

## VCI-Position zur Ausgestaltung von Genehmigungen für Industrieanlagen

# Genehmigungsverfahren sind ein Standortfaktor

## Einführung

Rechtliche Grundlage für die industriellen Aktivitäten der Chemieindustrie sind die entsprechenden behördlichen Genehmigungen von der wasserrechtlichen Einleiterlaubnis bis zur immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung. Hier beobachten die Unternehmer und Anlagenbetreiber seit einigen Jahren, dass Verfahren für Änderungs- und Neugenehmigungen zunehmend komplexer und aufwändiger werden. Die Dauer ist erheblich gestiegen.

Für das Industrieland Deutschland bedeutet dies einen Nachteil, weil der Ausgang von Genehmigungsverfahren immer schlechter abgeschätzt werden kann. Grundsätzlich wird dies von den Behörden und vielen Politikern auch so gesehen. So steht etwa im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD zum Thema „Bürokratieabbau“:

*„Langwierige und bürokratische Planungs- und Genehmigungsverfahren sind ein massives Hindernis für neue Investitionen in Betriebe und neue Infrastrukturen. Dies wirkt sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschlands aus, gerade auch für kleinere und mittlere Unternehmen. Wir werden das Planungs- und Genehmigungsrecht daher umfassend auf Beschleunigungs- und Entbürokratisierungsmöglichkeiten überprüfen. EU-Regelungen werden wir 1:1 umsetzen. Ebenso wollen wir uns auf EU-Ebene für eine Reduzierung von Bürokratiebelastungen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren einsetzen.“*

Diese Aussage ist zu begrüßen. Das Industrieland Deutschland benötigt eine „Ermöglichungskultur“, die auf Daten und Fakten basiert. Gutachterschlachten mit ungewissem Ausgang sind zu vermeiden.

Voraussetzung hierfür ist ein (weiter) personell und fachlich gut aufgestellter Vollzug, der die hoheitlichen Aufgaben der Anlagenzulassung und -überwachung effektiv und effizient leisten kann. Weiterhin müssen verfahrensbeschleunigende Elemente zur Anwendung kommen. Effiziente und rechtssichere Verfahren müssen als wichtiger Teil einer Industriepolitik wahrgenommen werden, denn sie stellen – ebenso wie das Instrument der gebundenen Entscheidung (Anspruch auf Erteilen einer Genehmigung) – einen Standortvorteil im internationalen Wettbewerb dar.

## Deutsches und europäisches Recht kollidieren

Ein Systembruch zeigt sich, weil im deutschen Recht über Jahrzehnte etablierte Verfahrensgrundsätze und Prinzipien heute nicht mehr wirken oder gelten.

Die Ursache liegt meist darin, dass die nach deutschem Recht in sich schlüssigen und konsistenten Genehmigungsverfahren durch die Umsetzung europäischen Rechts zunehmend in Frage gestellt werden. Das etablierte und fortschrittliche deutsche Umweltrecht erweist sich mittlerweile als nachteilig, weil das europäische Recht von anderen Rechtsprinzipien geleitet wird, die mit dem deutschen Recht nicht harmonieren.

Dies wird am deutlichsten an den Genehmigungen für industrielle Produktionsanlagen – vor allem nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Bisher bestand etwa ein gesetzlicher Anspruch auf Erteilung der Genehmigung, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt waren (sog. „gebundene Genehmigung“). Damit wusste ein Unternehmen was nötig war, um eine Genehmigung für den Ausbau oder die Erweiterung einer Anlage zu erlangen und den Zeit- und Kostenrahmen verlässlich einzuschätzen. Dies ist für Investitionsentscheidungen wesentlich.

Noch vor einigen Jahren konnten Unternehmensleitungen frühzeitig absehen, ob eine Genehmigung voraussichtlich erteilt werden wird. Heute sind derartige Prognosen in Deutschland so schwierig geworden, dass andere europäische Standorte eher den Zuschlag bei internen Ausschreibungen erhalten.

Insbesondere durch die Entwicklungen im Störfall- und Wasserrecht sowie durch Öffnung der Klagebefugnis ist dies jedoch zunehmend weniger der Fall. Die einst gebundene Entscheidung wird durch die Überführung von europäischem in deutsches Recht mehr und mehr durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessens- oder Planungsentscheidungen geprägt, die allesamt kaum kalkulierbar sind.

Ein weiterer Punkt ist der Wunsch nach vermehrter Transparenz bei Zulassungsverfahren von (infrastrukturellen) Großprojekten. Dies hat zu einer frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit geführt, ohne das zunehmende Akzeptanzproblem in der Bevölkerung zu lösen. Aufgrund dessen werden aus Sicht der Industrie vermehrt sensible Informationen über das Medium Internet veröffentlicht. Dies birgt Risiken.

Folgende Aspekte müssen berücksichtigt werden:

- Der Hochtechnologiestandort Deutschland ist im internationalen Kontext auf seinen Innovationsvorsprung und auf einen effektiven Know-how-Schutz im digitalen Zeitalter einer globalisierten Welt dringend angewiesen.
- Der Aspekt der Transparenz hat dort seine Grenzen, wo Know-how-Schutz der Unternehmen und die Anlagensicherheit (Schutz vor Eingriffen Dritter) eine hohe Relevanz haben.

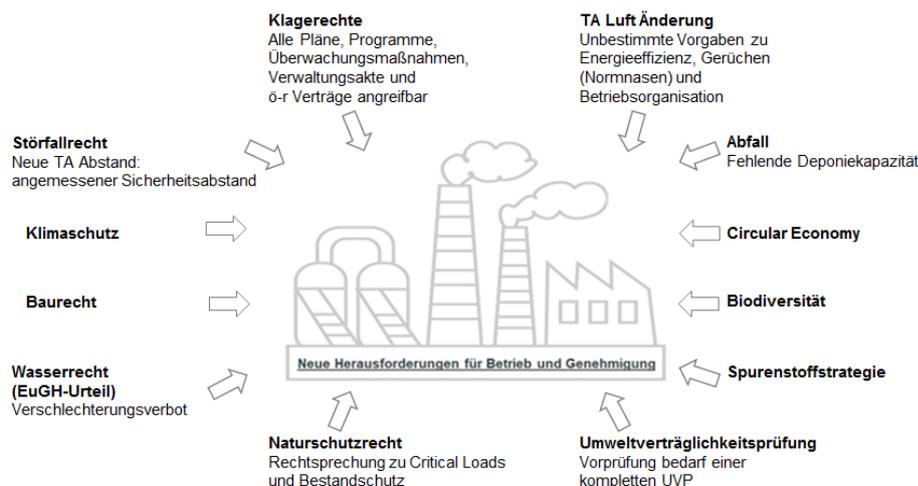
- Auch muss kritisch hinterfragt werden, ob in den Diskussionen die Aspekte der erhöhten Akzeptanz einer Behördenentscheidung durch frühzeitige Bürgerbeteiligung mit dem resultierenden Komplexitätsanstieg sowie zusätzlichem Aufwand und Zeitbedarf (Verfahrensdauer) angemessen gegeneinander abgewogen wurden.

Eine undifferenzierte Ausweitung der Transparenzanforderungen ist aus Sicht des VCI nicht geboten. Wir vertrauen auf das Fachwissen der Vollzugsbehörde, das weiterhin gestärkt werden muss. Auf der Vollzugsebene ist die Fachkompetenz vorhanden; die hoheitliche Aufgabe der Zulassung und Überwachung von Industrieanlagen muss weiterhin dort verankert sein.

Der VCI möchte daher mit den zuständigen Entscheidungsträgern in den Ministerien die Ursachen diskutieren und Lösungsansätze vorschlagen, mit denen Genehmigungsverfahren insgesamt für alle Beteiligten klarer gestaltet werden können.

## Negative Entwicklungen der Verfahrensabläufe

### Genehmigung von Industrieanlagen



### Beispiel 1: „Verschlechterungsverbot“ beim Thema „Gewässerschutz“

Eine von vielen Ursachen für die beschriebene Entwicklung ist die praktische Umsetzung des in der EU-Wasserrahmenrichtlinie und dem deutschen Wasserhaushaltgesetz formulierten Verschlechterungsverbots bei der Erteilung von wasserrechtlichen Erlaubnissen. Der Europäische Gerichtshof und das Bundesverwaltungsgericht haben Urteile zur Weser- bzw. Elbvertiefung gefällt. Das „wasserrechtliche Verschlechterungsverbot“ hat danach einen direkten und relevanten Einfluss auf die Genehmigungsfähigkeit von Industrieanlagen.

Die Neuerrichtung und Erweiterung von Anlagen, die zur Verschlechterung des Gewässerzustandes führen können, sind in Folge des Urteils nur noch über eine Ausnahme genehmigungsfähig.

Die Behörden müssen aber grundsätzlich berechtigt sein, eine Einleiterlaubnis zu erteilen. Die Nutzung von Ausnahmetatbeständen kann nicht zum Regelfall bei der Erlaubniserteilung werden. Die geplante Überarbeitung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRI) der EU muss den behördlichen Vollzug in Deutschland vereinfachen und den Behörden einen klaren Ermessensspielraum geben, der belastbar genutzt werden kann. Mögliche Klageverfahren gegen erteilte behördliche Erlaubnisse sollten grundsätzlich vermieden werden oder die Ausnahme sein. Die rechtlichen Grundlagen der EuGH-Rechtsprechung zum „Verschlechterungsverbot“ sind in der Überarbeitung der WRRI zu korrigieren, da sie Standortnachteil Europas bzw. Deutschlands in einer zunehmend globalisierten Welt sind.

### **Beispiel 2: „Angemessene Sicherheitsabstände“ nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)**

Zu den Forderungen der Richtlinie 2012/18/EU (Seveso III) zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen gehört, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass zwischen Störfallbetrieben auf der einen und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, Erholungsgebieten und Hauptverkehrsweegen auf der anderen Seite ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt bleibt. Nach der Umsetzung dieser Forderung im BImSchG ist die Frage der Anwendung „angemessener Sicherheitsabstände“ in Genehmigungsverfahren völlig unklar. Dies hat negative Auswirkungen auf Verfahrensdauer, Akzeptanz der Vorhaben und Rechtssicherheit insbesondere in den bestehenden Gemengelagen, das heißt dort, wo heute schon Wohnbebauung und industrielle Nutzungen unmittelbar nebeneinander liegen.

Die Einhaltung von Mindestabständen bei Neu- und Änderungsgenehmigungen für bestehende Anlagen ist nachträglich unmöglich und würde den Betrieb von Bestandsanlagen in Frage stellen. Auch die Verknüpfung von Sicherheitsabstand und Anlagensicherheit geht fehl: Der „angemessene Sicherheitsabstand“ steht in keiner Korrelation zur Sicherheit der Anlagen. Das BImSchG enthält daher auch keine materiell-rechtlichen Anforderungen, die an eine etwaige Unterschreitung des „angemessenen Sicherheitsabstandes“ anknüpfen. Die Einhaltung des „angemessenen Sicherheitsabstandes“ hat in immissionsschutzrechtlichen und baurechtlichen Genehmigungsverfahren eine rein verfahrensrechtliche Bedeutung und stellt auch keine materielle Genehmigungsvoraussetzung für Industrieanlagen nach dem BImSchG dar.

Der „angemessene Sicherheitsabstand“ im BImSchG ist wie folgt zu verstehen:

- Keine Rechtsgrundlage für das Versagen einer Genehmigung nach BImSchG.
- Seine Wahrung zwischen Betriebsbereich und benachbarten Schutzobjekten stellt keine Betreiberpflicht dar (§ 3 Abs. 5 der 12. BImSchV).

- Er dient den Bauplanungsbehörden als Richtgröße für Planungen mit dem Ziel, langfristig angemessene Sicherheitsabstände um Betriebsbereiche zu wahren.

Diese Prinzipien sollten in der neuen TA Abstand Berücksichtigung finden.

### Beispiel 3: Der Ausgangszustandsbericht Boden (AZB)

Ein weiteres Beispiel für die hier beschriebene Entwicklung ist der Ausgangszustandsbericht Boden (AZB), der für Neu- und Änderungsgenehmigungen die Ermittlung des Zustandes von Boden und Grundwasser vorsieht. Der aus der EU-Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen abgeleitete Bericht ist nicht in das bestehende Bodenschutzrecht integriert worden, welches bereits Vorgaben zur Gefahrenabwehr und Erkundung vorsah. Das ist ein gutes Beispiel dafür, dass auch eine „1:1-Umsetzung“ von EU-Recht nicht automatisch zu rechtssicheren Verfahren führt, wenn eine Einpassung oder die Schnittstelle zum bestehenden deutschen Recht nicht ausreichend berücksichtigt wird.

So kommt es, dass die bestehenden Schutzeinrichtungen zum vorbeugenden Bodenschutz nach der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV) oder der Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) beim Ausgangszustandsbericht Boden nicht gewürdigt werden. Dies führt am Ende dazu, dass sogar der Boden unter einer doppelwandigen Rohrleitung nach neuestem Stand der Technik aufwendig begutachtet werden muss.

Das EU-Recht muss so in deutsches Recht umgesetzt werden, dass die Schnittstellen zum bestehenden deutschen Recht berücksichtigt werden und die Funktion bei den Genehmigungsverfahren gewährleistet ist.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Arbeitsweise der „Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften“ zu diesen Themen. Die Arbeiten finden grundsätzlich ohne Industriebeteiligung statt. Informationen zu den laufenden Arbeiten der verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften müssen den Betroffenen regelmäßig zugänglich gemacht werden.

### Forderung der Industrie im Zusammenhang mit dem Ausgangszustandsbericht Boden:

- Das EU-Recht muss so in deutsches Recht umgesetzt werden, dass die Schnittstellen zum bestehenden deutschen Recht berücksichtigt werden und die Anwendbarkeit bei den Genehmigungsverfahren gewährleistet ist.
- Die Gegebenheit an historischen vorgenutzten Industriestandorten („Brown Fields“) sollten berücksichtigt werden. Für bisher ungenutzte Flächen („Green Fields“) gelten selbstverständlich strengere Anforderungen.
- Obligatorische Beteiligung der Industrie an Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften – hier „LABO“ (s.o. Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften).

## Beispiel 4: Die TA Luft im Bereich Luftreinhaltung

Im Rahmen der Novelle zur TA Luft werden im aktuell vorliegenden Entwurf Regelungen und Begrifflichkeiten vorgeschlagen, die im europäischen Recht so nicht gefordert sind. Die Einführung der neuen "Gesamtzusatzbelastung" und damit die Betrachtung der Emissionen der gesamten Anlage im Zuge einer Änderungsgenehmigung stellt eine signifikante Änderung der Rechtssystematik dar, weswegen fraglich ist, ob sie in einer Verwaltungsvorschrift erfolgen darf.

Die aus Sicht des VCI ausreichende Bagatellmassenstromtabelle zur Bewertung von Schadstoffimmissionen wurde zudem verschärft und durch Neuaufnahme von Stoffen erweitert.

Die Bagatellmassenströme und Irrelevanzregelungen in Kombination mit der Betrachtung der Änderungen der Emissionen waren in der Vergangenheit ein sinnvolles und in der Praxis gut funktionierendes Instrument für Behörden, um Emissionsquellen und deren Einfluss auf die Schutzgüter aufwandsbezogen bewerten zu können. Neben den dadurch hervorgerufenen Schwierigkeiten bei den Genehmigungen von Neuanlagen muss vor allem der Einfluss auf Änderungsverfahren bei bestehenden Anlagen kritisch gesehen werden, da hier zukünftig eine komplette Neubewertung (Stichwort: AZB für Luft) bestehender Anlagentechnik vorgenommen werden muss.

Die Verschärfung der Depositionswerte (auch Aufnahme von neuen Parametern) erhöht hier die Unsicherheit zusätzlich in nicht unerheblichem Maße.

Die nunmehr aktuell zur Ressortabstimmung vorgelegte Version beinhaltet an verschiedenen Stellen störfallrelevante Anforderungen, die aus Sicht des VCI nicht zum Anwendungsbereich der TA Luft gehören können.

Die Übernahme von „weichen“ BVT-Schlussfolgerungen, wie z. B. zur Energie- oder Rohstoffeffizienz, führt in Genehmigungsverfahren lediglich in die Richtung Klimaschutz und hat grundsätzlich keinen Bezug zur Luftreinhaltung im Rahmen der Anwendung der TA Luft als Verwaltungsvorschrift.

### Forderung der Industrie:

- Die große Zahl der geplanten Verschärfungen in der TA Luft geht weit über europäische Vorgaben hinaus. Die Folge wäre ein erheblicher Mehraufwand im Anlagenbetrieb, hohe zusätzliche Investitionskosten und weitere Verzögerungen in den ohnehin schon jetzt zeitaufwändigen und extrem komplexen Genehmigungsverfahren.
- Die Regelungen zu Bagatellmassenströmen und irrelevanten Emissionserhöhungen der bestehenden TA Luft müssen fortgeschrieben werden, da die Genehmigungsbehörde so bei kleinen Emissionsquellen rechtssicher Entscheidungen fällen kann, die auch gegenüber „klagenden Dritten“ (Umweltverbände etc.) belastbar sind.
- Die Abschnitte zu störfallrelevanten Punkten sollten wieder gestrichen werden.

- Wenn Stoffe chemikalienrechtlich neu eingestuft werden müssen, sollten Anpassungen der Genehmigungen einzelfallbezogen umgesetzt werden. Gruppeneinstufungen der TA Luft (Bsp. TA Luft „5.2.4 Gasförmige anorganische Stoffe“) führen dagegen im Antragsverfahren zu nicht sachgemäßen Auslegungen und stehen einer Genehmigungserteilung entgegen.

### Beispiel 5: Technologie-Empfehlungen in den BVT-Merkblättern (BREFs)

Derzeit wird das BVT-Merkblatt WGC-BREF (Common Waste Gas Treatment in the Chemical Sector) erarbeitet, das die Abluftreinigung in der chemischen Industrie regulieren wird.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Ableitung des Standes der Technik und der Emissionsbandbreiten zum Teil auf unwissenschaftlichen Methoden beruht. Dies ist auch die Begründung der Klage gegen das BVT-Merkblatt für Großfeuerungsanlagen (LCP) vor dem EuGH.

Bei der Umsetzung der verschiedenen BVT-Merkblätter in den Mitgliedstaaten führt die unterschiedliche Interpretation der BVT-Schlussfolgerungen zu Rechtsunsicherheit und Auslegungsfragen bei Industrie und Behörden.

#### Forderung der Industrie:

- Bei der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen für Industrieanlagen sollten Emissionsbandbreiten festgelegt werden, ohne die Technik, die dafür verwendet werden kann, einzuschränken.
- Bei der Umsetzung der Vorschriften für Industrieanlagen in deutsches Recht sollte die Industrie stärker eingebunden werden – zum Beispiel über die nationalen Bund-Länder-Industrie-Arbeitskreise. So können die ökonomischen Auswirkungen der neuen Regeln früher bemerkt und berücksichtigt werden.
- Der BREF-Prozess bedarf einer erheblichen Optimierung. Nur gemeinsam – Mitgliedstaat und Industrie – kann die EU-Kommission dazu bewegt werden, Änderungen am Prozess vorzunehmen. Eine gemeinsame Strategie muss dafür erarbeitet werden.

### Beispiel 6: Wegfall der materiellen Präklusion

Der Wegfall der materiellen Präklusion durch die zahlreichen Änderungen des UmRG hat auf die Realisierung von umweltrelevanten Infrastruktur- und Anlagenbauvorhaben erhebliche Auswirkungen. Sie bedeutet eine Abkehr von dem bisher in Deutschland gültigen Ausschluss von verspäteten Einwendungen.

Das deutsche Vorgehen diene in erster Linie der Effizienz des Genehmigungsverfahrens und der Investitions- und Rechtssicherheit. Die sachnähere Fachbehörde sollte über die umweltrechtlichen Genehmigungsfragen entscheiden. Gezielte Belastungen und Verzögerungen von Gerichtsverfahren sollten vermieden werden. Ziel war dabei auch, den Vorhabenträgern nach Ablauf der Einwendungsfristen Planungssicherheit zu verschaffen – angesichts der großen Investitionsvolumina ist dies auch mehr als sinnvoll.

Nunmehr besteht das Risiko, dass Einwender (insbesondere Umweltverbände) aus strategischen Gründen erst im Gerichtsverfahren ihre materiellen Einwendungen gegen die behördliche Entscheidung vorbringen. Dadurch werden Verfahren insgesamt deutlich länger dauern.

Bisher waren die Anforderungen an die Geltendmachung von Einwendungen durch Einwender sehr hoch und konnten nur mit entsprechendem zeitlichem Aufwand vorbereitet werden. Diese Anforderung ist faktisch entfallen, was ebenfalls zu Verzögerungen und weniger Rechts- und Planungssicherheit für Investitionen führt. Das gilt gleichermaßen für private auch für öffentliche Vorhaben.

#### Forderung der Industrie:

- Die Bundesregierung sollte sich für eine Überarbeitung der europäischen Rechtsvorschriften zur Begrenzung der Einspruchsmöglichkeiten für Umweltverbände einsetzen.
- Die bestehenden Rechtsvorschriften sollten vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH kritisch geprüft werden, insbesondere zur Möglichkeit nationaler Regelungen zur Begrenzung von Einspruchsmöglichkeiten.

#### Fazit:

Kompetente Behörden, belastbare behördliche Genehmigungen und ein klares rechtliches Umfeld sind für die Chemieindustrie Basis industrieller Aktivität und geben Planungssicherheit. Die chemische Industrie bekennt sich ausdrücklich zum Industrieland Deutschland. Gleichwohl sehen wir bei den aktuellen Genehmigungsverfahren rechtliche Veränderungen, welche den positiven Ausgang der entsprechenden Verfahren gefährden. Hier sind verfahrensvereinfachende Elemente notwendig – ein Abbau von Standards wird ausdrücklich nicht gefordert.

Ansprechpartner: Dr Thomas Kullick,  
Abteilung Wissenschaft, Technik und Umwelt  
Bereich Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr  
Telefon: +49 (69) 2556-1445  
E-Mail: kullick@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V.  
Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 1.700 deutschen Chemieunternehmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. Der VCI steht für mehr als 90 Prozent der deutschen Chemie. Die Branche setzte 2017 über 195 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 453.000 Mitarbeiter.

Website: [www.vci.de](http://www.vci.de); Twitter: @chemieverband