



---

## Ausschussdrucksache 21(16)114-D

(13.04.2026)

---

### **Stellungnahme**

**Prof. Dr. Andrea Versteyl**  
**AVR Rechtsanwälte**

### **Öffentliche Anhörung**

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1785  
zur Änderung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen**

**BT-Drs. 21/4786**

**am 15. April 2026**

*Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.*

Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung am 15.04.2026

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1785  
zur Änderung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen**

**BT-Drs. 21/4786**

Die Kanzlei AVR begleitet seit mehr als 30 Jahren immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren auf Vorhabenträgerseite. Darüber hinaus sind wir als Projektmanager von Behörden in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 2b der 9. BImSchV tätig. Die Unterzeichnende war von 2011-2022 Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates der Bundesregierung.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Als Berater von Industriebetrieben in Genehmigungsverfahren und in Kenntnis des Vollzugs in allen Bundesländern stehen für uns der Aspekt der **Rechtssicherheit** und die **Dauer der immissionsschutzrechtlichen Verfahren** im Vordergrund. Hierauf fokussiert die Stellungnahme.

Durch zahlreiche Maßnahmen der Dekarbonisierung hat die Industrie in den vergangenen Jahren gezeigt, dass sie an der Transformation mitwirken will. Das Gesetespaket beinhaltet eine tiefgreifende Änderung des deutschen Anlagenzulassungsrechts. Seine ambitionierten Ziele können nur erreicht werden, wenn Vollzugsbehörden in der Lage sind, die Regelungen anzuwenden und Unternehmen dadurch Planungssicherheit erhalten.

In Abstimmungen mit der Industrie ist eine punktuelle Entschlackung des Gesetzentwurfs, z.B. mit dem Verzicht auf Transformationspläne, gelungen. Dies genügt nach unserer Einschätzung nicht, um die geplanten gesetzlichen Änderungen **insgesamt vollzugsfähig zu machen und beschleunigte Genehmigungsverfahren zu gewährleisten.**

## I. Keine vollständige 1:1-Umsetzung der IE-RL

Gold-Plating liegt nach unserem Verständnis auch dann vor, wenn von Abweichungen bzw. Öffnungsklauseln in der Richtlinie kein Gebrauch gemacht wird. Dies gilt u.a. für die in der Richtlinie vorgesehenen Spannen für die Umweltleistung oder Umweltleistungsgrenzwerte (Art. 15 Abs. 6a IE-RL) sowie die Möglichkeit von Ausnahmen für Emissionen von Gerüchen und Lärm wegen des geografischen Standorts und lokaler Umweltbedingungen (Art. 15 Abs. 5b IE-RL), die aber in den Ausnahmen (§§ 7a, 12a, 48, 52a BImSchG-E und §§ 61c, 61g WHG-E) nicht vollständig umgesetzt worden sind. Auf die Wettbewerbsverzerrung zu Lasten des Standortes Deutschland hat u.a. der Bundesrat hingewiesen.

Die Bundesregierung hat die Umsetzung dieser Ausnahmen in §§ 7a, 12a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 48 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 4 BImSchG-E mit Hinweis auf einen vorsorgenden Umweltschutz abgelehnt. Tatsächlich geht es jedoch nur um die Fälle, in denen (bei Fehlen sensibler Nachbarschaft bzw. Umweltbedingungen) ein höheres Schutzniveau nicht erforderlich bzw. unverhältnismäßig wäre. Der Verweis (vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung vom 18.03.2026 zu Ziffern 6, 25, 39, 40) auf die Ausnahmen zur Unverhältnismäßigkeit wird dem nicht gerecht; deren Vollzug in einem dem immissionsschutzrechtlichen Verfahren angemessenen Zeitraum erscheint fraglich (vgl. unten II. 2.).

## II. Neue Grenzwerte – Umweltleistungswerte

Kern der Novelle ist die **Verpflichtung** der Anlagenbetreiber **zur kontinuierlichen Verbesserung der Umweltleistung** ihrer Anlagen durch Umsetzung eines Umweltmanagementsystems in § 58e BImSchG-E. Emissionsgrenzwerte sind zukünftig am **strengstmöglichen Ende der Emissionsbandbreiten** der BVT zu vollziehen und entfalten **unmittelbare Wirkung**.

Dies führt nach unserer Einschätzung dazu, dass – wegen der erforderlichen Nachrüstung von Anlagen – **nicht nur in wenigen Einzelfällen Ausnahmegenehmigungen beantragt** werden (müssen). Diese Ausnahmen stehen im **Ermessen der Genehmigungsbehörde**, die Antragsteller müssen hierfür erhebliche Nachweise erbringen (Beweislast). Genehmigungsbehörden müssen sich in jedem Einzelfall (im Zweifel) mittels externer Unterstützung/Gutachten eine Auffassung zu dem im konkreten Fall angemessenen Wert bilden. Durch die verpflichtende Bekanntmachung des Bescheidsentwurfs soll in diesen Prozess außerdem auch die Öffentlichkeit eingebunden werden.

Damit ist ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung, wenn die Voraussetzungen der §§ 5 und 6 BImSchG erfüllt sind, in diesen Fällen nicht mehr gegeben.

## 1. Erhöhte Anforderungen an die Umsetzung in einzelnen Genehmigungsverfahren durch unmittelbare Geltung der BVT

Ohne Bezug der Grenzwerte zu einer bestimmten bzw. verfügbaren Technologie ist zu erwarten, dass Anlagenbetreiber nicht nur in Einzelfällen ihre Anlagen nachrüsten und damit von Ausnahmen Gebrauch machen müssen (zur Vollzugsfähigkeit der Ausnahmeregelungen vgl. unten 2.).

Bislang wurden Grenzwerte am oberen Ende der Wertespanne aus den BVT-Schlussfolgerungen festgelegt. Durch die Verpflichtung, diese zukünftig am unteren (schärfsten) Ende der Emissionsbandbreiten festzulegen, und deren vorgesehene unmittelbare Geltung kommt den BVT-Schlussfolgerungen eine **zentrale Bedeutung** im Anlagenzulassungsrecht zu. Sie steuern einerseits den dynamischen Prozess der Verbesserung der Umweltleistungen, erfordern aber gleichzeitig eine kontinuierliche Anpassung der Anlagen an den jeweils neuen „Stand der Technik.“

Im Zusammenhang mit der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes hierfür und für die Ausnahmen heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs wiederholt: *„Es wird davon ausgegangen, dass die Vorgaben im Sevilla-Prozess datenbasiert und vollziehbar abgeleitet werden und daher von den Ausnahmetatbeständen selten bzw. nur in wenigen Einzelfällen Gebrauch gemacht werden wird“.*

Teilnehmer des Prozesses auf deutscher Seite haben demgegenüber wiederholt darauf hingewiesen, dass dies bislang nicht in ausreichendem Maße der Fall ist. Daher gehen wir davon aus, dass Ausnahmen nicht nur in Einzelfällen beantragt werden müssen, den – bislang nicht ermittelten – Erfüllungswand, halten wir für erheblich (vgl. unten). Bei Grenzwerten am Ende der unteren Emissionsbandbreiten (teils im Bereich der Messunsicherheit) sollte der Umweltnutzen (auch unter Vorsorgegesichtspunkten) erkennbar sein.

## 2. Erhöhte Anforderungen an die Umsetzung in einzelnen Genehmigungsverfahren im Rahmen von Ausnahmen

Lediglich in Ausnahmefällen (vgl. § 12a und § 43b BImSchG-E) **kann** die Behörde im Rahmen ihres Ermessens von den in Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen im untergesetzlichen Regelwerk zum BImSchG festgelegten Vorgaben abweichen und Emissionsbegrenzungen oberhalb der in den BVT-Schlussfolgerungen genannten Emissionsbreiten, Umweltleistungsbegrenzungen oberhalb der mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Umweltleistungswerte und weniger strenge Fristen festlegen.

Durch die weitgehende Übernahme der Regelungstechnik der Richtlinie finden sich die Regelungen hierfür in zahlreichen unterschiedlichen Vorschriften (§§ 7a, 12a, 48, 52a BImSchG-E und §§ 61c, 61g WHG-E). Diese Ausnahmen sind nur möglich, wenn die Anwendung der in den BVT-Schlussfolgerungen genannten Emissionsbandbreiten gemessen am Umweltnutzen zu **unverhältnismäßig** höheren Kosten führen würde.

Hierzu sollen die Kriterien in Anlage 2 (im Hinblick auf **Vergleichskosten, Umweltnutzen** und **Umweltschaden**) geprüft werden. Für diese Prüfung in jedem Einzelfall stehen jedoch weder dem Anlagenbetreiber noch der Behörde ausreichende Informationen (u.a. für die Ermittlung der Investitionsausgaben einer komplexen Anlagenänderung, eine Berechnungsformel für den Vergleich) zur Verfügung. Auch eine Bewertung des Umweltnutzens durch monetäre Quantifizierung (vgl. Ziffer 2.2. Anlage 2 zu § 12a Abs. 2 Satz 5) kann vom Betreiber und der Behörde selbst nicht geleistet werden.

Bei der Durchführung eines solchen Genehmigungsverfahrens sind die zuständigen Behörden somit auf externe Sachverständige angewiesen, um u.a. „*die vom Betreiber berechneten Kosten ... auf der Grundlage von Informationen aus anderen Quellen wie Technologieanbieter, von Fachkollegen begutachteten Forschungsarbeiten, Expertenmeinungen oder Daten aus anderen Anlagen...*“ zu überprüfen. Weiter heißt es: „*Die Bewertung des Umweltnutzens hat gemäß Ziffer 2.2 Anlage 2 zu § 12a Abs. 2 S. 5 durch eine monetäre Quantifizierung zu erfolgen und wird von einer qualitativen Beurteilung unterstützt. Soweit verfügbar werden dabei die ermittelten Kosten der durch Schadstoffe verursachten Schäden herangezogen.*“

Bekanntlich stehen Sachverständige in ausreichender Anzahl schon derzeit nicht zur Verfügung, erst Recht nicht für diese neuen Aufgabenstellungen.

Weitere schwer vollziehbare Kriterien enthalten die Ziffern 2.3 bis 3.2 der Anlage 2.

Den zeitlichen Aufwand für die Bearbeitung hat ein Praxistest der Niedersächsischen Ministerien für Umwelt, Energie und Klimaschutz sowie für Wirtschaft, Verkehr und Bauen vom 28.11.2025 vorsichtig auf mindestens 12 Monate geschätzt. Dies sprengt den Rahmen von BImSchG-Verfahren mit Sollfristen von 3 bis 7 Monaten.

Schließlich kann die zwingende Bekanntmachung des Bescheidsentwurfs bei Ausnahmegenehmigungen zur Einbeziehung der (gesamten) Öffentlichkeit zu weiteren Verzögerungen bzw. Rechtsunsicherheiten führen.

### III. Verfahrensdauer – Bürokratieaufwand

Mit bzw. in Folge der Einführung von Umweltleistungswerten sollen zahlreiche fachfremde Vorschriften und Rechtsbegriffe in das BImSchG übernommen werden (z.B. die effiziente Nutzung materieller Ressourcen und Wasser in § 5 Abs. 4 BImSchG-E). Die Festsetzung von Emissionsgrenzwerten am unteren Ende der Emissionsbandbreiten und schwer vollziehbare Ausnahmeregelungen **wirken insgesamt vollzugshemmend für alle IED-Anlagen**. Demgegenüber ist dem Verzicht auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten Anlagentypen nur ein geringer Effekt beizumessen. Von den Verschärfungen sind sämtliche 10.000-13.000 Anlagen betroffen, vom Verzicht auf die UVP nur ca. 2-3 % (vom Ressort auf 300 Anlagen geschätzt).

Es sind daher weitere Maßnahmen erforderlich:

- wie sie im EU-Umwelt-Omnibus vorgesehen sind,
- wie sie im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen wurden (z.B. Verkürzung der Fristen für alle fachbehördlichen Stellungnahmen einschließlich des kommunalen Einvernehmens auf 1 Monat),
- Ausweitung des Anzeigeverfahrens (§ 15 BImSchG) zur vereinfachten Umsetzung der neuen Anforderungen.
- Die **Ausnahmen** (z.B. nach § 12a Abs. 4 BImSchG-E) sollten **nicht nur für IED-Anlagen**, sondern für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen gelten, da die BVT-Schlussfolgerungen einheitlich für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen umzusetzen sind.
- Die Pflicht zur Veröffentlichung von harmonisierten Nebenbestimmungen (auch aller früherer Genehmigungsbescheide) ist nicht bzw. nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu leisten. Eine Harmonisierung aktueller Nebenbestimmungen in Änderungsbescheiden (unter Prüfung der Nebenbestimmungen aller vorhergehenden Bescheide) findet in Genehmigungsverfahren nicht statt. Die Veröffentlichung sollte auf den Bescheid mit den aktuellen Nebenbestimmungen begrenzt werden. Im Übrigen hat die Öffentlichkeit Zugang zu allen Informationen über das Umweltinformationsgesetz (UIG).

#### IV. Zusammenfassung/Empfehlungen

- Der EU-Umwelt-Omnibus sollte abgewartet werden. Dies ist auch im Interesse der EU, die die IED-Änderungs-RL heute nicht mehr so erlassen würde, sondern aktuell selbst überarbeitet. Die vom Ressort genannten Konsequenzen (Rechtsunsicherheit für Industrie und erheblicher weiterer Vollzugsaufwand für die Behörden) im Fall einer verspäteten Umsetzung sind aus unserer Sicht nicht zu befürchten. Jedenfalls müssen die Folgen gegenüber der Notwendigkeit, gerade angepasste Regelungen erneut zu ändern, sorgfältig abgewogen werden.
- Da die neuen Vorschriften nicht ohne – mindestens ebenso – umfangreiche Vollzugshinweise in der Genehmigungspraxis umgesetzt werden können, bedeutet dies eine weitere Bürokratisierung und wird (durch Zuwarten auf die Hinweise) zu einer verzögerten Umsetzung führen.
- Ein wesentlicher zusätzlicher Aufwand wird dadurch begründet, dass in immissionschutzrechtlichen Änderungsgenehmigungsverfahren zukünftig Ausnahmen von den durch die unmittelbare Anwendung neuer BVT-Schlussfolgerungen geltenden Emissionsgrenzwerten beantragt werden müssen. Dies wird nicht nur wenige Ausnahmefälle betreffen. Die Ausnahmeregelungen sollten verständlich und durch die Anpassung der Kriterien (Anlagen 2) vollziehbarer gemacht werden.
- Der Verzicht auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung für bestimmte Verfahrenstypen wiegt den zusätzlichen Bürokratieaufwand bei allen anderen Vorhaben nicht auf.
- Die Ausnahmen nach § 12a Abs. 4 BImSchG sollten nicht nur für IED-Anlagen, sondern für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen gelten, da die BVT-Schlussfolgerungen einheitlich für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen umzusetzen sind.
- Ambitionierte Ziele für den Betrieb von Industrieanlagen können nur erreicht werden, wenn Vollzugsbehörden und Unternehmen in der Lage sind, die Bestimmungen anzuwenden und umzusetzen. Voraussetzung hierfür ist auch ein datenbasierter, transparenter Sevilla-Prozess.

Ansprechperson: Prof. Dr. Andrea Verstejl  
T: 0170/9634614  
E: [verstejl@avr-rechtsanwaelte.de](mailto:verstejl@avr-rechtsanwaelte.de)

AVR Rechtsanwälte  
Hohenzollerndamm 122  
14199 Berlin