

Die IVU-Richtlinie*

Franz-Joseph Peine**

Inhaltsverzeichnis

- I. Einleitung
- II. Der Zweck der IVU-RL
- III. Einföhrende Hinweise zum Inhalt der IVU-RL
- IV. Die materiell-rechtlichen Anforderungen der IVU-RL
- V. Formell-rechtlichen Anforderungen der RL
- VI. Verhältnis der IVU-RL zur UVP-RL
- VII. Ausblick
- VIII. Bewertung

I. Einleitung

Das Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft wird (heute) beherrscht durch den so genannten „integrativen Ansatz“¹⁾. Grundüberlegung²⁾

* Vortrag, gehalten vor der Koreanischen Gesellschaft für Umweltrecht im Rahmen ihrer Tagung „Die integrierte Anlagengenehmigung“ am 26.05.2007 in Seoul. Verfasser dankt herzlich Herrn Prof. Dr. *Hyang-Ki Kim* und Herrn Prof. Dr. *Hyun-Joon Kim* für die Einladung.

** Europa-Universität Viadrina, Frankfurt

1) Den Gegensatz dazu bildet der sog. isolierte Ansatz. Nach ihm wird mit Blick auf die Belastung eines Umweltmediums – also: Boden, Wasser und Luft – jedes Medium für sich, ohne die Wechselwirkung zu den anderen Medien betrachtet.

dieses Ansatzes ist es, die isolierte oder auch sektorale Verminderung von Emissionen in die Umweltmedien – also in den Boden³⁾, das Wasser und die Luft – zu vermeiden, weil dieser Ansatz im Ergebnis (nur) dazu führt, dass die Umwelt als Ganze nicht verbessert, sondern die Emission lediglich von einem Umweltmedium in ein anderes verlagert wird⁴⁾. Um diesen Vorgang an einem Beispiel⁵⁾ zu verdeutlichen, sei darauf verwiesen, dass die Reinhaltung der Abluft eines Kohlekraftwerks dadurch, dass die Schwefel- und Stickstoffverbindungen aus der Abluft herausgefiltert und die gefilterten Stoffe auf einer Deponie abgelagert werden, zu einer „Umschichtung“ der Umweltverschmutzung führt: Nicht die Luft wird in der Zukunft verschmutzt, sondern der Boden oder

2) S. den Gemeinsamen Standpunkt, ABl. EG vom 25.03.1966 Nr. C 87/8.

3) Mit Blick auf den Boden gibt es bislang kein den Boden unmittelbar schützendes Recht der EU, s. *Irene Heuser*, Europäisches Bodenschutzrecht, UTR Band 80, 2005; s. ferner *dieselbe*, Überlegungen zur Gestaltung des EU-Bodenschutzrechts, ZUR 2007, 63ff., 113ff. Es gibt seit kurzem aber einen Entwurf der Kommission der Europäischen Gemeinschaft vom 22.09.2006 KOM(2006)232 endgültig – 2006/0086(COD) – Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der RL 2004/35/EG. Zu diesem Vorschlag s. *Scheil*, Zweiter Entwurf zur europäischen Bodenschutzstrategie – Chance für ein hohes Schutzniveau zulasten der Subsidiarität, NuR 2007, 176. Ferner hatte die Generaldirektion Umwelt einen *unveröffentlichten* zweiten Entwurf erarbeitet und in der Kommission im Mai 2006 zur Abstimmung gestellt, zu diesem Entwurf s. *Bückmann*, Der zweite Entwurf einer europäischen Bodenrahmenrichtlinie; UPR 2006, 365ff; zuvor *derselbe*, Quo vadis europäischer Bodenschutz ?, UPR 2006, 210ff. – Insgesamt zum Stand des europäischen Bodenschutzrechts im Frühjahr 2007 *Peine*, Der Beitrag des europäischen Rechts für einen effektiven Bodenschutz, Vortrag, gehalten am 26.04.2007 an der Universität Leipzig, erscheint im Tagungsband.

4) So *Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 2003, S. 108.

5) Ebenda.

das Grundwasser, wenn die deponierten Stoffe nicht sicher auf der Deponie verwahrt werden – die Erwartung einer sicheren Verwahrung bleibt beispielsweise unerfüllt, wenn aus dem Deponiekörper gefährliche Stoffe durch Regen ausgewaschen werden und in den Boden und/oder das Grundwasser gelangen. Eine „Gesamtbetrachtung“⁶⁾ dieses Vorgangs führt dazu, dass die Umwelt als Ganze ungeschützt bleibt.

Integriertem Umweltschutz geht es folglich um einen *wirklichen*, endgültigen Umweltschutz, nicht um eine Verlagerung der Verschmutzung. Es geht um Vorsorge.⁷⁾

Zur Zielerreichung bedarf es Instrumente, welche die Umwelt insgesamt schützen. Geht man von obigem Beispiel aus, stellen sich mit Blick auf die Schaffung der Instrumente folgende Fragen⁸⁾:

1. In welchem Verhältnis steht die vermeidbare Luftverschmutzung zur absehbaren Boden- oder Grundwasserverschmutzung?
2. Was ist unter welchen Umständen am ehesten hinzunehmen?
3. Ist ein Überschreiten der Grenzwerte zum Schutz eines Mediums durch ein Unterschreiten der Grenzwerte zum Schutz eines anderen Mediums hinnehmbar?
4. Sind die Über- und Unterschreitungen der Grenzwerte ausgleichbar oder verrechenbar?⁹⁾

Diese Fragen, die ein integriertes Konzept des Umweltschutzes

6) Oder auch „ganzheitliche Betrachtung“, s. *Dietrich/Au/Dreher*, aaO., S. 109.

7) Ebenda.

8) Die Fragen stellen ansatzweise, nicht in der hier vorgenommenen Ausdifferenzierung *Dietrich/Au/Dreher*, aaO., S. 108.

9) S. *Masing*, DVBl. 1998, 550.

aufwirft, hat die Europäische Gemeinschaft erstmalig in ihrem fünften Umweltaktionsprogramm¹⁰⁾ aufgegriffen. In diesem Programm hat sie der integrierten Verminderung der Umweltverschmutzungen durch eine einheitliche Betrachtung der Schnittstellen Industriepolitik und Umweltpolitik eine bedeutende Rolle bei der Verwirklichung der dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung beigemessen. Durch rechtliche Maßnahmen soll die Verbesserung der Herstellungsverfahren sowie der Genehmigungsverfahren für die wichtigsten Industriesektoren verwirklicht werden. Es sollen betriebsinterne Vorgänge zur Vermeidung und Verminderung externer Umweltverschmutzungen geregelt werden. Somit ist – wie nochmals betont sei – der grundsätzliche Ansatz der RL in der Vorsorgepolitik zu sehen.

„Integrative Elemente“ finden sich in folgenden Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft¹¹⁾:

1. der EMAS-VO¹²⁾,
2. der Umweltinformations-RL¹³⁾,
3. der VO über Umweltzeichen¹⁴⁾,

10) Rat der Europäischen Gemeinschaften, Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung: Fünftes Umwelt-Aktionsprogramm: Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. EG vom 01.02.1993 Nr. C 138 S. 29.

11) Im Folgenden wird Verordnung VO, Richtlinie RL abgekürzt.

12) VO EG Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.02.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Betriebsprüfung = EMAS, ABl. EG vom 24.04.2001 Nr. L 114 S. 1.

13) RL des Rates 90/313/EWG vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. EG vom 23.06.1990 Nr. L 158, S.56.

4. der UVP-RL¹⁵⁾,
5. die IVU-RL¹⁶⁾ (sie wird auch auf englisch *IPPC* genannt:
Abkürzung für Integrated Pollution Prevention and Control).

Von diesen Instrumenten¹⁷⁾ betrachte ich im Folgenden – wie gewünscht – die IVU-RL. Von vornherein möchte ich darauf hinweisen, dass die IVU-RL mit Blick auf die zu erreichenden Ziele nur den *Rahmen* vorgibt; sie normiert Grundsätze. Die Ausgestaltung des integrativen Konzepts, die „Auffüllung“ des Rahmens mit inhaltlichen Aussagen, einschließlich der Mittel und Maßnahmen, haben die Mitgliedstaaten selber zu treffen.

II. Der Zweck der IVU-RL

Integrierter Umweltschutz bedeutet eine Hinwendung zu einer

-
- 14) VO (EWG) Nr. 880/92 des Rates vom 13.03.1992 betreffend ein Gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. EG Nr. L 99 vom 11.04.1992, S. 1.
 - 15) RL 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG 05.07.1985 Nr. L 175, S. 40.
 - 16) RL 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG vom 10.10.1996 Nr. L 257, S. 26.
 - 17) Es ist darauf hinzuweisen, dass die zuvor mit ihren Fundstellen nachgewiesenen Rechtsakte in der Zwischenzeit mehrfach geändert worden sind. Die Änderungen sind hier aus Raumgründen nicht nachgewiesen. – Literatur zum Europäischen Umweltrecht: *Dietrich/Au/Dreher*, aaO.; *Epiney*, Umweltrecht in der europäischen Union, 2. Aufl. 2005; alle deutschen Lehrbücher zum Umweltrecht behandeln das einschlägige Europarecht, zB. *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, *Sparwasser/Engel/Vosskuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, *Koch* (Hg.), Umweltrecht, 2002, hier gibt es ein eigenes Kapitel zum Europarecht S. 41ff.

ganzheitlichen Betrachtung der Umwelt.¹⁸⁾ Dieses bedeutet sowohl eine Abkehr von einer isolierten Betrachtung und Regulierung eines Umweltmediums als auch die Bildung eines Gegenpols zum medialen Umweltschutz.¹⁹⁾

Die Intention des Rats wird in den Erwägungsgründen zur RL deutlich. Nach den Zielen und Prinzipien der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, Art. 174 EGV²⁰⁾, steht zunächst im Vordergrund die Anwendung des Verursacher- und Vorsorgeprinzips zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzungen. Die Verminderung von Umweltverschmutzungen ist nachrangig²¹⁾. Der Begriff Umweltverschmutzung wird definiert als „die durch menschliche Tätigkeit direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden“, Art. 2 Nr. 2. Der Begriff ist hinsichtlich seiner Schutzgüter sehr weit gefasst²²⁾. Nicht ausdrücklich benannt sind die Schutzgüter Flora und Fauna. Die Aussage: die Umwelt solle insgesamt geschützt werden, verdeutlicht indes, dass die Umwelt in ihrer Gesamtheit und nicht nur in ihren Teilbereichen Regelungsgegenstand ist. Insbesondere sind die ausdrücklich nicht aufgezählten Schutzgüter Flora und Fauna indirekt erfasst über die Aussagen

18) Erwägungsgründe der IVU-RL Nrn. 7-9.

19) Zur Differenzierung der Umwelt nach Medien und weiterem *Breuer*, Der Staat 1980, 396ff.

20) In der Fassung des Vertrags von Amsterdam, Abl. EG vom 10.11.1997 Nr. C 340, S. 145 = BGBl. II 1998, 387.

21) So auch *Becker*, DVBl 1997, 590.

22) Er geht über „schädliche Umweltauswirkungen, Emissionen und Immissionen“ im Sinne des BImSchG hinaus, ebenso *Dolde*, NVwZ 1997, 315, *Koch/Jankowski*, ZUR 1998, 60.

- Schutz der Umweltqualität,
- Schutz der Annehmlichkeiten sowie
- Schutz legitimer Nutzung der Umwelt.²³⁾

Der Schutz gegen Umweltverschmutzungen erfährt lediglich eine Einschränkung durch die Forderung, dass eine Umweltverschmutzung nur dann vorliegt, wenn der Eintritt eines Schadens an einem der geschützten Rechtsgüter wahrscheinlich ist, Art. 2 Nr.2.

Die IVU-RL bezweckt nach alldem, Emissionen in Wasser, Luft und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft so weit wie möglich zu vermeiden, hilfsweise zu vermindern, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen.²⁴⁾ Statt der sektoralen Betrachtungsweise soll ein nicht nur summarischer, sondern integrativer, medienübergreifender Umweltschutz im Anlagenzulassungsrecht verwirklicht werden, der mit Hilfe einer ganzheitlichen Beurteilung eine Bewertung der Zusammenhänge in ihrer Komplexität ermöglicht. Die RL soll durch Regelungen betriebsinterner Vorgänge externe Umweltverschmutzungen vermeiden oder vermindern.

Die IVU-RL mit dem medienübergreifenden Konzept ändert zunächst auf EU-Ebene sukzessiv die bestehenden medienbezogenen RL 84/360/EWG²⁵⁾ (RL zur Bekämpfung von Luftverunreinigungen durch Industrieanlagen) und die RL 76/464/EWG²⁶⁾ (RL des Rates betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung gefährlicher Stoffe in Gewässer der Gemeinschaft) und löst sie später ab, Art. 20.

23) *Zöttl*, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, 1998, S.156.

24) Erwägungsgründe der IVU-RL Nrn. 7, 8.

25) RL des Rates vom 28.06.1984, ABl. EG vom 16.07.1984 Nr. L 377 S. 48.

26) RL des Rates vom 04.05.1975, ABl. EG vom 18.05.1976 Nr. L 129 S. 23.

III. Einführende Hinweise zum Inhalt der IVU-RL

1. Allgemeines

Da die IVU-RL sich auf Art. 175 Abs. 1 EGV stützt, ist sie nur als Mindeststandard zu verstehen, der aus Gründen des Umweltschutzes von den Mitgliedstaaten überschritten werden darf, Art. 176 EGV.

Zur Erreichung dieses Ziels enthält die RL sowohl verfahrensrechtliche als auch materiellrechtliche Vorgaben.²⁷⁾ Das materielle Recht der Genehmigungsanforderungen ist untrennbar verbunden mit dem Genehmigungsverfahren und dem Inhalt des Genehmigungsbescheids.²⁸⁾ Die RL ist somit *das* Instrument der Europäischen Gemeinschaft für die Harmonisierung der Genehmigungsverfahren und -bedingungen.²⁹⁾

2. Besonderes

Der Geltungsbereich der RL umfasst nach Art. 1 die Anlagen(-teile) bzw. industriellen Tätigkeiten der in Anhang 1 aufgelisteten Kategorien. Nach Art. 2 Nr. 3 ist eine Anlage eine ortsfeste, technische Einheit,

27) Diese Kombination von verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen ist heute durchgängig bei der Umsetzung der IVU-RL zu beobachten. In Deutschland ist demnächst ein Umweltgesetzbuch zu erwarten. Dessen erster Teil wird die integrierte Vorhabengenehmigung enthalten. Sie kennzeichnet einerseits eine Verfahrenskonzentration, andererseits ein einheitliches materiell-rechtliches Prüf- und Entscheidungsprogramm, s. *Sangenstaedt*, Die Integrierte Vorhabengenehmigung – Diskussionspunkte aus der Sicht des Bundesumweltministeriums, in: *Kloepfer* (Hg.), Das kommende Umweltgesetzbuch – Tagungsband zur Fachtagung „Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch“ am 21. Juni 2006, 2007, S. 91ff.

28) *Sendler*, NVwZ 1999, 134.

29) *Dietrich/Au/Dreher*, aaO., S. 111.

in der eine oder mehrere in Anhang 1 genannten Tätigkeiten ausgeübt werden, sowie andere unmittelbar damit verbundene und potentiell emissionsrelevante Tätigkeiten. Der Begriff ist weit zu verstehen und umfasst letztlich den gesamten Standort. Das Spektrum der Anlagen erstreckt sich von Anlagen der Energiewirtschaft über die Metall verarbeitende, Mineralien verarbeitende und die chemische Industrie bis hin zu Abfallbehandlungsanlagen. Ausnahmen bilden Anlagen zur Erforschung, Entwicklung und Erprobung neuer Erzeugnisse und Verfahren, Anhang 1 Nr.1, sowie die Ausnahmen der RL 88/609/EWG zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft.³⁰⁾

Die RL differenziert zwischen der Genehmigung neuer Anlagen und einer wesentlichen Änderung einer Anlage auf der einen Seite (Art. 4) und der Genehmigung einer bestehenden Anlage bzw. einer Änderung des Betriebs, welche nicht wesentlich ist, auf der anderen Seite (Art. 5).

Bestehende Anlagen müssen den materiellen Anforderungen der RL angepasst werden. Die RL enthält dafür eine verbindliche Frist. Für die wesentlichen Vorschriften ist eine Übergangsfrist von acht Jahren vorgesehen. Die Übergangsfrist gilt für die Grundpflichten der Betreiber, das integrierte Konzept der IVU-RL, das Koordinierungsgebot bei Genehmigungserteilung, die Berücksichtigung der Umweltqualitätsnormen, die Erforderlichkeit der Überprüfung der Anlagen und der Auflagenaktualisierung, die Mitteilungspflichten seitens des Betreibers sowie für die Öffentlichkeitsbeteiligung bezüglich der Überwachungsergebnisse.

Bereits seit 1999 sind auf bestehende Anlagen anzuwenden:

30) RL des Rates vom 24.11.1988, ABl. EG vom 07.12.1988 Nr. L 336 S. 1.

- der Zweck der RL,
- die Unterrichtung über die „beste verfügbare Technik“,
- das Emissionsregister,
- der Informationsaustausch,
- die Behandlung grenzüberschreitender Auswirkungen und die Pflicht des Betreibers sowie
- die Pflicht der Betreiber, die zuständige Behörde bei Probenahmen zu unterstützen.

Bei Änderungen einer bestehenden Anlage ist eine Mitteilungspflicht angeordnet, Art. 12 Abs. 1. Wesentliche Änderungen der Anlagen richten sich bereits nach den neuen Bestimmungen. Wesentlich ist eine Änderung dann, wenn sie erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Menschen oder die Natur haben kann, Art. 2 Nr. 10 lit. b. Ausgenommen sind wesentliche Änderungen im Betrieb der Anlage. Diese unterliegen zunächst der Mitteilungspflicht.

Nach Art. 4 haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass keine neuen Anlagen ohne Genehmigung betrieben werden.

IV. Die materiell-rechtlichen Anforderungen der IVU-RL

Im Gegensatz zur UVP-RL hat sich der Inhalt des Begriffs integrativer Umweltschutz in die Richtung materielles Recht (im Gegensatz zum Verfahrensrecht) verlagert.³¹⁾ Die materiell-rechtlichen Elemente der IVU-RL bilden den Schwerpunkt des integrativen Konzepts.

31) Ebenso *Erbguth/Stollmann*, ZUR 2000, 380.

Bedeutsam für dieses Konzept sind das Finalprogramm des Art. 1, die Legaldefinitionen des Art. 2 und Art. 3 mit seiner Regelung allgemeiner Prinzipien und Grundpflichten der Betreiber. Die Einhaltung der Grundpflichten entspricht dem Vorbild des (deutschen) § 5 BImSchG.³²⁾ Daneben gibt es einen zweiten materiellen Normenkomplex. Die Art. 9, Genehmigungsvoraussetzungen, und Art. 10, Vorrang des strengeren Rechts, bilden eine Kombination aus Emissionsbegrenzung und Umweltqualitätsorientierung. Diese Vorschriften normieren inhaltliche Anforderungen an die Anlagen und sorgen insgesamt für ein hohes Schutzniveau. Verknüpft werden die materiellen Anforderungen über den technischen Standard „beste verfügbare Technik“. Er bestimmt den Inhalt der Vorsorgepflicht nach Art. 3 Satz. 1 lit. a und gilt auch als Maßstab zur Festlegung der Emissionsgrenzwerte nach Art. 9 Abs. 4.³³⁾

1. Prinzipien und Grundpflichten des Betreibers

Art. 9 Abs. 1 enthält das Gebot zur Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 3 und des Art.10 und bildet deshalb eine Umweltqualitätsnorm. Art. 3 legt die Grundpflichten des Anlagenbetreibers fest. Der Grundpflichtenkatalog wird vielfach als materiell-rechtlicher Kern der RL bezeichnet. Anlagen sind demnach so zu betreiben, dass

- alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen

32) Die Grundpflichten werden gelegentlich als materiell-rechtlicher Kern der IVU-RL bezeichnet, s. *Dietrich/Au/Dreher*, aaO., S. 112 mit weiteren Nachweisen.

33) Zum Vorstehenden ausführlich *Bader*, Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht, 2002, S. 31.

- getroffen werden, insbesondere durch den Einsatz der besten verfügbaren Techniken (Vorsorgeprinzip³⁴),
- keine erheblichen Umweltverschmutzungen verursacht werden (Schutzprinzip³⁵),
 - die Entstehung von Abfällen vermieden wird, Abfälle verwertet oder beseitigt werden (Abfallvermeidungsprinzip³⁶),
 - Energie effizient verwendet wird (Energienutzungsgebot³⁷),
 - die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um Unfälle zu verhüten und deren Folgen zu begrenzen³⁸,
 - bei einer endgültigen Stilllegung die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um jegliche Gefahr einer Umweltverschmutzung zu vermeiden und um einen zufrieden stellenden Zustand des Betriebsgeländes wiederherzustellen³⁹.

Art. 3 entfaltet zunächst keine Rechtspflicht zu Lasten des Betreibers, sondern richtet sich an die Mitgliedstaaten. Sie sollen sicherstellen, dass die zuständigen Behörden bei der Festlegung der Genehmigungsaufgaben die aufgeführten Prinzipien „berücksichtigen“. Die Auslegung des Wortlauts der Vorschrift „Allgemeine Prinzipien der Grundpflichten der Betreiber“ spricht indes weder für noch gegen eine strikte Beachtung der Grundpflichten. Die Rechtsnatur bzw. der Verbindlichkeitsgrad der Grundpflichten bleibt zunächst unklar.⁴⁰

34) Konkretisierung durch die Aussagen im Anhang IV.

35) Konkretisierung durch die Aussagen im Anhang II.

36) RL des Rates 75/442/EWG vom 15.07.1975, ABl. EG vom 25.07.1975 Nr. L 336, S. 1.

37) S. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG.

38) S. dazu in Deutschland die 12. BImSchV, die sog. StörfallVO.

39) S. dazu § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BImSchG.

40) *Dolde*, NVwZ 1997, 315; *Koch*, Die IPPC-Richtlinie: Umsturz im deutschen

Das Ergebnis, dass die Grundpflichten strikt zu beachten sind, folgt aus der Systematik der RL.⁴¹⁾ Nach Art. 9 Abs. 1 ist die Einhaltung der Grundpflichten Genehmigungsvoraussetzung. Die Grundpflichten sind auch während des gesamten Genehmigungsbetriebs einzuhalten, Art. 13. Die in Art. 3 aufgezählten Grundpflichten sind somit strikt zu beachtende Genehmigungsvoraussetzungen, deren Beachtung die Behörde bei Errichtung und Betrieb der Anlage bei der Genehmigungserteilung sicherzustellen hat. Zu diesem Ergebnis kommt ferner die historische Auslegung. Vorbild für die Regelung ist die Regelungstechnik der Betreiberpflichten des § 5 BImSchG. In den Rechtssetzungsprozess eingebracht wurde dieses Regelungsinstrument durch einen Vorschlag der deutschen Präsidentschaft vom Europäischen Parlament in der ersten Lesung.⁴²⁾ Diese Grundkonzeption übernahm die Kommission.

Alles in allem gilt: Den Grundpflichten kommt insoweit eine Rechtsverbindlichkeit zu, als sie strikt einzuhaltende Grundpflichten normieren, gegen die auch nach der Genehmigungserteilung während des gesamten Genehmigungsbetriebs nicht verstoßen werden darf. Den Mitgliedstaaten steht es allerdings frei, ob sie die Grundpflichten als selbst vollziehbare Betreiberpflichten ausgestalten oder ob sie sie von einer vorherigen behördlichen Konkretisierung ihres Inhalts abhängig machen.⁴³⁾

2. Beste verfügbare Technik

Neben den Grundpflichten des Art. 3 enthält Art. 9 insbesondere in

Anlagengenehmigungsrecht, in: UTR Band 45, 1998, S. 34.

41) Zum Folgenden *Schäfer*, UPR 1997, 446.

42) ABl. EG vom 23.01.1995 Nr. C 18, S. 85. Änderung 16, Art. 2a.

43) S. *Bader*, aaO., S. 44.

den Absätzen 3 und 4 materiell-rechtliche Anforderungen. Sie setzen das integrative Konzept der RL um. Wie bereits dargestellt, stehen im Mittelpunkt der inhaltlichen Anforderungen die medienübergreifenden Emissionsgrenzwerte für Schadstoffe, die in Anhang III aufgezählt sind. Die Grenzwerte sind auf die „Beste Verfügbare Technik“ (= BVT) zu stützen, sofern nicht der Vorbehalt des Art. 10 strengere Auflagen erfordert.

Die BVT bildet den materiellen Maßstab dafür, was von einem Betreiber einer Anlage an Emissionsvermeidung und -verminderung verlangt (sie normieren also entsprechend der deutschen Terminologie *Emissionsgrenzwerte*) bzw. was einem Raum als Höchstbelastung mit bestimmten Stoffen zugemutet werden kann (sie normieren also entsprechend der deutschen Terminologie *Umweltqualitätsnormen*).

(1) Definition

Der Begriff „Beste Verfügbare Technik“ (=BVT) ist definiert in Art. 2 Nr.11. Im Sinne der RL bezeichnet BVT „den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand einer Tätigkeit und entsprechender Betriebsmethoden, der spezielle Techniken als praktisch geeignet erscheinen lässt, grundsätzlich als Grundlage für die Emissionswerte zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt allgemein zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern“. Damit soll die Bewertung nach einem integrativen Maßstab erfolgen, der vor allem auf die Verrechnung von Vorteilen und Nachteilen einer Anlage zielt. „Verfügbar“ ist nur die Technik⁴⁴⁾, die „unter Berücksichtigung

44) Technik in diesem Sinne ist *nicht* die „end-of-pipe-technology“, s. *Bader*, aaO., S. 50.

des Kosten-Nutzen-Verhältnisses die Anwendung unter in dem betreffenden industriellen Sektor wirtschaftlich⁴⁵⁾ und technisch vertretbaren Verhältnissen ermöglicht“. Eine Ökonomisierung des Vorsorgegedankens kann indes verneint werden. Es handelt sich bei der Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses um die Ausprägung des gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, nach dem die gewählten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet sein müssen und das Maß des hierzu Erforderlichen nicht überstiegen werden darf.⁴⁶⁾

BVT ist im Einzelnen in der RL nicht materiell definiert. Die Bestimmungen zur BVT beziehen sich nach Art. 2 Nr. 11 zweiter Spiegelstrich stets auf einen kompletten industriellen Sektor und nicht auf eine Einzelanlage. Welche Faktoren BVT in einem spezifischen industriellen Sektor zu berücksichtigen hat, fasst Anhang IV zusammen. Es sind sowohl der Rohstoffverbrauch und der Einsatz abfallarmer Technologien und die Wiederverwertbarkeit erzeugter/verwendeter Stoffe als auch die Art, Auswirkungen und Menge der Emissionen zu berücksichtigen. Ferner finden Erkenntnisse der Unfallvorsorge und Ergebnisse aus Wissenschaft und Forschung Eingang in die Bestimmung der BVT. In der Genehmigung sind jedoch darüber hinaus bei der Berücksichtigung der Anwendung der BVT im Einzelfall die spezifische Ausprägung der Anlage, ihre geografische Lage und die örtlichen Umweltbedingungen, Art. 9 Abs. 4, zu untersuchen. Ein Abweichen von der BVT auch nach unten ist zwar nach dem Wortlaut der Vorschrift möglich, kann aber nur dann umgesetzt werden, wenn der gewählte

45) Dazu *Röckinghausen*, UPR 1996, 53.

46) Statt vieler *Martini*, Integrierte Regelungsansätze im Immissionsschutzrecht, 2000, S. 223.

Weg die beste Lösung für die Umwelt insgesamt ist. Die Vorschrift, welche vielfach als „Öffnungsklausel“⁴⁷⁾ bzw. „Berücksichtigungsklausel“⁴⁸⁾ bezeichnet wird, hat sich in der Auslegung zu orientieren an den Grundsätzen des Art. 174 Abs. 2 EGV, Vorsorgegrundsatz, und den Zielen des integrierten Ansatzes der IVU-RL. Falls ein Festhalten an Standards nicht erreichbar ist, muss die Öffnungsklausel es den Behörden gestatten, in der „Genehmigungsentscheidung fallweise von der Einhaltung geltender Emissionsgrenzwerte zu dispensieren, wenn auf diese Weise eine unter medienübergreifenden Gesichtspunkten insgesamt vorzugswürdige Lösung ermöglicht wird“⁴⁹⁾. Das Abweichen wird neben Art. 9 Abs. 4 zusätzlich eingeschränkt durch Art. 10.

Nach Art. 10 müssen über die BVT hinausreichende Auflagen festgesetzt werden, wenn eine Umweltqualitätsnorm der Gemeinschaft ohne die schärfere Auflage nicht erfüllt werden kann. Eine Umweltqualitätsnorm ist nach Art. 2 Nr. 7 „die Gesamtheit von Anforderungen, die zu einem gegebenen Zeitpunkt in einer gegebenen Umwelt oder einem bestimmten Teil davon nach den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfüllt sein müssen“. Der Sache nach handelt es sich um die Grenzen dessen, was, bezogen auf einen Raum, als Höchstbelastung eines Mediums mit bestimmten Stoffen tragbar sein soll.⁵⁰⁾ Die Umweltqualitätsnorm Art. 10 stellt damit eine Belastungsobergrenze auf, indem sie die Einhaltung der Umweltqualitätsnorm auch für die Fälle zwingend vorschreibt, in denen die Anwendung der besten verfügbaren Technik nicht ausreicht. Die Umweltqualitätsnorm im Sinne der RL entspricht damit den so

47) ZB. *Zöttl*, aaO., S. 239.

48) ZB. *Dolde*, NVwZ 1997, 315.

49) So die Definition bei *Lübbe-Wolff*, NuR 1999, 247.

50) S. oben unter II vor 1.

genannten Umweltqualitätsstandards deutschen Rechts, welche eine verbindliche Belastung für ein bestimmtes Schutzgut angeben.⁵¹⁾

Die Vorschrift Art. 9 Abs. 4 Satz 1 regelt das Verhältnis zwischen technikbezogener Emissionsbegrenzung im Vorsorgebereich und Immissionsschutz durch Umweltqualitätsnormen im Schutzbereich⁵²⁾. Bedeutung erlangen die Umweltqualitätsnormen, weil sie für die Bewertung der Wechselwirkungen großen Wert besitzen. Zudem sind Emissionsgrenzwerte nicht in der Lage, Summationsschäden durch Verlagerungen zu identifizieren. Der Begriff *Summationsschaden* erfasst Schäden, die von mehreren Emittenten in nicht unterscheidbarer Weise verursacht werden.

Die Grenzen der Öffnungsklausel, Art. 9 Abs. 4, finden sich vor allem dann, wenn die Mitgliedstaaten in allgemein bindenden Vorschriften spezielle Anforderungen an Anlagen festlegen und die Öffnungsklausel somit konkretisieren.⁵³⁾ Zudem ist die Öffnungsklausel nicht anwendbar, wenn die Gemeinschaft nach Art. 18 Abs. 1 eigene Emissionsgrenzwerte bestimmt.

(2) Informationsaustausch der Mitgliedstaaten

Für die Festlegung der Inhalte der BVT nach Art. 16 Abs. 2 führt die Europäische Kommission einen Informationsaustausch durch.

Die Organisation des Informationsaustauschs erfolgte durch das „Europäische IPPC-Büro“⁵⁴⁾ in Sevilla (Spanien) (= EIPPCB). Technical

51) Ebenda.

52) *Zöttl*, aaO., S. 247.

53) *Bader*, aaO., S. 65.

54) Entscheidung der Kommission vom 17.07.2000 über den Aufbau eines Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER) nach Art. 15 der RL des Rates 96/61/EG

Working Groups (= TWG) arbeiteten an einem Arbeitsprogramm mit über 30 industriellen Sektoren, welche sich zusammenfassend aus Anhang 1 ergeben. Die Mitglieder der TWG waren Vertreter der Mitgliedstaaten, der Industrie und der Umweltschutzverbände. Die Abfassung der textlichen Version erfolgte in der Regel durch einen nationalen Experten, der hierfür von den Behörden der Mitgliedstaaten befristet abgeordnet war. Die Vorschläge wurden den Mitgliedstaaten, der Industrie und den Umweltschutzverbänden zur Kommentierung vorgelegt. Zur Koordinierung existierte ein „Information Exchange Forum“ (kurz: IEF). Die Leitung hatte die Kommission. In diesem Forum wirkten neben der Kommission und den Mitgliedstaaten auch non-governmental organizations (= NGO) mit. Danach veröffentlichte die Kommission die endgültige Fassung in allen Amtssprachen. In jedem Bereich existiert eine Zusammenstellung der BVT in Merkblättern, so genannte Best available technique reference documents (= BREF). Diese Dokumente sind weitgehend fertiggestellt.⁵⁵⁾

Für Deutschland wurde nach Art. 16 Abs. 4 das *Umweltbundesamt* als „National Focal Point“ (= NFP) für die Umsetzung benannt und nahm auf europäischer Ebene als offizieller deutscher Vertreter an den Sitzungen des IEF und der TWG teil. Das Umweltbundesamt ist ebenso Kontaktstelle für alle anderen derzeit involvierten Behörden, Gremien und Institutionen, wie z.B. Bundesministerium für Umwelt, Länderausschuss für Immissionsschutz, Länderausschuss für Bodenschutz, Industrieverbände, Umweltverbände usw.

über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC) (2000/479/EG), ABl. EG vom 28.07.2000 Nr. L 192 S. 228.
55) Erreichbar unter <http://www.umweltbundesamt.de>.

(3) Inhalt eines BREF

Alle BREF sind nach einem einheitlichen Schema erstellt. Dieses Schema umfasst folgende Punkte⁵⁶⁾:

- allgemeine Informationen,
- angewandte Verfahren und Techniken (Methoden),
- derzeitige Verbrauchs- und Emissionswerte,
- Techniken, die bei der Festlegung der BVT in Betracht zu ziehen sind,
- beste verfügbare Technik,
- Techniken in der Entwicklung sowie
- Ergebnisse und Empfehlungen.

Die BREF-Dokumente zeigen ausführlich die in den jeweiligen industriellen Sektoren verfügbaren technischen Möglichkeiten zur Vermeidung und Verminderung von Emissionen und enthalten Bewertungen zur Leistungsfähigkeit verschiedener Techniken sowie mit diesen erzielten Emissionswerten in verschiedenen Bandbreiten.⁵⁷⁾ Eine unmittelbare Wirkung entfalten die BREF-Dokumente nicht, da sie keine Rechtsqualität besitzen. Die faktische Bedeutung eines BREF wird groß sein, weil die darin enthaltenen Informationen auch eine Grundlage sind für die Bestimmung des „Standes der Technik“ im Genehmigungsfall.⁵⁸⁾

Innerstaatlich entfalten die BREF-Dokumente rechtliche Wirkung,

56) Dazu *Davids*, Die Konkretisierung der Besten Verfügbaren Technik nach der IVU-Richtlinie in der Anlagenzulassungspraxis, 2000, S. 3.

57) *Feldhaus*, NVwZ 2001, 8.

58) *Zierock/Salomon*, ZUR 1998, 228.

weil sie bei der Festsetzung der „Besten verfügbaren Technik“ nach Anhang IV berücksichtigt werden müssen. Dieses gilt sowohl für die Festsetzung von Emissionsgrenzwerten in RechtsVOen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften als auch für die Einzelfestsetzungen im Genehmigungsbescheid. Für Deutschland bedeutet dieses vor allem eine Umsetzung in untergesetzlichen Regelwerken, wie z. B. zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung Luft) und zum Wasserhaushaltsgesetz (AbwasserVO).

Ein BREF dient der zuständigen Genehmigungsbehörde lediglich als Hilfestellung. Die Letzt- entscheidung obliegt nach Art. 9 weiter der zuständigen Behörde. Zur Kontrolle der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten enthält die IVU-RL Berichtspflichten nach Art. 16 Abs. 1 und 3.

3. Reduzierter materieller Anspruch der RL

Die IVU-RL ist, betrachtet man ihre unterschiedlichen materiellen Ansprüche zusammen, relativ unbestimmt. Geht man von der in der Einleitung vorgestellten Situation aus, in der zwischen der Luftreinhaltung auf der einen Seite und der damit verbundenen Boden- und Grundwasserbelastung auf der anderen Seite abgewogen werden muss, so stellt sich die Frage, welche Gesichtspunkte bei der Anwendung verschiedener Reinigungs- und Vermeidungstechnologien im Bereich der Verlagerungseffekte vorgehen, damit die Umweltsituation als insgesamt verbessert angesehen werden kann. Ganz unterschiedliche Umweltauswirkungen sind ins Verhältnis zu setzen. Nach welchem Maßstab dieses zu geschehen hat, bleibt in der RL offen.⁵⁹⁾ Eine Feinsteuerung der resultierenden Abwägungsentscheidungen leistet die IVU-RL nicht; sie beansprucht auch nicht, dieses zu

leisten.⁶⁰⁾

V. Formell-rechtlichen Anforderungen der RL

Nach Art. 4 haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass der Betrieb einer Anlage grundsätzlich der Genehmigung bedarf. Die Genehmigung ist ein Teil oder die Gesamtheit einer oder mehrerer schriftlichen Entscheidungen zu Anlagen(-teilen), dieses vorbehaltlich von Auflagen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt die IVU-RL „eine vollständige Koordinierung des Genehmigungsverfahrens und der Genehmigungsaufgaben, wenn bei diesem Verfahren mehrere Behörden mitwirken, um ein wirksames integratives Konzept aller für dieses Verfahren zuständigen Behörden sicherzustellen“, Art. 7. Die RL ermöglicht eine einheitliche, integrative Genehmigung; fordert sie aber nicht. Sie verlangt aber als Minimum eine „integrative Verzahnung der Parallelgenehmigungen“. Der Koordinationsbedarf unterliegt jedoch einem materiellen und formellen Effizienzgebot. Im Ergebnis lässt das europäische Recht die Vollkonzentration der Entscheidung bei einer Behörde zu, schreibt sie aber nicht verbindlich vor.⁶¹⁾

1. Die Genehmigung einer Anlage

Um eine Genehmigung zu erhalten, muss der Betreiber nach Art. 6 Abs. 1 einen Antrag bei der zuständigen Behörde stellen. Inhalt und

59) *Di Fabio*, Integriertes Umweltrecht, 1998, S. 45.

60) Ebenso *Lübbe-Wolff*, NuR 1999, 247.

61) *Schmidt-Preuß*, NVwZ 2000, 255.

Umfang sind festgelegt in Art. 6 Abs. 1. Der Antrag hat sich an folgenden Kriterien zu orientieren:

- Eine Beschreibung der Anlage sowie der Beschreibung der verwendeten oder erzeugten Roh- und Hilfsstoffe, sonstige Stoffe und Energien, die Quellen der Emissionen sowie der Zustand des Anlagengeländes.
- Hinsichtlich der Emissionen eine Beschreibung der Art und der Menge der Emissionen in jedem Umweltmedium sowie die Feststellung von erheblichen Auswirkungen. Außerdem eine Beschreibung der vorgesehenen Technologien und Techniken zur Vermeidung bzw. Verminderung von Emissionen und von Überwachungsmaßnahmen der Emissionen.
- Hinsichtlich der Abfälle die Beschreibung der Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Verwertung von Abfällen.
- Die Einhaltung der allgemeinen Prinzipien und Grundpflichten nach Art. 3.
- Eine nichttechnische Zusammenfassung ist dem Antrag beizufügen.

Die Sachverhaltsaufklärung liegt somit im Verantwortungsbereich des Antragsstellers. Durch seine detaillierten Angaben ist er gezwungen, sich intensiv mit den stofflichen und energetischen Auswirkungen seiner Anlage sowie mit seinem Produktionsverfahren auseinanderzusetzen.

2. Der Zugang zu Informationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung

Art. 15 sieht eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Bevor

die zuständige Behörde entscheidet, muss der Antrag der Öffentlichkeit in einem angemessenen Zeitraum zugänglich gemacht werden. Sowohl die Entscheidung über die Genehmigung als auch die Ergebnisse der Überwachung müssen der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, Art. 15 Abs. 2. Das Recht, im Genehmigungsverfahren Stellung zu nehmen, ist dabei – anders als bei der UVP-RL – nicht auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt.

Art. 17 Abs. 2 dehnt die Vorschrift insofern aus, als dass auch bei grenzüberschreitenden Auswirkungen die Unterlagen in gleicher Weise im betroffenen Mitgliedstaat auszulegen sind.

Daneben ergibt sich eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 15 Abs. 3 durch die Einsicht in das Europäische Schadstoffemissionsregister, European Pollutant Emission Register (= ERER)⁶²⁾ und die Einsicht in die BVT-Merkblätter.

3. Die Entscheidung

Nach Ablauf der Auslegungsfrist erteilt die zuständige Behörde unter Wahrung der materiellen Anforderungen die Genehmigung unter Auflagen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellt sich die Frage, ob die Genehmigung eine gebundene Entscheidung ist oder ob der Genehmigungsbehörde bei der konkreten Genehmigungsentscheidung ein Abwägungs- und Entscheidungsspielraum zukommen muss. Nach dem Wortlaut des Art. 8 erteilt die Behörde die Genehmigung mit

62) Entscheidung der Kommission vom 17.07.2000 über den Aufbau eines Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER) nach Art. 15 der RL des Rates 96/61/EG über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC) (2000/479/EG), ABl. EG vom 28.07.2000 Nr. L 192 S. 228.

Auflagen, die sicherstellen, dass die Anforderungen der RL umgesetzt werden. Ist dies nicht der Fall, so lehnt sie die Genehmigung ab. Ein Abwägungsspielraum ist hier nicht zu erkennen.

Das integrative und medienübergreifende Konzept der IVU-RL spricht jedoch zunächst für die Einräumung eines Entscheidungsspielraums.⁶³⁾ Ein integrativer Ansatz kann nur dann realisiert werden, wenn medienübergreifende Umweltbeeinträchtigungen in der Genehmigungsentscheidung hinreichend berücksichtigt werden, deren Gesamtauswirkungen durch die einschlägigen Grenzwerte nicht ausreichend erfasst werden oder zu denen es umweltschonendere Alternativen gibt⁶⁴⁾. Eine gebundene Entscheidung wäre angesichts der offenen materiellen Vorgaben zumindest nicht sinnvoll. Zudem basiert der Vorschlag zum Erlass einer IVU-RL auf einer Initiative Groß-Britanniens, welches – wie auch viele andere europäische Länder, eine gebundene Entscheidung nicht kennt. Ein Versagungs- und Entscheidungsspielraum gewährleistet darüber hinaus auch nach dem Zweck der RL eine große Flexibilität. Auf neue Grenzwerte und technische Standards kann ohne ein langes Regelungsverfahren zurückgegriffen und auf aktuelle Entwicklungen der Umweltentwicklungen besser reagiert werden.⁶⁵⁾

Im Rechtsetzungsverfahren zur IVU-RL schlug Deutschland⁶⁶⁾ eine Ergänzung des Art. 8 vor, nach welcher es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte, ob die Genehmigung nach dem Recht der

63) So *Volkman*, *VerwArchiv* 1998, 390.

64) So *Lange/Karthus*, *Medienübergreifende Verantwortung – Wege zu einem integrierten Umweltschutz*, in: *Lange* (Hg.), *Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht*, 1997, S. 27.

65) *Frenz*, *Europäisches Umweltrecht*, 1997, S. 162.

66) S. die Darstellung bei *Sendler*; *Zur Umsetzung der IVU und der UVP-Richtlinien*, *UTR* Band 45, 1998, S. 29.

Mitgliedstaaten als gebundene Entscheidung oder als Ermessensentscheidung ergeht. Dieser Vorschlag wurde mit der Begründung abgelehnt, eine solche Ergänzung sei überflüssig, weil Art. 8 weder eine gebundene Entscheidung noch eine Ermessensentscheidung zwingend vorschreibe. Jedoch kann eine gebundene Entscheidung das Konzept des integrierten Umweltschutzes nur dann verwirklichen, wenn zumindest auf der Tatbestandsseite unbestimmte Rechtsbegriffe geschaffen werden, welche eine Ausfüllung und Konkretisierung durch die Behörde ermöglichen.

Soweit nationale Regelungen eine Ermessensentscheidung vorsehen, stellt dieses keinen Verstoß gegen gemeinschaftliche Regelungen dar, da eine Ermessensentscheidung als strengere Rechtsvorschrift nach Art. 176 EG grundsätzlich zulässig ist.

Das wichtigste Instrument zur Durchsetzung der Anforderungen der IVU-RL ist die Genehmigungsaufgabe nach Art. 9. Hierin ist der Inhalt der Genehmigungsaufgaben präzisiert.

Die Genehmigung hat alle Maßnahmen zu umfassen, die sich aus den Anforderungen des Art. 3, Grundpflichten, und den speziellen Anforderungen aus Art. 10, Beste verfügbare Technik und Umweltqualitätsnormen, ergeben.

Art. 9 Abs. 2 verweist zunächst darauf, dass gewonnene Erkenntnisse und Ergebnisse der UVP-RL, insbesondere der Art. 5, 6 und 7, genutzt werden müssen. Nach Art. 9 Abs. 3 enthält die Genehmigung errechnete Grenzwerte, die auch die Verlagerungsproblematik berücksichtigen. Die Genehmigung umfasst Emissionsgrenzwerte namentlich der Schadstoffe, die im Anhang III genannt werden und die in einer relevanten Menge von der Anlage ausgehen können. Gegebenenfalls enthält die Genehmigung Auflagen zum Schutz spezieller Medien, insbesondere des Bodens, des

Grundwassers und des Abfalls, Art. 9 Abs. 3 Satz 2. Absatz 5 bestimmt, dass angemessene Anforderungen an die Überwachung der Emissionen zu stellen sind. Dabei sind sowohl die Messmethodik und -häufigkeit als auch das Bewertungsverfahren festzulegen. Die erforderlichen Daten zur Überprüfung der Genehmigung sind der zuständigen Behörde zu liefern. Die Genehmigung enthält ferner Maßnahmen insbesondere für Störfälle, Anfahren der Anlage sowie Stilllegungen, aber auch Ausnahmeregelungen hinsichtlich genehmigter Sanierungspläne.

Statt einer Einzelfallprüfung können die Mitgliedstaaten Kategorien von Anlagen zusammenfassen, für die allgemein bindende Vorschriften erlassen werden, anstatt jeweils neue Genehmigungsaufgaben zu erlassen, Art. 9 Abs. 8. Demnach kann eine Festlegung der Emissionsgrenzwerte auch durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften erfolgen, solange ein integriertes Konzept gewährleistet wird.

4. Die Überprüfung der Genehmigung und die Überwachung der Anlage

Die IVU-RL erweitert ihren Regelungsbereich über das Genehmigungsverfahren hinaus. In Art. 14 normiert die RL eine umfangreiche Informationspflicht für den Betreiber. Er hat hiernach die Genehmigungsaufgaben einzuhalten und die Behörde regelmäßig von den Ergebnissen der Überwachung der Emissionen zu unterrichten. Unverzüglich hat er Störfälle und Unfälle mit erheblichen Umweltauswirkungen zu melden. Die so gesammelten Informationen bilden die Grundlage einer Überprüfung der Genehmigungsaufgaben, die zu nachträglichen Anordnungen führen kann. Nach Art. 13 Abs. 1 haben die Behörden die Genehmigungsaufgaben regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls auf den neusten Stand zu bringen. In Absatz 2 sind die Fälle vorgesehen, in denen auf jeden Fall eine Überprüfung

der Anlage durchzuführen ist. Dieses sind im Einzelnen Änderungen bei der Überschreitung der Emissionsgrenzwerte, eine wesentliche Veränderung der BVT, Änderungen in der Betriebssicherheit sowie neue Rechtsvorschriften. Ein fester zeitlicher Rhythmus ist nicht vorgegeben.

VI. Verhältnis der IVU-RL zur UVP-RL

Die UVP-RL betrifft zunächst nur die Errichtung baulicher oder sonstiger Anlagen, Art. 1 Abs. 1 erster Spiegelstrich. Sie ist eher verfahrensrechtlich orientiert. Im Gegensatz zur IVU-RL hat die UVP-RL einen vorbereitenden Charakter, weil die IVU-RL Anforderungen an den Betrieb einer Anlage regelt und nicht an ihre Errichtung. Die IVU-RL stellt verbindliche Anforderungen an die Prüfung der Umweltauswirkungen, welche die Behörde im Rahmen der Entscheidung berücksichtigen muss. Insofern kommt der IVU-RL im Vergleich zur UVP-RL eine weiterreichende Bedeutung für das Industriezulassungsrecht zu, insbesondere in materiell-rechtlicher Hinsicht.

Eine explizite Regelung, welche der beiden RL den Vorrang besitzt, ist nicht ersichtlich. Um eine Kohärenz zwischen UVP-ÄnderungsRL und IVU-RL herzustellen, enthält erstere, die auch die jüngere ist, eine Vorschrift, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, ein einheitliches Verfahren zur Erfüllung der Anforderungen beider RL vorzusehen, Art. 2 Abs. 2a. Daraus lässt sich schließen, dass eine UVP im Rahmen eines IVU-Verfahrens durchgeführt werden kann. Zur Vermeidung von Doppelprüfungen verweist die IVU-RL auf die UVP-RL und ermöglicht

es ausdrücklich, die im Rahmen der UVP gesammelten Informationen auch im Genehmigungsverfahren nach der IVU-RL zu verwenden, Art. 9 Abs. 2. Des Weiteren können die nach der UVP-RL zu erbringenden Angaben nach Art. 6 Abs. 2 in den Antrag mit aufgenommen werden, soweit sie inhaltlich die Anforderungen der IVU-RL erfüllen.

Soweit die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit Gebrauch machen, die UVP in das Genehmigungsverfahren nach der IVU-RL zu integrieren, stellt sich die UVP als eine Art Vorprüfung⁶⁷⁾ dar, welche die nach der IVU-RL vorzunehmende Umweltfolgenprüfung um weitere Aspekte ergänzt. Eine solche prozedurale Integration kann ein weiterer Schritt hin zu einem umfassenden und vorsorgenden Umweltschutz sein.

VII. Ausblick

Zurzeit gibt es eine „Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04. 04 2001 zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen 2001/33/EG“⁶⁸⁾ in den Mitgliedstaaten. Ziel der Empfehlung ist die Gewährleistung einer besseren Einhaltung sowie einer einheitlicheren Anwendung und Durchsetzung der Umweltrechtsvorschriften durch die Festlegung von Mindestkriterien für Organisation, Ausführung, Folgemaßnahmen und Veröffentlichung der Ergebnisse der Umweltinspektionen, die in allen Mitgliedstaaten vorgenommen werden.

Diese Empfehlung gilt für Umweltinspektionen aller Industrieanlagen und sonstigen Unternehmen und Einrichtungen, die einer Genehmigung,

67) *Becker*, NVwZ 1997, 1170.

68) ABl. EG vom 27.04.2001 Nr. L 118 S.41.

Erlaubnis oder Lizenz nach den gemeinschaftlichen Umweltvorschriften bedürfen („kontrollierte Anlagen“) (II. Geltungsbereich und Zweckbestimmung). Folgende Maßnahmen sind vorgesehen: Besichtigungen vor Ort, Überwachung der Einhaltung der Umweltqualitätsforderungen, Berücksichtigung von Berichten und Erklärungen über die Umweltbetriebsprüfungen, Prüfung der Betriebsräume und der Ausstattung, Prüfung der Eignung des Umweltmanagements und der einschlägigen Register (IV. Pläne für Umweltinspektionen in Verbindung mit V. Besichtigung vor Ort). Die durch die Mitgliedstaaten bestimmten Inspektionsbehörden haben abschließende Berichte zu erstellen, in denen Inspektionsdaten, Folgerungen und gegebenenfalls weitere Maßnahmen, wie Änderung der Genehmigung oder Erlaubnis, dargestellt werden (VI. Bericht und Schlussfolgerungen nach Besichtigungen vor Ort). Zwei Jahre nach Veröffentlichung der Empfehlung im Amtsblatt legen die Mitgliedstaaten der Kommission einen Bericht über den Umgang mit dieser Empfehlung vor. Auf der Grundlage dieser Berichte prüft die Kommission die Anwendung und Wirksamkeit der Empfehlung und überprüft, ob die Mindestkriterien erweitert werden sollten. Sie legt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vor und fügt gegebenenfalls einen ‘Vorschlag für eine RL bei.

VIII. Bewertung

1. Eine integrierte Verminderung und Vermeidung der Umweltverschmutzung auf der Basis der IVU-RL ermöglicht eine gewisse *Kontrolle* der erfassten industriellen Tätigkeiten: Bestimmte industrielle Anlagen sind gemeinschaftsweit

genehmigungspflichtig; die Art und Weise, wie sichergestellt wird, dass die in der IVU-RL enthaltenen Anforderungen eingehalten werden, bleibt weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen. Es gilt also: Nach EG-Recht gibt es eine Kontrolle, deren Modus regeln die Mitgliedstaaten.

2. Weiter ist die RL als *Mindeststandard* konzipiert. Damit stehen den Mitgliedstaaten zahlreiche Möglichkeiten, ein strengeres Schutzniveau anzulegen und damit auch weitere zwingende Verweigerungsgründe vorzusehen, offen.

3. Der integrative und medienübergreifende Ansatz der IVU-RL trägt dem Umstand Rechnung, dass nur auf diese Weise tatsächlich eine *globale Umweltverträglichkeit* der genehmigten Anlagen erreicht wird. Dieses Konzept besitzt indes einen *Nachteil*. Die einzuhaltenden Anforderungen können nicht sehr genau geregelt werden, weil das „hohe Schutzniveau als Ganzes“ nicht zahlenmäßig zu erfassen ist, sondern von vielfältigen, manchmal auch unvorhersehbaren Gegebenheiten abhängt. Deshalb muss man feststellen: Einerseits überzeugt das Konzept aus umweltpolitischer Sicht, andererseits ist die Möglichkeit, es in konkrete Normen umzusetzen, begrenzt. Die vielen „generalklauselartigen“ Formulierungen in Art. 9 Abs. 1 sind vor diesem Hintergrund zu sehen.

Die IVU-RL trägt der Tatsache Rechnung, dass die Emission bestimmter Stoffe aufgrund ihres Gefahrenpotentials zu begrenzen ist. Maßstab für die in der Genehmigung festzulegenden Grenzwerte ist die *BVT*, mindestens aber der sich aus gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen ergebende *Emissionsgrenzwert*. Zudem muss sichergestellt werden, dass die festgelegten Emissionswerte die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen, d.h. in erster Linie der *Immissionsgrenzwerte*, ermöglichen. Diese

Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards setzt dem sich aus der Generalklausel des Art. 9 Abs. 1 ergebenden Beurteilungsspielraum eine Grenze und ist daher ebenso sinnvoll wie notwendig.

5. Es ist die Frage zu beantworten, auf welche Weise bei einer konkreten Genehmigungsentscheidung eine gewisse Lastengleichheit der verschiedenen Anlagenbetreiber im Hinblick auf die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte sichergestellt werden soll. Ein alleiniges Abstellen auf die Einzelfallentscheidung ist unbefriedigend, weil einem Anlagenbetreiber regelmäßig allein deshalb die Genehmigung verweigert werden müsste, weil in dem entsprechenden Gebiet schon zahlreiche andere Verschmutzungsquellen vorhanden sind. Im Hinblick auf die Verwirklichung einer angemessenen Verteilung der Lasten wäre daher eine gewisse Koordination sinnvoll und notwendig. Die nationalen Gesetzgeber sollten bei der Umsetzung besonderes Augenmerk auf diesen Aspekt legen.

6. Alles in allem erscheint es, im Wesentlichen wegen der inhaltlichen Vagheiten in der IVU-RL, fraglich, ob die integrierte Umweltprüfung wirklich ein geeignetes Instrument ist, das zur Verbesserung des Immissionsschutzes insgesamt führt. Jedenfalls *allein* dürfte sie hierzu nicht in der Lage sein, so dass eine IVU-RL die in sie gestellten Erwartungen wohl nur unter der Voraussetzung erfüllen kann, dass sie in einen Gesamtzusammenhang verschiedener Maßnahmen gestellt wird. Zu diesen zählen präzise und quantifizierbare Anforderungen an die Tätigkeiten der Betreiber.