

Die IVU-Richtlinie der Europäischen Union und ihre Umsetzung in Deutschland am Beispiel des Abfallrechts

Michael Kotulla*

Inhaltsverzeichnis

- I. Einführung
- II. Genehmigungsbedürftige Anlagen
- III. Abfallrechtliche Planfeststellung und –genehmigung für Deponien
- IV. Immissionsschutzrechtliche Genehmigung für sonstige Abfallentsorgungsanlagen
- V. Fazit

I. Einführung

Die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen (IVU-Richtlinie)¹⁾ gibt den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – somit auch der Bundesrepublik Deutschland – auf, in Bezug auf Industrieanlagen für die Einführung einer integrierten staatlichen Zulassungsentscheidung

* Universität Bielefeld

1) ABl. EG, L 257, S. 26.

zu sorgen. Ziel eines solchen integrativen Ansatzes ist bekanntlich, über den Schutz einzelner Umweltmedien hinaus die Belastung der Umwelt in ihrer Gesamtheit in den Blick zu nehmen, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreichen zu können.

Im deutschen Recht stieß die Umsetzung dieser Richtlinie von vornherein deshalb auf Schwierigkeiten, weil die Prüfung der von den betreffenden Anlagen möglicherweise ausgehenden Umweltbelastungen nach den nationalen Umweltschutzgesetzen bislang auf verschiedene Gestattungsverfahren mit eigenen Zulassungsentscheidungen verteilt war. Diese konzentrierten sich vielfach allein auf den Schutz der Umwelt vor den sie über den Boden, das Wasser oder die Luft erreichenden Belastungen. Da der deutsche Gesetzgeber sich aus an dieser Stelle nicht näher darzulegenden Gründen außer Stande sah, diesen „parallelen Ansatz“ des nationalen Umweltrechts aufzugeben, galt es die einzelnen sektoralen Prüfungen für eine integrative Betrachtung zu öffnen und miteinander zu verzahnen. Dies sollte verfahrensrechtlich durch eine vollständige Koordination der im übrigen weiter bestehenden gesonderten Zulassungsverfahren sowie materiell-rechtlich durch die Berücksichtigung zu vermeidender Belastungsverlagerungen von einem Umweltmedium in ein anderes sichergestellt werden.

Der erstgenannte Aspekt der verfahrensrechtlichen Koordination soll in meinen Ausführungen indes nicht weiter verfolgt werden, weil er einzig den komplizierten administrativen Besonderheiten der Bundesrepublik Deutschland geschuldet ist. Diese lassen sich im Rahmen der mir für meinen Vortrag zur Verfügung stehenden Zeit unmöglich ausbreiten, ohne die insoweit für eine umweltrechtliche Veranstaltung weitaus ergiebigeren materiell-rechtlichen Implikationen zu vernachlässigen.

Deshalb bitte ich um Nachsicht, wenn ich mich im Wesentlichen auf letztere beschränke.

II. Genehmigungsbedürftige Anlagen

Nach Art. 4 der IVU-Richtlinie müssen die EU-Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass keine der in Anhang I zur IVU-Richtlinie aufgeführten neuen Anlagen ohne eine Genehmigung gemäß dieser Richtlinie betrieben wird. Zu diesen Anlagen zählen solche der Energiewirtschaft, Metallherstellung und Metallverarbeitung, Mineralverarbeitung, Chemie sowie der Abfallbehandlung. Insbesondere letztere sind Gegenstand meiner nachfolgenden Ausführungen. Zu ihnen gehören Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung von Abfällen, also z. B. Müllverbrennungsanlagen ebenso wie Deponien.

Vorab sei angemerkt, dass im deutschen Recht die Genehmigungsbedürftigkeit derartiger Abfallentsorgungsanlagen in zwei verschiedenen Gesetzen geregelt ist: Nämlich im

- Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) und
- Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

So bedarf die Errichtung und der Betrieb sowie die wesentliche Änderung von **Deponien** der abfallrechtlichen Gestattung in Form einer Planfeststellung bzw. Plangenehmigung nach § 31 Abs. 2 und 3 KrW-/AbfG. Demgegenüber unterliegen die gleichen Vorgänge bei sonstigen **ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen** der Genehmigungspflicht nach

dem BImSchG.

III. Abfallrechtliche Planfeststellung und –genehmigung für Deponien

Gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 KrW-/AbfG bedürfen also die Errichtung und der Betrieb von Deponien sowie deren wesentliche Änderung der Pflicht zur Planfeststellung bzw. Plangenehmigung.

1. Einige formelle Implikationen

In das dafür durchzuführende Planfeststellungsverfahren ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) integriert (§ 31 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG). Obendrein schließt die Planfeststellung – mit Ausnahme der wasserrechtlichen Erlaubnis – alle ansonsten noch benötigten Gestattungen ein, entfaltet also insoweit Konzentrationswirkung.

Unter den in § 31 Abs. 3 Satz 1 KrW-/AbfG genannten Voraussetzungen kann die zuständige Behörde anstatt eines Planfeststellungsverfahrens auf Antrag oder von Amts wegen auch das weitaus weniger aufwendige Plangenehmigungsverfahren durchführen. Dies kommt in Betracht, wenn die Errichtung und der Betrieb unbedeutender oder ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren dienender Deponien oder aber eine wesentliche Änderung von Deponien beantragt wird. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass diese Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein Schutzgut im Sinne

des § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG (gemeint sind im Wesentlichen: Menschen, Umwelt, Kulturgüter) haben können.

2. Materielle Voraussetzungen

Planfeststellungsbeschluss und Plangenehmigung dürfen gemäß § 32 Abs. 1 KrW-/AbfG nur erteilt werden, wenn unter anderem

- sichergestellt ist, daß das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, insbesondere Gefahren für die in § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG genannten Schutzgüter (Menschen, Umwelt, Raumordnung, öffentliche Sicherheit) nicht hervorgerufen werden können, Vorsorge gegen die Beeinträchtigung der Schutzgüter namentlich durch bauliche, betriebliche oder organisatorische Maßnahmen entsprechend dem Stand der Technik getroffen wird sowie Energie sparsam und effizient verwendet wird (Nr. 1).

Mit Erfüllung dieser Voraussetzungen wird auch die Einhaltung der von den Art. 3 und 4 der IVU-Richtlinie geforderten und noch näher zu erläuternden integrativen Sichtweise mit Blick auf den Umweltschutz sichergestellt.

Zu beachten bleibt ferner, dass selbst bei Erfüllung aller genannten Voraussetzungen durch den Antragsteller kein Rechtsanspruch auf Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses besteht. Die Entscheidung liegt trotzdem im Ermessens der jeweiligen Zulassungsbehörde.

IV. Immissionsschutzrechtliche Genehmigung für sonstige Abfallentsorgungsanlagen

1. Genehmigungsbedürftige Abfallentsorgungsanlagen

§ 4 Abs. 1 Satz 1 BImSchG unterwirft die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, sowie ortsfeste Abfallentsorgungsanlagen der Genehmigungspflicht. Diese Genehmigung ist eine Kontrollerlaubnis, auf die – anders als bei der Planfeststellung – bei Vorliegen aller Voraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht. Ihre Erteilung hängt ausschließlich von anlagenbezogenen Kriterien ab. Anlagen im hier gemeinten Sinne sind ortsfeste und bestimmte ortsveränderliche technische Einrichtungen oder Grundstücke mit einer emittierenden Nutzung. Welche Anlagenarten konkret hierunter fallen, ist aufgrund der Ermächtigung des § 4 Abs. 1 Satz 3 BImSchG in der 4. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (4. BImSchV) abschließend mit konstitutiver Wirkung aufgezählt. Im Anhang zur 4. BImSchV sind als thematisch hier einschlägige Anlagenarten auch Anlagen zur „Verwertung und Beseitigung von Abfällen und sonstigen Stoffen“ (z. B. Verbrennungs-, Schredder-, Lageranlagen) aufgeführt.

Derartige Anlagen müssen den Umständen nach erwarten lassen, dass sie nach der Inbetriebnahme länger als zwölf Monate an demselben Ort betrieben werden. Die Genehmigungspflicht erstreckt sich auf alle zum

Betrieb notwendigen Verfahrensschritte und Anlagenteile sowie auf alle Nebeneinrichtungen, die mit der eigentlichen Anlage in räumlichem oder betriebstechnischem Zusammenhang stehen, soweit sie für das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen und die Vorsorge dagegen sowie für das Entstehen sonstiger Gefahren, erheblicher Nachteile oder erheblicher Belästigungen von Bedeutung sein können (z. B. Transporteinrichtungen einschließlich der nur außerhalb des öffentlichen Verkehrs genutzten Fahrzeuge).

Bei Abfallentsorgungsanlagen handelt es sich grundsätzlich um Anlagen, die der Verwertung und Beseitigung von Abfällen dienen.

2. Materiell-rechtliche Anforderungen zur Genehmigungserteilung

Gemäß Art. 3 Satz 1 der IVU-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, dass die von der Richtlinie erfassten Anlagen in Übereinstimmung mit den dort katalogartig aufgeführten Grundpflichten betrieben werden. Dieser Bestimmung wird im deutschen Recht durch § 6 Abs. 1 BImSchG Rechnung getragen. Dieser macht die Erteilung der Genehmigung für die uns hier interessierenden Anlagen zwingend vom kumulativen Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abhängig: So muss sichergestellt sein, dass – wie es dort heißt – die sich aus § 5 BImSchG und einer aufgrund § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflichten erfüllt werden und keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes entgegenstehen. Die auf die §§ 5 und 7 BImSchG gestützten Pflichten sind für die Umsetzung der IVU-Richtlinie in das deutsche Recht von zentraler Bedeutung und sollen daher ausführlicher dargestellt werden.

(1) Erfüllung bestimmter Grundpflichten

§ 5 BImSchG positiviert – ebenso wie Art. 3 Satz 1 der IVU-Richtlinie – für den Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen eine Reihe von die Errichtung und den Betrieb betreffenden öffentlich-rechtlichen Grundpflichten. Diese Pflichten sind vom Betreiber grundsätzlich ohne weitere behördliche Anordnung über die gesamte Betriebsphase hinweg (§ 5 Abs. 1 BImSchG), selbst noch über den Zeitpunkt der Betriebseinstellung hinaus (§ 5 Abs. 3 BImSchG), zu beachten. Ausgenommen von dieser unmittelbaren gesetzlichen Inpflichtnahme sind einzelne Grundpflichten nur, sofern sie wegen zwingender Sachgesetzlichkeiten auf eine konstituierende Konkretisierung durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt angewiesen sind.

Die Grundpflichten verändern sich im Laufe der Betriebsdauer der Anlage ständig mit Blick auf

- die sich jeweils wandelnden Umweltverhältnisse,
- den voranschreitenden Erkenntnisstand über die Schädlichkeit bestimmter Umwelteinwirkungen sowie
- den sich weiterentwickelnden Stand der Technik zur Emissionsbegrenzung.

Ihr Inhalt hat daher für den Betreiber insofern dynamischen Charakter, als er von sich aus neue Erkenntnisse berücksichtigen und fortlaufend den jeweils aktuellen konkreten Verhältnissen durch entsprechende Anpassungsmaßnahmen Rechnung tragen muss. Dies führt schließlich auch zu Konsequenzen für den mit der Genehmigung vermittelten Bestandsschutz. Denn das durch sie erteilte Recht auf Errichtung und Betrieb der

Anlage besteht nur unter dem Vorbehalt der möglichen Anpassung an die Grundpflichten. Insoweit wurde der frühere statische Bestandsschutz der vormals gewerberechtiglichen Sachkonzession zugunsten einer situativ-flexibleren Bestandskraft aufgegeben.

(2) Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BImSchG sind genehmigungsbedürftige Anlagen – also auch die Abfallentsorgungsanlagen – „so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt“ bestimmte Pflichten erfüllt werden. Dieser nicht zuletzt durch die IVU-Richtlinie geforderten „**Integrationsklausel**“ kommt insofern zentrale Bedeutung zu, als sie das Gebot einer ganzheitlichen, das heißt medienübergreifenden Betrachtung voranstellt und damit gleichsam vor die Klammer gezogen prinzipiell bei der Konkretisierung aller Grundpflichten berücksichtigt werden muss.

Obendrein bildet der Integrationssatz einen die Konformität mit Gemeinschaftsrecht (Art. 174 Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EGV) garantierenden Sicherungsmechanismus. Das rechtliche Schutzniveau ist für alle Umweltmedien gleichermaßen einzuhalten. Der integrierende Immissionsschutz hat also Bezug zu nehmen auf die Einbettung der Grundpflichtenerfüllung in den übergeordneten Kontext der gesamten Umwelt. Deren Schutz bildet den Integrationsmaßstab, an dem sich anlagenbezogene Maßnahmen ausrichten müssen. Die immissionsbezogene Protektion der jeweils direkt betroffenen Rechtsgüter (Umwelt, Allgemeinheit, Nachbarschaft) und die daraus resultierenden Konsequenzen für alle Umweltmedien bilden bei einer derartigen Vorgehensweise quasi nur die erste Stufe der Betrachtung. Diese mündet

in eine insgesamt vorzunehmende, die Auswirkungen auf sämtliche Ökofaktoren berücksichtigende Umweltfolgenbetrachtung, mittels der – gleichsam klarstellend – verhindert werden soll, dass etwaige Schutzvorkehrungen gegen Luftverschmutzung oder Lärm lediglich zu Lasten anderer Schutzgüter gehen. „Opfermedien“ darf es also nicht geben. So gesehen resultiert aus der medienübergreifenden Sichtweise ein ökobilanzierender Immissionsschutz. Auf diese Weise hält gewissermaßen ein „behördliches Bewirtschaftungsermessen“ Einzug in das bislang nur die gebundene Genehmigungserteilung bzw. Genehmigungsaufrechterhaltung kennende Anlagenzulassungsrecht der §§ 4 ff. BImSchG.

(3) Die Grundpflichten im Einzelnen

§ 5 Abs. 1 Satz 1 BImSchG enthält einen auch für den Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Abfallentsorgungsanlage geltenden Katalog bestehend aus

- der Schutzpflicht (Nr. 1),
- der Vorsorgepflicht (Nr. 2),
- der Abfallvermeidungs- und Abfallentsorgungspflicht (Nr. 3) sowie
- dem Energiesparsamkeits- und -effizienzgebot (Nr. 4).

(a) Schutzpflicht

Nach Art. 3 Satz 1 lit. b der IVU-Richtlinie dürfen durch den Anlagenbetrieb keine erheblichen Umweltverschmutzungen im Sinne des Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie verursacht werden. Dies entspricht der in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG verankerten Schutzpflicht,

derzufolge Anlagen so zu errichten und zu betreiben sind, dass keine „schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteile und erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit und Nachbarschaft“ hervorgerufen werden können. Diese Pflicht zielt auf die Verhinderung des jeweils konkret und nachweisbar von der Anlage auf die Umgebung ausgehenden Beeinträchtigungspotenzials.

Die Grenzen zulässiger Immissionsbelastungen für Luftverunreinigungen durch Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, Schwebstaub, Blei und Ozon beurteilen sich nach einer auf der Grundlage von § 48a BImSchG zur Erfüllung der Vorgaben einschlägiger EG-Richtlinien erlassenen Rechtsverordnung (Verordnung über Immissionswerte – 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes). Für die Abfallverbrennung gilt speziell die Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen – 17. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes). Daneben enthalten Allgemeine Verwaltungsvorschriften – wie die „Technische Anleitung Luft“ (TA Luft) eine Reihe weiterer Immissionswerte für diverse Schadstoffe wie Arsen, Cadmium, Nickel, Quecksilber, Thallium und Fluorwasserstoff. Sofern für anfallende Luftschadstoffe keine Immissionswerte festgelegt sind, hat die zuständige Behörde die zulässige Belastungsgrenze in einer Einzelfallprüfung nach Maßgabe der TA Luft zu ermitteln. Für Geräusche enthält vor allem die „Technische Anleitung Lärm“ (TA Lärm) – ebenfalls eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift – eine Konkretisierung des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG. Danach darf die durch die jeweilige Anlage hervorgerufene Gesamtbelastung die Immissionsrichtwerte der TA Lärm grundsätzlich nicht überschreiten. Auch hinsichtlich der Bewertung von Geruchsemissionen und Erschütterungen existieren untergesetzliche Normierungen, für die allerdings lediglich

nur die widerlegbare Vermutung ihrer Richtigkeit streitet. Hier kommt es zumeist auf Einzelfallprüfungen an.

Die Schutzpflicht bezieht sich sowohl auf die im Normalbetrieb als auch auf die durch mögliche Störfälle (z. B. Brände, Explosionen), (mit)verursachbaren Immissionen. Für letztere können umgebungsbedingte Gefahrenquellen (z. B. benachbarte risikoträchtige Anlagen, Hochwasser-, Flutwellen-, Erdbeben-, Bodenabsenkungs-, Erdbebengefahren) bedeutsam sein. Auch geeignete Vorkehrungen gegen erkennbar mögliche, Gefahren heraufbeschwörende missbräuchliche Nutzungen müssen getroffen werden; entsprechendes gilt mit Blick auf mögliche Sabotage- und Terrorakte. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG trägt insoweit zumindest auch Art. 3 Satz 1 lit. e der IVU-Richtlinie Rechnung, wonach alle notwendigen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Unfälle zu verhindern und deren Folgen zu begrenzen.

Solange die jeweils zu ermittelnde Belastungsgrenze nicht erreicht ist, halten sich einzelne Belastungsbeiträge im Rahmen der von § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG statuierten Schutzanforderungen. Wer jedoch mit den von seiner Anlage herrührenden Belastungen die letzte Ursache für ein Überschreiten der Belastungsschwelle setzen würde, muss entsprechende Maßnahmen ergreifen, damit dies unterbleibt.

Kann nach dem Erkenntnisstand zum Zeitpunkt der Genehmigungsentscheidung durch den späteren Anlagenbetrieb die einwirkungsbedingte Möglichkeit eines Schadens-, Nachteils- oder Belästigungseintritts nicht mit ausreichend hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, darf die Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb der Anlage nicht erteilt werden. Der dafür erforderliche Wahrscheinlichkeitsgrad hängt maßgeblich vom Rang des betroffenen Rechtsguts und dem Ausmaß der zu erwartenden

Beeinträchtigung ab. Bei der Einschätzung der Beeinträchtigungseignung von Immissionen und Einwirkungen physischer Art kommt es nur darauf an, ob sie zu Schädigungen, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen führen würden, wenn das jeweilige Rechtsgut ihnen ausgesetzt wäre.

Welche Maßnahmen der Betreiber ergreift, um schädliche Umwelteinwirkungen oder sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen zu verhindern, liegt bei ihm. Da § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG zwingend die Vermeidung von schädlichen Immissionen und Einwirkungen physischer Art gebietet und nicht unter dem Vorbehalt der technischen Realisierbarkeit steht, spielen die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme und ihre Verhältnismäßigkeit für die zu ergreifenden Schutzvorkehrungen keine Rolle. Falls es keine angemessenen oder wirtschaftlich vertretbaren Abwehrmaßnahmen gibt, darf die betreffende Anlage weder errichtet noch betrieben werden.

(b) Vorsorgepflicht

Nach Art. 3 Satz 1 lit. a der IVU-Richtlinie haben die Anlagenbetreiber alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen, insbesondere durch den Einsatz der „besten verfügbaren Techniken“ zu treffen. Dieser Vorsorgepflicht soll im deutschen Recht § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG Rechnung tragen. Danach muss Vorsorge gegen die von genehmigungsbedürftigen Anlagen – also auch den hier interessierenden Abfallentsorgungsanlagen – verursachten schädlichen Umwelteinwirkungen getroffen werden. Diese Vorsorge setzt – anders als die soeben vorgestellte Schutzpflicht – **unterhalb der eigentlichen Schädlichkeitsschwelle** und unterhalb der Schwelle praktischer

Vorstellbarkeit eines theoretisch möglichen Schadens-, Nachteils- oder Belästigungseintritts an. Sie richtet sich also nicht erst auf den Schutz vor konkret belegbaren Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen, sondern will bereits den potentiell durch die Anlagenerrichtung und den Anlagenbetrieb hervorrufbaren Negativeffekten vorbeugen. Vorsorge muss sich nicht unbedingt auf die nur beispielhaft genannten Maßnahmen zur Begrenzung von Abgasemissionen beziehen. Denkbar sind auch die sicherheitstechnische Konstruktion der Anlage betreffende oder bestimmte betriebsorganisatorische Vorkehrungen sowie die Substituierung umweltgefährdender Betriebs- und Einsatzstoffe durch umweltfreundlichere.

Die Vorsorgepflicht zielt zuvörderst auf eine integrierte Emissionsvermeidung oder Emissionsverminderung. Mit den von der betreffenden Anlage ausgehenden Emissionen sind **sämtliche Arten von Emissionen** gemeint. Sie beziehen sich beispielsweise auch auf unmittelbare Stofffreisetzungen in den Boden oder das Wasser; gleichgültig, ob sie vom Normalbetrieb herrühren oder un- bzw. störfallbedingt sind. Die Pflicht des Anlagenbetreibers, Vorsorge zu treffen, reicht soweit, wie diese Emissionen sich überhaupt zu potentiellen Beeinträchtigungen eignen. Die **Eignung** kann sich aus der Schädlichkeit der emittierten Stoffe, aus der Menge der Stoffe, aus der zeitlichen Verteilung der Emissionen oder aus einer Kombination dieser Faktoren ergeben. Dabei genügt es bereits, wenn sich statistisch ein **abstraktes Besorgnispotenzial** ermitteln lässt, das aus einem erkennbaren Zusammenhang zwischen Emission und Beeinträchtigung resultiert. Auf die jeweilige Immissionssituation kommt es dabei grundsätzlich nicht an.

Das Vorsorgegebot enthält zwar eine, aber keine unbegrenzte

Minimierungspflicht. Es wird – anders als die Schutzpflicht namentlich durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt und bleibt um so eher im Rahmen des Angemessenen, je geringer der vom Betreiber dafür zu treffende Aufwand ist. Allgemein hat jedoch zu gelten, dass als Risiken erkannte Gegebenheiten in angemessener Weise mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden müssen; ein verbleibendes Restrisiko ist grundsätzlich in Kauf zu nehmen.

Die zu treffende Vorsorge hat „insbesondere durch die dem **Stand der Technik** entsprechenden Maßnahmen“ zu erfolgen. Der Begriff „Stand der Technik“ ist in § 3 Abs. 6 BImSchG legaldefiniert und durch den dazugehörigen Anhang präzisiert.

Details sind unter anderem in der bereits im Zusammenhang mit der Schutzpflicht erwähnten Technischen Anleitung Luft festgelegt. Sie enthält auch Anforderungen zur integrierten Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen, wie etwa zur Emissionsbegrenzung für staub- und gasförmige Stoffe, krebserzeugende, erbgutverändernde oder reproduktionstoxische Substanzen, geruchsintensive und bodenbelastende Stoffe.

Allerdings erscheint es mehr als zweifelhaft, ob – wie der deutsche Gesetzgeber meint – mit dem in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG gewählten Anforderungsniveau „Stand der Technik“ dem von Art. 3 Satz 1 lit. a der IVU-Richtlinie geforderten und in Art. 2 Nr. 11 derselben Richtlinie definierten Einsatz der „besten verfügbaren Techniken“ entsprochen wird. Denn beide Begrifflichkeiten weichen nicht bloß aufgrund ihrer unterschiedlichen Bezeichnungen voneinander ab, sondern auch inhaltlich. Während nämlich § 3 Abs. 6 BImSchG vom „Stand der Technik“ als dem „*Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren*,”

Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme ... zur Vermeidung und Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt ... insgesamt gesichert erscheinen lässt“, spricht, geht es bei den „besten verfügbaren Techniken“ nach Art. 2 Nr. 11 der IVU-Richtlinie um „den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der spezielle Techniken als praktisch geeignet erscheinen lässt, ... um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern“. Ein „fortschrittlicher“ Entwicklungsstand (§ 3 Abs. 6 BImSchG) ist jedenfalls weniger als der in Art. 2 Nr. 11 der IVU-Richtlinie enthaltene, superlativisch formulierte „effizienteste und fortschrittlichste“ Entwicklungsstand. Man wird daher zu konstatieren haben, dass der vom deutschen Recht in Bezug genommene „Stand der Technik“ hinter den „besten verfügbaren Techniken“ des ins nationale Recht zu transformierenden Europarechts zurückbleibt; die gesetzgeberische Umsetzung der EG-rechtlichen Regelung in Deutschland somit nur unzureichend erfolgt ist. Es bedarf demnach zwingend einer entsprechenden gesetzgeberischen Anpassung des § 3 Abs. 6 BImSchG.

(c) Abfallvermeidungs- und Abfallentsorgungspflicht

Dem Art. 3 Satz 1 lit. c der IVU-Richtlinie, wonach die Entstehung von Abfällen zu vermeiden ist, anderenfalls zur Verwertung oder, falls dies aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, zur Beseitigung geschritten werden muss, entspricht die in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG statuierte Abfallvermeidungs- und Abfallentsorgungspflicht. Diese gilt naturgemäß auch für die hier in Rede stehenden Abfallentsorgungsanlagen.

Ebenso wie bei allen anderen genehmigungsbedürftigen Anlagen müssen ihre Errichtung und ihr Betrieb so erfolgen, dass (weitere) Abfälle vermieden, nicht zu vermeidende Abfälle verwertet und nicht zu verwertende Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden. Die Vorschrift legt eine Pflichtenhierarchie im Umgang mit dem bei der Anlagenerrichtung und dem -betrieb (zusätzlich) anfallenden Abfall fest.

(1) Abfallvermeidung

Das Gebot zur Abfallvermeidung bezweckt

- den sparsamen Umgang mit Rohstoffen,
- die Vermeidung der Abfall- bzw. Abwasserbeseitigung und
- die Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen.

Die Vermeidung von Abfällen bedeutet, dass schon die Entstehung von Rückständen durch geeignete Maßnahmen verhindert wird oder eine Nutzung der Abfälle bereits innerhalb der Anlage in einer ihrem Betriebszweck zuzuordnenden Weise stattfindet. Die Vermeidung geschieht vor allem durch den Einsatz von Produktionsverfahren, bei denen Abfälle nicht oder in einem nur geringen Umfang auftreten. Hierzu gehört auch der Einsatz solcher Roh- und Hilfsstoffe, die im Ergebnis zur Verringerung der Abfallmenge führen. Überdies liegt eine Vermeidung nur vor, sofern die Rückstände dem Prozess, in dem sie entstehen, anlagenintern unmittelbar wieder zugeführt werden. Sind sie dieser Kreislaufführung auch nur vorübergehend entzogen, stellen sie Abfälle dar, die allenfalls noch anlagenintern verwertbar sein können. Allerdings

wirft diese Art der Abfallvermeidung immer dann Probleme auf, wenn sie zu einer erheblichen Schadstoffanreicherung in den Restsubstanzen, zu einem vermehrten Anfall anderer Rückstände oder auch zu gesteigerten Emissionen führt. Ähnlich verhält es sich mit den angereicherten Stoffen, die im Zuge der Reinigung der Anlage als Abwässer eingeleitet oder als sonstige hochkontaminierte Abfallstoffe beseitigt werden sollen bzw. müssen.

§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG begründet einen prinzipiellen Vorrang der Abfallvermeidung. Nur wenn die Abfälle nicht zu vermeiden sind, kommt ihre Verwertung in Betracht. Dies ist der Fall, sofern die Vermeidung entweder technisch nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder zu nachteiligeren Umweltauswirkungen als die Verwertung führt. Die Vermeidung ist allerdings auch unter den zuvor dargestellten Voraussetzungen nur zulässig, soweit sie zu keinen nachteiligeren Umweltauswirkungen als die Verwertung führt. Dies verlangt stets einen Vergleich der im konkreten Einzelfall jeweils in Betracht kommenden Abfallvermeidungs- und Abfallverwertungsstrategien. Die umweltverträglichere Variante genießt absolute Priorität. Insoweit wird also im Interesse der Umwelt die Pflicht zur Abfallvermeidung relativiert.

(2) Abfallverwertung

Nicht zu vermeidende Abfälle sind vom Anlagenbetreiber zu verwerten. Die Abfallverwertung richtet sich zuvörderst nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) bzw. nach den sonstigen für Abfälle geltenden Vorschriften. Damit gelten für die immissionsschutzrechtliche Pflicht der Abfallverwertung in erster

Linie die §§ 4 – 6 KrW-/AbfG. Kennzeichnend für die Verwertung ist, dass die Abfälle eingesetzt werden, um Rohstoffe zu substituieren. Der Abfallverwertungspflicht kann sowohl stofflich als auch energetisch nachgekommen werden.

(3) Abfallbeseitigung

Die Abfallbeseitigung richtet sich ebenso wie die Abfallverwertung ausdrücklich nach den Vorschriften des Abfallrechts. Sie zielt darauf, sich der nicht zur Verwertung anstehenden Abfälle endgültig zu entledigen und ist eine lediglich subsidiär geltende Obliegenheit des Anlagenbetreibers. Denn erst wenn die Verwertung der Abfälle technisch unmöglich oder für den Betreiber wirtschaftlich unzumutbar sein sollte und die Beseitigung die umweltverträglichere Lösung darstellte, sind die Abfälle ohne Beeinträchtigung für das Wohl der Allgemeinheit zu beseitigen. Dass die Beseitigung der Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu geschehen hat, bedeutet nicht zuletzt, dass sie mit allen einschlägigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften in Einklang stehen muss. Damit sind neben den Anforderungen des Abfallrechts vor allem solche des Gewässerschutzrechts, wie überhaupt solche des integrativen Umweltschutzes, zu erfüllen.

(d) Energiesparsamkeit- und -effizienzgebot

Während Art. 3 Satz 1 lit. d der IVU-Richtlinie lediglich fordert, Energie effizient zu verwenden, verlangt § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG zudem noch, mit Energie sparsam umzugehen. Dieses Energiesparsamkeits- und Effizienzgebot enthält ungeachtet seiner eher allgemeinen Ausgestaltung eine unmittelbar geltende Grundpflicht für den Anlagenbetreiber. § 5

Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG trägt dem Umstand Rechnung, daß Energieeinsatz – gleich ob er bei der Förderung der Energie, ihrer Umwandlung, bei ihrem Transport oder bei ihrer Anwendung erfolgt – ohne nachteilige Beeinflussung der Umwelt unmöglich ist. Demgegenüber kann Einsparung von Energie oder schon ihre effiziente(re) Verwendung zur Reduzierung von Umweltbelastungen auf grundsätzlich allen Ebenen des Energieflusses führen. Eigentlich ist die sparsame und effiziente Energieverwendung schon in Rahmen der bereits vorgestellten Vorsorgepflicht zu berücksichtigen, sofern damit eine Emissionsreduzierung verbunden sein soll. So gesehen dürfte § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG in vielen Fällen nur eine Klarstellungsfunktion zukommen.

Mit § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG ist jedoch keine dirigistische Befugnis der Behörde zur Betriebs- oder Produktionssteuerung der Anlage verbunden. Die Auswahl der Energie und ihre rationelle Verwendung obliegen ebenso wie die Bestimmung der eingesetzten Verfahren und Techniken nach wie vor dem Anlagenbetreiber. Insbesondere die Festlegung des Zwecks einer Anlage ist allein Ausdruck unternehmerischer Freiheit.

Die Verwendung von Energie betrifft den als Folge des Energieeinsatzes tatsächlich erfolgenden Energieverbrauch in der Anlage, nicht indes die Frage der Zweckmäßigkeit des Energieeinsatzes in der Anlage überhaupt. Das hat zur Konsequenz, dass in diesem Rahmen vor allem der energiewirtschaftliche Bedarf der Anlage nicht thematisiert werden kann. Insbesondere darf die zuständige Behörde den Betreiber nicht auf den Bezug einer bestimmten Energieart (z. B. Erdgas) verweisen. In jedem Falle muss dem Anlagenbetrieb aber ein Konzept für den Einsatz und die Nutzung von Energie zugrundeliegen. Dem Betreiber obliegt dafür die Pflicht zur Darlegung. Im Rahmen der Genehmigungserteilung

und bei der Überwachung wird allerdings behördlicherseits nicht konkret geprüft werden können, ob alternative Konzepte oder Energieträger besser geeignet wären. Die Entscheidung über beides gebührt ausschließlich dem Betreiber. Maßgeblich für die behördliche Prüfung ist vielmehr allein die Bilanzierung und Bewertung des aufgrund des jeweiligen Energieeinsatzes tatsächlich erfolgenden Energieverbrauchs. Die sparsame Verwendung von Energie hat eine mengenmäßige Geringhaltung der eingesetzten Energie zum Gegenstand und erfaßt alle nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips zumutbaren Maßnahmen (z. B. zur Wärmedämmung geeignete Vorkehrungen). Die Energie soll nicht nur sparsam, sondern auch effizient eingesetzt werden. Anders als bei der allein auf die Geringhaltung der eingesetzten Energie bezogenen sparsamen Verwendung kann von einer effizienten Verwendung der Energie nur gesprochen werden, wenn sie im Verhältnis von Aufwand zu Ertrag wirtschaftlich erfolgt. Die Energie soll möglichst wirksam eingesetzt werden, indem es vor allem hohe energetische Wirkungsgrade zu erreichen gilt.

Daher ist letztlich die Menge der vom Betreiber eingesetzten Energie unerheblich, sofern Aufwand und Ertrag nur in einem wirtschaftlich vernünftigen Verhältnis stehen. Um das jeweils beurteilen zu können, muss zwingend eine Wirksamkeitsanalyse vorgenommen werden. Diese setzt zunächst ein vom Anlagenbetrieb vorgegebenes Ziel voraus. Daran ausgerichtet muss ermittelt werden, welche Handlungsalternative angesichts des grundsätzlich geschützten Bestands des Vorhabens bzw. der Anlage die höchste Wirksamkeit entfaltet. Maßstab dafür ist der bereits vorgestellte Stand der Technik, äußerste Grenze der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Überdies muss dabei angesichts der Integrationsklausel und der anderen Grundpflichten des § 5 Abs. 1 Satz 1 BImSchG (namentlich der Vorsorgepflicht) jedoch das jeweils pflichtenleitende Ziel der integrierten Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen beachtet werden. Demgemäß wird eine weitere Emissionsminderung in der zuzulassenden Anlage immer dann unzulässig sein, wenn sie nur mit Energiebedarfszuwächsen an anderer Stelle (z. B. bei Kraftwerken) erkaufte werden kann.

(e) Nachsorgepflichten

Art. 3 Satz 1 lit. f der IVU-Richtlinie verlangt, dass bei einer endgültigen Stilllegung der genehmigungsbedürftigen Anlage die „notwendigen Maßnahmen getroffen werden, um jegliche Gefahr einer Umweltverschmutzung zu vermeiden und um einen zufriedenstellenden Zustand des Betriebsgeländes wiederherzustellen“. Diesem EU-rechtlichen Nachsorgeerfordernis wird im deutschen Recht durch § 5 Abs. 3 BImSchG Rechnung getragen. Danach sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten, zu betreiben und stillzulegen, dass auch nach Betriebseinstellung

- von der Anlage oder dem Anlagengrundstück keine schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft hervorgerufen werden können (Nr. 1),
- vorhandene Abfälle ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder ohne Beeinträchtigung des Allgemeinwohls beseitigt werden (Nr. 2) und
- die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustands

des Betriebsgeländes gewährleistet ist (Nr. 3).

Diese Pflichten erstrecken sich auf alle genehmigungsbedürftigen Anlagen.

Zwar ergibt sich aus der Formulierung des § 5 Abs. 3 BImSchG, dass zur Einhaltung der dort genannten Pflichten bereits vor der Betriebseinstellung die entsprechenden Vorkehrungen – etwa in Form von Auflagen zu dem Genehmigungsbescheid – zu treffen sind. Doch wird sich in vielen Fällen der konkrete Pflichtengehalt im voraus kaum abschätzen lassen. Deshalb sind behördliche Anordnungen zur Beseitigung umweltgefährdender Kontaminationen oder schon eingetretener Verunreinigungen auch noch innerhalb eines Zeitraums von bis zu einem Jahr nach der Betriebseinstellung möglich (§ 17 Abs. 4a BImSchG).

V. Fazit

Abgesehen von einigen kleineren, eher regelungstechnisch, denn praktisch bedeutsamen Unzulänglichkeiten ist es dem deutschen Gesetzgeber gelungen, die ambitionierten materiell-rechtlichen Vorgaben der IVU-Richtlinie europarechtskonform in die eigene Rechtsordnung zu übertragen. Der damit auch im deutschen Umweltschutzrecht verankerte „integrative Ansatz“ ermöglicht zweifelsohne einem verbesserten Schutz der Umwelt als Ganzes. Schwachstellen resultieren bislang allerdings aus der fehlenden untergesetzlichen Konkretisierung des in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG viel zu allgemein gehaltenen Energiesparsamkeit- und -effizienzgebots.