



Dr. Peter Kersandt,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
in der Kanzlei avr – Andrea Verstejl RA.

Foto: Nährig

Fragen zu den BVT-Schlussfolgerungen und der TA Luft

Kann man noch auf Gesetze bauen?

Ein zentrales Thema für den Neu- und Umbau von Tierhaltungsanlagen ist die Novellierung der TA Luft mit der gleichzeitigen Aufnahme der BVT-Schlussfolgerungen. Wir fragten dazu einen juristischen Experten.

DGS: Die BVT-Schlussfolgerungen (BVT = beste verfügbare Technik) sollen nach geltender EU-Richtlinie bis 2021 in nationales Recht umgesetzt worden sein. Wie weit ist Deutschland diesbezüglich?

Dr. Peter Kersandt: Der maßgebliche Umsetzungszeitraum, der aus der europäischen IE-Richtlinie (Industrieemissions-Richtlinie) für die neuen BVT-Schlussfolgerungen resultiert, beträgt vier Jahre und soll bis 2021 abgeschlossen sein. Das bedeutet aber nicht automatisch, dass die BVT-Schlussfolgerungen nicht schon vorher zur Anwendung kommen können. Wenn ein Land das jedoch machen möchte, benötigt es dafür eine Begründung, einen rechtlichen Grund. Dieser kann sich hierzulande beispielsweise aus dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) ergeben. Aus meiner Sicht bietet jedoch keine der Vorschriften aus dem BImSchG eine ausreichende Grundlage, die BVT-Schlussfolgerungen schon jetzt, vor der Umsetzung in der TA Luft (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft), in laufenden Genehmigungsverfahren anzuwenden.

Die BVT-Schlussfolgerungen wurden im sogenannten Sevilla-Prozess entwickelt. Wer ist in Deutschland für den norm-konkretisierenden Weg der Einbindung der neuen BVT-Schlussfolgerungen in die TA Luft zuständig?

Anders als einfache Verwaltungsvorschriften ist der Prozess der Novellierung der TA Luft sehr aufwendig. In die TA Luft sollen die BVT-Schlussfolgerungen letztendlich einfließen und als nationales Recht verbindlich werden. Die Bundesregierung macht dafür einen Vorschlag, hört dann die beteiligten Kreise, darunter die Wirtschaftsverbände, an und am Ende muss der Bundesrat zustimmen.

Noch hat Deutschland keine novellierte TA Luft, trotzdem werden die neuen BVT-Schlussfolgerungen in einigen Bundesländern für die Genehmigung von Stallneubauten bereits angewandt. Darf so verfahren werden?

Das ist eine gute Frage. Interessanterweise wenden einige Behörden die neuen BVT-Schlussfolgerungen auch nur für Stallneubauten und nicht für Umbauten an. Die Begründungsansätze dafür sind aber nicht tragfähig. Vielleicht möchten einige Behörden einfach nur das Europarecht schon jetzt umsetzen, weil sie aufgrund der Existenz des Durchführungsbeschlusses zu der Erkenntnis gekommen sind, es gäbe bereits einen besseren Stand der Technik. Alleingänge einzelner Bundesländer wollte der Bundesgesetzgeber jedoch vermeiden, weshalb er den § 12 Abs. 1a BImSchG diesbezüglich abgeändert hat. Vielleicht ist es aber auch ein rein pragmatischer Ansatz der Behörden. Wenn ohnehin bald die neuen BVT-Schlussfolgerungen gelten, müssten sie nachträgliche Anordnungen erlassen, um die Anlagen an den neuesten Stand anzupassen. Aber ein Ersatz für eine rechtliche Grundlage ist diese Argumentation nicht.

Bedeutet das, dass es für Anlagen, die vor dem Inkrafttreten der novellierten TA Luft bzw. nach Maßgaben der alten BVT-Schlussfolgerungen gebaut wurden, keinen Bestandsschutz gibt?

Das werden Dinge sein, die ebenfalls in der novellierten TA Luft geregelt werden müssen, z. B. dass der Anpassungszeitraum für bestehende Anlagen entsprechend groß ausfällt. Dies erfolgt im Vollzug vor allem über nachträgliche Anordnungen, es sei denn, die Anlagen sollen wesentlich geändert werden und befinden sich in einem Genehmigungsverfahren. Ähnliches wurde in mehreren Bundesländern für Abluftreini-

Zur Person

Dr. Peter Kersandt

Dr. Peter Kersandt ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Er berät Vorhabenträger und Tierhaltungsbetriebe auf allen Gebieten des Umwelt- und Planungsrechts, einschließlich des Wasser-, Naturschutz- und Tierschutzrechts.

Nach dem Studium der Rechtswissenschaft nahm er 1999 zunächst eine Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Umweltrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Rostock auf. Seit 2008 ist Kersandt im Berliner Büro von Andrea Verstejl Rechtsanwälte tätig, seit Juli 2017 als Partner der Kanzlei. Er ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen im Umwelt- und Naturschutzrecht sowie Lehrbeauftragter an der TU Berlin und der Universität Rostock.

gungen bereits versucht. Wie groß der Zeitraum letztendlich sein wird, hängt sicherlich auch von der verbauten Technik ab.

Ist es möglich, dass, abweichend von den in der TA Luft für Deutschland festgelegte BVT, andere Technik im europäischen Raum zulässig ist?

Man geht grundsätzlich davon aus, dass die TA Luft den aktuellen Stand der Technik präsentiert. Ein Abweichen ist zwar im Einzelfall möglich, und das nicht nur für den Bereich Tierhaltung, aber dies erfordert einen hohen Begründungsaufwand. Umgekehrt kann solch ein Fall ebenfalls eintreten. Auch in der TA Luft können Grenzwerte festgelegt sein, die sich als zu streng für bestimmte Anlagen in der Praxis darstellen. Das Bundesverwaltungsgericht hat verschiedene Kriterien aufgestellt, unter denen man ausnahmsweise von der TA Luft abweichen darf, in beide Richtungen – nach oben wie nach unten.

In Ihrem Vortrag auf der Vortragsveranstaltung der IBE – Dr. Eckhof GmbH haben Sie von einer sogenannten Einschätzungsprärogative bei der Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen gesprochen. Was meint das genau?

Von einem Beurteilungsspielraum spricht man immer dann, wenn es unbestimmte Rechtsbegriffe gibt, die ein Gericht aus eigener Sachkompetenz nicht ausfüllen kann. Man befindet, dass die zuständige Behörde die Sachkompetenz dafür habe. Das heißt, bei komplizierten Fragestellungen im Bereich des Umwelt- und Technikrechtes lassen wir der Behörde eine Einschätzungsprärogative, weil wir Juristen diese Fachkompetenz nicht ersetzen können bzw. wollen. Wenn eine Behörde schlüssig darlegt, weshalb sie etwas entschieden hat, akzeptieren wir es und überprüfen es nicht weiter. Man kennt vielleicht Beispiele aus dem Artenschutz bzw. der Ausweisung von FFH-Gebieten, hier wird der Behörde aufgrund ihrer Sachkompetenz eine fachliche Einschätzungsprärogative anerkannt.

Was würde diese Vorgehensweise für Betriebe in Genehmigungsverfahren bedeuten?

Bei einer Einschätzungsprärogative bekäme die Behörde vor Gericht ohne weitere Kontrolle Recht, natürlich innerhalb der fachlichen Grenzen, deren Einhaltung widerlegt werden kann. Grundsätzlich hätte danach ein Betreiber einer Anlage weniger Erfolg gegen einen entsprechenden Bescheid der Behörde zu klagen. Aber: In der Praxis laufen

die Fälle i. d. R. umgekehrt, so könnten viele Tierhaltungsanlagen davon profitieren. Denn in einer Vielzahl der Fälle klagen Umweltverbände gegen Anlagengenehmigungen. In solchen fachlich schwierigen und komplexen Fällen wäre es gut, den Gerichten einen Beurteilungsspielraum bzw. eine Einschätzungsprärogative zuzuerkennen. Danach müssten beispielsweise die nach den üblichen fachlichen Kriterien erarbeiteten Immissionsprognosen nicht mehr durch die Gerichte hinterfragt werden.

Wie können diese Beurteilungsspielräume bzw. Einschätzungsprärogativen für die Gerichte erreicht werden? Noch gibt es sie für die Genehmigungsverfahren nicht ...

Wenn die Verwaltungsgerichte erkennen, dass sie mit dieser Prüftiefe nicht weitermachen können, weil sie z. B. überlastet sind, können sie dies aufgrund ihrer Unabhängigkeit aus sich selbst heraus entwickeln. Das wäre eine Möglichkeit. Oder aber man schafft im Verwaltungsprozessrecht eine Vorschrift dafür, bei welchen Konstellationen die Gerichte einen Beurteilungsspielraum bzw. eine Einschätzungsprärogative zuerkannt bekommen.

Wäre das nicht auch eine gute Wirkungsmöglichkeit für die Interessenverbände der landwirtschaftlichen Erzeuger?

Absolut! Wenn das Verwaltungsprozessrecht in eine solche Richtung fortentwickelt werden würde, dann wäre es für die Interessenverbände im Gesetzgebungsverfahren möglich, dazu Stellung zu beziehen. Das ist in jedem Gesetzgebungsverfahren üblich. Der erste Schritt muss es aber sein, auf solche Gesetzgebungsverfahren aufmerksam zu werden. Die landwirtschaftliche Branche und deren Interessenverbände sollten auch solche Entwicklungen unbedingt verfolgen, da sie unmittelbar betroffen sind. Wir als Kanzlei haben schon über viele Ansatzpunkte nachgedacht und unsere Erfahrung vor den Verwaltungsgerichten hat uns gelehrt, dass hier ein dringender Handlungsbedarf besteht. Nicht allein, aber am Beispiel der BVT-Schlussfolgerungen werden die Auslegungsprobleme besonders deutlich. Wenn die Behörden und Ministerien der unterschiedlichen Bundesländer schon darüber streiten, ob die BVT-Schlussfolgerungen überhaupt anwendbar sind, warum soll dann das Risiko der Anwendung oder Nichtanwendung einseitig den Betreibern auferliegen?

Wir danken Ihnen für das Gespräch!

Zum Thema

BVT-Schlussfolgerungen

Ein zentrales Steuerungselement des Anlagenzulassungsrechts ist das Konzept der besten verfügbaren Techniken (BVT). Diese entsprechen dem in Deutschland traditionell verwendeten Begriff des Standes der Technik. Technik bedeutet dabei „sowohl die angewandte Technologie als auch die Art und Weise, wie die Anlage geplant, gebaut, gewartet, betrieben und stillgelegt wird“. Die besten verfügbaren Techniken werden für jede betroffene Branche in einem Informationsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten, Industrie und Umweltverbänden erarbeitet und in BVT-Merkblättern festgelegt. Der europäische Informationsaustausch über die BVT („Sevilla-Prozess“) ist ein dynamischer und kontinuierlicher Prozess, an dem sich Deutschland intensiv beteiligt, um die industriellen Umweltstandards in der EU auf hohem Niveau anzugleichen und mögliche Wettbewerbsverzerrungen abzubauen. **UBA**

TA Luft

Die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft, letzte Fassung 2002, Novellierung in Arbeit) konkretisiert die Anforderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zur anlagenbezogenen Luftreinhaltung. Sie ist für die Verwaltungsbehörden der Länder verbindlich. Auf ihrer Grundlage werden u. a. Anträge zum Neubau oder zur Änderung von genehmigungsbedürftigen Anlagen geprüft und entschieden. Indirekt bindet sie auch den Antragsteller, da er ihre Bestimmungen bei der Planung und Realisierung seines Vorhabens umsetzen und bezahlen muss. **KTBL**



Die Fragen stellte
ANJA NÄHRIG
DGS-Redaktion, Berlin