

Fortschrittliches Anlagenzulassungsrecht im UGB für besseren Umweltschutz und mehr Innovation

Das UGB bietet die Möglichkeit, das bestehende Anlagenzulassungsrecht in wichtigen Punkten weiterzuentwickeln. Mit dem Konzeptentwurf des BMU zur integrierten Vorhabengenehmigung (IVG) werden aber lediglich die bestehenden medialen Regelwerke zusammengeführt. Die Möglichkeiten zu einer innovativen Weiterentwicklung des Vorhabengenehmigungsrechts werden nicht genutzt. Öko-Institut, DUH und UFU zeigen in diesem Positionspapier Entwicklungsnotwendigkeiten auf, um bestehende Defizite des Anlagengenehmigungsrechts zu beheben und für neue Herausforderungen gewappnet zu sein. Zentrale Forderungen betreffen die Frage:

- *wie der Integrationsgedanke bei Vorhaben weiterentwickelt werden kann;*
- *wie die integrierte Vorhabengenehmigung zur Erreichung von Klimaschutzzielen weiterentwickelt werden sollte;*
- *was getan werden sollte, um Innovationen bei der Anlagentechnik schneller bei neuen und bestehenden Anlagen umzusetzen;*
- *wie Verbesserungen im Vollzug erreicht werden können.*

1. Einleitung

Das Konzept des BMU für das Anlagenzulassungsrecht im UGB¹ sieht für zentrale Vorhaben des Umweltrechts eine integrierte Vorhabengenehmigung in der Form einer Genehmigung (Errichtung und Betrieb von Anlagen und Gewässerbenutzung) oder einer planerischen Genehmigung vor. Für die integrierte Genehmigung sollen die schon bestehenden immissionsschutz- und wasserrechtlichen Anforderungen in einem übergreifenden Tatbestand zusammengeführt werden. Das Prüfprogramm und Anforderungsniveau des geltenden Fachrechts sollen in die integrierte Vorhabengenehmigung unverändert übertragen werden.

Diese Konzeption ist im Hinblick auf die Beibehaltung von bewährten Genehmigungsverfahren und materiellen Standards für Anlagen zu begrüßen, denn das bestehende Recht hat zu einem hohen, wettbewerbsfähigen Stand der Anlagentechnik in Deutschland geführt und sichert in der Regel ein hohes Schutzniveau für die Umwelt. Bei der Anlagengenehmigung sind für alle Betroffenen (Antragsteller, Genehmigungsbehörde und Nachbarn) Vorteile durch eine hohe Rechtssicherheit vorhanden. Die Öffentlichkeit und die Anwohner konnten bislang darauf vertrauen, dass sie im Vorhinein über Vorhaben informiert werden und ihre

¹ BMU, Projektgruppe UGB, Fortgeschriebene Arbeitsüberlegungen zu den Vorschriften des UGB I, 16.7.2007 (abgekürzt: UGB-Konzept).

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Belange in das Verfahren einbringen können. Dies muss auch bei einer integrierten Vorhabengenehmigung im UGB weiter gelten. Eine Regelung, die die Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen Genehmigungsverfahren in das Ermessen der Behörde stellt, wie dies in Bezug auf den Erörterungstermin durch den Gesetzesentwurf zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für alle nicht UVP-pflichtigen Anlagen im Bundestag beschlossen wurde², ist deshalb abzulehnen. Sie konterkariert die Bemühungen um ein fortschrittliches UGB und sollte daher im UGB wieder korrigiert werden.

Eine bloße Beibehaltung des bisherigen Gesetzesstands in neuer Form kann aber nicht den Aufwand für die Schaffung eines UGB rechtfertigen. Das Ziel einer integrierten Vorhabengenehmigung muss es vielmehr sein, einen integrierten Schutz aller Rechtsgüter zu erreichen. Sie muss einen qualitativen Mehrwert für Umwelt-, Klima- und Naturschutz und die Lebensqualität in Deutschland bringen, der den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen, insbesondere des Umwelt- und Klimaschutzes, Rechnung trägt.

Nachdem Ende der 90er Jahre der Versuch scheiterte, die UVP-Änderungsrichtlinie, die IVU-Richtlinie und weitere EG-Richtlinien zum Umweltschutz in einem Ersten Buch zum Umweltgesetzbuch umzusetzen, und stattdessen im Jahr 2001 unter Beibehaltung der sektoralen Regelungswerke das sogenannte Artikelgesetz erlassen wurde, sollte nun die zweite Chance zur Gestaltung eines echten integrativen Ansatzes genutzt werden. Dazu reicht es nicht aus, in einer „1:1-Umsetzungsdoktrin“ das europäische Anlagenzulassungsrecht umzusetzen, sondern nationale Spielräume bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie sowie weiterer Richtlinien müssen ausgeschöpft werden und die bestehende Chance, innovative Regelungen zu schaffen, darf nicht verschenkt werden. Denn damit eröffnen sich Entwicklungschancen für die deutsche Wirtschaft im Vergleich zur Wirtschaft in anderen Ländern innerhalb und außerhalb der EU, wie sie sich z.B. zuletzt im Bereich der erneuerbaren Energien gezeigt haben. Es reicht zudem nicht aus, den integrativen Schutzgedanken der IVU-Richtlinie auf dem Papier umzusetzen, sondern er muss auch in der Praxis tatsächlich gelebt werden.

Dadurch kann das allgemeine Anlagenzulassungsrecht im UGB den Weg für mehr Innovationen im Anlagenbereich und damit auch den Weg zu mehr Umweltschutz ebnen. Welche - auch ökonomischen Vorteile - eine solche Vorreiterrolle für Deutschland haben kann, zeigt der erfolgreiche Export von deutscher Umwelttechnik. Wesentlicher Grund für die Entwicklung und den Marktzugang dieser Umwelttechnik war und ist auch ein entsprechend anspruchsvoller Regelungsrahmen, der

² Vgl. den Art. 1 Gesetzesentwurf zur Änderung des § 10 BImSchG, in Bundestags-Drucksache 16/1337 vom 26.4.2006, S. 5. Das Gesetz wurde in dritter Lesung mit den Änderungsbeschlüssen aus Bundestags-Drucksache 16/5737 vom 20.6.2007 verabschiedet (siehe Plenarprotokoll 16/105 vom 21.6.2007); es ist aber bislang noch nicht im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Innovationsanreize setzt, wie z.B. das Bundes-Immissionsschutzgesetz von 1974 für seine Zeit.³

Um ein integriertes Anlagengenehmigungsrecht - wie es die IVU-Richtlinie vorsieht - mit dem UGB zu schaffen, sind noch nicht alle Defizite der Rechtslage im bisher vorliegenden Konzept des BMU beseitigt worden.

Das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe und das Unabhängige Institut für Umweltfragen haben Positionen zur integrierten Vorhabengenehmigung im UGB entwickelt, die sowohl die Verwirklichung des integrierten Ansatzes als auch mehr Innovationen im Anlagenbereich fördern sollen, indem:

- die Grundpflichten für Anlagenbetreiber einen integrierten Schutz aller Umweltmedien gewährleisten und auch mit Leben gefüllt werden,
- bei der integrierten Vorhabengenehmigung für bestehende als auch für neue Anlagen die Anpassung an den Stand der Technik schneller erfolgt und die Umsetzung regelmäßig überwacht wird,
- bestehende Instrumente so weiterentwickelt werden, dass sie auch Regelungen und Anreize für den Einsatz von in Planung befindlichen Technologien wie die Abscheidung und Ablagerung von CO₂ (CCS) ermöglichen – vorausgesetzt, diese sind ökologisch vorteilhaft.

2. Verbesserung des integrativen Ansatzes durch Erweiterung von Genehmigungsanforderungen und Grundpflichten

Das heutige Anlagenzulassungsrecht basiert im Wesentlichen auf der seit Jahrzehnten auf nationaler Ebene herausgebildeten Fortentwicklung der Gewerbeordnung zum BImSchG und den Vorgaben der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.⁴ Das Ziel der IVU-Richtlinie ist es, für besonders umweltrelevante Anlagen eine Zulassung auf Grundlage einer integrierten, medienübergreifenden Betrachtung zu erteilen. Damit soll unter Einbeziehung des Kreislaufwirtschaftsgedankens und der Energieeffizienz ein hohes Schutzniveau für Boden, Wasser und Luft erreicht werden (Art. 7 bis 9 IVU-Richtlinie).

Damit der integrative Ansatz im Hinblick auf solche Schutzgüter gestärkt wird, die nicht zu den typischen Schutzgütern des beim Anlagenzulassungsrecht bisher im Vordergrund gestandenen Immissionsschutzes zählen, sollten Genehmigungsanforderungen erweitert bzw. weitere Grundpflichten für Anlagenbetreiber eingeführt oder bestehende Grundpflichten konkretisiert werden.

³ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), „GreenTech made in Germany“, Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland, 2007, S. 24 ff.

⁴ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. L 267 vom 10.10.1996, S. 26.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Dazu zählen insbesondere die Energieeffizienz, aber auch der Flächenverbrauch und der Naturschutz.

a) Allgemeine Fragen

Für die integrierte Betrachtung von Umweltauswirkungen bei der Anlagenzulassung sind mediale Grenzwerte - wie es auch im Konzept des BMU vorgesehen ist (vgl. § C1 UGB-Konzept) – am besten geeignet. Denn verbindliche und anspruchsvolle Grenzwerte führen in ihrer Gesamtheit zu einem hohen Schutzstandard für alle Umweltmedien.

Eine Saldierung von Emissionen, indem z.B. durch eine Öffnungsklausel das Unterschreiten eines medialen Grenzwerts zulässig sein soll, wenn dadurch eine unter medienübergreifenden Gesichtspunkten insgesamt vorzugswürdige Lösung ermöglicht wird, ist hingegen abzulehnen. Denn bislang ist wissenschaftlich nicht geklärt, nach welchen Regeln und bis zu welchem Punkt eine solche Saldierung erfolgen kann. Eine solche Regelung ist von der IVU-Richtlinie nicht gefordert und würde den Behörden den für eine sachgerechte Vollzugsarbeit erforderlichen Rückhalt klarer und strikt verbindlicher Mindeststandards entziehen. Aber nicht nur auf Seiten der Behörde würde Rechtsunsicherheit entstehen, auch die Industrie und Nachbarschaft wären im Unklaren, wann ein Abweichen von Grenzwerten zulässig ist und die Planbarkeit voraussichtlicher technischer Anforderungen wäre stark eingeschränkt.

Über die Beibehaltung der medialen Grenzwerte hinaus ist eine Operationalisierung des Vorsorgeprinzips wichtig, um es den Behörden bei der integrierten Vorhabengenehmigung faktisch zu ermöglichen, im Vorsorgebereich angesiedelte, gesetzlich vorgeschriebene Umweltqualitätsziele auch tatsächlich zu erreichen. Hierfür könnte ein Versagungsermessen bei der integrierten Vorhabengenehmigung für Fallkonstellationen eingeführt werden, für die das europäische und nationale Umweltrecht entsprechende Ziele formuliert. So sollen für die Luftschadstoffe Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe ab Ende 2012 Zielwerte in der Luft eingehalten werden, vgl. die EU-Richtlinie 2004/107/EG und die 22. BImSchV. In Deutschland fehlt es bislang aber an einem wirksamen Instrumentarium für Behörden, um diese Qualitätsziele zu erreichen. Für den Fall, dass bei einer beantragten integrierten Genehmigung zwar die anlagenbezogenen Grenzwerte eingehalten werden, aber die Umweltqualitätsziele nicht eingehalten würden und die Einhaltung der Umweltqualitätsziele auch nicht mit den bereits bestehenden Instrumenten erreichbar ist, sollte der Behörde ein Versagungsermessen zustehen.

b) Grundpflicht „Energie- und Wärmenutzung“

Mit einer Grundpflicht zur effizienten und sparsamen Verwendung von Energie sind die Anlagenbetreiber verpflichtet, bei Errichtung und Betrieb ihrer Anlagen einen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz zu leisten. Die schon länger im BImSchG bestehende Grundpflicht, „Energie sparsam und effizient“ zu verwenden (§ 5 Absatz 1 Nr. 5 BImSchG), wurde im Vorschlag des BMU zur IVG übernommen und um den Passus „insbesondere die entstehende Wärme in eigenen oder fremden Anlagen“ konkretisiert (vgl. § B3 Abs. 1 Nr. 4 UGB-Konzept). Diese Konkretisierung der Grundpflicht im Gesetzeswortlaut ist zu begrüßen, da damit klargestellt wird, dass neben der internen Wärmenutzung auch die Möglichkeit, Wärme an Dritte abzugeben, erfasst wird.

Konkretisierung der Grundpflicht

Um das Potenzial dieser Grundpflicht schnell und effektiv in der Genehmigungspraxis umzusetzen, ist eine rasche untergesetzliche Konkretisierung notwendig.⁵ Seit 1985 gilt im BImSchG die Grundpflicht, Abwärme zu nutzen und dadurch den Primärenergieverbrauch zu senken, sowie indirekt Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen zu betreiben. Eine Konkretisierung der Abwärmenutzung ist bislang nur für Verbrennungs- und Mitverbrennungsanlagen erfolgt (vgl. § 8 der 17. BImSchV). Bei diesen Anlagen ist entstehende Wärme an Dritte abzugeben oder in Anlagen des Betreibers zu nutzen, soweit dies technisch möglich und zumutbar und mit anderen Betreiberpflichten vereinbar ist. Eine darüber hinausgehende Festlegung von Anlagen, für die diese Pflicht gilt, sowie eine untergesetzliche Konkretisierung der Pflichten ist bis heute nicht vorgenommen worden.

Um sicherzustellen, dass an dieser langfristig für Klimaschutz und Ressourceneffizienz strategisch entscheidenden Stelle der Vollzug durch die Etablierung und Aktualisierung eines Regelwerks ermöglicht wird, sollte der Gesetzgeber im UGB dem Verordnungsgeber eine zeitliche Vorgabe für die Umsetzung einer konkretisierenden Rechtsverordnung zum effizienten und sparsamen Umgang mit Energie machen. Ebenso sollte eine Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung (z.B. alle 5 Jahre) an den Verordnungsgeber gerichtet werden. Eine Verpflichtung des Verordnungsgebers, eine bestimmte Verordnung zu erlassen, ist grundsätzlich möglich – bedarf aber einer Regelung in der Ermächtigungsnorm. Den Verordnungsgeber trifft sogar eine Pflicht zur Schaffung eines Regelwerks, wenn ein Gesetz ohne konkretisierende oder ergänzende Rechtsverordnung überhaupt nicht anwendbar bzw. nicht praktikabel ist.⁶

Eine Konkretisierung der Grundpflicht im untergesetzlichen Regelwerk für solche Maßnahmen, die dem Anlagenbetreiber wirtschaftlich zugemutet werden können, könnte für die Genehmigungspraxis hilfreich sein. So lässt die Formulierung der

⁵ Vgl. auch SRU, Umweltgutachten 2002, Tz 318.

⁶ Brenner in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 2005, Art. 80, Rn. 71.

Grundpflicht im Vorschlag zur IVG z.B. offen, wann und unter welchen Bedingungen eine interne und insbesondere externe Wärmenutzung (z.B. zu Kühlzwecken oder zur Fernwärmenutzung) vorzusehen ist, bzw. trotz fehlender Gewinnerzielung dem Anlagenbetreiber vorgeschrieben werden kann. Zu klären wäre z.B., wann einem Anlagenbetreiber bereits im Genehmigungszeitpunkt Vorkehrungen für eine erst in der Zukunft mögliche Fernwärmenutzung vorgeschrieben werden können. Zudem könnten z.B. branchenabhängig Maßnahmen vorgeschrieben werden, die im Regelfall zur Einsparung von Energie vorgesehen werden müssten, wie z.B. die Produktion mit energiesparenden Verfahren, die Energierückgewinnung oder die Abschaltung von Anlagen, die zeitweise nicht genutzt werden.

c) Einführung einer Grundpflicht zur Flächenverbrauchsminimierung

Zur Reduzierung des Flächenverbrauchs müssen in Deutschland alle Sektoren ihren Beitrag leisten. Denn obwohl die Reduzierung des Flächenverbrauchs schon länger als umweltrelevantes Problem erkannt worden ist, wird das ursprüngliche Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme bis zum Jahre 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen, weit verfehlt.⁷ Neben Infrastrukturvorhaben und dem Wohnungsbereich tragen auch Industrieanlagen zum Flächenverbrauch bei. Eine Grundpflicht im Anlagenzulassungsrecht zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme existiert bisher nicht. Primäre Anknüpfungspunkte für eine Steuerung des Flächenverbrauchs ergeben sich zwar zunächst aus den planungsrechtlichen Regelungen auf übergeordneter (ROG, Landesplanungsgesetze der Länder) und kommunaler Ebene (BauGB). Diskutiert werden auch innovative Modelle wie beispielsweise ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten.⁸ Um der Problematik aber das notwendige Gewicht bei der Anlagenzulassung zu verleihen und um damit einen wirklich integrativen Ansatz zu verfolgen, sollte das Minimierungsgebot zur Flächeninanspruchnahme als Genehmigungsanforderung oder als Grundpflicht bei der Errichtung und Erweiterung von Anlagen sowie für die Entsiegelung oder den Rückbau bei der Stilllegung von Anlagen im UGB eingeführt werden. Dabei sollte ein Vermeidungs- und/oder Minimierungsgebot festgeschrieben werden, das sich vom gegenwärtig bestehenden Abwägungsgebot im Bauplanungsrecht (§ 1a Abs. 2 BauGB) abhebt.

d) Beachtung des Naturschutzes und der Biodiversität

Für Natur und Biodiversität vermitteln die immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten bislang lediglich einen indirekten Schutz über den Schutz von Wasser, Boden und Luft. Eine eigenständige unmittelbare Grundpflicht in Bezug auf Natur und Biodiversität existiert nicht. Sie ist auch in den jetzt vom BMU vorgelegten Regelungsüberlegungen zur integrierten Vorhabengenehmigung nicht vorgesehen. Zwar soll die Definition des Begriffs Umwelt (§ A4 Nr. 1 UGB-Konzept) ausdrücklich

⁷ Vgl. SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 202 ff.

⁸ Z.B. Bovet, Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument, NuR 2006, 473, 474.

und zutreffend auch die “biologische Vielfalt” umfassen, die „Natur“ insgesamt wird davon aber nicht umfasst. Bereits bei der Definition der “Umweltveränderungen” (§ A4 Nr. 2 UGB-Konzept) fehlt dann ein entsprechender Verweis, Natur und Biodiversität wird hier keine eigenständige Bedeutung zuerkannt. Relevant ist das vor allem deshalb, weil im Rahmen der Grundpflichten wiederum auf den Begriff der “Umweltveränderungen” verwiesen wird (§ B5 UGB-Konzept). Dann aber ist mindestens fraglich, ob überhaupt und wenn ja, welcher Stellenwert Beeinträchtigungen von Natur und Biodiversität durch die Grundpflichten eines UGB I noch zukommt. Zumindest in die Definition der “Umweltveränderungen” sollte daher insoweit eine Klarstellung durch eine direkte Bezugnahme auf die Natur und Biodiversität erfolgen.

3. Beschleunigte Anpassung der Neu- und Altanlagengenehmigungen an den Stand der Technik

Um zukünftigen Umweltherausforderungen besser gerecht zu werden und um Fortschritte im Umweltschutz durch technologische Entwicklungen schneller bei Alt- und Neuanlagen zu etablieren, muss es in Zukunft besser als bisher möglich sein, die Anlagengenehmigung und damit die Anlage an den Stand der Technik anzupassen (hier auch als Dynamisierung bezeichnet). Im Prinzip enthält das bislang bestehende Immissionsschutzrecht schon zahlreiche Instrumente zur dynamischen Anpassung der Anlagengenehmigung an den sich fortentwickelnden Stand der Technik. So sollen nach dem Konzept der dynamisierten Grundpflichten diese sich mit dem Fortschritt von Erkenntnis und Technik weiterentwickeln. Die Behörde hat nach erteilter Genehmigung mit der nachträglichen Anordnung (§ 17 BImSchG), Untersagungs-, Stilllegungs- und Beseitigungsverfügungen (§ 20 BImSchG) sowie dem Widerruf der Genehmigung (§ 21 BImSchG) theoretisch die Möglichkeit, gegenüber dem Anlagenbetreiber diesen neuen Stand der Technik durchzusetzen. Diese Instrumente wurden so auch in das Konzept des BMU zum IVG übernommen (vgl. § H1 bis § H3 UGB-Konzept).

Faktisch ist die Anpassung von alten Anlagen an den Stand der Technik mit Hilfe der nachträglichen Anordnung aber zum Teil problematisch und verwaltungsrechtlich mühsam.⁹ Denn Voraussetzung für nachträgliche Anordnungen ist, dass sie verhältnismäßig sind (§ H1 Abs. 4 UGB-Konzept). Im Fall von unverhältnismäßigen Anordnungen müssen die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf vorliegen (§ H1 Abs. 4 S. 2 UGB-Konzept). Dies bedeutet insbesondere, dass die Behörde den Vermögensnachteil entschädigen muss, den der Antragsteller durch sein Vertrauen auf die Genehmigung erleidet. Allein die Möglichkeit von

⁹ Vgl. auch Schrader, Vorhabengenehmigung aus Sicht der Umweltverbände, in: Bohne (Hrsg.), Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, 1999, S. 139, 143.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Entschädigungszahlungen bzw. das damit verbundenen Prozessrisiko wird die Behörde in der Regel nicht zum Instrument einer nachträglichen Anordnung greifen lassen, es sei denn, dies ist durch gesetzliche „erzwungene“ Anpassungen an den Stand der Technik notwendig (vgl. § 21 Abs.1 Nr. 3 BImSchG bzw. inhaltgleich § H3 Abs. 1 Nr. 4 UGB-Konzept).

Es muss deshalb im UGB nach Möglichkeiten zur schnelleren Anpassung der Genehmigungsbescheide/Anlagen an den Stand der Technik gesucht werden. Geeignete Maßnahmen dazu liegen in:

- der Verpflichtung des Ordnungsgebers zu einer schnelleren Anpassung des untergesetzlichen Regelwerks an den Stand der Technik,
- Vorgaben für die Operationalisierung der „regelmäßigen Überprüfung“ von Anlageneinigungen, sowie
- der Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage für den Erlass von Nebenbestimmungen durch die Behörde zur Sicherstellung der Anpassungsfähigkeit an den Stand der Technik und deren Durchsetzung, wie z.B. die Befristung von IVG-Genehmigungen auch ohne Antrag oder Auflagenvorbehalte.

a) Schnellere Anpassung des untergesetzlichen Regelwerks an den tatsächlichen Stand der Technik

Zur Erfüllung der Grundpflichten nach § B3 Abs. 1 Nr. 4 UGB-Konzept ermächtigt der Gesetzgeber den Ordnungsgeber zur Konkretisierung der Pflichten in untergesetzlichen Regelungen (§ B6 UGB-Konzept, bislang § 7 BImSchG). Weder das BImSchG noch das UGB-Konzept sehen jedoch eine regelmäßige Überprüfung des untergesetzlichen Regelwerks dahingehend vor, ob es den aktuellen Stand der Technik beschreibt. Am Beispiel der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft), die Vorsorgeanforderungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen konkretisiert, zeigt sich jedoch, dass diese Aktualisierung nur schleppend erfolgt. Die erste Anleitung zur Reinhaltung von Luft wurde am 8.9.1964 erlassen und 1974 durch die Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BImSchG abgelöst. Im Jahr 1983 wurden Teile dieser TA Luft hinsichtlich Immissionsbeurteilungen grundlegend geändert und 1986 die gesamte TA Luft novelliert. Bei Erlass der TA Luft im Jahr 1986 wurde davon ausgegangen, dass die technischen Anforderungen für etwa 10 Jahre festgeschrieben werden sollten.¹⁰ Trotzdem dauerte es bis zum Erlass der neuen TA Luft im Jahr 2002 16 Jahre. Für die Anwendung der TA Luft 2002 verlängert sich der tatsächliche Umsetzungszeitraum noch durch die Übergangsfristen für Altanlagen.

Um die Anwendung von Erkenntnissen und technischen Innovationen zur Vorsorge für Umweltmedien schneller bei Neu- und Altanlagen umzusetzen, sollte eine

¹⁰ Hansmann in: Landmann/Rohmer, Durchführungsvorschriften zum BImSchG, Kommentar, 2007, Vorb. TA Luft, 3.2, Rn. 11 ff.

Verpflichtung des Verordnungsgebers zu einer Regelüberprüfung des untergesetzlichen Regelwerks in festen Zeitabschnitten in § B6 UGB-Konzept eingeführt werden, z.B. alle 5 Jahre.

b) Operationalisierung der regelmäßigen Überprüfungspflicht

Die Anpassung in Betrieb befindlicher Anlagen an den Stand der Technik soll durch die regelmäßige Überwachung der Anlagen erreicht werden (bislang in § 52 BImSchG geregelt)¹¹. Mit dem Artikelgesetz zur Umsetzung der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien von 2001 wurde die bis dahin bestehende Überwachungspflicht für genehmigungsbedürftige Anlagen in Deutschland dahingehend präzisiert, dass die Genehmigung regelmäßig von der zuständigen Behörde zu überprüfen ist (§ 52 Abs. 1, S. 2 BImSchG). Keine regelmäßige Überprüfungspflicht sieht das BImSchG hingegen für nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen vor.

In § 52 Abs. 1, S. 3 BImSchG wurde mit dem Artikelgesetz die regelmäßige Überprüfungspflicht durch die Formulierung „in jedem Fall“ für vier im Gesetz genannte Anlässe bekräftigt. Dazu zählen u.a., dass Anhaltspunkte den Schutz der Nachbarschaft und der Allgemeinheit nicht ausreichend erscheinen lassen, dass durch die wesentliche Veränderung des Standes der Technik eine erhebliche Verminderung der Emissionen möglich ist oder neue umweltrechtliche Vorschriften dies fordern. Zwar dürfen die Behörden sich ihrer Überwachungspflicht nicht durch zu lange Zeitabstände zwischen den einzelnen Kontrollen entziehen, was dies aber konkret für die Überwachungszeiträume heißt, ist ungeklärt und den Ländern überlassen. Abstände zwischen regelmäßigen Überprüfungen von mehr als 10 Jahren kommen in der Praxis nicht selten vor. Eine angemessene Regelüberwachung z.B. im Immissionsschutzbereich findet demnach heute aufgrund des anhaltenden Personalabbaus in Verbindung mit der Kommunalisierung von Umweltverwaltungsaufgaben faktisch so gut wie nicht mehr statt.¹² Deshalb muss sich die Ausstattung der Umweltverwaltung an Art und Umfang der Aufgabe ausrichten und nicht umgekehrt. Ansonsten ist es nicht möglich, den Schutz der Umwelt entsprechend dem Stand der Technik in ganz Deutschland zu gewährleisten und für gleiche Wettbewerbsbedingungen bei vergleichbaren Anlagentypen zu sorgen.

Die Anforderungen an eine „regelmäßige“ Überwachung sind in den Regelungen zur Überwachung im 7. Abschnitt des UGB-Konzepts zu konkretisieren.¹³ So müssen im Gesetzestext Mindestanforderungen an die regelmäßige Überwachung von IVG definiert werden, die eine rechtskonforme und gleichmäßige Durchführung der Überwachung in Deutschland sicherstellen. Dazu müssen die Überwachungsbehörden eine planmäßige und kontinuierliche Überprüfung der IVG

¹¹ Die Regelungen zur Überwachung sind für das Konzept des BMU noch in Bearbeitung.

¹² SRU, Sondergutachten Umweltverwaltung unter Reformdruck, 2007, Tz. 169.

¹³ Bislang enthält das UGB-Konzept keine Regelungsvorschläge.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

nachweisen, z.B. durch die Erstellung eines Überwachungsplans. Die Mindestanforderungen an den längsten Überwachungssturnus, die Stichprobenzahl und die Prüftiefe (Umfang der Prüfung des Genehmigungsbescheids und insbesondere der Umfang der Vor-Ort-Kontrolle) müssen festgelegt werden. Die Ergebnisse der Überwachung müssen der Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen (z.B. jährlich) zur Verfügung gestellt werden.¹⁴

c) Befristung der integrierten Vorhabengenehmigung

Das UGB-Konzept zur integrierten Vorhabengenehmigung – wie auch das bisherige Immissionsschutzrecht – gestatten dem Genehmigungsinhaber eine zeitlich unbefristete Nutzung des Umweltguts „Luft“.¹⁵ Hingegen sieht das bestehende Wasserrecht¹⁶ und das Konzept zur integrierten Vorhabengenehmigung für das Umweltgut „Wasser“ die Möglichkeit zu einer Befristung vor (§ C4 Abs. 2 UGB-Konzept). Diese unterschiedliche Behandlung ist sachlich nicht gerechtfertigt. Zudem ist es im Rahmen einer integrierten Vorhabengenehmigung widersprüchlich, wenn zwar der wasserrechtliche Genehmigungsteil befristet erteilt werden kann, der immissionsschutzrechtliche hingegen nicht.

Der Behörde sollte deshalb bei der integrierten Vorhabengenehmigung die Möglichkeit haben, für bestimmte Anlagen und/oder in bestimmten Gebieten die Nutzung des Umweltmediums Luft nur zeitlich befristet zu erteilen¹⁷. Um bei der Befristung die notwendige Investitionssicherheit für den Anlagenbetreiber und die Praktikabilität der Regelung zu gewährleisten, ist in der Regel ein längerer Zeitraum für die Befristung vorzusehen. Wichtige Gesichtspunkte für die Befristung einer Genehmigung sind z.B. die Lebensdauer der nicht auswechselbaren Komponenten der Anlage und die allgemeine technologische Entwicklung.¹⁸

Eine Befristung würde der Behörde - im Gegensatz zu dem bislang vorhandenen behördlichen Instrumentarium für die nachträgliche Anpassung von Anlagen an den Stand der Technik - eine uneingeschränkte Überprüfung der integrierten Genehmigung gestatten. Die Anlage müsste zur Erteilung einer neuen (Folge-) Genehmigung den technischen Standards und umweltrechtlichen Anforderungen entsprechen, die zum Zeitpunkt der neuen Genehmigung gelten.¹⁹ Der Weiterbetrieb von zukünftigen Altanlagen, deren Anpassung an den Stand der Technik nur mit unverhältnismäßigen Mitteln möglich wäre, könnte mit der Einführung einer

¹⁴ Die Klärung der Anforderungen für die „regelmäßige“ Überprüfung der Zulassungsbedingungen ist auch bei der Überprüfung der IVU-Richtlinie als ein wichtiger Punkt benannt worden.

¹⁵ Eine Befristung ist im Bundes-Immissionsschutzgesetz nur auf Betreiben des Antragstellers möglich (§ 12 Abs. 2 BImSchG).

¹⁶ Die wasserrechtliche Erlaubnis kann von Amtswegen befristet werden (§ 7 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. WHG).

¹⁸ Vgl. auch Klöpfer in: Denkschrift für ein Umweltgesetzbuch, BMU, 1993, S. 94.

¹⁹ Ziekow, VwVfG, 2006, § 36 Rn. 7; BVerwGE 59, 284, 292f.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

entsprechenden Rechtsgrundlage für eine Befristung ohne Entschädigungsanspruch untersagt werden.

Mit der Möglichkeit zur Befristung würde das Verhältnis von Rechtssicherheit und Stabilität einerseits und dem Bedürfnis nach Fortschritt und Zielvorgabe andererseits neu geregelt. Da ein bislang nahezu „unbegrenzter“ Vertrauensschutz auf den Bestand der Genehmigung bei einer befristeten Genehmigung nicht entstehen würde, könnte die Genehmigung auch nicht mehr als „befreiende Risikoverlagerung vom Verursacher auf den Staat missverstanden werden“.²⁰ Bei der unbefristeten Genehmigung besteht die formal gesicherte Rechtsposition, dass die Anlage zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung gesetzmäßig ist. Daraus wird geschlossen, dass aufgrund dieser Stabilisierungsfunktion der Staat das Risiko unvorhergesehener Änderungen zu tragen habe²¹, was derzeit dazu führt, dass die Möglichkeiten von Behörden stark beschränkt sind, bei im Vergleich zu modernen Anlagen stark umweltbelastenden Altanlagen effektiv steuernd einzugreifen.

Außerdem bedeutet die Befristung von Genehmigungen nicht notwendigerweise eine Belastung der Genehmigungsbehörden. Während bislang der Genehmigungsinhaber bei unbefristeter Erteilung zunächst das Tätigwerden der Behörde abwarten kann, die dann nur unter den Voraussetzungen der nachträglichen Anordnung tätig werden darf, ist im Falle der befristeten Genehmigung der Betreiber in der Pflicht, tätig zu werden.

4. Förderung von „Top-Runner“-Anlagen

Bislang bestehen in Deutschland wenige Anreize für Anlagenbetreiber, bei Errichtung, Betrieb und Nachrüstung ihrer Anlagen mehr als die gesetzlichen Vorgaben bzw. die Konkurrenz zu leisten. Eine bundesweite oder sogar europaweite Vergleichbarkeit von Anlagen innerhalb z.B. einer Branche könnte dem Anlagenbetreiber Anreize bieten, sich um „die beste“ Anlage zu bemühen und gleichzeitig sich damit auch von anderen Betreibern abzuheben. Eine solche Förderung von „Top-Runner“-Anlagen könnte durch eine bundesweit transparente Dokumentation und Einsehbarkeit von bestimmten Anlageninformationen sowohl für die entsprechenden Umweltschutzbehörden als auch für die Öffentlichkeit unterstützt werden. Als Vehikel einer solchen Anreizstruktur könnte die Einführung eines Registers für IVG-Anlagen im UGB dienen. Dazu müssten nicht neue Strukturen und Verwaltungsaufgaben geschaffen werden, sondern es könnte an schon bestehende Aufgaben und Strukturen angeknüpft werden. So sind die Behörden bereits heute nach § 10 Abs. 2 Nr. 5 des UIG verpflichtet, die Öffentlichkeit über Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, aktiv und systematisch zu unterrichten.

²⁰ Hermes, Wirkung behördlicher Genehmigungen, in: Becker- Schwarzer, Köck, Kupka, v. Schwanenflügel, (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, 1991, S. 187, 205.

²¹ Hermes, a.a.O., S. 205.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Dazu ist nicht die Schaffung eines neuen Registers notwendig. Vielmehr kann das europarechtlich zwingend vorgeschriebene PRTR (Pollutant Release and Transfer Register) nach der Verordnung (EG) Nr. 166/2006²² entsprechend ergänzt werden, das genau die vorgenannten Ziel verfolgt.²³ Das nationale Schadstofffreisetzung- und Verbringungsregister (PRTR) wird ab Mitte 2008 beim Umweltbundesamt eingerichtet und soll ab 2009 öffentlich zugängliche Daten zu Freisetzungen in die Luft, das Wasser und den Boden sowie zu Verbringungen von Abfall zur Verfügung stellen. Die Informationen gelten für verschiedenste in Anhang I der Verordnung aufgelistete Tätigkeiten (entsprechend den Anhang-I-Anlagen der IVU-Richtlinie) und für die in Anhang II der Verordnung genannten Schadstoffe.

Um den Stand der Technik bei Betrieben vergleichen zu können, ist eine möglichst genaue Beschreibung der Anlagenart notwendig. Weitere Angaben - soweit sie sich nicht schon aus dem PRTR ergeben – sind die technischen Lösungen zur Vermeidung von Umweltauswirkungen sowie verbleibende Emissionen der Anlage, die in der Genehmigung festgesetzten Grenzwerte, sofern sie unterhalb der gesetzlichen Grenzwerte liegen. Fortschrittliche Unternehmen, die sich bewusst für ein besonders hohes Maß an Umweltschutz entscheiden, könnten mit diesen Informationen gegenüber Stakeholdern und der Öffentlichkeit ihre Bemühung um einen möglichst hohen Umweltschutzstandard glaubwürdig dokumentieren. Offen ist hierbei, inwieweit der Aufwand den ohnehin bestehenden für die Genehmigungserstellung sowie bestehende Berichts- und Dokumentspflichten übersteigt. Hier sind sicherlich Synergien möglich. Zudem ist damit zu rechnen, dass sich für die Genehmigungsbehörden und Betreiber Entlastungspotenziale beim Prüfungsaufwand sowie Hilfestellung für technische Lösungen bei der Genehmigung vergleichbarer Anlagen ergeben. Mit einem derartig ergänzten Register könnten entsprechende Landesregister ersetzt werden und somit Doppelarbeit vermieden und Anforderungen an die Katasterdaten vereinheitlicht werden.

Zur Sicherung eines angemessenen Schutzes von Betriebsgeheimnissen sind die Regelungen des Umweltinformationsgesetzes entsprechend anzuwenden, d.h. es werden nur die Informationen veröffentlicht, die ohnehin dem Herausgabeanspruch nach Umweltinformationsgesetz entsprechen.

²² Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.1.2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates eingeführt. Das PRTR löst mit dem Berichtsjahr 2007 das EPER (European Pollutant Emission Register) ab.

²³ Vgl. auch den 4. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 166/2006: „Ein integriertes und einheitliches PRTR bietet der Öffentlichkeit, der Industrie, Wissenschaftlern, Versicherungsgesellschaften, lokalen Behörden, Nichtregierungsorganisationen und anderen Entscheidungsträgern eine zuverlässige Datenbank für Vergleiche und künftige Entscheidungen in Umweltfragen.“

5. Einbeziehung von nicht-genehmigungsbedürftigen Vorhaben in das UGB

Das Konzept des BMU sieht bislang nur Regelungen für die integrierte Vorhabengenehmigung vor. Die Regelung von nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen sowie Regelungen zum betrieblichen Umweltschutz (z.B. Immissionsschutz- und Wasserschutzbeauftragtenwesen) und Umweltmanagementsysteme sollen im bestehenden BImSchG weiter neben dem UGB bestehen. Auch die weiteren Fachgesetze mit Regelungsbezug zur integrierten Vorhabengenehmigung und das untergesetzliche Regelwerk sollen als „Rumpf-Fachgesetze“ weiter bestehen. In einem beabsichtigten Begleitgesetz (Einführungsgesetz zum UGB) soll das Zusammenwirken des UGB mit den Rumpf-Fachgesetzen und dem untergesetzlichen Regelwerk geregelt werden. Ein solches Vorgehen mag wegen der Gesetzgebungspraxis und den politischen Realitäten als notwendig erachtet werden. Einen nachvollziehbaren Grund dafür, dass nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen nicht zusammen mit der integrierten Vorhabengenehmigung geregelt werden, kann dies nicht liefern.

Im Gegenteil, die Einbeziehung von nicht-genehmigungsbedürftigen Vorhaben in die Regelungsüberlegungen im UGB ist für eine konsistente und ganzheitliche Bewertung der Einteilung in genehmigungsbedürftige und nicht-genehmigungsbedürftige Vorhaben wichtig (z.B. für die Ausgestaltung der Grundpflichten für nicht-IVG im Gegensatz zu IVG). So ist der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umweltauswirkungen durch Lärm oder Geruch bei immissionsschutzrechtlich nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen in der Praxis weit aus schwieriger zu gewährleisten, bzw. in Einzelfällen nicht ausreichend möglich.²⁴ Es ist zudem zu überlegen, ob und wie eine integrierte Betrachtung von Umweltauswirkungen auch für nicht-IVG umgesetzt werden kann. Zwar erstreckt sich die Genehmigungspflicht für integrierte Vorhaben nach der IVU-Richtlinie auf Anlagen, die ein großes Potenzial zur Umweltverschmutzung aufweisen.²⁵ Es ist aber nicht ersichtlich, weshalb nicht auch für andere Anlagen, z.B. solche, die die Schwellenwerte nur knapp nicht erfüllen, eine integrierte Betrachtung der Umweltauswirkungen – ohne eine entsprechende verfahrenstechnische Ausgestaltung – erfolgen sollte. In der Summe dürften deren Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu unterschätzen sein.

Schließlich ist auch für die Anwender des UGB ein einheitliches Regelwerk für genehmigungsbedürftige und nicht-genehmigungsbedürftige Vorhaben leichter zu überblicken. Es steht ohnehin schon zu befürchten, dass durch verschiedene Gesetze (IVG-Regelungen im UGB, „Rumpf-Gesetze“, Einführungsgesetz zum UGB und möglicherweise noch abweichende Fachgesetze der Länder) die Praxis der integrierten Vorhabengenehmigung für viele Jahre deutlich komplexer als die

²⁴ Vgl. für den Lärmaspekt: Bundestags-Drucksache 16/1337 vom 26.04.2006, S. 18.

²⁵ Vgl. den 27. Erwägungsgrund der IVU-Richtlinie 1996/61.

gegenwärtige Rechtslage wird oder dass sogar Regelungslücken entstehen. Dies sollte so weit wie möglich vermieden werden.

6. Begrenzte Laufzeit für fossile Kraftwerke (Einsatz von CO₂-Minderungstechniken wie CCS)

Eines der dringendsten Umweltprobleme – der Klimaschutz – ist bei der integrierten Vorhabengenehmigung nach dem UGB-Konzept nicht ausreichend adressiert. Nach den geltenden Regelungen und dem UGB-Konzept sind bei der integrierten Vorhabengenehmigung Begrenzungen zur Freisetzung von CO₂ nur zur Gefahrenabwehr möglich; im hier viel relevanteren Bereich der Vorsorge gelten die Regelungen des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (§ B5 Abs. 3 UGB-Konzept). Um die Erschließung möglicher zukünftiger relevanter CO₂-Minderungspotenziale sicherzustellen, ist es erforderlich, dass im Anlagengenehmigungsrecht Gestaltungsoptionen für die Zukunft schon heute systematisch verankert werden.

Dies betrifft zum einen die Genehmigung von fossilen Stromerzeugungsanlagen, die mehr CO₂ emittieren, als nach dem Maßstab der derzeit modernen Gaskraftwerke mit einem Wirkungsgrad um die 60 Prozent notwendig ist. Um zu verhindern, dass neue bestandsgeschützte Anlagen entstehen, die jahrzehntelang hochenergieeffizienten Anlagen unterlegen sein werden, bei denen aber Behörden keinen Regelungsspielraum haben werden, sollten in solchen Fällen Genehmigungen nur noch befristet für einen Zeitraum von z.B. 15-20 Jahren erteilt werden²⁶. Rechtstechnisch könnte dies durch eine Befristung oder zumindest einen entsprechenden Auflagenvorbehalt sichergestellt werden. Weiterhin wäre jetzt schon verpflichtend in die Genehmigung aufzunehmen, dass nach dem Ablauf der 15-20 Jahre Verlängerungen der Betriebsgenehmigungen möglich sind, allerdings nur bei Einsatz der dann verfügbaren CO₂-Minderungstechniken. Die integrierte Vorhabengenehmigung für die Errichtung von Kraftwerken, die nicht mehr CO₂ emittieren, als nach dem Stand der Technik für die Erzeugung einer Kilowattstunde Strom erforderlich ist, könnte weiterhin ohne solch eine strenge Befristung erteilt werden. Rechtstechnisch wäre dies beispielsweise erreichbar, indem die Grundpflicht des § B 5 I Nr.2 die Freisetzung von CO₂-Emissionen erfasst. Diese müsste dann durch Grenzwerte zur Festlegung des Standes der Technik konkretisiert werden.

Mit dieser Regelung würde ein starker Anreiz geschaffen, die jeweils beste verfügbare Technik zur fossilen Stromerzeugung einzusetzen. Mit Hilfe dieser Regelung könnten in Zukunft verfügbare Minderungstechnologien wie z.B. CCS bei bestehenden Kraftwerken im Rahmen von Verlängerungsgenehmigungen ohne rechtliche Probleme mit dem Bestandsschutz durchgesetzt werden. Heute ist noch nicht bekannt, ob in den nächsten Jahren CCS oder vergleichbare

²⁶ Die Möglichkeit, die Laufzeit von Kraftwerken zu befristen, sehen einige europäische Länder vor (z.B. Italien, Polen, Finnland). Diese sehen eine Laufzeit von 5-10 Jahren vor und sind teilweise sogar als automatische Befristung ausgestaltet.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Minderungstechniken für fossile Kraftwerke zur Verfügung stehen werden und wie deren ökologische Vertretbarkeit ist. Wenn entsprechende Technologien aber zur Verfügung stehen, dann darf ihr Einsatz nicht an Bestandsschutzargumenten aufgrund von unbefristeten Betriebsgenehmigungen scheitern. Für die erforderlichen Nebenbestimmungen (Befristung auch ohne Antrag des Betreibers) oder Auflagenvorbehalte sollte – um hier Rechtssicherheit zu erhalten – in den Vorschriften zur IVG die Zulässigkeit solcher Nebenbestimmungen ausdrücklich festgeschrieben werden.