

AG Konzeption für eine fristgerechte Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen

Abschlussbericht

(Stand: 31.05.2021)

Mitglieder der AG

Dr. Andreas Wasielewski
- Vorsitzender AG -
(SH, RUV)

Dr. Hans-Joachim Hummel
- Vorsitzender AG -
(BMU, AISV)

Dr. Anita Wolf (BY, AISV)

Gregor Stephani (BW, AISV)

Matthias Robel (SN, AISV)

Holger Stürmer (NW, AISV)

Michael Bürger (HB, RUV)

Frauke Lach (SN, RUV)

Michael Suhr (UBA)

Inhaltsverzeichnis

1	Anlass und Arbeitsauftrag.....	4
2	Rechtssetzungsverfahren für die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen	5
3	Möglichkeiten zur Gewährleistung einer fristgerechten Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen	8
3.1	Direkte Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen	8
3.2	Beschleunigte Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen im untergesetzlichen Regelwerk.....	10
3.2.1	Klares Projektmanagement.....	10
3.2.2	Ausreichende Personalkapazität.....	11
3.2.3	Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens.....	11
3.2.4	Selbstverpflichtung zum „Projekt BVT-Umsetzung“ als gemeinsame Anstrengung.....	11
3.2.5	Mehr Engagement im Sevilla-Prozess zur Erarbeitung der BVT-Merkblätter.....	11
3.2.6	UBA/BMU-Projektteam BVT-Umsetzung	12
3.2.7	Frühzeitige und zügige Erstellung der Synopse durch das UBA.....	12
3.2.8	Zügige Weiterarbeit am Eckpunkte- bzw. Diskussionspapier.....	12
3.2.9	Stellungnahme der erweiterten nationalen Expertengruppe zum Eckpunktepapier	13
3.2.10	Zügige Erstellung des Referentenentwurfs	13
3.2.11	Reibungsloser Kontakt zu Experten der Länder und der Industrie.....	14
3.2.12	Frühzeitige Übersendung der BVT-Schlussfolgerungen an Betreiber von IE-Anlagen	14
3.2.13	Verfahrensstraffung auf nationaler Ebene.....	14
3.2.14	Vorgehen bei Überschreitung einer vorher zu fixierenden Frist	14
3.2.15	Gesetzesänderungen.....	15
4	Zusammenfassung und Perspektive.....	17
4.1	Beschleunigte Umsetzung in untergesetzlichem Regelwerk.....	17
4.2	Direkte Umsetzung	18
4.3	Perspektiven	18

1 Anlass und Arbeitsauftrag

Gemäß §§ 7 Absatz 1a und 48 Absatz 1a Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) hat innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der nationalen Anforderungen nach dem Stand der Technik zu erfolgen. Nach §§ 7 Absatz 1a und 52 Absatz 1 BImSchG ist sicherzustellen, dass die bestehenden Anlagen innerhalb von vier Jahren nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen im EU-Amtsblatt die Emissionsgrenzwerte der angepassten BImSchV, neugefassten TA Luft bzw. sektoralen Verwaltungsvorschriften einhalten.

Auch fast zehn Jahre nach Inkrafttreten der Industrieemissions-Richtlinie¹ (IE-RL) wird in Deutschland bislang eine fristgerechte Umsetzung der im EU-Amtsblatt veröffentlichten BVT-Schlussfolgerungen und der Emissionsbandbreiten oft nicht erreicht. Dies erschwert zunehmend einen rechtssicheren Vollzug und gibt Anlass zur begründeten Sorge, dass der rechtspolitisch gewollte allgemeine Standard der Emissionsbegrenzungen in Deutschland schrittweise erodiert. Auch kann die verspätete oder fehlende Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in das nationale untergesetzliche Regelwerk mittelfristig zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen.

Es ist deshalb notwendig, nach Möglichkeiten zur Beschleunigung des Verfahrens zu suchen, die BVT-Schlussfolgerungen gemäß §§ 7 Absatz 1a und 48 Absatz 1b möglichst innerhalb eines Jahres (oder so nahe wie möglich an dieser Frist) nach ihrer Veröffentlichung im EU-Amtsblatt in das nationale untergesetzliche Regelwerk umzusetzen.

In diesem Sinne hat die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) mit Beschluss auf ihrer 139. Sitzung am 24./25.03.2020 die Ausschüsse Recht, Umsetzung und Vollzug (RUV) und Anlagenbezogener Immissionsschutz/Störfallvorsorge (AISV) gebeten, Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten. Dabei bekräftigte sie noch einmal ihre Beschlüsse zu TOP 11.3 der 134. LAI und TOP 10.2 der 135. LAI und die darin enthaltene Kritik, dass die verspätete oder fehlende Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in das nationale untergesetzliche Regelwerk einen rechtssicheren Vollzug zunehmend erschwere.

Die LAI hat auf ihrer 141. Sitzung am 16./17.03.2021 darum gebeten, den Abschlussbericht zu ihrer 142. Sitzung am 14./15.09.2021 vorzulegen.

Nunmehr legt die Arbeitsgruppe ihren Abschlussbericht vor.

¹ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), Amtsblatt der Europäischen Union vom 17.12.2020, L 334/17 ([Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen \(integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung\) \(europa.eu\)](#))

2 Rechtssetzungsverfahren für die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen

Für die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in das nationale untergesetzliche Regelwerk kommen vor allem zwei rechtliche Möglichkeiten sowie eine Mischform in Frage:

- (1) die Aktualisierung der entsprechenden Rechtsverordnung (BlmSchV)
- (2) die Erarbeitung einer sektoralen Verwaltungsvorschrift (VwV)
- (3) die Änderung entsprechender Verordnungen und eine sektorale Verwaltungsvorschrift². Letzteres ist erforderlich, wenn einzelne BVT-Schlussfolgerungen systematisch nicht zu einer einzigen Rechtsverordnung oder VwV passen, aber dennoch umgesetzt werden müssen.

Je nach betroffener Rechtsverordnung bzw. Verwaltungsvorschrift und dem Änderungsbedarf z. B. aktuell geltender BlmSchVen kann der Umsetzungsprozess der BVT-Schlussfolgerungen relativ schnell gehen (z. B. Chloralkaliherstellung-VwV) oder sehr aufwändig sein. Ein Beispiel für ein aufwändiges Verfahren ist die Aktualisierung der 13. BlmSchV im Lichte der LCP-BVT-Schlussfolgerungen³, die mit sehr umfangreichen und komplizierten Änderungen verbunden ist und deshalb mehr Zeit für die Umsetzung benötigt. **Die Umsetzung von branchenbezogenen medienübergreifenden BVT-Schlussfolgerungen in die über Jahrzehnte gewachsenen, häufig nach Umweltmedien getrennten deutschen Immissionsschutzvorschriften hat sich oft als komplex erwiesen.** Dies wurde schmerzlich deutlich bei dem (Versuch der) Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen Zellstoff, Papier und Karton, Raffinerien und Großfeuerungsanlagen im Zuge der Neufassung der TA Luft bzw. der Änderung der 13. BlmSchV. Die Umsetzung in branchenübergreifenden Vorschriften birgt die Gefahr von zusätzlichen Zeitverlusten aufgrund notwendiger Diskussionen mit einer Vielzahl an Akteuren. Zudem leiden die Passgenauigkeit und die Übersichtlichkeit der Vorschriften für die betroffenen Branchen. In bestimmten Fällen müssen Rechtsverordnungen vor der Beteiligung des Bundesrates dem Bundestag zugeleitet werden (§ 48b BlmSchG), was zusätzlichen Zeitbedarf bedeuten würde⁴.

² Die Umsetzung über die seit Jahren in Bearbeitung befindliche Neufassung der TA Luft ist ein Sonderfall, der auch dazu dienen sollte, die vorhandenen LAI-Vollzugsempfehlungen in die 1. Allgemeine Verwaltungsvorschrift aufzunehmen. Zudem sollten nach Möglichkeit alle bereits vorliegenden sektoralen VwV sowie einige „frische“ BVT-Schlussfolgerungen umgesetzt und in einer Vorschrift zusammengefasst werden. Aus heutiger Sicht war die direkte Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen im Rahmen der TA Luft-Anpassung eine Fehlentscheidung, da sich die Arbeiten zur Anpassung der TA Luft wegen andauernder und in diesem Ausmaß unerwarteter Widerstände zu einem Bremsklotz für die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen entwickelt haben. Hätte man parallel sektorale VwV vorgelegt, wären wahrscheinlich – bis auf besonders heftig diskutierte Umsetzungsvorschläge zu den BVT-Schlussfolgerungen zur Intensivtierhaltung von Schweinen und Geflügel – alle VwV längst im Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht.

³ Für die Bezeichnung von BVT-Merkblättern sind englische Kürzel üblich. LCP steht für *Large Combustion Plants*.

⁴ Bei ausschließlicher Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen ist der Bundestag (BT) nicht zu beteiligen (siehe § 48b Satz 6 BlmSchG). Die BT-Beteiligung ist demnach nur erforderlich, wenn Anforderungen, die nicht Bestandteil der europäischen BVT-Schlussfolgerungen sind, national vorgegeben werden sollen. Oder, wie die aktuelle Diskussion in Bezug auf die 13. BlmSchV zeigt, wenn bei der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen über eine eng ausgelegte 1:1-Umsetzung der EU-Vorgaben hinausgegangen werden soll, bzw. die „ausschließliche Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen“ penibel wörtlich ausgelegt wird (z. B. Hg-Tagesmittelwert statt Jahresmittelwert).

In Abbildung 1 ist schematisch das typische Prozedere inklusive dafür benötigter Bearbeitungszeit für die Umsetzung der immissionsbezogenen BVT-Schlussfolgerungen über sektorale Verwaltungsvorschriften dargestellt (nur die wesentlichen Arbeitsschritte sind erwähnt). Nicht immer werden alle Arbeitsschritte in dieser Form vollständig durchlaufen; die meisten sind aber grundsätzlich erforderlich. Die Abbildung zeigt, dass auch im günstigen Fall, d. h. wenn alle Beteiligten so arbeiten, wie es ein wirksames Projektmanagement verlangt (siehe Abschnitt 3.2), die allgemein bindende Umsetzungsvorschrift frühestens ca. 16 Monate nach Veröffentlichung des EU-Durchführungsbeschlusses zu einer BVT-Schlussfolgerung zu erwarten ist.

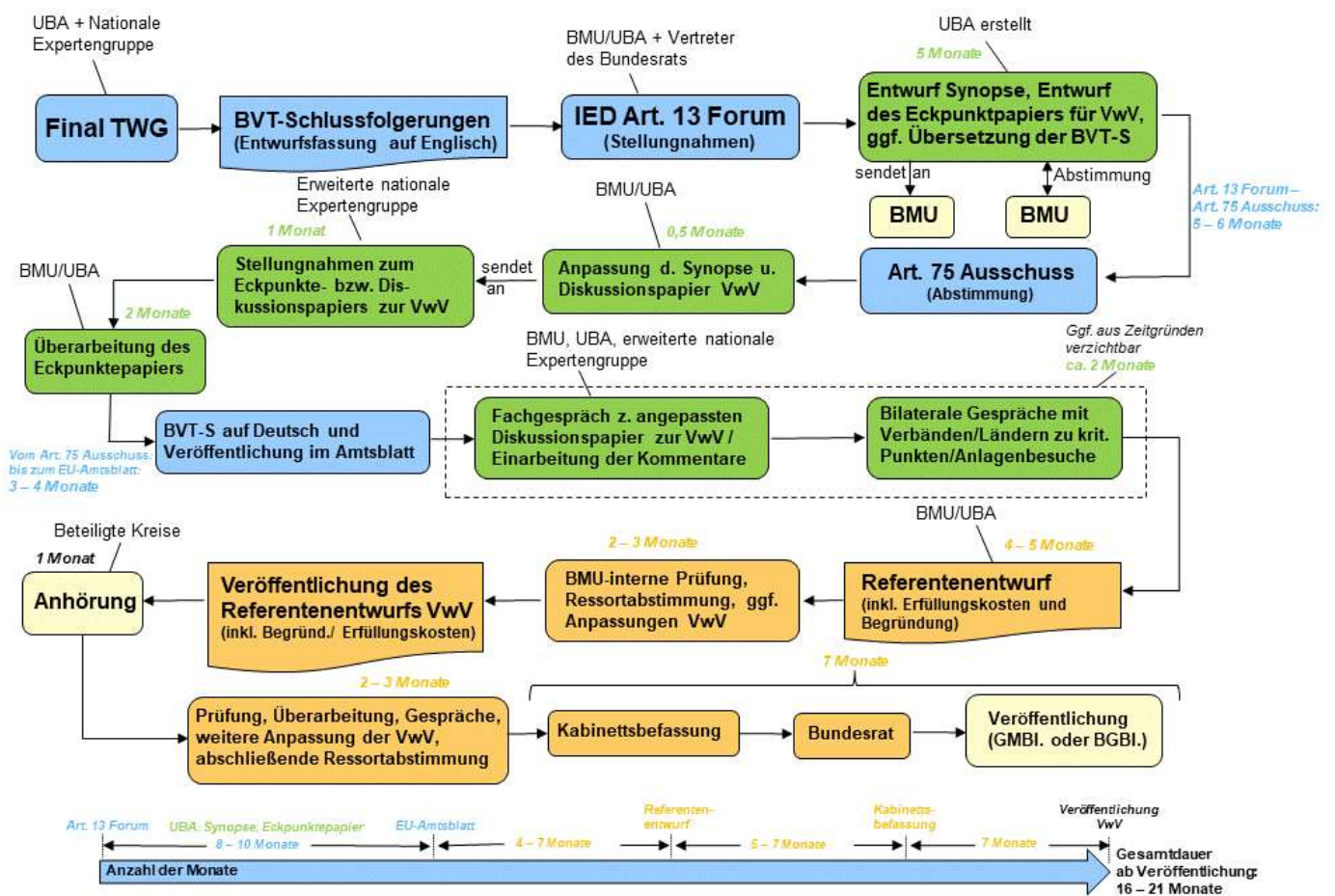


Abbildung 1: Vereinfachter Ablauf der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in sektoralen Verwaltungsvorschriften (ähnliches Vorgehen bei Aktualisierungen von Rechtsverordnungen, dort allerdings mit Beteiligung des Bundesrates)

Wie die Abbildung 1 verdeutlicht, erstellt das Umweltbundesamt (UBA) als ersten Arbeitsschritt für eine sektorale VwV eine Synopse, d. h. eine tabellarische Übersicht, die die geltenden nationalen Emissionsanforderungen mit den neuen assoziierten Emissionswer-

ten (BAT-AEL) und sog. „textlichen BVT“ vergleicht, für jede einzelne BVT den Handlungsbedarf benennt und Umsetzungsvorschläge/Voten vorlegt⁵. Die Synopse wird vom UBA meist nach der Sitzung des Artikel 13-Forums erarbeitet, teilweise etwas später und in wenigen Ausnahmefällen auch deutlich später. Die Synopse enthält üblicherweise auch konkrete Hinweise, wo die Umsetzung der deutschen Rechtssystematik widerspricht, bzw. wo mit Schwierigkeiten zu rechnen ist (z. B. höhere Messhäufigkeiten, abweichende Bezugsgrößen, unpräzise BVT).

Die Synopse übersendet das UBA an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU; Arbeitsgruppe IG I 2). In manchen Fällen erfolgt dies gleich zusammen mit dem ersten Entwurf zu einer sektoralen VwV (das sog. Eckpunkte- oder Diskussionspapier). Nach Gesprächen mit dem BMU zu diesen Dokumenten wird das Eckpunktepapier weiterentwickelt bzw. erarbeitet. Das abgestimmte Eckpunktepapier wird dann zur Stellungnahme an die erweiterte nationale Expertengruppe geschickt und Kommentare eingearbeitet. In vielen Fällen folgt anschließend eine Beratung des Eckpunktepapiers in einem Fachgespräch mit Industrievertreter:innen, Umweltverbänden und Vertreter:innen der Länder, dem mehrere Gespräche mit den betroffenen Mitgliedern der erweiterten nationalen Expertengruppe zu den eingegangenen Änderungsvorschlägen folgen. Auf das Fachgespräch und folgende bilateralen Gespräche, die im Regelfall zwei bis drei Monate dauern, könnte theoretisch aus Zeitgründen verzichtet werden (in Abbildung 1 gestrichelte Box). Die Erfahrung zeigt allerdings, dass die frühzeitige Einbeziehung der interessierten Kreise größere Diskussionspunkte bereits zu diesem Zeitpunkt erkennen lässt und tendenziell prozessbeschleunigend bzw. zeitneutral wirkt.

Das UBA übersendet dann das fachlich abgeschlossene Eckpunktepapier an das BMU. Darauf basierend erstellt das BMU, ggf. mit Unterstützung des UBA, einen Referentenentwurf. Neben dem Text des Eckpunktepapiers gehören dazu u. a. die Erfüllungskosten und die entsprechenden Erläuterungen sowie ausführliche Begründungen. Die Ermittlung der Erfüllungskosten, die später vom Normenkontrollrat eingehend geprüft und meist kommentiert werden, beansprucht viel Zeit.

Danach leitet das BMU die Anhörung zum Referentenentwurf ein. Die Stellungnahmen aus den beteiligten Kreisen werden vom BMU zusammengestellt und ggf. an das UBA zur fachlichen Prüfung weitergeleitet. Nach mehreren Gesprächen zwischen BMU und UBA zu den Änderungsvorschlägen – gegebenenfalls auch weiteren Gesprächen mit der betroffenen Industrie – wird der Referentenentwurf überarbeitet und fertiggestellt. Anschließend leitet das BMU das übliche Rechtsetzungsverfahren mittels Kabinettsvorlage ein.

⁵ Das Umweltbundesamt erarbeitet gemäß der Struktur der BVT-Schlussfolgerungen eine medienübergreifende Synopse, welche Immissionsschutz und Abwasser umfasst, und trennt diese dann wieder auf – der deutschen Rechtssystematik folgend. Anschließend arbeitet UBA weitere Details getrennt für die Umweltmedien Luft und Wasser aus.

Zwischenfazit

Die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in das untergesetzliche Regelwerk besteht aus einer Vielzahl aufeinanderfolgender Arbeitsschritte (vgl. Abbildung 1), die sich v. a. auf der Ebene des Projektmanagements beschleunigen lassen, also durch rechtzeitigen Beginn, verzögerungsfreie zeitliche Abfolge und besseres Zusammenspiel der Arbeitsschritte und Akteure (siehe Abschnitt 3.2). Dagegen gibt es vergleichsweise geringes zeitliches Einsparpotential auf Verfahrensebene, d. h. der Ebene der einzelnen Arbeitsschritte selbst. Die Beteiligungsformen für die Hauptakteure sind erforderlich und für die fachliche Qualität und Vollziehbarkeit der Vorschriften notwendig.

Zwei grundsätzliche Lösungsmöglichkeiten, um eine schnellere Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen im Anlagenbetrieb zu erreichen, können zur Anwendung kommen:

- (1) die direkte Anwendung der im EU-Amtsblatt veröffentlichten BVT-Schlussfolgerungen (Abschnitt 3.1)
- (2) die Umsetzung über eine Aktualisierung und Ergänzung des untergesetzlichen Regelwerks (Abschnitt 3.2).

3 Möglichkeiten zur Gewährleistung einer fristgerechten Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen

3.1 Direkte Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen

Die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen durch die Aktualisierung des nationalen untergesetzlichen Regelwerkes, immissionsseitig also über sektorale VwV, Aktualisierung bestehender BImSchV oder im Ausnahmefall über die Neufassung der TA Luft, ist im Grundsatz zu bevorzugen. Vorteile der nationalen Umsetzung sind

- die Erreichung von Rechtssicherheit für Betreiber und Behörden,
- Vollzugsvereinfachungen,
- Verringerung des Verhandlungsdrucks auf Genehmigungsbehörden und
- die Umsetzung eines bundeseinheitlichen Standes der Technik.
- Das gültige Immissionsschutzrecht ist zudem sehr auf eine Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen mittels untergesetzlichen Regelwerks ausgelegt. Beispielsweise sind die Behörden weitgehend an die Vorgaben der TA Luft gebunden.

Das Ergebnis der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in Verordnungen oder sektoralen VwV nähert sich jedoch mehr und mehr – was die BAT AEL angeht – einem einfachen Copy and Paste der BVT-Schlussfolgerungen an bzw. führt zu einer Ausdünnung einzelner fachlich durchaus sinnvoller BVT-Anforderungen (z. B. Umweltmanagementsysteme und andere „textliche“ BVT).

Aus umweltpolitischer Sicht hat dadurch die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen über allgemeine bindende Vorschriften einen Teil ihres fachlichen Sinns eingebüßt. Sie bindet erhebliche Personalkapazitäten v. a. im BMU, im UBA und in den Ländern und verzögert bzw. verhindert in vielen Fällen die fristgerechte und fachlich sachgerechte Umsetzung der europäischen BVT-Vorgaben.

Es erscheint insofern naheliegend, die Frage zu stellen, ob nicht für die meisten (oder bestimmte) Branchen der direkten Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen durch Behörden und Betreiber der Vorzug zu geben wäre (Ausnahmen wären möglich, z. B. bei hoher Anlagenzahl innerhalb einer Branche, politisch prioritären Branchen oder strittigen besonders schwer umzusetzenden Fällen). Bestehende nationale Parameter würden dann weitergelten, ebenso strengere nationale Vorgaben als die europäischen BVT-Schlussfolgerungen. In den Fällen, wo ambitioniertere europäische BVT-Vorgaben vorliegen, eröffnen diese der Behörde nach Prüfung der im Einzelfall gegebenen BVT-Wahlmöglichkeiten einen Ermessensspielraum im Hinblick auf den festzulegenden Grenzwert, der nach oben begrenzt wird durch den oberen Bereich der mit BVT-assoziierten Emissionsbandbreiten.

Die direkte Nutzung der BVT-Schlussfolgerungen ist in den meisten EU-Mitgliedsstaaten gängige Praxis. Dort werden im EU-Amtsblatt veröffentlichte BVT-Schlussfolgerungen umgehend an die Betreiber versendet. Diese werden aufgefordert, innerhalb fester Fristen zum Stand der Umsetzung und Einhaltung jeder einzelnen BVT Stellung zu nehmen. Auf Basis der Stellungnahme des Betreibers und weiterer Gespräche erarbeiten die Behörden fallweise aktualisierte Genehmigungsanforderungen. Die Vier-Jahresfrist lässt sich so im Regelfall einhalten. Für eine nicht fristgerechte Umsetzung im dafür vorgesehenen Zeitraum sind Anträge auf Ausnahmegenehmigung gemäß Artikel 15 Absatz 4 IE-RL zu stellen.

Als Mitgliedsstaaten, die BVT-Schlussfolgerungen ähnlich wie Deutschland über eine Anpassung des nationalen untergesetzlichen Regelwerks umsetzen, sind Belgien (Flandern) und z. T. die Niederlande (politisch prioritäre Branchen) und Österreich (nur im Abwasserbereich) bekannt. Zudem haben einige weitere Länder für ausgewählte Branchen Vollzugshilfen entwickelt (z. B. Dänemark und Polen), z. B. im Falle hoher Anlagenzahl (Intensivtierhaltung) oder politisch schwieriger bzw. sensibler Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen (z. B. Kraftwerke, Müllverbrennung, Raffinerien).

Eine Direktanwendung der BVT-Schlussfolgerungen birgt allerdings die Gefahr, dass sich aufgrund der in den BVT-Schlussfolgerungen regelmäßig gegebenen Bandbreiten bei den einzuhaltenden Emissionswerten (BAT-AEL) eine Ungleichbehandlung unter Anlagen derselben Art ergeben könnte. Dies kann einerseits den unterschiedlichen Gegebenheiten an den Anlagen und ihren Standorten geschuldet sein, andererseits aber zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Deutschlands führen. Daher hat sich Deutschland im Normsetzungsverfahren zur Schaffung der IE-RL dezidiert für die Aufnahme des Artikel 17 eingesetzt, welcher die Grundlage für die Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in Form von Rechtsverordnungen und sektoraler VwV darstellt. Damit soll das über die Jahrzehnte im Umweltrecht bewährte Prinzip gewahrt und fortgeführt werden, dass Industrieunterneh-

men unabhängig von ihrer Lage und den handelnden Behörden dieselben Umweltstandards einzuhalten haben (*level playing field*). Daran sollte im Interesse der Wettbewerbsgleichheit festgehalten werden.

Für den Fall, dass keine deutliche Beschleunigung bei der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen erreicht werden, ließe sich eine Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen durch direkte Nutzung durch Genehmigungsbehörden und Betreiber allerdings nicht länger vermeiden. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten dazu die gesetzlichen Regelungen angepasst werden (siehe Abschnitt 3.2.15).

3.2 Beschleunigte Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen im untergesetzlichen Regelwerk

Für eine zügige und fristgerechte Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in das untergesetzliche Regelwerk wird die folgende Verfahrensweise bzw. werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen. Wenn das Bündel von Maßnahmen – ausreichende Personalkapazität vorausgesetzt – realisiert werden kann, wäre es unter günstigen Bedingungen möglich, grundsätzlich das Jahresziel des BImSchG für die Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in das untergesetzliche Regelwerk mittels sektoraler VwV oder Rechtsverordnung zu erreichen⁶. Einzelne Akteure alleine oder nur punktuelle Verbesserungsmaßnahmen werden voraussichtlich nicht für die Erreichung des Zieles ausreichen.

Einige der vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen sind bereits ganz oder teilweise umgesetzt. Sie sind aber nicht immer und auch nicht optimal verzahnt. Zudem mangelt es oft an den unten beschriebenen Voraussetzungen.

3.2.1 Klares Projektmanagement

Die aus vielen Schritten bestehende fristgerechte Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in das untergesetzliche Regelwerk kann nur gelingen, wenn es für den gesamten Umsetzungsprozess ein gutes und effektives Projektmanagement mit Projektleitung gibt. Die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen muss also „als Projekt“ verstanden werden. Jeder Arbeitsschritt muss fristgerecht begonnen, Verzögerungen kommuniziert und Hindernisse und Blockaden frühzeitig bearbeitet werden. Dazu müssten Standards zu den einzelnen Tätigkeiten eines jeden Arbeitsschrittes und zu den Bearbeitungsfristen, zur Art der Kommunikation und zu den Werkzeugen, die zur Behebung von Hindernissen und Blockaden notwendig sind, vorgegeben werden.

⁶ Verursacht durch externe Faktoren dürfte es in etlichen Fällen zu Unterbrechungen (andere prioritäre Vorgänge) und kaum planbaren Verzögerungen des Arbeitsablaufs zur Erstellung sektoraler VwV (Art und Anzahl der Änderungswünsche, Widerstände, Blockaden) und mithin – bei knapper Personaldecke – zu ungeplanten Verzögerungen kommen. Auch verfügen nicht alle Mitarbeiter:innen gleichermaßen über einen großen Erfahrungsschatz zu allen für die Umsetzung benötigten Themen.

3.2.2 Ausreichende Personalkapazität

Nur wenn im BMU und im UBA eine dem Umfang und der Relevanz des „Projekts BVT-Umsetzung“ angemessene Personalausstattung sichergestellt wird und die Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen dort eine entsprechend hohe Priorität genießt, kann eine fristgerechte Bearbeitung dauerhaft gewährleistet werden. Im Hinblick auf mögliche EU-Vertragsverletzungsverfahren bzgl. der Umsetzung der IE-RL sollte insbesondere auch im BMU ausreichend Personal zur Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in die nationale Rechtsetzung zur Verfügung stehen (siehe auch Erwägungsgrund 26 der IE-Richtlinie, der in Analogie heranzuziehen ist).

3.2.3 Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens

Nach Veröffentlichung einer BVT-Schlussfolgerung im EU-Amtsblatt sollten die Arbeiten zur nationalen Umsetzung in einer regelmäßig durch das BMU aktualisierten Übersicht festgehalten werden, der entnommen werden kann, wo der Umsetzungsvorgang jeweils steht und wer am Zug ist. Diese Übersicht sollte allen Personen in UBA und BMU, die mit der Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen befasst sind, sowie den AISV-Mitgliedern, z. B. über die zugangsbeschränkte LAI-Internetseite, zugänglich gemacht werden;

3.2.4 Selbstverpflichtung zum „Projekt BVT-Umsetzung“ als gemeinsame Anstrengung

Die wichtigsten am „Projekt BVT-Umsetzung“ beteiligten Akteure, also BMU, UBA, Vertreter:innen der Länder, beteiligte Bundesressorts und Vertreter:innen der Wirtschaft (Industrieverbände/Betreiber) könnten durch schriftliche Selbstverpflichtung bekräftigen, eine fristgerechte Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen erreichen zu wollen und zuzusagen, jede unnötige Verzögerung zu vermeiden. Sollten dann z. B. an diesem Pakt Beteiligte für deutliche Verzögerung des Umsetzungsprozesses verantwortlich sein (Blockadehaltung), müsste im Rahmen einer solchen Selbstverpflichtung zügig ein lösungsorientierter Mechanismus gefunden und implementiert werden.

3.2.5 Mehr Engagement im Sevilla-Prozess zur Erarbeitung der BVT-Merkblätter

Der Prozess zur Erarbeitung der BVT-Schlussfolgerungen, koordiniert vom in Sevilla beheimateten Europäischen IPPC-Büro, ist als Informationsaustausch über BVT angelegt, ungewöhnlich partizipativ und ermöglicht, die BVT-Schlussfolgerungen durch aktive Mitarbeit und fachlichen Input zu beeinflussen. Das Nutzen dieser Spielräume ist zeit- und damit personalintensiv. Zuweilen ist zu beobachten, dass von Industrieverbänden versucht wird, missliebige Ergebnisse des Informationsaustausches über BVT nachträglich, d. h. in der Phase der BVT-Umsetzung, zu korrigieren. Dieser i. d. R. zum Scheitern verurteilte „Abwehrkampf“ führt z. T. zu deutlichen und vermeidbaren Verzögerungen, ist keine erfolgversprechende Strategie und sollte, sofern er fachfremd begründet ist, von keinem Ressort

unterstützt werden. Stattdessen sollte bei Industrie und Behörden mehr dafür geworben werden, sich aktiver am Informationsaustausch über BVT, zumindest in den nationalen Expertengruppen, selbst zu beteiligen und sich dort für sachgerechte und vollziehbare BVT einzusetzen („die Musik spielt in Sevilla, d. h. auf EU-Ebene“).

3.2.6 UBA/BMU-Projektteam BVT-Umsetzung

Das frühzeitig für die Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen einzurichtende BMU/UBA-Projektteam muss sich daran orientieren, das Ziel der Einjahresfrist nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen erreichen zu wollen. BMU und UBA sollten in einer Auftaktsitzung gemeinsam eine optimierte zeitliche Taktung der einzelnen Arbeitsschritte planen, festlegen und anstreben. Sobald Abweichungen vom Zeitplan erkennbar sind, sollten diese von der Projektleitung kommuniziert und gegengesteuert werden.

3.2.7 Frühzeitige und zügige Erstellung der Synopse durch das UBA

Sobald absehbar ist, wie die endgültigen BVT-Schlussfolgerungen aussehen werden, sollte begonnen werden, das fachliche Grundgerüst für die Umsetzung im untergesetzlichen Regelwerk zu erstellen. Dies ist in der Regel nach dem Treffen des Artikel 13-Forums⁷ der Fall. D. h. spätestens im Anschluss an die Beratung neuer BVT-Schlussfolgerungen im Artikel 13-Forum sollte die Synopse durch UBA erarbeitet werden.

Bei weniger komplexen und weniger strittigen BVT-Schlussfolgerungen kann die Synopse auch schon nach Fertigstellung des Entwurfs der BVT-Schlussfolgerungen durch das europäische IPPC-Büro erarbeitet werden. Dieser liegt oft einige Monate nach dem abschließenden Treffen der Technischen Arbeitsgruppe (TWG) und einige Monate vor dem Treffen des Artikel 13-Forums vor. Nachteil der frühzeitigen Erarbeitung der Synopse ist jedoch, dass die BVT-Schlussfolgerungen zu diesem Zeitpunkt nur auf Englisch vorliegen, d. h. sie müssten vom UBA übersetzt werden. Zudem ist es möglich, dass auf Kommissions-ebene im Rahmen des sogenannten *Interservice Consultation* (europäische Ressortabstimmung) geringfügige Änderungen des Textes der BVT-Schlussfolgerungen vorgenommen werden.

3.2.8 Zügige Weiterarbeit am Eckpunkte- bzw. Diskussionspapier

Daran anschließend sollte von UBA und BMU ein Entwurf des Eckpunktepapiers für eine sektorale VwV oder eine Rechtsverordnung erstellt und fachlich abgestimmt werden. Die

⁷ Gemäß Artikel 13 Absatz 4 der IE-RL holt die Kommission die Stellungnahme des Artikel 13-Forums zu dem vorgeschlagenen Inhalt der BVT-Merkblätter ein und berücksichtigt diese Stellungnahme bei dem darauffolgenden Komitologieverfahren. Zwischen dem Abschluss der fachlichen Arbeiten der Technical Working Group (Technische Arbeitsgruppe; TWG) zu einem BVT-Merkblatt und dem Treffen des Artikel 13-Forums liegen i. d. R. etwa sechs Monate. Vom Treffen des Artikel 13-Forums bis zur eigentlichen Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen im EU-Amtsblatt vergehen weitere ca. acht bis zehn Monate (diese Zeiträume variieren z. T. stark), die für die BVT-Umsetzung genutzt werden können.

beiden Maßnahmen werden nur dann zu der gewünschten Beschleunigung führen, wenn notwendige Folgearbeitsschritte (siehe Abbildung 1) ebenfalls zügig vorangetrieben werden bzw. parallel angegangen werden.

3.2.9 Stellungnahme der erweiterten nationalen Expertengruppe zum Eckpunktepapier

Sobald ein abgestimmtes Eckpunktepapier vorliegt, sollten BMU und UBA dieses an die erweiterte nationale Expertengruppe zur Kommentierung versenden und ggf. Anpassungen des Textes vornehmen. In einigen Branchen hat sich ein anschließendes Fachgespräch mit Industrievertreter:innen, Umweltverbänden und Vertreter:innen der Länder als ratsam erwiesen. Die Mitglieder der nationalen Expertengruppe, die die Arbeiten zur Erstellung der BVT-Schlussfolgerungen intensiv begleiten und oft über gute Informationen zu den besten verfügbaren Techniken der jeweiligen Anlagenart verfügen, sind damit an der Umsetzung direkt und in einem frühen Stadium beteiligt. Sofern Mitglieder der nationalen Expertengruppe es als notwendig erachten, kann ggf. ein Mandat für Länderfachvertreter:innen für die Kommentierung und Mitwirkung an dem Eckpunkte- bzw. Diskussionspapiers sinnvoll sein. Im Nachgang des Fachgesprächs sollte das Eckpunktepapier zügig überarbeitet bzw. angepasst werden.

3.2.10 Zügige Erstellung des Referentenentwurfs

Der Referentenentwurf umfasst neben dem eigentlichen Rechtstext eine Begründung und die Beschreibung der zu erwartenden Erfüllungskosten. Ein Vorziehen der Ermittlung der oft detailreichen Erfüllungskosten und des Verfassens der Begründung könnte etwas Zeitersparnis bringen.

Allerdings kann die Ermittlung der Erfüllungskosten und die Erstellung der Begründung durch das BMU und das UBA sowie weitere Akteur:innen erst dann beginnen, wenn weitgehend verlässliche Anforderungen nach dem Stand der Technik definiert sind. Einige Arbeiten für die Ermittlung der Erfüllungskosten, z. B. die Anlagenzahl, von BVT betroffene Fallzahlen, überschlägige Kosten von Maßnahmen und Messungen sollten bereits auf Basis der aktualisierten Fassung des Eckpunktepapiers begonnen werden (und dann fortlaufend angepasst und ergänzt werden). Eine konkrete Ausarbeitung unter Einbindung des Statistischen Bundesamtes (StBA/Destatis) kann jedoch erst mit dem fertigen Referentenentwurf erfolgen, z. B. wenn die Diskussion zu den BVT-Anforderungen mit beteiligten Ressorts abgeschlossen sind. Für die Erarbeitung der Erfüllungskosten für die OGC-Verwaltungsvorschrift (Organische Grundchemikalien) und die 13. BImSchV (LCP-BVT-Schlussfolgerung) etwa hat sich die Einbindung des StBA als nützlich und zeitsparend erwiesen.

3.2.11 Reibungsloser Kontakt zu Experten der Länder und der Industrie

Für die Erhebung und Begründung der Erfüllungskosten sowie zur Klärung einzelner technischer Sachverhalte ist ein reibungsloser Kontakt zu Experten der Länder und der Industrie wichtig. Es sollte sichergestellt werden, dass für jedes Land, in dem Anlagen der sektoralen VwV in Betrieb sind, ein:e (zentrale:r) Ansprechpartner:in mit guter fachlicher Basis benannt wird, um es dem BMU zu erleichtern, technisch-fachliche Fragen im Kontext der sektoralen VwV zügig zu klären. Diese:r Ansprechpartner:in kann auch der/die Vertreter:in in der nationalen Expertengruppe sein (sofern diese Person für diese Zuarbeiten über ein Mandat verfügt).

3.2.12 Frühzeitige Übersendung der BVT-Schlussfolgerungen an Betreiber von IE-Anlagen

Die Umweltministerien der Länder sollten, wie in einigen Ländern bereits praktiziert, die Betreiber von IE-Anlagen⁸ und dafür zuständige Behörden informieren, wenn neue BVT-Schlussfolgerungen im EU-Amtsblatt erscheinen und vorbereitende Arbeiten empfehlen (vgl. analoges Vorgehen im Kontext der Abwasserverordnung). Beispielsweise könnten Betreiber bereits prüfen, welcher Anpassungsbedarf sich aus der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in ihrer Anlage ergäbe und dann in einen Austausch mit den zuständigen Genehmigungsbehörden treten.

3.2.13 Verfahrensstraffung auf nationaler Ebene

Mittelfristig sollte das BImSchG die europäische Rechtssetzungspraxis besser aufgreifen und die rechtlichen Voraussetzungen für eine schnelle Umsetzung von IE-Regelungen besser und rechtssicher abbilden. So könnte der Gedanke der Verfahrensstraffung (z. B. keine Beteiligung des Bundestags⁹, bei Nichtzustandekommen einer Regelung auf Bundesressortebene erfolgt die Übertragung der Grenzwertfestsetzung durch ein technisches LAI-Expertengremium ohne weitere Beteiligung und langwierige Abstimmungsprozesse) in das BImSchG Eingang finden.

3.2.14 Vorgehen bei Überschreitung einer vorher zu fixierenden Frist

Wenn für die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen über sektorale VwV eine bestimmte Frist überschritten wird (z. B. mehr als zwei Jahre), sollte das BMU die Obersten Immissionsschutzbehörden der Länder schriftlich informieren und um Sicherstellung der Vier-Jahresfrist bitten. Dies würde bedeuten, dass die direkte Verwendung von BVT-Schlussfolgerungen über nachträgliche Anordnungen – mit oder ohne Vollzugshilfe bzw. dem bis dahin erarbeiteten BMU/UBA-Eckpunktepapier respektive des Referentenentwurfs – immer

⁸ IE-Anlagen sind Anlagen nach der IE-RL, die in Spalte d des Anhangs 1 zur 4. BImSchV mit dem Buchstaben E gekennzeichnet sind.

⁹ s. o. Fußnote 4.

dann greifen würde, wenn eine definierte Frist für den Verordnungsgeber (z. B. zwei Jahre) überschritten würde. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, wäre hierfür eine entsprechende kleinere Ergänzung des § 17 BImSchG Voraussetzung, indem Behörden im Verzögerungsfall zu verpflichten wären, zwei Jahre nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen auf Basis z. B. des BMU/UBA-Eckpunktepapiers nachträgliche Anordnungen zu erlassen. Zudem müsste die vom UMK-ad hoc-Arbeitskreis erstellte „Arbeitshilfe für den Vollzug der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Industrie-Emissions-Richtlinie“ entsprechend angepasst werden. Dazu sollten den Vollzugsbehörden Empfehlungen an die Hand gegeben werden, die für diese Fälle ein einheitliches Vorgehen gewährleisten. Damit könnte der Gefahr eines „Umweltdumpings“ und Auseinanderlaufens eines sektoralen Maßstabs bei der Bestimmung des Standes der Technik innerhalb der Bundesrepublik Deutschland vermieden werden. Naheliegend ist, die LAI zu beauftragen, auf Basis der von BMU und UBA bereits erarbeiteten Synopse und des Eckpunktepapiers den Anpassungsbedarf im nationalen Recht zu dokumentieren und möglichst fristgerecht, d. h. bis spätestens zwei Jahre nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen, als Vollzugsempfehlung vorzulegen. Vorteil einer solchen Vorgehensweise ist, dass zumindest auf Umweltseite schnell der geschuldete und gewollte neue Stand der Technik identifiziert werden kann. Solche Empfehlungen sind allerdings rechtlich unverbindlich. Die Vollzugsbehörden dürfen diese LAI-Empfehlungen nicht einfach übernehmen, sondern müssen im Einzelfall ihre Entscheidung auch begründen. Dazu kann aber gerade eine Vollzugsempfehlung wertvolle Hilfe leisten¹⁰.

3.2.15 Gesetzesänderungen

Um Rechtsklarheit und -sicherheit auch für den Fall zu schaffen, wenn die aufgezeigten Beschleunigungseffekte die anvisierten Fristen nicht erreichen, wird eine Anpassung der §§ 12 Absatz 1a, 17 Absatz 2a und 17 Absatz 3 BImSchG vorgeschlagen.

Nach § 7 Absatz 1a Satz 2 Nummer 1 oder § 48 Absatz 1a Satz 2 BImSchG sind nach Veröffentlichung einer BVT-Schlussfolgerung die betreffenden Verwaltungsvorschriften oder Rechtsverordnungen hinsichtlich der Emissionsbegrenzungen innerhalb eines Jahres anzupassen. Die Nichteinhaltung dieser Vorschrift ist Anlass dieser Vorlage.

Für den Fall, dass innerhalb von zwei Jahren nach Veröffentlichung einer BVT-Schlussfolgerung noch keine Anpassung erfolgt ist, sollte im BImSchG eine Regelung aufgenommen werden, wonach die BVT-Schlussfolgerungen ab diesem Zeitpunkt unmittelbar von den Behörden heranzuziehen sind. Die verbleibenden zwei Jahre bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist stellen das äußerste Zeitlimit dar, damit ein Genehmigungsverfahren noch durchgeführt werden und die Anlage umgerüstet werden kann. Der wesentliche Vorteil

¹⁰ Gemäß Entscheidung des VG Aachen (Az. 6 K 996/16, Urteil vom 11.10.2017) zur Klage eines Glasherstellers gegen die Entscheidung der Genehmigungsbehörde, die sich bei der Festlegung der Emissionsgrenzwerte auf die LAI-Vollzugsempfehlung gestützt hatte, ist zu empfehlen, sich bei der Begründung auf die vorliegende Datenlage zu stützen. Hierfür ist es ratsam, die Branchenexpert:innen des UBA, die den faktenbasierten Entstehungsprozess der BVT-Merkblätter begleiten, zu kontaktieren.

einer solchen Gesetzeskonstruktion wäre, dass an der grundsätzlichen Einigung darüber festgehalten wird, dass europarechtliche Standards durch deutsches Umsetzungsrecht für den Vollzug konkretisiert werden. Nach Ablauf von zwei Jahren würde den Immissionschutzbehörden jedoch eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage zur Verfügung stehen, um die BVT-Schlussfolgerungen für nachträgliche Anordnungen heranzuziehen. Auf die rechtlich umstrittene Frage, ob die hinter den BVT-Schlussfolgerungen zurückbleibenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften auf Grund des Europarechts nicht mehr anzuwenden sind, käme es nicht mehr an. Zur Unterstützung der Behörden könnte die LAI Vollzugsempfehlungen (siehe Abschnitt 3.2.16) erarbeiten. Auf diese Möglichkeit sollte in der Begründung zum Gesetzentwurf verwiesen werden.

Außerdem sollte im BImSchG die Regelung aufgenommen werden, dass bei Neugenehmigungen oder wesentlichen Änderungen die Emissionsbandbreiten der BVT-Schlussfolgerungen sofort nach deren Veröffentlichung von den Behörden unmittelbar heranzuziehen sind. Es ist nicht effektiv, eine Genehmigung mit veralteten Emissionsgrenzwerten aus einer noch nicht angepassten Verwaltungsvorschrift oder Rechtsverordnung zu erteilen, wenn absehbar ist, dass die Anlage innerhalb kurzer Zeit wieder nachgerüstet werden müsste.

Dafür müssten § 12 Absatz 1a BImSchG und § 17 Absätze 2a und 3 BImSchG geändert werden. Sollte in den betreffenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften später eine Anpassung an die BVT-Schlussfolgerungen erfolgen, wäre dort zu regeln, dass bereits bestehende Genehmigungen und nachträgliche Anordnungen, die nach § 12 Absatz 1a BImSchG (neu) und § 17 Absatz 2a BImSchG (neu) bereits die BVT-Schlussfolgerungen berücksichtigen, von den neuen Regelungen nicht berührt werden.

Vorschlag für § 12 Absatz 1a

„(1a) Nach jeder Veröffentlichung einer BVT-Schlussfolgerung ist durch die zuständige Behörde bei der Festlegung von Emissionsbegrenzungen für Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie in der Genehmigung sicherzustellen, dass die Emissionen unter normalen Betriebsbedingungen die in den BVT-Schlussfolgerungen genannten Emissionsbandbreiten nicht überschreiten. Die in Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften festgelegten Emissionswerte sind nicht mehr anzuwenden, wenn die BVT-Schlussfolgerungen weitergehende Anforderungen zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen stellen.“

Vorschlag für § 17 Absatz 2a

„(2a) Nach Ablauf von zwei Jahren nach Veröffentlichung einer BVT-Schlussfolgerung ist bei bestehenden Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie durch nachträgliche Anordnung sicherzustellen, dass die Emissionen unter normalen Betriebsbedingungen die in den BVT-Schlussfolgerungen genannten Emissionsbandbreiten innerhalb von vier Jahren nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen nicht überschreiten, wenn keine Anpassung der Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift erfolgte. Die in Rechtsverord-

nungen oder Verwaltungsvorschriften festgelegten Emissionswerte sind nicht mehr anzuwenden, wenn die BVT-Schlussfolgerungen weitergehende Anforderungen zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen stellen.“

Vorschlag für § 17 Absatz 3

„(3) Soweit durch Rechtsverordnung die Anforderungen nach § 5 Absatz 1 Nummer 2 abschließend festgelegt sind, dürfen mit Ausnahme von Absatz 2a durch nachträgliche Anordnungen weitergehende Anforderungen zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen nicht gestellt werden.“

4 Zusammenfassung und Perspektive

Aufgrund der verspäteten oder fehlenden Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in das nationale Regelwerk durch Aktualisierung entsprechender Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften, §§ 7 Absatz 1a und 48 Absatz 1a BImSchG, wird ein rechtssicherer Vollzug zunehmend erschwert. **Es besteht die begründete Sorge, dass der deutschlandweit einheitliche Stand der Technik mit den zugehörigen Emissionsgrenzwerten und Emissionsbegrenzungen erodiert. Deshalb beauftragte die LAI ihre Ausschüsse RUV und AISV, in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe ein Konzept zu entwickeln, wie der Umsetzungsprozess nachhaltig gesichert werden kann.**

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, trotz eines gewissen regulatorischen Aufwands, an dem nationalen Konzept des untergesetzlichen Regelwerkes festzuhalten. Dies allein gewährleistet, dass auch künftig in Deutschland ein einheitlicher Stand der Technik als sektoraler Maßstab erhalten bleibt und eine Zersplitterung des Vollzugs, der zu Umweltdumping und Rechtsunsicherheit führt, vermieden werden kann.

4.1 Beschleunigte Umsetzung in untergesetzlichem Regelwerk

Für die zügige Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen wird ein umfangreiches Bündel von Maßnahmen empfohlen (siehe Abschnitt 3.2). Kernstück ist ein klares und effektives Projektmanagement, das mit der Bereitstellung ausreichender Personalkapazitäten flankiert werden muss. Da die für eine beschleunigte BVT-Umsetzung erforderliche Abfolge der einzelnen Arbeitsschritte nur in einer gemeinsamen Anstrengung gelingen kann, wird weiterhin eine **Selbstverpflichtung der beteiligten Akteure (Bund, Länder, Wirtschaft)** zur zügigen BVT-Umsetzung angeregt. Sollten dann z. B. an diesem Pakt beteiligte Bundesressorts oder Industrieverbände die eingegangenen Verpflichtungen vermissen lassen und dadurch eine deutliche Verzögerung des Umsetzungsprozesses verursacht werden, müsste im Rahmen einer solchen Selbstverpflichtung zügig ein lösungsorientierter Mechanismus gefunden und implementiert werden.

4.2 Direkte Umsetzung

Für den Fall, dass dennoch innerhalb von zwei Jahren nach Veröffentlichung einer BVT-Schlussfolgerung noch keine Anpassung des untergesetzlichen Regelwerks erfolgt ist, sollte im BImSchG eine Regelung aufgenommen werden, wonach die BVT-Schlussfolgerungen ab diesem Zeitpunkt unmittelbar von den Behörden heranzuziehen sind (siehe Abschnitt 3.2 mit einem konkreten Textvorschlag in Abschnitt 3.2.15).

Neben diesen rechtlichen Änderungen sollten den Vollzugsbehörden Empfehlungen gemäß Abschnitt 3.2.14 „Vorgehen bei Überschreitung einer vorher zu fixierenden Frist“ an die Hand gegeben werden, die für diese Fälle ein einheitliches Vorgehen gewährleisten. Naheliegend ist, die LAI zu beauftragen, auf Basis der von BMU und UBA bereits erarbeiteten Synopse und des Eckpunktepapiers den Anpassungsbedarf im nationalen Recht zu dokumentieren und möglichst fristgerecht, d. h. bis spätestens zwei Jahre nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen, als Vollzugsempfehlung vorzulegen.

4.3 Perspektiven

Mittelfristig ist eine strukturelle Anpassung des deutschen Rechts an die europäische Struktur zur Erleichterung der Umsetzung im untergesetzlichen Regelwerk in Erwägung zu ziehen:

- (1) Das BMU setzt bereits die auf Branchen (Sektoren) ausgerichteten BVT-Schlussfolgerungen durch branchenbezogene VwV und/oder Rechtsverordnungen um. Beispiele sind die VwV zur Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen „Mineralöl- und Gasraffinerien“ und „Chloralkaliindustrie“. Eine solche Vorgehensweise ist nach § 48 Absatz 1a BImSchG für VwV und § 7 Absatz 1a BImSchG für Rechtsverordnungen möglich. Dadurch werden insoweit die bis dahin geltenden Regelungen in den umfassenden Regelwerken (TA Luft; 13. BImSchV und andere) „überschrieben“. Mittelfristig verliert die Nummer 5.4 der TA Luft an Übersichtlichkeit.

Es sollte daher eine differenzierte und nachhaltig übersichtliche Struktur der Verwaltungsvorschriften bzw. Rechtsverordnungen entwickelt werden. Denkbar ist eine Aufteilung der TA Luft in einen allgemeinen Teil (jetzt Nr. 1 bis 5.3, 5.5 und 6) und in spezielle Branchen-Regelungen, die auf den allgemeinen Teil hinweisend und dessen Regelungen übernehmend die sektorspezifischen Regelungen der BVT-Schlussfolgerungen aufgreifen. Diese Unterteilung sollte sich an am Anhang 1 der 4. BImSchV orientieren und eine festgelegte Struktur haben.

- (2) Im Zuge der laufenden Revision der IE-Richtlinie, zu der die EU-Kommission bis Ende des Jahres eine Novelle angekündigt hat, sollte bei der dann erforderlichen Umsetzung in das nationale Recht diskutiert werden, ob auch der Katalog der genehmigungsbedürftigen Anlagen in der 4. BImSchV hinsichtlich Aufbau und Begrifflichkeiten enger an die europäischen Vorgaben angeglichen werden sollte.

So wären zukünftige Umsetzungen von BVT-Schlussfolgerungen mit geringerem Aufwand zu realisieren.

- (3) Es bedarf einer klaren Regelung, um das eigentliche Ziel des § 48b Satz 6 BImSchG deutlich zu machen. Eine umfassende parlamentarische Beteiligung bei der Umsetzung europäischer Vorgaben zu BVT ist nicht erforderlich.