

Rückführungspflicht und Bericht über den Ausgangszustand – Der neue § 5 Abs. 4 BImSchG nach Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie –

Christian P. Zimmermann

1.	Einleitung.....	245
2.	Neuerungen durch die Umsetzung der IED.....	246
2.1.	Beste verfügbare Techniken und Umweltinspektionen	246
2.2.	Rückführungspflicht	247
3.	Fazit.....	255

1. Einleitung

Bis zum 7. Januar 2013 haben die Mitgliedstaaten Zeit, die Vorgaben der Industrieemissions-Richtlinie (IED)¹ in nationales Recht umzusetzen. Die Richtlinie löst die IVU-Richtlinie ab und führt sie mit sechs sektoralen Richtlinien² zusammen, um den integrativen und medienübergreifenden Umweltschutz weiter zu fördern.

In Deutschland erfolgt die Umsetzung mit drei Regelungspaketen: Mit einem Änderungsgesetz werden vor allem das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), aber zum Beispiel auch das erst am 1. Juli 2012 in Kraft getretene Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) und das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) an die europäischen Vorgaben angepasst. Die einschlägigen Rechtsverordnungen werden mit zwei eigenständigen Mantelverordnungen angepasst. Mit einer Änderungsverordnung, die ohne Beteiligung des Bundestags erlassen werden darf, erfolgen im Wesentlichen die Anpassungen der 4. und der 9. BImSchV. Mit einer zweiten Änderungsverordnung, an deren Erlass der Bundestag zu beteiligen ist, sollen im Wesentlichen die 13. und die 17. BImSchV geändert werden.

¹ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (Neufassung), ABl. L 334 vom 17. Dezember 2010, S. 17 ff.

² Richtlinie 78/176/EWG des Rates vom 20. Februar 1978 über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion (ABl. L 54 vom 25.2.1978, S. 19), Richtlinie 82/883/EWG des Rates vom 3. Dezember 1982 über die Einzelheiten der Überwachung und Kontrolle der durch die Ableitungen aus der Titandioxidproduktion betroffenen Umweltmedien (ABl. L 378 vom 31.12.1982, S. 1), Richtlinie 92/112/EWG des Rates vom 15. Dezember 1992 über die Modalitäten zur Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle der Titandioxid-Industrie (ABl. L 409 vom 31.12.1992, S. 11), Richtlinie 1999/13/EG des Rates vom 11. März 1999 über die Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen, die bei bestimmten Tätigkeiten und in bestimmten Anlagen bei der Verwendung organischer Lösungsmittel entstehen (ABl. L 85 vom 29.3.1999, S. 1), Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen (ABl. L 332 vom 28.12.2000, S. 91), Richtlinie 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (ABl. L 309 vom 27.11.2001, S. 1).

Obwohl der Gesetz- und Verordnungsgeber rechtzeitig die ersten Schritte zur Umsetzung der europäischen Vorgaben eingeleitet hat, wird inzwischen bezweifelt, dass die Umsetzungsfrist eingehalten werden kann. Dies ist unter anderem damit zu begründen, dass das Verfahren im Rahmen der Verbändeanhörung verzögert wurde. Abstimmungsbedarf gab es insbesondere im Rahmen der Novelle der 17. BImSchV.

2. Neuerungen durch die Umsetzung der IED

Die Industrieemissions-Richtlinie (2010/75/EU) bringt Neuerungen zahlreicher Regelungsbereiche. Immissionsschutzrechtlich sind die wesentlichen, mit der Umsetzung der IED verbundenen Neuerungen die höhere Verbindlichkeit der besten verfügbaren Techniken, neue Anforderungen an die Umweltinspektionen und die Pflicht, das Anlagengrundstück in einen bestimmten Ausgangszustand zurückzuführen.

2.1. Beste verfügbare Techniken und Umweltinspektionen

Durch die neuen BVT-Schlussfolgerungen erlangen die besten verfügbaren Techniken eine höhere Verbindlichkeit. Zukünftig werden aus den bereits bekannten BVT-Merkblättern sogenannte BVT-Schlussfolgerungen entwickelt. In diesen BVT-Schlussfolgerungen legt die Europäische Kommission auf Grundlage der besten verfügbaren Techniken Emissionsbandbreiten fest, die für solche Anlagen maßgeblich sind, die dem Anwendungsbereich der Industrieemissions-Richtlinie unterliegen (IED-Anlagen). Grundsätzlich ist zwischen Bestandsanlagen und Neuanlagen zu unterscheiden. Für die Zulassung von Neuanlagen sind die neuen Anforderungen sofort nach Umsetzung in nationales Recht maßgeblich.³ Die Genehmigungen von Bestandsanlagen sind innerhalb von vier Jahren nach Veröffentlichung neuer BVT-Schlussfolgerungen an die neuen Anforderungen anzupassen.

Außerdem wird mit den neuen Umweltinspektionen in § 52a BImSchG-E das bekannte immissionsschutzrechtliche Überwachungsregime geändert. Für dieses Regime haben die Behörden sogenannte anlagenübergreifende Überwachungspläne und darauf aufbauend sogenannte Überwachungsprogramme zu erstellen und regelmäßig zu prüfen und zu aktualisieren. Ferner haben – abhängig von der Risikostufe, der die Anlage zuzuordnen ist – regelmäßige Vor-Ort-Besichtigungen stattzufinden. Die Häufigkeit der Vor-Ort-Besichtigungen wird in den Überwachungsprogrammen festgeschrieben. Anlassbezogene Vor-Ort-Besichtigungen, etwa bei Beschwerden über erhebliche Umweltauswirkungen, sind daneben ebenfalls durchzuführen.

Schon jetzt ist abzusehen, dass die Behörden nicht über die personellen Kapazitäten verfügen, die zusätzlich erforderlichen Umweltinspektionen durchzuführen. Aus diesem Grund wird in der Stellungnahme des Bundesrates vorgeschlagen, die Umweltinspektionen durch externe Sachverständige durchführen zu lassen. Fraglich ist dabei zum einen, wer die Kosten für die externen Sachverständigen trägt und zum anderen, wie die für die Umweltinspektionen nötige Objektivität gewährleistet werden kann.

³ Die Umsetzung in nationales Recht erfolgt durch Anpassung der einschlägigen Rechtsnormen (13. und 17. BImSchV) und der TA Luft. Abhängig davon, ob für die Anlage eine Rechtsverordnung gilt oder die Emissionsgrenzwerte anhand der TA Luft bestimmt werden, sind dann weitere behördliche Entscheidungen erforderlich.

2.2. Rückführungspflicht

Mit der Umsetzung der IED in deutsches Recht wird eine neue Rückführungspflicht in das Bundes-Immissionsschutzgesetz eingeführt. Anlagenbetreiber haben nach dem zukünftigen § 5 Abs. 4 BImSchG-E Boden- und Grundwasserverschmutzungen durch *relevante gefährliche Stoffe* auf dem Gelände nach Stilllegung ihrer Anlage zu beseitigen und in den in einem *Ausgangszustandsbericht* angegebenen Zustand zurückzuführen.

Diese Rückführungspflicht tritt neben die bisherige Pflicht zur Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustands nach Betriebsstilllegung gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG. Auf die Stilllegung sind damit schon nach aktueller Rechtslage insbesondere die Vorschriften des Boden- und Grundwasserschutzrechts anwendbar. Während des Betriebs gelten nach wie vor die Vorgaben des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des Bundes-Bodenschutzgesetzes.

Wegen dieses zukünftigen Nebeneinanders der beiden Rückführungspflichten haben Anlagenbetreiber zukünftig nach Betriebseinstellung entweder einen ordnungsgemäßen Zustand (§ 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG) oder, wenn dieser aus Umweltschutzgesichtspunkten *besser* ist, den Ausgangszustand (zukünftig § 5 Abs. 4 BImSchG-E) wiederherzustellen.

Aufgrund des bereits nach aktueller Rechtslage hohen Schutzniveaus⁴ für Boden und Grundwasser ist nicht die Rückführungspflicht selbst, sondern die mit ihr verbundene Pflicht zur Anfertigung des Berichts über den Ausgangszustand mit erheblichem Aufwand verbunden.

Im Rahmen dieses Beitrags soll zum besseren Verständnis zunächst auf die Rückführungspflicht und darauf aufbauend auf die Pflicht zur Anfertigung eines Ausgangszustandsberichts eingegangen werden. Denn im Gegensatz zu den praktischen Auswirkungen der beiden Pflichten, kann die Rückführungspflicht der Pflicht zur Erstellung eines Ausgangszustandsberichts als übergeordnet betrachtet werden. Die Pflicht zur Anfertigung eines Ausgangszustandsberichts rein rechtlich als übergeordnet stellt sich nur als notwendige Konsequenz dar, um den Bezugspunkt für die Rückführungspflicht gesichert zu dokumentieren.

a) Wann trifft Anlagenbetreiber die Rückführungspflicht?

Die neue Rückführungspflicht trifft Betreiber von sogenannten IED-Anlagen nach Einstellung des Anlagenbetriebs, wenn sie während des Betriebes in der Anlage mit relevanten gefährlichen Stoffen umgehen. Was sich hinter diesen einzelnen Tatbestandsmerkmalen verbirgt, wird im Folgenden geklärt.

aa) IED-Anlagen

Die Pflicht zur Rückführung trifft nur solche Betreiber von Anlagen, die dem Anwendungsbereich der Industrieemissions-Richtlinie unterfallen, die also im Anhang I der IED aufgeführt sind. Diese Anlagen werden nach Umsetzung der Industrieemissions-Richtlinie im Anhang der 4. BImSchV-E mit dem Buchstaben *E* gekennzeichnet sein.

⁴ Vgl. Waskow, Anforderungen der Industrieemissionsrichtlinie der EU und Umsetzung in innerstaatliches Recht in Bezug auf Kapitel I und II der Richtlinie, in: Thomé-Kozmiensky, Dombert, Versteyl, Rotard, Appel, Immissionsschutz, Band 2, Planung, Genehmigung und Betrieb von Anlagen, S. 8.

bb) Betriebseinstellung

Ferner entsteht die Pflicht zur Rückführung nur bei Betriebseinstellung einer Anlage. Unter einer Betriebseinstellung ist – wie auch im sonstigen Immissionsschutzrecht – die (endgültige) Beendigung des Anlagenbetriebs zu verstehen. Der Grund für die Beendigung des Betriebs ist unerheblich. Da die Rückführungspflicht an die Betriebseinstellung der Anlage anknüpft, löst eine Teileinstellung noch nicht die Pflicht zu Rückführungsmaßnahmen nach § 5 Absatz 4 BImSchG-E aus.

cc) Erhebliche Boden- oder Grundwasserverschmutzungen

§ 5 Absatz 4 BImSchG-E setzt für die Rückführungspflicht ferner voraus, dass nicht nur einfache, sondern erhebliche Verschmutzungen des Bodens und/oder des Grundwassers vorliegen. Um festzustellen, ob eine erhebliche Boden- oder Grundwasserverschmutzung vorliegt, ist der Endzustand des Anlagengrundstücks bei Betriebseinstellung mit dem Ausgangszustand, der im Ausgangszustandsbericht dokumentiert ist, zu vergleichen. Bei einer (im Hinblick auf den Umweltschutz) negativen Abweichung dürfte eine Verschmutzung vorliegen. Wann eine Verschmutzung aber als eine erhebliche einzustufen ist, ist nicht definiert und derzeit noch offen. Jedenfalls muss das Erheblichkeitskriterium die Vorbelastungen eines Grundstücks berücksichtigen. So sollten nach der hier vertretenen Auffassung nicht allein absolute, sondern in Bezug auf die Vorbelastung relative festgelegt werden. Allerdings wären diese Werte durch absolute Werte zu deckeln, bei denen unabhängig von der Vorbelastung von einer erheblichen Verschmutzung auszugehen ist. Auf diese Weise kann ein anlagenspezifischer Vollzug sichergestellt werden, der den individuellen Standortgegebenheiten Rechnung tragen kann. Hier bleibt abzuwarten, welche Kriterien oder Messgrößen sich während des Normvollzugs herauskristallisieren werden.

Zu diesen Fragen ist eine Arbeitshilfe der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) und der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) angekündigt. Weil die Frage nach den erheblichen Verschmutzungen von Grundwasser und Boden aber erst dann relevant wird, wenn eine Anlage stillgelegt wird, für die schon ein Ausgangszustandsbericht erstellt wurde, ist die Arbeitshilfe betreffend die Rückführungspflicht in nächster Zukunft noch nicht zu erwarten.

dd) Relevante gefährliche Stoffe

Das Anlagengrundstück ist auch nur dann in den Ausgangszustand zurückzuführen, wenn eine erhebliche Verschmutzung mit relevanten gefährlichen Stoffen vorliegt.

Auch an dieser Stelle wird den Behörden durch unklare Begrifflichkeiten ein überraschend großer Beurteilungsspielraum eingeräumt. Denn, ob ein bestimmter Stoff ein *relevanter gefährlicher* ist, ist zum jetzigen Zeitpunkt kaum zu beurteilen. Nach den aktuellen Entwürfen⁵ zur Umsetzung der IED in deutsches Recht ist nur eine fragmentarische Definition vorgesehen.

⁵ BT-Drs. 17/10486, 17/10605.

Zukünftig wird der Begriff der gefährlichen Stoffe in § 3 Absatz 9 BImSchG definiert sein. Demnach sind gefährliche Stoffe solche Stoffe oder Gemische nach Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen.

Dieser Verweis auf die CLP-Verordnung führt dazu, dass Stoffe nach den Kriterien des Anhangs I Teile 2 bis 5 der CLP-Verordnung eingestuft werden müssen. Hierzu sind die Stoffe den dort genannten Stoffeigenschaften aus den Anhängen der CLP-Verordnung zuzuordnen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es anders als in der CLP-Verordnung, im Rahmen der Rückführungspflicht allein auf die nachteiligen Auswirkungen für Boden und Grundwasser geht. Damit stellt sich die Frage, inwiefern insbesondere die Kriterien aus Anhang I Teil 5 der CLP-Verordnung, der sich auf die schädlichen Auswirkungen für die Ozonschicht bezieht, überhaupt für die Klassifizierung als relevanter gefährlicher Stoff herangezogen werden können.

Noch offen ist auch, was unter relevanten gefährlichen Stoffen zu verstehen ist. Der aktuelle Gesetzesentwurf zur Umsetzung der IED definiert relevante gefährliche Stoffe in § 3 Absatz 10 BImSchG-E. Dort heißt es:

Relevante gefährliche Stoffe im Sinne dieses Gesetzes sind gefährliche Stoffe, die in erheblichem Umfang in der Anlage verwendet, erzeugt oder freigesetzt werden und die eine erhebliche Verschmutzung des Bodens oder des Grundwassers auf dem Anlagengrundstück verursachen können.

Wesentliche Merkmale der Relevanz scheinen damit zum einen die Menge, in der mit den gefährlichen Stoffen umgegangen wird, zum anderen das Potenzial, eine erhebliche Verschmutzung des Bodens oder des Grundwassers zu verschmutzen, zu sein.

Auch der Bundesrat führt aus (BR-Drs. 314/12, S. 53):

Wird ein Stoff nunmehr in relevanter Menge oder Qualität eingesetzt [...]

Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine griffige Definition, anhand derer sich ohne Weiteres bestimmen ließe, ob ein gefährlicher Stoff relevant ist oder nicht. Aus diesem Grunde befasst sich derzeit die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) gemeinsam mit der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) damit, die unklaren Begrifflichkeiten zu definieren. Ziel ist es, zwei Arbeitshilfen zu erstellen. Eine Arbeitshilfe soll vor allem die Erstellung des Ausgangszustandsberichts betreffen, eine zweite soll sich mit der Frage der erheblichen Verschmutzung befassen.

Der Entwurf des ersten Arbeitspapiers liegt bereits vor. Darin befassen sich die Arbeitsgemeinschaften im Hinblick auf die Erstellung des Ausgangszustandsberichts unter anderem mit der Frage nach den relevanten gefährlichen Stoffen. Wie bereits oben erwähnt, ist die zweite Arbeitshilfe in naher Zukunft noch nicht zu erwarten.

Nach dem Entwurf des ersten Arbeitspapiers haben Anlagenbetreiber bzw. deren Sachverständige anhand der Kriterien aus der CLP-Verordnung und den Sicherheitsdatenblättern zu bestimmen, ob es sich bei einem fraglichen Stoff um einen gefährlichen handelt. In einem zweiten Schritt soll die stoffliche Relevanz für Boden und Grundwasser und schließlich in einem dritten Schritt die Mengen-Relevanz für Boden und Grundwasser geprüft werden. Das Papier beschreibt dann allerdings nur die letzten beiden Prüfungsschritte, die die Frage nach der Relevanz eines Stoffes betreffen.

(a) Gefährlicher Stoff

Die Gefährlichkeit eines Stoffes ist nach Anhang I Teile 2 bis 5 der CLP-Verordnung zu bestimmen.

Dabei wird den H-Sätzen der Teile 2 bis 5 nach dem Entwurf des Arbeitspapiers unterschiedliches Gewicht beigemessen, da für die Rückführungspflicht nach § 5 Absatz 4 BImSchG-E lediglich auf die nachteiligen Auswirkungen der Stoffe für Boden und Grundwasser ankommen kann. Die wichtigsten H-Sätze sind demnach in den Teilen 3 und 4 genannt, die H-Sätze des Teils 2 haben dagegen nur eine untergeordnete Bedeutung, da sie bloß sicherheitstechnische Aspekte betreffen und damit keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Zustand von Boden und Grundwasser haben. Die H-Sätze des Teils 5, die sich auf die Auswirkungen bestimmter Stoffe auf die Ozonschicht beziehen, dürften irrelevant sein.

Auffällig ist allerdings, dass das Arbeitspapier bei den R-Sätzen gerade den R-Satz R23: *giftig beim Einatmen* abstellt. Mit Blick auf den Sinn und Zweck der Rückführungspflicht, nämlich dem Schutz von Boden und Grundwasser, erscheint dieses Beispiel nur bedingt zur Veranschaulichung geeignet und könnte zu Missverständnissen führen.

(b) Relevanter Stoff

Für die stoffliche Relevanz stellt der Entwurf der Arbeitshilfe nicht nur auf die CLP-Verordnung ab, sondern auch auf die Vorgaben der Bundes-Bodenschutzverordnung (BBodSchV) und der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV). Dies erweckt den Eindruck, dass das Spektrum der relevanten gefährlichen Stoffe erweitert werden soll. In diesem Fall würde allerdings das legaldefinierte Kriterium der *gefährlichen* Stoffe verletzt. Nur Stoffe, die unter die CLP-Verordnung fallen, können überhaupt relevant sein. Bei Stoffen, die der CLP-Verordnung nicht unterfallen, kann es sich auch nicht um relevante gefährliche Stoffe im Sinne von § 5 Absatz 4 BImSchG-E handeln, da es ihnen schon an der Gefährlichkeit im Sinne des BImSchG mangelt. Die Bezugnahme der BBodSchV und der AwSV kann damit nur als weitere Einschränkung verstanden werden.

Anzumerken ist dabei auch, dass die AwSV noch nicht in Kraft getreten ist und ihr Inkrafttreten auch zeitnah nicht zu erwarten ist.

Das Mengenkriterium zur Beurteilung der Stoffrelevanz im Sinne von § 5 Absatz 4 BImSchG-E bezieht sich nach dem Arbeitspapier zum einen auf die Lagermenge und zum anderen auf die Durchsatzmenge, ohne dabei zwischen Lagerung und Durchsatz zu differenzieren. Ob die Mengenrelevanzschwelle überschritten ist, wird dabei vom Gefährdungspotenzial der Stoffe abhängig gemacht:

H 350: $\geq 10 \text{ kg / a oder l}$

H 411: $\geq 100 \text{ kg / a oder l}$

H 412: $\geq 1.000 \text{ kg / a oder l}$

H 312: $\geq 10.000 \text{ kg / a oder l}$

Diese Klassifizierung basiert offenbar auf der Annahme, dass relevante gefährliche Stoffe nur an einer Stelle in der Anlage eingesetzt werden und sich das Gefährdungspotenzial aller in der Anlage vorhandenen Mengen im Boden oder Grundwasser stets summiert, denn die Mengenschwellen stellen allein auf den Durchsatz und/oder die Lagerung in einer Anlage ab. Diese Annahme trifft jedoch nicht immer zu. Denn meist werden die Stoffe nicht an der gleichen, sondern an höchst unterschiedlichen Stellen in der Anlage eingesetzt. Vor allem bei großen Industrieparks können die Stellen sogar weit auseinanderliegen. Abhängig davon, in welcher Richtung das Grundwasser strömt, kann sich das Gefahrenpotenzial der an den unterschiedlichen Stellen eingesetzten Stoffe nicht summieren.

Dies ist in Bild 1 dargestellt. Der gefährliche Stoff wird innerhalb der Anlage an den Stellen A und B eingesetzt. Die beiden Stellen liegen senkrecht zum Grundwasserstrom, so dass sich Fahnen der Stoffe im Falle eines Austritts in den Boden bzw. in das Grundwasser nicht vereinigen können, so dass sich das Gefahrenpotenzial auch nicht vereinigen kann. Damit kann im Einzelfall auch eine erhebliche Verschmutzung von Boden und Grundwasser ausgeschlossen sein.

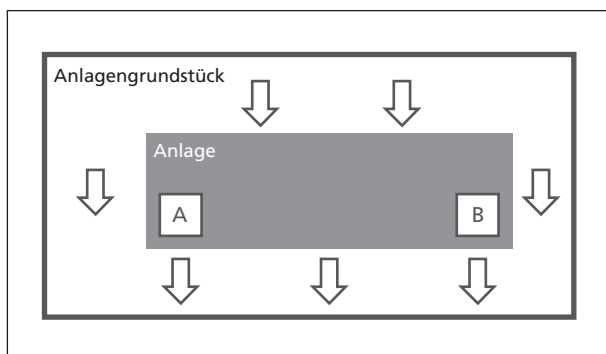


Bild 1:

Fahnen der gefährlichen Stoffe können sich im Falle eines Austritts in den Boden bzw. in das Grundwasser nicht vereinigen

Weil relevante gefährliche Stoffe nach § 3 Absatz 10 BImSchG-E das Potenzial aufweisen müssen, erhebliche Boden- oder Grundwasserverunreinigungen hervorzurufen, erscheint es für Anlagenbetreiber möglich, durch ein entsprechendes Anlagendesign, die Relevanz von Stoffen beeinflussen zu können. Denn wenn wegen der konkreten baulichen Gegebenheiten einer Anlage, zum Beispiel wegen weit überobligatorischer Sicherungsmaßnahmen für Boden- und Grundwasser (mehrwandige flüssigkeitsundurchlässige Böden mit Auffangvorrichtung), mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eine Boden- oder Grundwasserverschmutzung durch diesen Stoff in der konkreten Anlage ausgeschlossen werden kann, dürfte dieser Stoff in dieser Anlage kein Boden- oder Grundwasserverschmutzungspotenzial aufweisen. Insbesondere bei den Stoffen, für die die Mengenrelevanzschwelle besonders niedrig angesetzt wird (10 kg/a), könnten die baulichen Maßnahmen zur sicheren Verhinderung von erheblichen Bodenverschmutzungen im Einzelfall rentabel sein und die Rückführungspflicht nach § 5 Absatz 4 BImSchG-E ausschließen. Für diesen Stoff sollte für den Einsatz in dieser Anlage kein Ausgangszustandsbericht erforderlich sein.

b) Welcher Bereich ist in den Ausgangszustand zurückzuführen? Oder: Wie wird das Anlagengrundstück abgegrenzt?

Nach § 5 Absatz 4 BImSchG-E ist das *Anlagengrundstück* in den Ausgangszustand zurückzuführen. Wie aber ist das Anlagengrundstück abzugrenzen?

Ein Grundstück ist ein zivilrechtlich bzw. katastermäßig abgegrenzter Teil der Erdoberfläche. Für den Begriff der Anlage ist auf die immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlage abzustellen. Daraus folgt, dass das Anlagengrundstück all die Grundstücke umfasst, auf denen die Haupt- und Nebeneinrichtungen der Anlage stehen. Grundstücke, auf denen nur Teile und Einrichtungen einer Anlage stehen, die weder Haupt- noch Nebeneinrichtung einer Anlage sind, gehören damit nicht zum Anlagengrundstück.

Das Anlagengrundstück kann daher, bei entsprechend großen Anlagenkonstellationen mehrere katastermäßige Grundstücke umfassen.

Das Arbeitspapier scheint über diese Abgrenzung hinauszugehen, wenn auch solche Flächen miteinbezogen werden, die *zur Erfüllung des Anlagenzwecks genutzt werden*. Dies erweckt den Eindruck, dass auch solche Flächen beprobt werden sollen, die nicht Haupt- oder Nebeneinrichtung der genehmigungsbedürftigen Anlage sind. Wegen der ausdrücklichen Bezugnahme des Anlagenbegriffs dürfte eine solche Ausweitung allerdings nicht zulässig sein.

Andererseits kann ein Anlagengrundstück aber auch nur ein Teil eines zivilrechtlich abgegrenzten Grundstücks sein. Denn für diese anlagenscharfe Betrachtung spricht ein sehr gewichtiges Argument: Auf einem Grundstück können auch mehrere immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen betrieben werden. Wird nur eine von diesen Anlagen stillgelegt, kann dies nicht dazu führen, dass auch der Bereich, der den anderen (weiterhin betriebenen) Anlagen zuzuordnen ist, in den Ausgangszustand zurückzuführen ist.

Um in diesen Konstellationen Rechtssicherheit zu erlangen, kann es für Anlagenbetreiber ratsam sein, die katastermäßige Teilung des Grundstücks beantragen und damit die Rückführungspflicht zu entkoppeln. Dabei reicht es nicht aus, das Grundstück erst kurz vor Betriebseinstellung teilen zu lassen, denn bereits der Ausgangszustandsbericht muss sich auf das Anlagengrundstück beziehen.

c) Ist eine Sicherheitsleistung zu erbringen?

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung vorgeschlagen, die neue Rückführungspflicht mit einer Sicherheitsleistung abzusichern. Abgesehen davon, dass die IED eine Sicherheitsleistung nicht vorsieht, kann das Erfordernis einer solchen Sicherheitsleistung auch nicht aus dem deutschen Recht abgeleitet werden.

Wie bereits eingangs erwähnt, sind Nachsorgepflichten im Bundes-Immissionsschutzgesetz nicht neu – bereits nach geltender Rechtslage ist das Anlagengrundstück in einen ordnungsgemäßen Zustand zurückzuführen. Schon diese Pflicht ist regelmäßig nicht mit einer Sicherheitsleistung abzusichern. Nur ausnahmsweise – nämlich bei Abfallverbrennungsanlagen – kann die Behörde eine Sicherheitsleistung nach § 12 Absatz 1 Satz 2 BImSchG fordern. Im Übrigen können Sicherheitsleistungen nicht zu

dem Zweck gefordert werden, dass die finanziellen Voraussetzungen für die Einhaltung immissionsschutzrechtlicher Pflichten gegeben sind⁶.

Auch im Hinblick darauf, dass es nur in wenigen Fällen überhaupt dazu kommen wird, dass das Anlagengrundstück in den Ausgangszustand und nicht in den ordnungsgemäßen Zustand zurückzuführen ist, macht eine Sicherheitsleistung daher auch aus praktischen Aspekten keinen Sinn und dürfte damit nicht verhältnismäßig sein.

3.) Pflicht zur Anfertigung eines Ausgangszustandsberichts

Die Rückführungspflicht aus dem zukünftigen § 5 Abs. 4 BImSchG-E knüpft an einen definierten Ausgangszustand an. Dieser Ausgangszustand wird zukünftig grundsätzlich im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (Neu- und Änderungsgenehmigungen) anzufertigen und mit den Antragsunterlagen einzureichen sein.

Da der Ausgangszustand Bezugspunkt für die Rückführungspflicht ist, sind auch die Voraussetzungen für die Pflicht zur Anfertigung eines Ausgangszustandsberichts eng mit den Voraussetzungen für die Rückführungspflicht verknüpft. Zunächst ist ein Ausgangszustandsbericht nur für IED-Anlagen anzufertigen, da nur diese von der Rückführungspflicht betroffen sein werden. Ferner wird der Umgang mit relevanten gefährlichen Stoffen vorausgesetzt, ohne dass diese – wie oben beschrieben – näher definiert sind. Umgang bedeutet verwenden, erzeugen oder freisetzen. Schließlich ist ein Ausgangszustandsbericht nur dann anzufertigen, wenn eine Verschmutzung des Bodens und des Grundwassers auf dem Anlagengrundstück überhaupt möglich ist.

a) Wann ist ein Ausgangszustandsbericht anzufertigen?

Wann konkret ein Ausgangszustandsbericht anzufertigen ist, wird in § 4a der 9. BImSchV-E geregelt sein.

Zunächst ist festzuhalten, dass ein Ausgangszustandsbericht zukünftig sowohl bei Neugenehmigungen und bei Änderungsgenehmigungen von Anlagen, die dem Anwendungsbereich der Industrieemissions-Richtlinie unterliegen, anzufertigen ist. Bei Änderungen, für die eine Anzeige nach § 15 BImSchG ausreicht, ist kein Ausgangszustandsbericht erforderlich.

Bei Änderungsgenehmigungsverfahren ist danach zu unterscheiden, ob für die betreffende Anlage bereits zuvor ein Ausgangszustandsbericht angefertigt wurde. Liegt noch kein Ausgangszustandsbericht vor, ist er im Rahmen des ersten Änderungsgenehmigungsverfahrens nach dem 07.01.2014 (07.07.2015 bei IED-Anlagen, die noch nicht der IVU-Richtlinie unterlagen) anzufertigen. Liegt aber schon ein Ausgangszustandsbericht vor, ist dieser zu ergänzen, wenn mit der Änderung mit neuen relevanten gefährlichen Stoffen umgegangen werden soll, die im vorhandenen Ausgangszustandsbericht noch nicht berücksichtigt wurden.

⁶ Jarass, BImSchG, Kommentar, § 12, Rn. 15.

b) Welchen Inhalt hat der Ausgangszustandsbericht?

Die Mindestanforderungen an den Ausgangszustandsbericht werden zukünftig in § 4a Absatz 5 der 9. BImSchV-E geregelt sein.

Demnach hat der Ausgangszustandsbericht Informationen zu enthalten, die erforderlich sind, um den Stand der Boden- und Grundwasserverschmutzungen zu ermitteln. Dies sind Informationen über die derzeitige und gegebenenfalls die frühere Nutzung des Anlagengrundstücks. Außerdem sind Informationen über Boden- und Grundwassermessungen, die den Zustand zum Zeitpunkt der Erstellung des Ausgangszustandsberichts widerspiegeln. Auch Informationen über Vorbelastungen sind in den Ausgangszustandsbericht aufzunehmen. Auch diese Vorbelastungen sind dem Ausgangszustand zuzurechnen, in den das Anlagengrundstück zurückzuführen ist. Ob diese Veränderungen aber eigenständige bodenschutz- oder wasserhaushaltsrechtliche Sanierungsmaßnahmen erfordern, ist davon unabhängig zu beurteilen, das Grundstück also in einen ordnungsgemäßen Zustand zurückzuführen ist, ist unabhängig vom Ausgangszustandsbericht zu beurteilen.

Sind aufgrund anderer rechtlicher Vorgaben Messungen erfolgt und Daten erhoben worden, die zur Wiedergabe des Ausgangszustands geeignet sind, kann auf diese Informationen zurückgegriffen werden. Mangels konkreter rechtlicher Anforderungen, wie alt die erhobenen Daten sein dürfen, sind Anlagenbetreiber gehalten, möglichst aktuelle Daten zur Grundlage des Ausgangszustandsberichts zu machen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass auch zwischenzeitliche Verschmutzungen, die in älteren Daten nicht berücksichtigt werden konnten, in den Ausgangszustandsbericht aufgenommen und damit dem Ausgangszustand zugerechnet werden.

Es ist zu erwarten, dass sich heftiger Streit entzünden wird, wenn es um die Frage geht, für welche Bereiche des Anlagengrundstücks Daten in den Ausgangszustandsbericht aufzunehmen sind. Denn aus der Arbeitshilfe von LABO und LAWA könnte gefolgert werden, dass es für die Erstellung des Ausgangszustandsberichts nicht darauf ankäme, ob in einem bestimmten Bereich überhaupt erhebliche Verschmutzungen möglich sein können, denn die Arbeitshilfe erfordert auch unterhalb von Anlagen nach der VAWS bzw. der künftigen AwSV Beprobungen. Rein praktisch dürften an diesen Stellen jedoch keine erheblichen Verschmutzungen durch relevante gefährliche Stoffe zu besorgen sein. Auch bei der Anhörung der Sachverständigen im Umweltausschuss zur IED wurde dies scharf kritisiert⁷.

c) Wie hat die Beprobung und Untersuchung zu erfolgen?

Die aktuellen Gesetzes- und Verordnungsentwürfen zur Umsetzung der IED enthalten keine ausdrücklichen Anforderungen an die Beprobung des Anlagengrundstücks.

⁷ Vgl. Stellungnahme des Sachverständigen Andreas Theuer, S. 4 f., abrufbar auf der Internetpräsenz des Umweltausschuss des Bundestages (http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/40702170_kw42_pa_umwelt/index.html).

Nach dem Entwurf der Arbeitshilfe von LABO und LAWa richtet sich die Beprobung nach den individuellen Standortgegebenheiten. Grundsätzlich soll die Beprobung horizontweise bis zum Ausgangsgestein (C-Horizont) erfolgen. Die Horizontabfolge soll aus der Bodenkundlichen Kartieranleitung der Geologischen Landesämter oder der Arbeitshilfe Bodenansprache im vor- und nachsorgenden Bodenschutz entnommen werden.

Die Beprobungen können in einem Raster erfolgen, das abgrenzbare homogene Teilflächen berücksichtigt. Maßgeblich für das Raster soll beispielsweise die DIN ISO 10381 sein. Danach wird ein Mittenabstand von 30 m empfohlen.

Der Entwurf der Arbeitshilfe erfordert an Stellen, an denen Konzentrationsschwerpunkte zu vermuten sind, ein engeres Raster. Dies zum einen dort, wo aufgrund der bereits genommenen Proben eine Vorbelastung zu erwarten ist. In der Praxis kann sich (erst) bei Probenahme herausstellen, dass wesentlich mehr Proben genommen werden müssen und die Erstellung des Ausgangszustandsberichts finanziell und zeitlich wesentlich aufwendiger ist, als bei der Planung zugrunde gelegt. Zum anderen wird ein engeres Probenraster auf Teilflächen gefordert, auf denen mit relevanten gefährlichen Stoffen umgegangen werden soll.

d) Wann ist der Ausgangszustandsbericht einzureichen?

Verfahrenstechnisch wird der Ausgangszustandsbericht in den Genehmigungsbescheid aufgenommen, damit er – als maßgebliche Referenz für die spätere Rückführungspflicht – an der feststellenden Wirkung des Genehmigungsbescheids teilnimmt.

Nach Art. 22 Absatz 2 der IED ist der Ausgangszustandsbericht der Behörde vor Inbetriebnahme der Anlage oder Erneuerung (Änderung) der Anlagengenehmigung vorzulegen. Weil der Ausgangszustandsbericht keine Angaben enthält, die die Genehmigungsfähigkeit des beantragten Vorhabens betrifft, kann die Behörde nach § 7 Absatz 1 der 9. BImSchV zulassen, dass der Ausgangszustandsbericht auch bis zur Inbetriebnahme oder dem Beginn der Errichtung des Vorhabens vorgelegt wird. Die Anlage wird jedoch – von Teilgenehmigungen abgesehen – erst weit nach der Erteilung der Genehmigung in Betrieb genommen. Fraglich ist damit, wie verfahrenstechnisch gewährleistet werden kann, dass der Ausgangszustandsbericht an der Feststellungswirkung teilnimmt. Sofern der Ausgangszustandsbericht nicht bis zur Genehmigungserteilung vorgelegt wird, kommt aus praktischen Erwägungen (hilfsweise) ein gesonderter, feststellender Bescheid in Betracht. Im Wege von Nebenbestimmungen – wie in der Arbeitshilfe von LABO und LAWa vorgeschlagen – kann nur sichergestellt werden, dass nach Erteilung der Genehmigung die erforderlichen Informationen ermittelt werden. Wie weit die Feststellungswirkung in einem solchen Fall reicht, erscheint offen.

3. Fazit

Aufgrund der neuen Rückführungspflicht müssen Vorhabenträger künftig einen Ausgangszustandsbericht über Boden und Grundwasser erstellen und der Behörde im Rahmen des (Änderungs-)Genehmigungsverfahrens vorlegen. Dabei sind einige

Tatbestandsmerkmale, z.B. die relevanten gefährlichen Stoffe, noch nicht definiert oder durch Erlasse ausgefüllt. Auch die konkreten Anforderungen an den Ausgangszustandsbericht sind noch unklar. Nun sollen die Anforderungen mit der Arbeitshilfe von LABO und LAWA konkretisiert werden.

Anders als erhofft, scheint der aktuelle Entwurf der Arbeitshilfe zur Erstellung von Ausgangszustandsberichten von LABO und LAWA einen strengen Maßstab anzulegen. Wird das Arbeitspapier so gelesen, drohen deutschen Anlagenbetreibern erhebliche Aufwendungen, die im Einzelfall sogar zu bodenschutzrechtlichen Sanierungspflichten führen können.

Zu hoffen bleibt, dass die endgültige Fassung des Arbeitspapiers dem Umstand Rechnung trägt, dass in Deutschland – im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten – bereits jetzt durch das Bodenschutzrecht und die Vorgaben aus dem Wasserhaushaltsgesetz ein hohes Schutzniveau gewährleistet ist. Denn durch diese spezifischen deutschen Regelungen sind erhebliche Verschmutzungen von Boden und Grundwasser nach Stilllegung einer immissionsschutzrechtlichen Anlage kaum zu erwarten. Wenn aber der Ausgangszustandsbericht in Deutschland in den meisten Fällen nur einen Selbstzweck erfüllt, sollten Genehmigungsbehörden Augenmaß bei den Anforderungen an den Ausgangszustandsbericht walten lassen.