Änderungen zum jetzigen Genehmigungsverfahren darstellen, fortgeschrieben werden, es sei denn, diese Änderungen sind für die Umsetzung der beiden EG-Richtlinien notwendig. Neue Instrumente wie Interessenausgleich, erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung, die Zuverlässigkeitsprüfung des Antragstellers, die Ausweitung der Grundpflichten gegenüber den Vorgaben der IVU-Richtlinie (sparsame und effiziente Energieverwertung, IVU nur effiziente Energieverwertung) und die zwingende Kopplung von gebundener Vorhabengenehmigung und UVP-Pflicht stellen keine Vereinfachung und Erleichterung für die Genehmigungsverfahren dar und sind aus der Umsetzung der EG-Richtlinien nicht gerechtfertigt bzw. zwingend erforderlich. Desweiteren muß auch gesehen werden, daß ein Großteil der Komplexität des deutschen Umweltrechts im untergesetzlichen Regelwerk liegt. Dies wird von den Entwürfen zum UGB wie auch zum 1. Buch UGB überhaupt nicht tangiert.

Die vorliegenden Entwürfe sind lebhaft in einer Tagung in Speyer und an anderer Stelle diskutiert und kritisiert worden.

II. Grundpositionen

II.1. Das integrative Konzept

Kernpunkt der Umsetzung der IVU-Richtlinie ist die sog. integrative Genehmigung, in der zusammenhängend die Auswirkungen eines Vorhabens auf alle Medien (Luft, Wasser und Boden) betrachtet werden sollen. Eine Konkretisierung dieses integrierten Ansatzes ist weder in den EG-Richtlinien noch in den bisherigen Entwürfen zum UGB zu finden. Mit Nachdruck muß auf die Konkretisierungsnotwendigkeit hingewiesen werden, um unnötigen ausufernden Vorstellungen vorzubeugen. So, wie derzeit in den Entwürfen konzipiert, ist eine Ermächtigungsklausel für eine Verordnung, die dann die Kriterien für den integrativen Ansatz festlegt, absolut unzureichend.

Es handelt sich beim integrativen Konzept der IVU-Richtlinie zunächst um eine reine Verfahrensvorgabe und um ein Gebot der integrierten gesamthaften Betrachtung. Ein

daraufgesatteltes Optimierungsgebot im Sinne einer Art ökobilanziellen Optimierung kann aus der EG-Richtlinie nicht hergeleitet werden. In der EG-Richtlinie ist eine weitere Konkretisierung nicht zu finden. Eine technische Konkretisierung wird derzeit in den BAT-Handbüchern mit einem Zeitkonzept von 4 – 5 Jahren in Sevilla erarbeitet.

Von Bedeutung ist auch ein Blick über die Grenzen zu unseren Nachbarn in der EU. Das integrative Konzept orientiert sich an dem britischen Modell der Best Practicable Environmental Option, bei dem Pragmatismus und Praktikabilität stärker im Vordergrund stehen als eine Optimierungspflicht. Auch in Belgien und Frankreich wird aufgrund der EG-Vorgaben kein zusätzlicher Handlungsbedarf im Sinne einer weiteren Optimierung gesehen, sondern zunächst nur ein Gebot zur Verfahrensintegration.

Der integrative Ansatz ist zunächst als Verfahrensintegration zu verstehen, der verlangt, daß nur eine Behörde eine umfassende Genehmigung erteilt. Dies ist eine Frage der Organisation der Behörden. Desweiteren entspricht die bisherige Vorgehensweise über Standards (TA-Luft, Anhänge zur Rahmenabwasserverordnung) im Zusammenhang mit der Geltung der Betreiberpflichten des § 5 BImSchG dem integrativen Ansatz und der Option des Art. 9 Abs. 8 IVU-Richtlinie. Erweitert werden könnte diese Vorgehensweise um eine Option des Antragstellers, von dem Grenzwertekonzept dann abzuweichen und den jeweiligen Einzelfall zu beurteilen, wenn für die Umwelt insgesamt ein hohes Schutzniveau unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit erreicht wird. Dies würde dem Anliegen der Richtlinie, Spielräume bei der Festlegung von Umwelanforderungen im Einzelfall zu gewinnen, entgegenkommen. Unsere geltenden Regelwerke sind lediglich dahingehend zu überprüfen, ob bei ihrer Erarbeitung bereits der Aspekt, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, berücksichtigt wurde.

An dem Charakter der Genehmigung als gebundene Genehmigung sollte aber nichts geändert werden.

II.2. Wesentliche Änderungen

Die Entlastungen aus der BImSchG-Novelle 1996 müssen erhalten bleiben, sonst droht ein Rückschritt und eine Vielzahl von Änderungsverfahren müßten mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden.

II.3. Definition des Standes der Technik

Das geltende Umweltrecht kennt für die Bereiche Luft, Wasser und Boden unterschiedliche Definitionen des Standes der Technik. Es ist sinnvoll, im Rahmen der Definition des Standes der Technik für die von der IVU-Richtlinie geforderte Genehmigung, eine einheitliche Definition zu verwenden, die dem Regelungsgehalt von § 7 a Abs. 5 WHG entsprechen sollte. Diese mit der letzten Novelle des WHG eingeführte Definition entspricht der IVU-Richtlinie zu BAT und berücksichtigt insbesondere auch wirtschaftliche Aspekte im Sinne der Verhältnismäßigkeit.

Wichtig ist dies auch im Hinblick auf eine Harmonisierung innerhalb der EU. Es geht nicht an, daß mittelfristig in Europa mit hohem personellem und zeitlichem Aufwand Handbücher zu BAT in Sevilla entstehen, die eine andere Definition des Standes der Technik haben als nationale Festlegungen hierzu.

II.4. Umweltverträglichkeitsprüfung

Die UVP bedeutet gegenüber einem „normalen“ gebundenen Genehmigungsverfahren einen gewissen Mehraufwand, der die Unternehmen belastet. Deshalb ist die Einbeziehung der UVP in das Genehmigungsverfahren nicht akzeptabel. Solange der Katalog genehmigungs- und UVP-pflichtiger Vorhaben bzw. Projekte des Anhangs II der geänderten UVP-Richtlinie Spielräume belassen, sollte aus Sicht der Unternehmen doch für gleiche Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene gesorgt werden und dies nicht zu Lasten deutscher Unternehmen verschoben werden. Für die nach UVP-Richtlinie fakultativ prüfungspflichtigen Projekte nach Anhang II muß

die Umsetzung hinsichtlich der Frage des „Ob“ einer Prüfung sowohl mittels Schwellenwerten als auch durch Einzelfallentscheidungen erfolgen.

Einer zwingenden Kopplung von Genehmigung und UVP könnte nur zugestimmt werden, wenn sichergestellt ist, daß die UVP weder materiell noch formell mehr fordert als die Anforderungen des BImSchG-Genehmigungsverfahrens geltenden Rechts, und wenn darauf geachtet wird, daß Verfahrensunterlagen nicht doppelt eingereicht werden müssen.

II.5. Konzentrationswirkung

Die Vorhabengenehmigung nach IVU ist eine einheitliche Genehmigung. Damit ist gemeint, daß es nur einer einzigen Genehmigung zur Verwirklichung des Vorhabens bedarf. Dies wirft erneut die Frage nach der Einbeziehung des Wasserrechts auf. Bisher sind die Erlaubnis und die Bewilligung zur Gewässerbenutzung (§§ 7, 8 WHG) nicht in die Genehmigung über die Konzentrationswirkung einbezogen. Wir plädieren dafür, diese Linie auch weiterhin beizubehalten. Zur Anpassung an die Forderungen der IVU-Richtlinie könnten aus unserer Sicht allerdings anlagenbezogene Prüfungen nach § 7a WHG in das Genehmigungsverfahren mit aufgenommen werden. Auf keinen Fall darf die Erlaubnis für den Betrieb der zentralen Kläranlagen in die einzelnen Genehmigungsverfahren für Produktionsanlagen mit einbezogen werden.

II.6. Erleichterte Genehmigungsvoraussetzungen für Anlagen an Standorten mit validierter Umwelterklärung nach der Umwelt-Audit-VO (Umwelt-Audit-Modell)

In diesem Sinne kann sich die Genehmigung für Anlagen an Standorten mit validierter Umwelterklärung auf eine „Rahmengen Genehmigung“ beschränken, mit der der Anlagegegenstand, die Verfahren und die materiellen Schutzpflichten festgeschrieben werden. Materielle Umweltschutzstandards werden dadurch in der Genehmigung festgelegt. Die den maßgeblichen Vorschriften und dem Stand der Technik entsprechenden Detailausführungen des Vorhabens bleiben hingegen ungeachtet einer ent-

sprechenden Dokumentationspflicht des Unternehmens dem Unternehmen überlassen.

Das Umwelt-Audit-Modell einer mit dem Umwelt-Audit gekoppelten Rahmengenemigung sollte als Wahlmöglichkeit des Investors im UGB 1 verankert werden.

III. Ausblick

Es wird wesentlich darauf ankommen, daß mit der notwendigen Umsetzung der EG-Richtlinien nicht weitere wettbewerbsverzerrende Erschwernisse gegenüber den Nachbarn in der EU durch zu „eifrige“ Interpretation und „visionäres“ Draufsatteln eingeführt werden.

Wasielewski, A.:

Vorhabengenehmigung im Lichte der Umsetzung der IVU-RL

Gem. Art. 21 Abs. 1 IVU-RL beträgt die Umsetzungsfrist 3 Jahre, so daß diese Richtlinie bis zum 31.10.1999 in nationales Recht umgesetzt werden muß.

Da gemäß Art. 130 t EG-Vertrag die Mitgliedstaaten eigene strengere Vorschriften beibehalten können, ist in Deutschland zu prüfen, inwieweit das eigene nationale Umweltrecht den Anforderungen der IVU-RL genügt.

Hier ist zunächst von Bedeutung, inwieweit die in Anhang I genannten Industrieanlagen nach deutschem Recht schon jetzt eines Genehmigungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen.

Materiell ist festzustellen, daß das von der IVU-RL verfolgte medienübergreifende Konzept im Planfeststellungsverfahren nach dem Abfallgesetz und im Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz weitgehend verwirklicht ist. Bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten auf der Basis der besten verfügbaren Techniken ist jedoch zu beachten, daß – anders als nach § 3 Abs. 3 BImSchG – die IVU-RL einen medienübergreifenden Emissionsbegriff verwendet. Gemäß Art. 2 Nr. 5 werden sämtliche von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehenden direkten oder indirekten Freisetzungen von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden als Emissionen bezeichnet. Demgegenüber erfassen die geltenden immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen mit dem Begriff „Emission“ nicht Direkteinleitungen eines Stoffes in ein Gewässer, Indirekteinleitungen über Abwasseranlagen und auch nicht die direkte Freisetzung eines Stoffes in den Boden.

Damit stellt sich im Rahmen der Umsetzungsdiskussion die spannende Frage, ob medienspezifische Definitionen des Standes der Technik zur Begrenzung von Emissionen im Sinne des BImSchG, nach dem Wasserhaushaltsgesetz und dem künfti-

gen Bundesbodenschutzgesetz bestehen bleiben können und die von der IVU-RL geforderte medienübergreifende Betrachtung erst im konkreten Genehmigungsverfahren durch eine zusätzliche Optimierungsklausel erfolgen kann oder ob nicht ein medienübergreifender Begriff des Standes der Technik eingeführt werden soll.

Auch hinsichtlich der Betreiberpflicht einer effizienten Energieverwendung, Art. 3 Buchstabe d) IVU-RL, ist zwar zu konstatieren, daß auch das deutsche Anlagenzulassungsrecht eine solche Pflicht mit vergleichbarer Zielstellung enthält, § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG. Allerdings steht diese Verpflichtung nach § 5 Abs. 2 BImSchG unter dem Vorbehalt einer Verordnung, die nach wie vor noch nicht ergangen ist, so daß die genannte Pflicht bislang faktisch weitgehend leerläuft.

Schließlich ergibt sich auch Diskussionsbedarf darüber, wie das von der IVU-RL geforderte medienübergreifende Konzept auch verfahrensrechtlich verwirklicht werden soll, da die wasserrechtliche Erlaubnis, die nicht von der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG umfaßt wird, in einem separaten Verfahren, je nach Landesrecht zum Teil auch ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, durchgeführt wird.

Anders als § 3 Abs. 6 BImSchG wird der „Stand der Technik“ in § A 2 Nr. 9 des Entwurfs eines UGB nicht emissions-, sondern immissionsbezogen definiert; § D 3 (Grundpflichten) knüpft hieran allerdings nicht an, lediglich § G 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 nimmt diese Begriffe wieder auf. *

* Anmerkung: Der sog. „Sendler-Entwurf“ gliedert sich in vier Kapitel. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der IVU-RL sind nachfolgende Abschnitte von besonderer Bedeutung:

- 1. Kap., 1. Abschnitt: Zweck des Gesetzbuchs, Begriffsbestimmungen (§ A)
- 1. Kap., 3. Abschnitt: Grenzüberschreitender Umweltschutz (§ C)
- 2. Kap.: Vorhabengenehmigung (§ D)
- 3. Kap.: Eingreifende Maßnahmen und Überwachung (§§ E, F)
- 4. Kap.: Immissionsschutz (§ G)

Der Kern der Konzeption der Vorhabengenehmigung erschließt sich aus einer Zusammenschau der §§ A 2 (Begriffsdefinitionen), D 3 (Grundpflichten), D 4 (Genehmigungsvoraussetzungen) i. V. m. G 3 (Grundpflichten bei Errichtung und Betrieb von Industrieanlagen) und G 4 (Rechtsverordnungen zu G 3), die insgesamt das bisher einschlägige Recht, insbesondere §§ 5 ff. BImSchG ablösen sollen.

§ G 3 entspricht weitgehend § 5 BImSchG, § G 4 ist mit § 7 BImSchG teildentisch; im übrigen ist Abschnitt § G dem Besonderen Teil, die anderen Abschnitte dem Allgemeinen Teil des UGB-Gesamtentwurfs entnommen.

Der in § D 3 Abs. 1 enthaltene Grundpflichtenkatalog lehnt sich an Art. 3 IVU-RL an und wird durch den bisher schon geltenden medialen Grundpflichtenkatalog von § G 3 Abs. 1 ergänzt und konkretisiert. Durch die in § D 3 Abs. 2 enthaltene sog. „Integrationsklausel“ soll im Einzelfall sichergestellt werden, daß bei der Anlagenzulassung die Umwelt in ihrer Gesamtheit möglichst wenig belastet wird. Kriterien für die Anwendung sollen in einer Rechtsverordnung bestimmt werden. Bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen kann auf der Basis einer "Optimierungsklausel" (§ D 4 Abs. 2) im Einzelfall von einzelnen Vorsorgeanforderungen abgesehen werden, wenn "dadurch unter Berücksichtigung des Einsatzes von Ressourcen und Energie Vorteile für die Umwelt in ihrer Gesamtheit erwachsen, die die Nachteile nach Einschätzung der Behörde eindeutig und erheblich überwiegen."

Unverständlich ist die völlig neuartige Legaldefinition des Standes der Technik im immissionsbezogenen Sinne, § A 2 Nr. 9, obwohl sowohl Immissionsschutz- und Wasserrecht als auch die IVU-RL, Art. 2 Nr. 11, auf die Emissionsseite abstellen. Wenn schon im Besonderen Teil (§ G) der „Stand der Technik“ wie gewohnt sektoral definiert und die entsprechenden Anforderungen hieraus auch künftig wie bisher abgeleitet werden sollen, bleibt der Sinn des § A 2 Nr. 9 im Verborgenen, zumal diese Definition in § D 3 Abs. 1 auch augenscheinlich nicht gebraucht wird. Konsequenterweise verweist denn auch die Begründung der Sachverständigenkommission zu § 83 Abs. 1 UGB-Gesamtentwurf (=§ D 3 Abs. 1) auf die entsprechenden (bisherigen) Regelungen des Besonderen Teils.

Im Hinblick auf die verfahrensbezogenen Konsequenzen, Art. 7 IVU-RL, sind diese nunmehr durch die umfassende Ausgestaltung der Konzentrationswirkung, § D 17, entsprechen den Maßgaben der IVU-RL.

Insgesamt steht das integrative Konzept der Vorhabengenehmigung im Einklang mit dem Integrationsgedanken der IVU-RL. Die eigentliche Herausforderung, die praktische Handhabbarkeit der geforderten Integration im konkreten Zulassungsverfahren, ist damit freilich noch nicht bewältigt. Insofern hält allerdings auch die IVU-RL keine Antworten bereit.

Wasielewski, A.:

Überlegungen zur Umsetzung der Rahmenrichtlinie Luftqualität

Wie schon die IVU-RL fußt auch die Rahmenrichtlinie Luftqualität (RRL) sowie ihre geplanten Tochterrichtlinien auf dem 1992 verabschiedeten Fünften Aktionsprogramm für den Umweltbereich der EU. Ziel des Regelungsbereichs der RRL ist die Festlegung langfristiger Luftqualitätsziele.

Die auf Art. 130 s EWG-Vertrag gestützte RL legt EU-weit die Grundlagen zur Messung und Beurteilung der Immissionen, für die Setzung von Immissionsgrenzwerten, für die Smogüberwachung und für die Luftreinhalteplanung fest. Sie ist als Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.9.1996 (ABl. EG Nr. L 296 S.55) über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität gem. Art. 14 am 21.11.1996 in Kraft getreten. Die Artikel 1 bis 4 und 12 sowie die Anhänge I, II, III und IV sind bis zum 21.5.1998 in nationales Recht umzusetzen; im übrigen mit Inkrafttreten der (ersten) Tochterrichtlinie, Art. 13.

In nachfolgenden Tochterrichtlinien sollen Einzelheiten für spezifische Schadstoffe (z.B. Meßmethoden, Meßplanung, Ausbreitungsrechnungen, Grenzwerte, ggfls. Alarmwerte) niedergelegt werden, die dann die bestehenden Luftqualitätsrichtlinien (für SO₂ und Staub, für NO₂, Pb und Ozon) ablösen. Die Kommission hat im Oktober 1997 den Entwurf der ersten Tochterrichtlinie vorgelegt. Mit der Verabschiedung im Rat ist voraussichtlich Ende 1998 zu rechnen. Um den Zeitlauf für die Erarbeitung von Richtlinien abzukürzen, werden z.Zt., wie schon in der Vorbereitungsphase zum Entwurf der 1. Tochterrichtlinie geschehen, in Expertengruppen aus den Mitgliedstaaten sog. Basisdokumente für Benzol, CO und Ozon erstellt. Diese Basisdokumente werden dann gleichfalls dem Ausschuß nach Art. 12 als Steuerungsgruppe (sog. „steering-group“) vorgelegt und dienen der Kommission als Grundlage für die Erarbeitung einer 2. Tochterrichtlinie. Die Erarbeitung von Vorschlägen für eine weitere Tochterrichtlinie für PAH und Schwermetalle wird für 1998/1999 erwartet.

Umsetzungserfordernisse in nationales Recht

a) Art. 1 – 4 , 12 und Anhänge 1 – 4 Rahmenrichtlinie Luftqualität (Phase 1)

Relevant ist lediglich Art. 3: Bekanntgabe der zuständigen Stellen und Behörden

- Mitteilung der BReg. an Kommission
- Veröffentlichung dieser Mitteilung im Bundesanzeiger.

Eine Umsetzung im Rahmen einer Rechtsverordnung (ggf. 22 BImSchV) ist rechtlich problematisch (Ermächtigungsgrundlage) und der Sache nach auch nicht geboten.

b) Umsetzung im übrigen im Zusammenhang mit der 1. Tochterrichtlinie (Phase 2)

Novellierung des BImSchG, Änderung der 22. BImSchV und ggf. der 4. BImSchVwV erforderlich; Problempunkte aus deutscher Sicht insbesondere:

- Ausgehend von den sich abzeichnenden wesentlich strengeren EU-Immissionsgrenzwerten, insbes. bzgl. Schwebstaub (PM 10, PM 2.5), besteht Handlungsbedarf. Allerdings ist festzustellen, daß eine Umsetzung dieser Werte, wie durch die 22. BImSchV geschehen, als Immissionswerte der TA Luft, mit den entspr. Konsequenzen für das deutsche Industrieanlagenzulassungsrecht, europarechtlich nicht geboten ist. Den Mitgliedstaaten verbleibt im Rahmen ihrer Verpflichtung die Grenzwerte einzuhalten, eine gewisse Flexibilität bzgl. der zu ergreifenden Maßnahmen.
- Zur Umsetzung der in Art. 7 Abs. 3 RRL genannten Maßnahmen bzgl. des Kfz-Verkehrs bedarf es ebenfalls einer gesetzlichen Regelung, die im Rahmen der Umweltschutzgesetze (ggf. BImSchG) erfolgen müßte, da das Straßerecht im Hinblick auf die andersartige Schutzausrichtung nicht in Betracht kommen dürfte.

- Die geänderte Meßplanung (u.a. kein expliziter Flächenbezug) macht ebenfalls eine Änderung der 22. BImSchV und der TA Luft erforderlich.
- Die bei Grenzwertüberschreitungen zu ergreifenden Maßnahmen müssen einen Verbindlichkeitsgrad erreichen, der die Einhaltung dieser Werte auch tatsächlich garantieren kann. Eine solche Qualität erreichen die bisher im Immissionsschutzrecht verankerten Maßnahmen (z.B. Luftreinhaltepläne) nicht.