

Neues aus der Gesetzgebung

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz

– Fortentwicklung des Immissionsschutzrechtes

Vollzogene und beabsichtigte Änderungen

U.-D. Matzke

Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) des Landes NRW, D-4000 Düsseldorf

1 Änderungen im Jahre 1988 und 1989

Am 1. September bzw. am 1. Oktober 1988 sind wichtige neue Durchführungsvorschriften zum Bundes-Immissionsschutzgesetz in Kraft getreten. Dabei handelt es sich um die Neufassung der Verordnung über Feuerungsanlagen – jetzt **Verordnung über Kleinf Feuerungsanlagen** –, Änderungen der **Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen**, die Änderung und Neubekanntgabe der **Störfall-Verordnung** sowie um Ergänzungen der Verordnung über Grundsätze des **Genehmigungsverfahrens**. In Nordrhein-Westfalen ist außerdem mit Wirkung vom 16. September 1988 die **Smog-Verordnung** geändert worden. Inzwischen wurden auch die Durchführungsvorschriften zur Smog-Verordnung veröffentlicht, in denen insbesondere die Ausgabe der Smog-Plakette sowie die Einhaltung der neuen Anforderungen an den Betrieb von genehmigungsbedürftigen Anlagen geregelt worden sind. Auch ist in Nordrhein-Westfalen ein neuer Durchführungserlaß zur Emissionserklärungsverordnung in Kraft getreten, der Erleichterungen für die Datenerfassung und -auswertung geschaffen hat.

Rechtzeitig zum 1. September 1988 ist auch die neugefaßte **Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung** im Gemeinsamen Ministerialblatt bekanntgegeben worden.

Als weitere Schwerpunkte sind nach den Ausführungen im Vierten Immissionsschutzbericht vor allem geplant, das luftreinhalteplanrechtliche Instrumentarium zu verbessern, den Vorsorgegedanken im Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen zu verankern sowie – im Rahmen der Umsetzung der Bodenschutzkonzeptionen der Bundesregierung – die Betreiber zu verpflichten, für einen umweltverträglichen Zustand stillgelegter Anlagen zu sorgen.

2 Beabsichtigte Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Die Bundesregierung hat am 15. März 1989 den Entwurf eines **Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes** beschlossen und ihn am 31. März 1989

dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet (Bundesratsdrucksache 155/89). Zur Zielsetzung des Gesetzentwurfs hat die Bundesregierung ausgeführt: Eine moderne, am Leitgedanken der Vorsorge orientierte Umweltpolitik erfordere Änderungen im Hinblick auf eine Aktualisierung bestimmter Regelungsbereiche des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie eine teilweise Verstärkung und Verfeinerung des immissionsschutzrechtlichen Instrumentariums; dies gelte vor allem für die Verbesserung der Sicherheit von genehmigungsbedürftigen Anlagen, den Schutz vor Gefahren durch stillgelegte Anlagen, die Verbesserung des marktwirtschaftlichen Instrumentariums des Gesetzes und die Aktualisierung des gebietsbezogenen Immissionsschutzes.

Der Entwurf der Bundesregierung sieht im wesentlichen folgende Änderungen des geltenden Immissionsschutzrechtes vor:

1. Den Betreibern genehmigungsbedürftiger Anlagen sollen auch **nach Betriebseinstellung** Pflichten zum Gefahrenschutz und zur Reststoffverwertung bzw. Abfallentsorgung auferlegt werden. Zu diesem Zweck soll in § 5 Abs. 3 BImSchG eine entsprechende Grundpflicht geschaffen, in § 16 Abs. 2 BImSchG eine Pflicht zur Anzeige von Anlagenstilllegungen begründet und in § 17 Abs. 4 a BImSchG geregelt werden, daß nachträgliche Anordnungen zur Durchsetzung der Pflichten nach Betriebseinstellung noch bis zum endgültigen Erlöschen der Genehmigung (also drei Jahre nach der endgültigen Betriebseinstellung; vgl. § 18 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) getroffen werden können.
2. Zur Verbesserung der **Anlagensicherheit** sollen
 - a) die Möglichkeiten zur Einschaltung von Sachverständigen durch Ausweitung der Verordnungsermächtigung nach § 7 BImSchG sowie durch eine Anordnungsbefugnis im Einzelfall (§ 29 a BImSchG) erweitert sowie
 - b) ein Technischer Ausschuß für Anlagensicherheit (§ 31 a BImSchG) und eine Störfallkommission (§ 51 a BImSchG) gebildet werden.
3. Die Möglichkeiten, bei der Sanierung von Anlagen eine **Kompensation** zuzulassen, sollen erheblich erweitert

werden. In der Verordnungsermächtigung nach § 7 Abs. 3 BImSchG sollen die zeitlichen und räumlichen Beschränkungen entfallen; künftig sollen auch Betriebsstillegungen anrechenbar sein sowie nicht betriebsbereite Anlagen in die Kompensation einbezogen werden können. Darüber hinaus sollen die zuständigen Behörden durch einen neuen § 17 Abs. 3 a BImSchG für den Regelfall verpflichtet werden, beim Erlaß nachträglicher Anordnungen Kompensationen zuzulassen, soweit es sich um Vorsorgeanordnungen handelt, und der in § 1 BImSchG genannte Zweck gefördert wird.

4. Auf Antrag des Trägers des Vorhabens soll zugelassen werden können, daß die Genehmigung für eine Anlage, die unter **Spalte 2 des Anhangs zur 4. BImSchV** fällt, erst nach Durchführung eines **förmlichen Verfahrens** ausgesprochen wird (§ 19 Abs. 3 BImSchG).
5. Die **Ermächtigungen** der §§ 32 und 34 BImSchG für **produktbezogene Regelungen** sollen erweitert werden. So soll nach § 32 BImSchG eine Kennzeichnung auch dann vorgeschrieben werden können, wenn nicht gleichzeitig bestimmte Emissionsgrenzwerte festgelegt werden. Nach § 34 BImSchG sollen auch Regelungen für Schmierstoffe getroffen werden können.
6. Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, **Verkehrsbeschränkungen** unabhängig von der Wetterlage aus Gründen der Luftreinhaltung auszusprechen. Die dazu in § 40 Abs. 2 BImSchG vorgesehene Ermächtigung soll insoweit über das Straßenverkehrsrecht hinausgehen, als der Eingriffsmaßstab des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (schädliche Umwelteinwirkungen) für eine Verkehrsbeschränkung ausreichen soll. Die Vorschrift soll so gefaßt werden, daß Benutzervorteile für Kraftfahrzeuge mit geregelter Dreiwegkatalysator geschaffen werden können.
7. Das Recht der **Luftreinhalteplanung** soll neu geordnet werden. Statt der Belastungsgebiete soll es künftig Untersuchungsgebiete geben. Je nach dem Ergebnis der Untersuchungen sollen für diese Gebiete Sanierungs- oder Vorsorgepläne aufgestellt werden. Da das Belastungsgebietskonzept entfällt, soll auch § 27 BImSchG dahin geändert werden, daß Emissionserklärungen grundsätzlich von den Betreibern aller genehmigungsbedürftigen Anlagen abzugeben sind; eine Fortschreibung der Emissionserklärungen soll allerdings nur noch alle zwei Jahre gefordert werden.
8. Durch einen neuen § 47 a BImSchG sollen **Lärminderungspläne** bundesrechtlich eingeführt werden. Dabei dient § 12 a des nordrhein-westfälischen Landes-Immissionsschutzgesetzes als Vorbild.
9. Die Regelungen über den **Immissionsschutzbeauftragten** sollen überarbeitet werden (§§ 55 bis 57 BImSchG); der **Störfallbeauftragte** soll gesetzlich verankert werden (§§ 58 a bis 58 e BImSchG).
10. Die **Umsetzung von bindenden Beschlüssen der EG** soll erleichtert werden. Dazu soll eine Verordnungsermächtigung in § 7 Abs. 4 BImSchG geschaffen werden. Außerdem soll eine Verpflichtung begründet werden, bei

der Überschreitung von Immissionswerten der EG Untersuchungen und ggf. Maßnahmen im Rahmen der Luftreinhalteplanung durchzuführen.

3 Änderungsempfehlungen des Bundesrates mit besonderer Bedeutung

Der Bundesrat hat zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung am 12. Mai 1989 Stellung genommen und insgesamt 52 Änderungen, Ergänzungen oder Prüfungen für das weitere Gesetzgebungsverfahren beschlossen (Bundesrats-Drucksache 155/89 – Beschluß). Von den Änderungsempfehlungen, zu denen sich die Bundesregierung noch äußern muß und die dann im Bundestag zu beraten sind, haben folgende eine besondere Bedeutung:

1. Die Anordnungsbefugnis nach einer Betriebseinstellung sollte nicht auf einen Zeitraum von drei Jahren nach der endgültigen Betriebseinstellung beschränkt werden, sondern 10 Jahre lang fortbestehen.
2. Neben einem Technischen Ausschuß für Anlagensicherheit sollte nicht noch zusätzlich eine Störfallkommission gebildet werden.
3. Durch eine Rechtsverordnung sollten nur zeitlich und räumlich beschränkte Kompensationen und auch nur solche, die durch technische Maßnahmen erreicht werden, zugelassen werden. Die Sollvorschrift über die Anerkennung von Kompensationen bei nachträglichen Anordnungen sollte ganz gestrichen werden.
4. Die Kriterien für eine mögliche Verkehrsbeschränkung sollten in einer Rechtsverordnung des Bundes festgelegt werden.
5. Dem Immissionsschutzbeauftragten und dem Störfallbeauftragten sollten durch das Gesetz selbst öffentlich-rechtliche Pflichten auferlegt werden; der Anlagenbetreiber sollte verpflichtet werden, den Beauftragten unter bestimmten Voraussetzungen Eingriffsbefugnisse einzuräumen; außerdem sollte auf der Geschäftsleitungsebene ein Umweltbevollmächtigter zu bestellen sein.

4 Vom Bundesrat geforderte Ergänzungen des Gesetzentwurfs

Wichtiger noch als die vorgeschlagenen Änderungen sind die vom **Bundesrat** geforderten Ergänzungen des Gesetzentwurfs. In diesem Zusammenhang sind folgende Punkte hervorzuheben:

1. Der **Vorsorgegedanke** soll ausgebaut werden. Dazu soll § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG auch auf die Vorsorge gegen sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen ausgedehnt werden. Außerdem soll der Vorsorgegrundsatz ausdrücklich in § 22 BImSchG verankert werden.
2. Das **Abwärmenutzungsgebot** in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG soll auch auf die Abgabe an Dritte erstreckt werden. Außerdem soll sich die Emissionserklärung künftig auch auf die nicht genutzte Wärme beziehen.
3. In § 8 BImSchG soll ausdrücklich bestimmt werden, daß

durch eine Teilgenehmigung auch ein **Probetrieb** zugelassen werden kann.

4. Auch die **Betreiber nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen** sollen verpflichtet werden, Reststoffe zu vermeiden, es sei denn, sie werden ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder, soweit Vermeidung und Verwertung technisch nicht möglich oder unzumutbar sind, als Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt.
5. In § 27 BImSchG soll eine Verordnungsermächtigung geschaffen werden, für bestimmte genehmigungsbedürftige Anlagen auch eine **Reststoffklärungspflicht** einzuführen.
6. Die **Kosten für angeordnete** oder von der Behörde selbst in Auftrag gegebene **Ermittlungen** sollen künftig stets vom Anlagenbetreiber zu tragen sein.
7. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren soll geprüft werden, ob nicht für Abfallentsorgungsanlagen, die i.S. des BImSchG genehmigungsbedürftig sind, eine **Zulassung nach § 7 Abfallgesetz entfallen kann**; dabei soll die Anwendbarkeit des § 38 Baugesetzbuch erhalten bleiben.

Die **Bundesregierung** erarbeitet z.Z. ihre Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates. Ob sie darin allen Forderungen des Bundesrates zustimmen wird, erscheint sehr zweifelhaft. Insbesondere in den Fragen einer Ausweitung der **Kompensationsmöglichkeiten** und der Beibehaltung des bisherigen Umfangs der **Vorsorgepflichten** dürfte die Bundesregierung auf ihren bisher eingenommenen Standpunkten verharren. Je mehr Punkte dem Bundestag kontrovers zugeleitet werden, um so geringer sind die Aussichten, daß der Gesetzentwurf noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet wird.

Dies gilt auch für den Entwurf eines **Ersten Gesetzes zur Regelung von Fragen der Gentechnik** (Stand 24. April bzw. Neufassung in der im Juli 1989 vom Bundeskabinett beschlossenen Form).

Hier wird die kritische Materie der Gentechnik, die erst 1988 durch die Änderung des Genehmigungskatalogs in der 4. BImSchV neu geregelt worden ist, durch ein eigenständiges Artikelgesetz (Gentechnik-Stammgesetz) in einer Weise behandelt, die aus der Sicht der Länder schon im Entwurf weit hinter den Wünschen und bisherigen Regelungen zurückbleibt (z.B. keine Übereinstimmung mit EG-Richtlinien, uneinheitliche Begriffs- und Definitionsklarheit, verringerte Beteiligung der Öffentlichkeit, keine Konzentrationswirkung für erforderliche (Neben-) Entscheidungen). Diese Gesichtspunkte allein erfordern eine Überarbeitung des Gesetzentwurfs, um die Chancen der Gentechnik verantwortlich zu nutzen, Gefährdungsmöglichkeiten auszuschließen und so Voraussetzungen zu einer gesellschaftlichen Akzeptanz zu erreichen.

5 Beabsichtigte Änderungen zur Durchführungsverordnung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

Im Jahre 1989 haben wir nicht nur den Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, son-

dern auch verschiedene Änderungsentwürfe zu den Durchführungsverordnungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zu erwarten. Im einzelnen geht es um folgende Vorhaben:

- Die **Verordnung zur Emissionsbegrenzung von leichtflüchtigen Halogenkohlenwasserstoffen (2. BImSchV)** soll im Hinblick auf die von dem Stoff Perchloroethylen ausgehenden Gefahren und Belästigungen geändert werden. Insbesondere sollen verschärfte technische Anforderungen an die Errichtung und den Betrieb von Chemischreinigungsanlagen gestellt werden.
- Die **Verordnung über die Grundsätze des Genehmigungsverfahrens (9. BImSchV)** soll mit dem Ziel novelliert werden, die Anforderungen der gesetzlich zu regelnden **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)**, soweit sie im Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zu beachten sind, so zu bestimmen, daß die Verordnung dem UVP-Gesetz vorgeht. Dazu muß jedoch zunächst der Erlass des UVP-Gesetzes abgewartet werden. Darüber hinaus soll die Verordnung über die Grundsätze des Genehmigungsverfahrens der **Atomrechtlichen Verfahrensverordnung** angepaßt werden.
- Die **Verordnung über Beschränkungen von PCB, PCT und VC (10. BImSchV)** ist durch eine auf das Chemikaliengesetz gestützte Rechtsverordnung abgelöst worden. Seit Ende Juli 1989 liegt die novellierte Verordnung vor.
- Bereits seit längerer Zeit fordern die Länder eine Änderung der **Emissionserklärungsverordnung (11. BImSchV)**. Diese Änderung steht im Zusammenhang mit einer Novellierung des **Umweltstatistikgesetzes**. Beide Regelungen sollen so aufeinander abgestimmt werden, daß nur die Betreiber von Anlagen außerhalb von Belastungsgebieten, die eine Emissionserklärung abgeben müssen, auch entsprechende statistische Angaben zu liefern haben, und daß dazu keine zusätzlichen Ermittlungen angestellt werden müssen. In diesem Zusammenhang soll auch das Bundes-Immissionsschutzgesetz so geändert werden, daß Emissionserklärungen künftig nur noch alle 2 Jahre abgegeben bzw. ergänzt werden müssen.
- Eine weitere Änderung der **Störfall-Verordnung** ist nicht ausgeschlossen, falls die EG eine weitere Änderung der sog. **Seveso-Richtlinie** beschließt.
- Im Hinblick auf das EG-Recht sind außerdem Änderungen bzw. Ergänzungen der **Rasenmäherlärm-Verordnung (8. BImSchV)** und der **Baummaschinenlärm-Verordnung (15. BImSchV)** zu erwarten.

6 Neue Durchführungsverordnungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

Neben den erwähnten Änderungen der bestehenden Durchführungsverordnungen zum Bundes-Immissionsschutzgesetz ist auch mit einigen neuen Rechtsverordnungen zu rechnen. Der Referentenentwurf einer **Verordnung zur Emissionsbegrenzung von organischen Dämpfen beim Umfüllen und Lagern von organischen Flüssigkeiten (16. BImSchV)** liegt bereits vor. Hierbei ist insbesondere streitig, welche Maßnahmen zur Emissionsminderung beim

Betanken des einzelnen Kraftfahrzeugs gefordert werden sollen.

Zur Festlegung der **Emissionsanforderungen an Müllverbrennungsanlagen** hat der Bundesumweltminister eine Rechtsverordnung nach § 7 BImSchG erarbeitet. Hier wird noch das Verhältnis zu der ebenfalls angekündigten TA Abfall zu klären sein.

Im Bundesumweltministerium bzw. im Umweltbundesamt wird außerdem der Entwurf einer **Abwärmenutzungsverordnung** (Verordnung nach § 5 Abs. 2 BImSchG) erarbeitet. Hier kommt allerdings auch eine Lösung in Betracht, bei der die Anforderungen zur Abwärmenutzung in Rechtsverordnungen für bestimmte Anlagearten (z.B. Müllverbrennungsanlagen) festgelegt werden.

Ob noch in dieser Legislaturperiode mit dem Entwurf einer **Verkehrslärmschutz-Verordnung** (Verordnung nach § 43 BImSchG) zu rechnen ist, erscheint fraglich. Hier steht noch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus, die offenbar abgewartet werden soll.

7 Neue oder zu ändernde Verwaltungsvorschriften des Bundes

Obwohl Verwaltungsvorschriften grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung außerhalb der betroffenen Behörden haben, sind sie häufig von größerer praktischer Bedeutung als abstrakte Rechtssätze. Auch in diesem Bereich sind wichtige neue Regelungen bzw. Änderungen zu erwarten.

- Der Bundesumweltminister hat zugesagt, die mehr als 20 Jahre alte **TA Lärm** zu novellieren. Die Länder haben hierzu eine möglichst umfassende Regelung gefordert, die auch den Bereich der **nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen** einbezieht und nach Möglichkeit auch **Vorsorgeanforderungen** enthalten sollte. Unstreitig ist, daß die Regelungen zur Immissionsbeurteilung stärker differenziert werden sollen (Berücksichtigung auffälliger Geräusche, tieffrequenter Geräusche und von kurzzeitigen Geräuschspitzen), daß die Aussagen zu den Messungen dem Stand der Technik angepaßt werden sollen und daß Vorschriften über eine Immissionsprognose in die TA Lärm aufgenommen werden sollen. Einzelheiten über die vorgesehenen Regelungen sind bisher nicht bekannt.
- Zur Konkretisierung der Anforderungen zum Schutz vor Erschütterungen soll eine neue **TA Erschütterungen** geschaffen werden. Nach den Ankündigungen der Bundesregierung im Vierten Immissionsschutzbericht soll die Verwaltungsvorschrift sowohl die Methoden für die Erschütterungsmessung und -beurteilung, als auch die Grenzwerte für die zulässigen Erschütterungen festlegen.
- Eine Änderung der **TA Luft** kann erforderlich werden, wenn die **SO₂-Schwebstaub-Richtlinie** der EG entsprechend der derzeit diskutierten Fassung geändert wird.
- Nach der vorgesehenen Änderung der **Seveso-Richtlinie** der EG könnte es auch erforderlich werden, die **Erste Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung** dem EG-Recht anzupassen.

- Im Bereich des Störfallrechts steht jedoch zunächst eine Anpassung der **2. Störfall-Verwaltungsvorschrift** an die Novelle zur Störfall-Verordnung an. Daran anschließend soll eine **3. Störfall-Verwaltungsvorschrift** über die innerbetrieblichen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne vorgelegt werden.

8 Absehbare Änderungen der landesrechtlichen Immissionsschutzvorschriften

Gegenüber den diskutierten Änderungen der bundesrechtlichen Vorschriften fallen die vom Lande Nordrhein-Westfalen zu treffenden Regelungen weniger ins Gewicht:

- Die Ergänzung der Durchführungsvorschriften zur **Smog-Verordnung**, in denen insbesondere die Ausgabe der Smogplakette sowie die Einhaltung der neuen Anforderungen an den Betrieb von genehmigungsbedürftigen Anlagen geregelt werden sollen, sind fertiggestellt; sie sind vor Jahresende 1988 veröffentlicht worden.
- Ebenfalls vor Jahresende ist auch ein neuer Durchführungserlaß zur **Emissionserklärungsverordnung** in Kraft getreten. Hierdurch sollen Erleichterungen für die Datenerfassung und -auswertung geschaffen werden.
- Durch eine Änderung der Verwaltungsvorschriften zum Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz soll die gutachtliche Überprüfung der **Sicherheitsanalysen** durch die bei der Landesanstalt für Immissionsschutz eingerichtete Zentralstelle geregelt werden.
- Der Durchführungserlaß zur **TA Luft** soll um Ausführungen zu den Emissionsanforderungen und um Regelungen zur Beurteilung von Geruchsimmisionen ergänzt werden.
- Der Durchführungserlaß zur **Störfall-Verordnung** soll an die Regelungen der novellierten Störfall-Verordnung angepaßt werden.
- Ein besonders wichtiges Vorhaben ist die Novellierung des **Abstandserlasses**. Dieser soll an die neue technische Entwicklung, insbesondere an die Fortentwicklung des Standes der Technik zur Emissionsminderung, angepaßt werden.
- Zur Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen soll ein neuer **Interpretationserlaß** erarbeitet werden. Der Länderausschuß für Immissionsschutz hat die hierzu aufgetretenen Zweifelsfragen inzwischen bereits geklärt.
- Die Verwaltungsvorschriften zum Bundes-Immissionsschutzgesetz sollen um die Ausführungen zur **Reststoffvermeidung** und **-verwertung** entsprechend dem vom Länderausschuß für Immissionsschutz beschlossenen Musterentwurf ergänzt werden.

Dieser Überblick stellt die Entwicklungen im Bereich der Normgebung dar. Sicher werden nicht alle jetzt vorgesehenen Änderungen verwirklicht werden können, doch wird einiges im kommenden Jahr realisiert werden.