



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

**„Tiefgreifender industrieller Wandel“ im Sinne des Art. 27e
europäische Industrieemissionsrichtlinie (IERL)**

**„Tiefgreifender industrieller Wandel“ im Sinne des Art. 27e
europäische Industrieemissionsrichtlinie (IERL)**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 117/24
Abschluss der Arbeit: 13. August 2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
1.1.	Die Industrieemissionsrichtlinie	4
1.2.	Fragestellung	5
2.	Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht für Industrieanlagen	5
2.1.	Strengere Emissionsgrenzwerte	5
2.2.	Überprüfung und Aktualisierung der Genehmigungsauflagen	5
3.	Verlängerung der Frist für die Anlagenerneuerung	6
3.1.	Art. 27e Abs. 1 IERL nF	6
3.2.	Art. 27e Abs. 2 IERL nF	7
3.3.	Legaldefinition „tiefgreifender industrieller Wandel“	8
3.3.1.	Zukunftstechnik	9
3.3.2.	Beste verfügbare Techniken	9
3.4.	Maßstab: BVT-Schlussfolgerungen	10
3.5.	Anwendungsfälle	11
4.	Anwendung einer künftigen Ausnahmeregelung im Lichte von § 13 KSG	12

1. Einführung

1.1. Die Industrieemissionsrichtlinie

„Die IE-Richtlinie [europäische Industrieemissionsrichtlinie¹] ist die wichtigste europäische Regelungsgrundlage für die **Zulassung** und den **Betrieb** von **Industrieanlagen**. Sie verfolgt insbesondere das Ziel, Umweltstandards in Europa anzugleichen und dadurch gerechtere Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.“² In Deutschland ist die Richtlinie bis dato vor allem umgesetzt im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)³, im Wasserhaushaltsgesetz (WHG)⁴, im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)⁵ und in den diversen Bundesimmissionsschutzverordnungen (BImSchV) wie etwa der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV)⁶ und der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV)⁷. Die von der Richtlinie erfassten Anlagen sind in Art. 10 i. V. m. Anhang I der Richtlinie 2010/75/EU aufgelistet bzw. durch die nationale Umsetzung in einer Tabelle gem. § 3 Abs. 8 BImSchG, § 3 i. V. m. Anhang 1 der 4. BImSchV mit einem „E“ gekennzeichnet.

Der Begriff des „tiefgreifenden industriellen Wandels“ ist nach der am **24. April 2024** geänderten EU-Industrieemissionsrichtlinie (IERL nF)⁸ ein **neues** und entscheidendes **Tatbestandsmerkmal** dafür, ob bestimmte unter die Richtlinie fallende Industrieanlagen vorübergehend noch keine

-
- 1 Alte Fassung bis zum 23. April 2024: Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32010L0075>.
 - 2 Umweltbundesamt, Industrieemissionsrichtlinie, 7. August 2019, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/beste-verfuegbare-techniken/industrieemissionstichtlinie>; weitere Informationen zu Industrieemissionen und der IE-RL von Rat der Europäischen Union und Europäischem Rat: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/industrial-emissions/>; Hervorhebungen durch Verf.
 - 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225), <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/>.
 - 4 Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409), https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/.
 - 5 Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56), <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/>.
 - 6 Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2017 (BGBl. I S. 1440), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 12. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1799), https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_4_2013/.
 - 7 Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225), https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_9/.
 - 8 nF steht für „neue Fassung“; Richtlinie (EU) 2024/1785 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) und der Richtlinie 1999/31/EG des Rates über Abfalldeponien, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401785.

aktualisierten (strengerer) Grenzwerte und Genehmigungsanforderungen einhalten müssen, wenn die national zuständige Behörde (nach Umsetzung der Richtlinie, vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV⁹) eine **Ausnahme** gewährt. Stark vereinfacht ausgedrückt beschreibt der Begriff die nachgewiesene Absicht des Betreibers, eine Anlage innerhalb von acht Jahren z. B. zu schließen und zu ersetzen, um somit den strengerer Grenzwerten bereits heute zu entsprechen. So gesehen wäre es jedenfalls in der Laiensphäre vielleicht verständlicher, von einem „tiefgreifenden umwelttechnischen Wandel“ zu sprechen.

1.2. Fragestellung

Dieser Sachstand untersucht den Begriff des tiefgreifenden industriellen Wandels und erörtert den möglichen Anwendungsbereich in Deutschland. Abschließend wird (unter 4.) die Überlegung angestellt, inwiefern sich das Gebot, **Klimaziele** zu berücksichtigen (§ 13 Bundes-Klimaschutzgesetz – KSG)¹⁰ auf die Anwendung einer künftigen nationalen Umsetzungsnorm auswirken könnte.

2. Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht für Industrieanlagen

2.1. Strengere Emissionsgrenzwerte

Eine Neuerung der IERL nF, welche den Ausgangspunkt für die Pflichten der Anlagenbetreiber bildet, betrifft die Emissionsgrenzwerte, die die Behörden für Industrieanlagen festlegen müssen. Nach Art. 15 Abs. 3 IERL nF muss die zuständige Behörde künftig

„die **strengstmöglichen** Emissionsgrenzwerte fest[legen], die unter Berücksichtigung der gesamten Spanne der BVT-assozierten Emissionswerte^[11] durch die Anwendung von BVT [beste verfügbare Techniken] in der Anlage erreichbar sind“.

2.2. Überprüfung und Aktualisierung der Genehmigungsaufgaben

Gem. Art. 21 Abs. 3 Satz 1 IERL nF besteht eine Pflicht der Behörden, die Genehmigungsaufgaben der bestehenden Industrieanlagen zu überprüfen und zu aktualisieren, um binnen **vier Jahren**

9 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>.

10 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235), <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/index.html>.

11 Legaldefinition der „BVT-assozierten Emissionswerte“ s. Art. 3 Nr. 13 IERL (aF und nF) und § 6d BImSchG, jedoch hier später 3.4. ausführlich zu den „BVT“; Hervorhebungen durch Verf.

u. a. die Einhaltung neuer Emissionsgrenzwerte nach Art. 15 Abs. 3 IERL nF (2.1.) durchzusetzen. Diese Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht hat folgenden Wortlaut:¹²

„Innerhalb von vier Jahren nach der Veröffentlichung von Entscheidungen über BVT-Schlussfolgerungen^[13] nach Artikel 13 Absatz 5 zur Haupttätigkeit einer Anlage stellt die zuständige Behörde sicher, dass

a) alle Genehmigungsaufgaben für die betreffende Anlage überprüft und erforderlichenfalls auf den **neuesten Stand** gebracht werden, um die Einhaltung dieser Richtlinie und gegebenenfalls insbesondere des Artikels 15 Absätze 3, 4 und 5 zu gewährleisten;

b) die betreffende Anlage diese Genehmigungsaufgaben einhält.“¹⁴

3. Verlängerung der Frist für die Anlagenerneuerung

3.1. Art. 27e Abs. 1 IERL nF

Von der aus Art. 21 Abs. 3 IERL nF resultierenden Aktualisierungspflicht des Anlagenbetreibers kann die Behörde gem. Art. 27e IERL nF im Falle eines „tiefgreifenden industriellen Wandels“ eine **Ausnahme** in Form einer verlängerten Frist (bis zu **acht Jahre**) für die Erfüllung aktualisierter Genehmigungsaufgaben gewähren.

So gibt Art. 27e Abs. 1 IERL nF vor, dass

„[...] die zuständige Behörde im Falle eines tiefgreifenden industriellen Umbaus der Anlage, die im einschlägigen Transformationsplan für die Anlage festgelegt ist, den Zeitraum, innerhalb dessen die Anlage die aktualisierten Genehmigungsaufgaben gemäß Artikel 21 Absatz 3 erfüllen muss, auf insgesamt höchstens acht Jahre verlängern **[kann]**, sofern

a) die Genehmigung für die Anlage eine Beschreibung des **tiefgreifenden industriellen Wandels**, der Emissionswerte und der Ressourceneffizienz, die erreicht werden sollen, sowie den Zeitplan für die Umsetzung und die Etappenziele enthält;

12 Der bisherige Art. 21 Abs. 3 IERL aF, der bis auf die Ergänzung „und [Abs.] 5“ gleich lautete, ist national in § 52 Abs. 1 Satz 5 bis 8 BImSchG umgesetzt. Danach ist die Genehmigung von Bestandsanlagen innerhalb von vier Jahren nach der Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen an die neuen Anforderungen anzupassen. Aufgrund des Systems der Rechtsverordnungen nach § 7 BImSchG hat die Norm jedoch kaum einen Anwendungsbereich, denn die Pflichten gelten aufgrund der nachgeordneten Rechtsverordnungen im Regelfall unmittelbar gegenüber dem Betreiber, sodass die Behörde nichts verfügen muss. Nach § 7 Abs. 1a BImSchG ist wiederum „unverzüglich nach Erlass von BVT-Schlussfolgerungen über die Anpassung der Verordnung[en nach § 7] zu entscheiden und die erforderliche Altanlagenanierungsfrist [...] vorzugeben.“ – BT-Drs. 17/10486, S. 43, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/104/1710486.pdf>; so auch Schwertner, in: BeckOK Umweltrecht, 70. Ed. 1. April 2024, § 52 BImSchG, Rn. 4.

13 Zum Begriff siehe oben im Text bei Fn. 11; inhaltlich Näheres unter 3.4.

14 Hervorhebungen durch Verf.

- b) der Betreiber der zuständigen Behörde über die Fortschritte bei der Umsetzung des tiefgreifenden industriellen Wandels jährlich **Bericht** erstattet **und**
- c) die zuständige Behörde während des für den Wandel der Anlage genehmigten Zeitraums sicherstellt, dass keine erhebliche **Umweltverschmutzung** verursacht und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreicht wird.“¹⁵

Die **Voraussetzungen** für eine Verlängerung des Erfüllungszeitraums sind somit im Wesentlichen, dass

- die Genehmigung der Anlage u. a. eine Beschreibung des sog. tiefgreifenden industriellen Wandels enthält, welchen der Anlagenbetreiber anstrebt (Abs. 1 lit. a),
- der Betreiber jährlich über seine Fortschritte Bericht erstattet (Abs. 1 lit. b),
- in dem gewährten Zeitraum keine erhebliche Umweltverschmutzung stattfindet (Abs. 1 lit. c).

Der Wortlaut ergibt, dass es sich bei dem tiefgreifenden industriellen Wandel um einen erst noch zu erreichenden Zustand handeln muss, den der Anlagenbetreiber anstrebt und **konkret plant**.

3.2. Art. 27e Abs. 2 IERL nF

Absatz 2 regelt – im Normaufbau gleich strukturiert wie Absatz 1 – den **speziellen Anwendungsfall** der Schließung und Ersetzung einer Anlage. Damit hebt der EU-Gesetzgeber diesen Fall als ein Beispiel für das Vorliegen eines „tiefgreifenden industriellen Wandels“ hervor. Art. 27e Abs. 2 Satz 1 IERL nF hat folgenden Wortlaut:

Die Behörde

„[...] kann [...] im Fall eines tiefgreifenden industriellen Wandels, der in der Schließung einer Anlage und ihrer Ersetzung durch eine neue Anlage besteht, die im einschlägigen Transformationsplan für die Anlage festgelegt ist und innerhalb von **acht Jahren** nach Veröffentlichung der Beschlüsse über BVT-Schlussfolgerungen gemäß Artikel 13 Absatz 5 in Bezug auf die Haupttätigkeit der bestehenden Anlage abzuschließen ist, von der Verpflichtung zur Aktualisierung der Genehmigung gemäß Artikel 21 Absatz 3 absehen, sofern **alle** folgenden **Bedingungen** erfüllt sind:

- a) die Genehmigung für die bestehende Anlage enthält eine Beschreibung des **Schließungsplans** und des zugehörigen Zeitplans und der Etappenziele;
- b) der Betreiber der zuständigen Behörde erstattet jährlich über die Fortschritte in Bezug auf den Schließungsplan für die bestehende Anlage und deren Ersatz durch eine neue Anlage **Bericht**;

c) die zuständige Behörde sorgt während des für die Schließung der Anlage genehmigten Zeitraums dafür, dass keine erhebliche **Umweltverschmutzung** verursacht und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreicht wird.“¹⁶

Die **Voraussetzungen** für die in dem Fall gänzliche Befreiung von der Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht für die (ohnehin) zu schließende Anlage sind somit im Wesentlichen, dass

- ein Transformationsplan vorliegt, der auf acht Jahre angelegt ist und Festlegungen für eine neue Anlage enthält (Abs. 1 vor lit. a), und
- ein Schließungsplan für die bisherige Anlage vorliegt (Abs. 2 lit. a),
- dessen Einhaltung von der Behörde überwacht wird (Abs. 2 lit. b), und
- während der Schließungszeit keine erhebliche Umweltverschmutzung mehr stattfindet (Abs. 2 lit. c).

Somit ist Zweck der Norm, dass die betreffende Anlage zwar nicht binnen vier oder höchstens acht Jahren die neuen Emissionsgrenzwerte einhält (so der Zweck von Art. 21 Abs. 3 und 27e Abs. 1 IERL nF), dafür aber binnen acht Jahren ganz geschlossen und durch eine neue ersetzt wird. Diese muss dann auch die neuen Grenzwerte einhalten.

3.3. Legaldefinition „tiefgreifender industrieller Wandel“

Es stellt sich die Frage, welche weiteren Szenarien neben Schließung und Ersetzung einer Anlage unter den Begriff des „tiefgreifenden industriellen Wandels“ im Sinne des Art. 27e Abs. 1 IERL nF fallen könnten. Der Begriff ist (anders als noch vor den Trilogverhandlungen¹⁷) nun **legaldefiniert**.

Ein „tiefgreifender industrieller Wandel“ ist nach Art. 3 Nr. 9a IERL nF

„die **Einführung** von **Zukunftstechniken** oder **besten verfügbaren Techniken** durch Industrieunternehmen, die eine erhebliche Änderung der Konstruktion oder Technologie einer Anlage oder eines Teils einer Anlage oder den Austausch einer bestehenden Anlage durch eine neue Anlage mit sich bringen, die eine äußerst **wesentliche Verringerung** der **Treibhausgasemissionen** im Einklang mit dem Ziel der Klimaneutralität ermöglicht und die positiven Nebenefekte für die Umwelt zumindest auf das Niveau **optimiert**, das mit den in den geltenden **BVT-**

16 Hervorhebungen durch Verf.

17 „In Zusammenhang mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union ist ein Trilog eine informelle interinstitutionelle Verhandlung, an der Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission teilnehmen“, <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/trilogue.html>; siehe zur Unbestimmtheit des Begriffs die Kleine Anfrage der CDU/CSU Fraktion, BT-Drs. 20/8319 vom 13. September 2023, S. 1 und 4, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/083/2008319.pdf>.

Schlussfolgerungen ermittelten Techniken erreicht werden kann, wobei medienübergreifende Auswirkungen zu berücksichtigen sind“.¹⁸

Für die Auslegung und Anwendung des „tiefgreifenden industriellen Wandels“ als Tatbestandsmerkmal des Art. 27e IERL nF sind somit das Verständnis der Begriffe der „Zukunftstechniken“ und „besten verfügbaren Techniken“ sowie die Hintergründe zu den „BVT-Schlussfolgerungen“ maßgeblich. Ein tiefgreifender industrieller Wandel liegt nämlich vor, wenn die Technik der Anlage so optimiert werden soll (Einführung von Zukunftstechniken/besten verfügbaren Techniken), dass die Treibhausgase wesentlich verringert und (!) zumindest das Niveau an Umwelteffekten erreicht wird, welches die in den sog. BVT-Schlussfolgerungen ermittelten Techniken bestenfalls erreichen können. Auch die Begriffe „Zukunftstechniken“, „beste verfügbare Techniken“ und „BVT-Schlussfolgerungen“ sind in der Richtlinie legaldefiniert und werden im Folgenden erläutert.

3.3.1. Zukunftstechnik

Art. 3 Ziffer 14 IERL nF definiert „Zukunftstechnik“ als

„eine neue Technik für eine industrielle Tätigkeit, die bei gewerblicher Nutzung entweder ein **höheres allgemeines Schutzniveau** für die menschliche Gesundheit und die Umwelt oder zumindest das gleiche Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt und größere Kostenersparnisse bieten könnte **als bestehende beste verfügbare Techniken**“.¹⁹

3.3.2. Beste verfügbare Techniken

Art. 3 Nr. 10 IERL definiert „beste verfügbare Techniken“ als

„den **effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand** der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der bestimmte Techniken als praktisch geeignet erscheinen lässt, als Grundlage für die Emissionsgrenzwerte und sonstige Genehmigungsaufgaben zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern“,

während Art. 10 Nr. 10 lit. a IERL „Techniken“ als

„sowohl die angewandte Technologie als auch die Art und Weise, wie die Anlage geplant, gebaut, gewartet, betrieben und stillgelegt wird“

definiert und „verfügbare Techniken“ nach Art. 3 Nr. 10 lit. b IERL nF wiederum die Techniken sind,

„die in einem Maßstab entwickelt sind, der unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses die **Anwendung** unter in dem betreffenden industriellen Sektor **wirtschaftlich und**

18 Hervorhebungen durch Verf.

19 Hervorhebungen durch Verf.

technisch vertretbaren Verhältnissen ermöglicht, gleich, ob diese Techniken innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats verwendet oder hergestellt werden, sofern sie zu vertretbaren Bedingungen für den Betreiber zugänglich sind“.

„Beste“ Techniken sind nach Art. 3 Nr. 10 lit. c IERL nF

„die Techniken, die am wirksamsten zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt sind“.

3.4. Maßstab: BVT-Schlussfolgerungen

Bei „Zukunftstechniken“²⁰ und „besten verfügbaren Techniken“²¹ handelt es sich demnach um Technikstandards, die sich naturgemäß stetig im Wandel befinden und die sich je nach **Art der Industrieanlage** ganz **wesentlich unterscheiden** können.

Um die besten verfügbaren Techniken und Zukunftstechniken je nach Branche **ermitteln** zu können und zugleich innerhalb einer Branche einheitliche Techniken und damit gleiche Wettbewerbsbedingungen sowie ein hohes Umweltschutzniveau zu schaffen,²² schreibt Art. 13 IERL vor, dass die Europäische Kommission zum **Informationsaustausch** mit den Mitgliedstaaten, den Industrieverbänden und den Umweltschutzorganisationen den sog. **Sevilla-Prozess** organisiert. Aus diesem Prozess resultieren die sog. BVT-Merkblätter, in denen technische Verfahren bei industriellen Tätigkeiten beschrieben und die dabei auftretenden Emissionen und mögliche Emissionsminderungsmaßnahmen erläutert werden. Die BVT-Merkblätter durchlaufen einen Revisionsprozess bei dem „European Bureau for Research on Industrial Transformation and Emissions“ (IPPC)²³. Dieser Revisionsprozess dient dazu, die vorhandenen BVT-Merkblätter zu aktualisieren, zu vervollständigen und an die Erfordernisse der EU-Industrieemissionsrichtlinie anzupassen. Das IPPC-Büro veröffentlicht die **Ergebnisse** des Revisionsprozesses schließlich als für die Mitgliedstaaten **verbindliche** sog. **BVT-Schlussfolgerungen** gem. Art. 13 Abs. 5 IERL.

20 Gem. § 3 Abs. 6e BImSchG lautet die nationale, die bisherige Richtlinie umsetzende Definition: „Zukunftstechniken im Sinne dieses Gesetzes sind neue Techniken für Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie, die bei gewerblicher Nutzung entweder ein höheres allgemeines Umweltschutzniveau oder zumindest das gleiche Umweltschutzniveau und größere Kostenersparnisse bieten könnten als der bestehende Stand der Technik.“ Der Stand der Technik wird gem. Anlage 1 Nr. 13 BImSchG wiederum auch unter Heranziehung der BVT-Merkblätter ermittelt.

21 Im BImSchG werden gem. § 3 Abs. 6d lediglich die „mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte“ definiert als „der Bereich von Emissionswerten, die unter normalen Betriebsbedingungen unter Verwendung einer besten verfügbaren Technik oder einer Kombination von besten verfügbaren Techniken entsprechend der Beschreibung in den BVT-Schlussfolgerungen erzielt werden, ausgedrückt als Mittelwert für einen vorgegebenen Zeitraum unter spezifischen Referenzbedingungen“.

22 Vgl. etwa Erwägungsgrund 4 zur Richtlinie (EU) 2024/1785 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) und der Richtlinie 1999/31/EG des Rates über Abfalldeponien, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401785.

23 <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/>.

Bei diesen handelt es sich gemäß Art. 3 Ziffer 12 der EU-Industrieemissionsrichtlinie um

„ein Dokument, das die Teile eines BVT-Merkblatts mit den Schlussfolgerungen zu den **besten verfügbaren Techniken** und **Zukunftstechniken**, ihrer Beschreibung, Informationen zur Bewertung ihrer Anwendbarkeit, den mit diesen Techniken assoziierten Emissionswerten, den diesen Techniken assoziierten Umweltleistungswerten, dem Inhalt eines Umweltmanagementsystems einschließlich der Vergleichswerte, den dazugehörigen Überwachungsmaßnahmen, den dazugehörigen Verbrauchswerten sowie gegebenenfalls einschlägigen Standortsanierungsmaßnahmen enthält“.

Die BTV-Schlussfolgerungen sind hierzulande vor allem in § 3 Abs. 6a bis 6d, § 7 Abs. 1a, 1b, § 12 Abs. 1a, 1b, § 17 Abs. 2b, 48 und Anlage BImSchG begrifflich und inhaltlich in das **BImSchG überführt** worden. So sind gem. § 48 Abs. 1a BImSchG beispielsweise die in der Praxis besonders relevanten Verwaltungsvorschriften Technische Anleitung (TA) Lärm²⁴ und TA Luft²⁵ kontinuierlich an die BTV-Schlussfolgerungen anzupassen.²⁶

3.5. Anwendungsfälle

Für den Spezialfall des Anlagenaustauschs nach Art. 27e Abs. 2 IERL wird vertreten, dass davon in Deutschland auch solche Anlagen erfasst sind, für die **gesetzlich** eine **Stilllegung** geregelt ist (z. B. bestimmte Kohle-Kraftwerksblöcke.²⁷ Auf welche Industrieanlagen die Ausnahmeregelung nach Art. 27e IERL nF aufgrund eines angestrebten tiefgreifenden industriellen Wandels Anwendung finden kann, lässt sich nur **industri-** und **branchenspezifisch**, unter Heranziehung der **BVT-Schlussfolgerungen** und in jedem **Einzelfall** beurteilen.

Jedenfalls aber kann die Ausnahmeregelung nur Anwendung finden, wenn

- die Anlage überhaupt in den **Geltungsbereich** der IERL fällt (in Deutschland zu prüfen anhand der Kennzeichnung „E“ im Anhang 1 der 4. BImSchV, vgl. o. 1.) und
- die Betreiber der Anlage anstreben und **konkret planen**, künftig die besten verfügbaren Techniken und Zukunftstechniken nach den einschlägigen BVT-Schlussfolgerungen zu verwenden (Art. 27e Abs. 1 IERL nF) oder die Anlage gegen eine neue auszutauschen (Art. 27e Abs. 2 IERL nF).

24 https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26081998_IG19980826.htm.

25 https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_18082021_IGI25025005.htm.

26 S. dazu auch Umweltbundesamt, Industrieemissionsrichtlinie, 7. August 2019, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/beste-verfuegbare-techniken/industrieemissionstichtlinie>.

27 So auch: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Eckpunkte des BDEW zur Umsetzung der Novelle der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IED) – Stand: Vom Rat am 12. April 2024 angenommene Fassung vom 4. April 2024, 6. Mai 2024, S. 12, <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/06/05/315286/Stellungnahme-Gutachten-SG2405300027.pdf>.

4. Anwendung einer künftigen Ausnahmeregelung im Lichte von § 13 KSG

Um den Einfluss von § 13 KSG auf eine nationale Ausnahmeregelung im Sinne des Art. 27e IERL beurteilen zu können, müsste Art. 27e IERL nF zunächst in deutsches Recht **umgesetzt** worden sein.

Auch wenn noch keine Umsetzungsnorm vorliegt, lässt sich zumindest voraussagen, dass, sofern diese eine Verwaltungsentscheidung vorsieht, für sie auch das Gebot des § 13 KSG gälte. Denn nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG sind der Klimaschutz und Ziele des KSG als öffentlicher Belang bei **allen Verwaltungsentscheidungen** und -planungen zu berücksichtigen.²⁸ In das künftige Ermessen²⁹ der mutmaßlich zuständigen Immissionsschutzbehörde für die Anwendung einer Ausnahmeregelung i. S. d. Art. 27e IERL nF müsste somit formal das Gebot des § 13 KSG einfließen. Jedoch sind schon seit Einführung des § 13 KSG Zweifel an dessen „messbarer“ Wirksamkeit gehegt worden, das heißt daran, ob der Effekt letztlich nur deklaratorisch ist. Denn auch Art. 20a GG als Staatszielbestimmung gibt die Berücksichtigung des Klimaschutzes bei allen Ermessensentscheidungen vor. § 13 KSG hat daher bislang in der Praxis wohl eher keine darüber hinausgehende Relevanz erlangt. In diesem Sinne erläutert Müller in einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes:

„Das damit [§ 13 KSG] verbundene Regelungsziel einer **bloßen Berücksichtigung** ist sehr schwach und zugleich sehr unkonkret und unverbindlich ausgestaltet. Folgerichtig hat § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bisher in der Rechtsprechung eine eher geringe Rolle gespielt. Die Gerichte haben vielmehr durchgängig der Verwaltung einen **sehr weiten Entscheidungsspielraum** eingeräumt. So formuliert das Bundesverwaltungsgericht: ‚[...] § 13 I 1 KSG formuliert keine gesteigerte Beachtungspflicht und ist **nicht im Sinne eines Optimierungsgebots** zu verstehen; ein Vorrang des Klimaschutzgebots gegenüber anderen Belangen lässt sich weder aus Art. 20a GG noch aus § 13 KSG ableiten.‘ Im Ergebnis droht das Berücksichtigungsgebot in der aktuellen Fassung des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG damit **weitgehend leerzulaufen** und sollte durch ein weitergehendes Steuerungsanliegen ersetzt werden, das es ermöglichen würde, dass die Klimaschutzpotenziale in jeder einzelnen Verwaltungsentscheidung erkannt und im Sinne eines Optimierungsgebots bestmöglich verwirklicht werden oder zumindest im Sinne einer

28 „Die zweite tatbestandliche Handlungsform [des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG] der Entscheidungen erfasst alle Formen der Willenserklärung eines Trägers öffentlicher Aufgaben. [...] Entscheidungen, auf die das Berücksichtigungsgebot Anwendung findet, sind insbes. alle Formen behördlicher Zulassungsentscheidungen (Errichtungsgenehmigungen, Produktgenehmigungen, Betriebsgenehmigungen etc.), also zB Fachplanungsentscheidungen [...] [und] immissionsschutzrechtliche Genehmigungen [...].“ – Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht Kommentar, 2022, § 13 Rn. 10. Die Anwendung des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG setzt voraus, dass der Verwaltung Entscheidungsspielräume eingeräumt sind. Diese bestehen „bei allen Regelungen, die der Verwaltung auf der Rechtsfolgende Ermessen einräumen.“ – Fellenberg, in: ebd., Rn. 16.

29 Die Richtlinie spricht von „Die Behörde kann [...] verlängern/absehen“, sodass in einer dies umsetzenden Ermächtigungsgrundlage ebenfalls ein Ermessen eröffnet sein muss. Es besteht für die Mitgliedstaaten kein Spielraum für eine Regelung im Sinne eines „verlängert/sieht ab“ bzw. „muss verlängern/absehen“.

gesteigerten Beachtungspflicht stärker zu gewichten sind. Dies würde die bisherige Wirkung des § 13 Abs. 1 S. 1 gegenüber dem Status quo stärken.”³⁰

30 Müller, Stiftung Umweltenergierecht, Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Klimaschutz und Energie zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (BT-Drs. 20/8290, 20/8670) und zur Unterrichtung durch die Bundesregierung Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung (BT-Drs. 20/8150), 6. November 2023, S. 18, https://www.bundestag.de/resource/blob/975512/1df6e416fbfc6dafaa5860f2e25b97a5/Stellungnahme_SV_Dr_Thorsten_Mueller_Stiftung_Umweltenergierecht.pdf; Hervorhebungen durch Verf.; Fußnote „27“ im Original nach dem Zitat des BVerwG: „BVerwG Urt. v. 4.5.2022 – 9 A 7/21, Leitsatz 6; siehe auch VGH Mannheim, Urt. v. 04.05.2023 – 5 S 1941/22, juris Rn. 65 ff.; allg. Schink, Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Klimaschutzgesetz, NuR 2021, S. 1 ff.; Heß/Peters/Schöneberger/Verheyen, Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene – de lege lata und de lege ferenda, NVwZ 2023, S. 113 ff.; Erbguth, Klimaschutz auf Zulassungsebene: Reichweite des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG und Budgetansatz, UPR 2023, S. 241 ff.“).