



hsa Rechtsanwälte ■ Mangerstraße 29 ■ 14467 Potsdam

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz
Referat C I 2 - Anlagen- und gebietsbezogene Luftreinhaltung
Frau Referatsleiterin Dr. Barbara Freund
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

nur per E-Mail: CI2@bmuv.bund.de

Datum
17.01.2025

Unser Zeichen
330/24
D43/18-25

Sekretariat
Paula Demko
T: +49 (0) 331 58 56 98 13
F: +49 (0) 331 58 56 98 99
E: demko@hsa-partner.de

hsa Rechtsanwälte
Hentschke & Partner Part mbB

Dr. Helmar Hentschke ^P
Dr. Daniela Schäfrich ^P
Dr. Konrad Asemissen ^P
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Susanne Stollhoff ^{*}
Hanna Dieckwisch
Tobias Götsche
Christopher Luhede

Mangerstraße 29
14467 Potsdam
www.hsa-partner.de
T: +49 (0) 331 58 56 98-0
F: +49 (0) 331 58 56 98 99
E: info@hsa-partner.de

^P Partner i.S.d. PartGG
^{*} Of Counsel

Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V.
Entwurf eines Mantelgesetzes und einer Mantelverordnung zur Umsetzung der novellierten IE-Richtlinie
Anhörung der beteiligten Kreise nach § 51 BImSchG
Ihr Aktenzeichen: C I 2 – 5012/032
hier: Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Dr. Freund,

in vorbezeichnetner Angelegenheit hat uns der Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V. mit der Wahrnehmung seiner Interessen beauftragt. Unser Mandant vertritt als Gesamtverband der deutschen Textil-, Bekleidung-, Schuh- und Lederwarenindustrie die Interessen der rund 1.400 Unternehmen seiner Mitgliedsverbände mit 124.000 Beschäftigten.

Meinem Mandanten liegen die oben genannten Referentenentwürfe vor, die weitreichende Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und

In Kooperation mit
TSP Theißen Stollhoff & Partner mbB
Rechtsanwaltsgesellschaft

Dr. Rolf Theißen
Dr. Frank Stollhoff
Jens Böttcher
Dr. Jörg Deutscher
Hedwig Lipphardt
Dr. Claudia Viehweger, LL.M.
Dr. Thorsten Schaefer
PD Dr. Joachim Kretschmer

Palais am Bundesrat
Leipziger Platz 11
10117 Berlin
www.ts-law.de

Bankverbindung
Mittelbrandenburgische Sparkasse
IBAN: DE34 1605 0000 1000 5144 94
BIC: WELADED1PMB

Fremdgeldkonto
Mittelbrandenburgische Sparkasse
IBAN: DE52 1605 0000 1000 5152 37
BIC: WELADED1PMB

Partnerschaftsregister
Amtsgericht Potsdam PR 148

mehrerer Verordnungen zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vorsehen. Insbesondere sollen die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungstatbestände für Anlagen aus der Textilindustrie geändert und erweitert werden. Namens und in Vollmacht unseres Mandanten nehmen wir hierzu daher wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

a) Bedeutung der Aufzählung in Anhang 1 zur 4. BImSchV

Anhang 1 zur 4. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.05.2017 (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) bestimmt, welche Anlagen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen. Zwar sieht bereits § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG vor, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen herzorzuführen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, sowie von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen einer Genehmigung bedürfen. Nach S. 3 bestimmt jedoch erst die Bundesregierung durch Rechtsverordnung diejenigen Anlagen, in diesem Sinne genehmigungsbedürftig sind. Trotz des in Absatz 1 vorgesehenen Genehmigungserfordernis für alle potenziell umweltgefährdende Anlagen wird der Kreis der genehmigungsbedürftigen Anlagen daher konstitutiv und abschließend durch die 4. BImSchV bestimmt (*Schmidt-Kötters*, in *Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umwelt-recht*, 72. Edition Stand 01.01.2024, § 4 Rn. 71; *Jarass, BImSchG*, 15. Auflage 2024, § 4 Rn. 4). Diese wiederum legt in § 1 Abs. 1 S. 1 fest, dass die in Anhang 1 genannten Anlagen der Genehmigung bedürfen, soweit den Umständen nach zu erwarten ist, dass sie länger als während der zwölf Monate, die auf die Inbetriebnahme folgen, an demselben Ort betrieben werden. Folge der Aufzählung in Anhang 1 zur 4. BImSchV ist demnach, dass die erfassten Anlagen grundsätzlich ohne weitere Prüfung ihres tatsächlichen Gefährdungspotenzials der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht unterfallen, weil sie nach der generalisierenden und typisierenden Betrachtung des Verordnungsgebers im Sinne von § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG die besondere Eignung zu schädlichen Umwelteinwirkungen oder anderen Gefahren aufweisen (*Hansmann/Röckinghausen*, in

Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 105. EL September 2024, § 14. BImSchV Rn. 1; BVerwG, Urt. v. 17.02.2021 – 7 C 7/19 – juris, Rn. 23).

Daneben ist die Auflistung in Anhang 1 zur 4. BImSchV relevant für die Zuordnung zu einem bestimmten Genehmigungsverfahren sowie für die Einordnung als „IE-Anlage“. Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren können nämlich als „reguläres“ Verfahren, d. h. nach § 10 BImSchG und insbesondere mit Öffentlichkeitsbeteiligung, oder als vereinfachtes Verfahren nach § 19 BImSchG durchgeführt werden. Im Grundsatz richtet sich diese Unterscheidung gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 4. BImSchV danach, ob die jeweiligen Anlagen im Anhang 1 zur 4. BImSchV bzw. in Spalte 1 dieses Anhangs mit dem Buchstaben „V“ (vereinfachtes Verfahren) oder „G“ (reguläres Genehmigungsverfahren) gekennzeichnet sind. Bestimmte verfahrens- und materiell-rechtliche Anforderungen gelten weiterhin ausschließlich für „IE-Anlagen“ (Überblick bei *Hansmann/Röckinghausen*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 105. EL September 2025, § 3 4. BImSchV Rn. 2). Nach § 3 4. BImSchV sind nämlich Anlagen nach Artikel 10 in Verbindung mit Anhang I der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung – Industrieemissionen-Richtlinie) (IE-Richtlinie) solche Anlagen, die in Spalte d des Anhangs 1 mit dem Buchstaben „E“ gekennzeichnet sind. Diese Kennzeichnung ist bereits in § 4 Abs. 1 S. 4 BImSchG vorgesehen und steht zugleich im Zusammenhang mit der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 8 BImSchG, nach der Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie die in der Rechtsverordnung nach § 4 Absatz 1 Satz 4 entsprechend gekennzeichneten Anlagen sind.

b) Genehmigungstatbestände für Anlagen der Textilindustrie, insbesondere Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV in der derzeit gültigen Fassung

Für Anlagen aus dem Bereich der Textilindustrie wird der Kreis der genehmigungsbedürftigen Anlagen vor allem durch Ziffer 10.10 Anhang 1 zur 4. BImSchV festgelegt. In der derzeit gültigen Fassung erfasst diese Ziffer Anlagen zur Vorbehandlung (Waschen, Bleichen, Mercerisieren) oder zum Färben von Fasern oder Textilien, wobei sich die Genehmigungspflicht und die Art des Verfahrens nach der Kapazität und der Art des Umgangs mit Fasern oder Textilien richtet. Konkret sieht Ziffer 10.10.1 derzeit ab einer

bestimmten Kapazität eine Genehmigungspflicht im förmlichen Verfahren und als IE-Anlage vor:

„10.10 Anlagen zur Vorbehandlung (Waschen, Bleichen, Mercerisieren) oder zum Färben von Fasern oder Textilien mit

10.10.1 einer Verarbeitungskapazität von 10 Tonnen oder mehr Fasern oder Textilien je Tag [...].“

Demgegenüber sind Anlagen unterhalb dieser Kapazitätsgrenze nur in bestimmten Fällen genehmigungsbedürftig, wobei dann lediglich ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren durchzuführen ist. Das betrifft zum einen Anlagen zum Färben von Fasern oder Textilien unter Verwendung von Färbebeschleunigern einschließlich der Spannrahmenanlagen mit Ausnahme von Anlagen, die unter erhöhtem Druck betrieben werden, ab einer Verarbeitungskapazität von 2 bis weniger als 10 Tonnen Fasern oder Textilien am Tag (Ziffer 10.10.2). Zum anderen betrifft dies Anlagen zum Bleichen mit einer Bleichkapazität von weniger als 10 Tonnen Fasern oder Textilien je Tag bei Verwendung von Chlor oder Chlorverbindungen (Ziffer 10.10.3). Schließlich ist an anderer Stelle – in Ziffer 10.23 – eine Genehmigungspflicht mit vereinfachtem Verfahren für Anlagen zur Textilveredlung durch Sengen, Thermofixieren, Thermosolieren, Beschichten, Imprägnieren oder Appretieren, einschließlich der zugehörigen Trocknungsanlagen vorgesehen, wobei Anlagen, in denen weniger als 500 Quadratmeter Textilien je Stunde behandelt werden, von dieser Genehmigungspflicht ausgenommen sind.

c) Genehmigungstatbestände für Anlagen der Textilindustrie, insbesondere Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV in der Fassung des Referentenentwurfs

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sieht – neben anderen Änderungen – weitreichende Änderungen der Genehmigungspflichten für Anlagen aus der Textilindustrie vor. Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf enthält nämlich im Anschluss an die bereits jetzt aufgeführten Anlagen zur Vorbehandlung und zum Färben die Ergänzung

„oder zur Veredelung von Fasern oder Textilien mit einer Verarbeitungskapazität von 10 Tonnen oder mehr Fasern oder Textilien je Tag“

ohne Einschränkung auf bestimmte Veredelungsprozesse. Anschließend ist in Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf folgender Zusatz vorgesehen:

„bei Anlagen zur Vorbehandlung oder zum Färben umfasst dies auch die folgenden Anlagenteile, wenn sie unmittelbar mit der Anlage zur Vorbehandlung oder zum Färben verbunden sind“.

Es folgt sodann eine Auflistung der hiervon erfassten „Anlagenteile“:

- Beschichtung*
- Chemische Reinigung*
- Herstellung von Flächengebilden*
- Ausrüstung*
- Laminierung*
- Bedrucken*
- Sengen*
- Karbonisieren von Wolle*
- Walken*
- Spinnen von Fasern (außer Synthesefasern)*
- Waschen oder Spülen in Verbindung mit Färben, Bedrucken oder Ausrüstung“*

Die so gefasste Ziffer 10.10.1 ist dabei nach dem Referentenentwurf insgesamt als IE-Anlage eingeordnet und bedarf eines förmlichen Genehmigungsverfahrens, da sie sowohl mit dem Buchstaben „E“ als auch dem Buchstaben „G“ gekennzeichnet ist.

Demgegenüber erfassen Ziffern 10.10.2.1 und 10.10.2.2 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf die bislang in Ziffern 10.10.2 und 10.10.3 genannten Anlagen zur Vorbehandlung (Waschen, Bleichen, Mercerisieren) oder zum Färben von Fasern oder Textilien lediglich eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens mit den bisherigen Kapazitätsgrenzen und Einschränkungen. Schließlich sieht der Entwurf eine Ergänzung in Ziffer 10.23 dahingehend vor, dass die dort wie bislang bereits genannten Anlagen zur Veredelung nur dann der Genehmigungspflicht mit vereinfachtem Verfahren unterfallen, wenn sie nicht von Ziffer 10.10.1 erfasst werden.

2. Anlass des Referentenentwurfs: Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1785 zur Änderung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen

Anlass dieser beabsichtigten Änderungen sind Änderungen der zugrundeliegenden unionsrechtlichen Vorgaben, die mit den vorgelegten Entwürfen und insbesondere mit der neuen Ziffer 10.10.1 Anhang 1 4. BImSchV-Entwurf in nationales Recht umgesetzt werden sollen. Konkret geht es um die durch die Richtlinie (EU) 2024/ /1785 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.04.2024 erfolgten Änderungen der IE-Richtlinie (Referentenentwurf einer Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1785, S. 2).

Allerdings ist hinsichtlich der im Entwurf vorgesehenen Änderungen in Ziffer 10.10.1 Anhang 1 4. BImSchV zu unterscheiden: Nur die Aufnahme von Anlagen zur Veredelung von Textilfasern oder Textilien bei einer Kapazität von 10 Tonnen oder mehr pro Tag beruht auf einer Änderung der IE-Richtlinie, während der „Zusatz“ einschließlich der Aufstellung bestimmter Prozesse den BVT-Schlussfolgerungen für die Textilindustrie entstammt.

a) Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie n.F.: Aufnahme von Anlagen zur Veredelung von Textilfasern oder Textilien ab einer Verarbeitungskapazität von 10 Tonnen pro Tag

Die in der Begründung des Referentenentwurfs zentral in Bezug genommene Änderung der IE-Richtlinie betrifft lediglich einen Teil der für Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV vorgesehenen Änderungen. Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie erfasste nämlich in der bis zum 03.08.2024 gültigen Fassung – genau wie Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV in der derzeit gültigen Fassung – lediglich die Vorbehandlung (Waschen, Bleichen, Mercerisieren) oder Färben von Textilfasern oder Textilien mit einer Verarbeitungskapazität von mehr als 10 Tonnen pro Tag. Durch Buchst. h) Anhang I zur Richtlinie (EU) 2024/1785 erhielt diese Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie seine jetzige Fassung, die – wie Ziffer 10.10.1 S. 1 Anhang 4 4. BImSchV – neben der Vorbehandlung und dem Färben nunmehr die „Veredelung“ mit entsprechender Kapazität erfasst:

„6.2. Vorbehandlung (Waschen, Bleichen, Mercerisieren), Färben oder Veredelung von Textilfasern oder Textilien mit einer Verarbeitungskapazität von über 10 t pro Tag.“

Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie bezieht sich hingegen weder in der bisherigen noch in der jetzigen Fassung auf weitere, mit den ausdrücklich genannten Tätigkeiten – Vorbehandlung und Färben – im Zusammenhang stehende Tätigkeiten.

b) Anwendungsbereich der BVT-Schlussfolgerung für die Textilindustrie über Tätigkeiten gemäß Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie hinaus

Stattdessen ist dieser „ergänzende Zusatz“ den „BVT-Schlussfolgerungen“ für die Textilindustrie entnommen. Dabei handelt es sich um Teile der sogenannten „BVT-Merkblätter“. Beide gemeinsam konkretisieren die „besten verfügbaren Techniken“, die unionsrechtlich in der IE-Richtlinie vorgesehen sind und in gewisser Weise – wenn auch mit Unterschieden – als unionsrechtliche Entsprechung des deutschen Begriffs „Stand der Technik“ angesehen werden können (*Jarass*, BImSchG, 15. Auflage 2024, § 3 Rn. 129). Die besten verfügbaren Techniken stellen nach der Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 10 IE-Richtlinie den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden dar, der bestimmte Techniken als praktisch geeignet erscheinen lässt, als Grundlage für die Emissionsgrenzwerte und sonstige Genehmigungsauflagen zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern. Der so verstandene Begriff der besten verfügbaren Techniken wird dabei zunächst durch die sogenannten BVT-Merkblätter, einem aus dem in Art. 13 IE-Richtlinie vorgesehenen Informationsaustausch („Sevilla-Prozess“) hervorgegangenem Dokument, konkretisiert und standardisiert (*Thiel*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 99. EL September 2022, § 3 Rn. 113). Es wird für bestimmte Tätigkeiten erstellt und beschreibt insbesondere die angewandten Techniken, die derzeitigen Emissions- und Verbrauchswerte, die für die Festlegung der besten verfügbaren Techniken sowie der BVT-Schlussfolgerungen berücksichtigten Techniken sowie alle Zukunftstechniken, wobei den Kriterien in Anhang III besonders Rechnung getragen wird (Art. 3 Nr. 11 IE-Richtlinie). Die BVT-Schlussfolgerungen wiederum stellen Dokumente dar, die bestimmte Teile des unverbindlichen BVT-Merkblatts, unter anderem die Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken, ihre Beschreibung, Informationen zur Bewertung ihrer Anwendbarkeit und die mit ihnen assoziierte Emissionswerte, enthalten (Art. 3 Nr. 12 IE-Richtlinie). Zu ihrer Annahme werden nach Art. 13 Abs. 5 und 6 IE-Richtlinie Beschlüsse in einem bestimmten

Regelungsverfahren erlassen und öffentlich zugänglich gemacht, die – anders als die BVT-Merkblätter – als Durchführungsbeschlüsse im Sinne von Art. 291 AEUV für die Mitgliedstaaten in dem von der IE-Richtlinie vorgegebenen Umfang verbindlich sind (*Jarass, BImSchG*, 14. Auflage 2022, § 3 Rn. 134a; *Thiel*, in *Landmann/Rohmer, Umweltrecht*, 99. EL September 2022, § 3 BImSchG Rn. 116; *Schulte/Michalk*, in *Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht*, 65. Edition Stand 01.01.2022, § 3 BImSchG Rn. 112; *Kotulla, Bundes-Immissionsschutzgesetz*, 22. Lfg. September 2017, § 3 Rn. 118 ff., 124 ff.; s. auch die Begriffsbestimmungen in § 3 Abs. 6a, 6b BImSchG).

Für den Bereich der Textilindustrie hat die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2508 vom 09.12.2022 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken und des Rates über Industrieemissionen in Bezug auf die Textilindustrie (BVT-Schlussfolgerungen für die Textilindustrie) solche für die Mitgliedstaaten verbindlichen Konkretisierungen der „besten verfügbaren Techniken“ beschlossen. Diese enthalten dabei den in Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV aufgenommenen „Zusatz“, der jedoch noch auf die alte Fassung der Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie bezogen ist. Denn nach dem in Ziffer 1 festgelegten Anwendungsbereich gelten die BVT-Schlussfolgerungen unter anderem für die in Ziffer 6.2 (a.F.) genannten Tätigkeiten – Vorbehandlung und Färben ab entsprechender Verarbeitungskapazität. Daneben decken die Schlussfolgerungen aber auch

„folgende Tätigkeiten [ab], wenn sie unmittelbar mit in Anhang I Nummer 6.2 der Richtlinie 2010/75/EU genannten Tätigkeiten verbunden sind [...].“

wobei die anschließende Auflistung derjenigen in Ziffer 10.10.1 Anhang I zur 4. BImSchV-Entwurf entspricht. Der Anwendungsbereich der BVT-Schlussfolgerungen geht damit über die in Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie (a. F.) genannten Tätigkeiten hinaus, indem neben Vorbehandlung und Färben weitere unmittelbar damit verbundene Tätigkeiten erfasst wurden. Hintergrund ist, dass sich insoweit der Sevilla-Prozess von der IE-Richtlinie gelöst hat, indem in den „Informationsaustausch“ der Prozess der Textilproduktion umfassend einbezogen wurden, obwohl Ziffer 6.2 bereits nach der Vorgänger-Richtlinie – der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie deren Nachfolge-Richtlinie – lediglich die Vorbehandlung und das Färben ab 10 Tonnen oder mehr pro Tag erfasste. Der Informationsaustausch gemäß diesen Richtlinien sah aber noch nicht – wie heute Art. 13 Abs.

5 und 6 IE-Richtlinie – den Erlass (verbindlicher) Durchführungsbeschlüsse über die BVT-Schlussfolgerungen vor, sodass die zusätzliche Betrachtung weiterer, über den eigentlichen Anwendungsbereich der Richtlinien hinausgehenden Vorgängen zunächst tatsächlich nur einem Informationsaustausch diente. Mit Einführung der BVT-Merkblätter und vor allem der BVT-Schlussfolgerungen änderte sich dies jedoch. Obwohl bereits bei der Überarbeitung des BVT-Merkblatts auf diese Diskrepanz hingewiesen wurde, wurden diese weiteren Tätigkeiten weiterhin einbezogen und schließlich auch in den Anwendungsbereich der BVT-Schlussfolgerungen aufgenommen. Konkret wurde dabei der Anwendungsbereich der BVT-Schlussfolgerungen ausdrücklich über die von Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie erfassten Tätigkeiten hinaus auf bestimmte, „unmittelbar verbundene“ Tätigkeiten erweitert.

3. Keine „1:1-Umsetzung“ der unionsrechtlichen Vorgaben durch Ziffer 10.10.1 Anhang I zur 4. BlmSchV-Entwurf

Die in dem Referentenentwurf vorgeschlagene gemeinsame Umsetzung der Änderung von Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie und des Anwendungsbereichs der BVT-Schlussfolgerungen für die Textilindustrie in Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4 BlmSchV-Entwurf ist Ausgangspunkt für erhebliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Regelung. Ausweislich der vorgelegten Begründungen wird mit den Referentenentwürfen nämlich das Ziel verfolgt, die unionsrechtlichen Vorgaben „1:1“ umzusetzen (s. etwa die Erläuterungen im „fact sheet“, S. 1; s. auch Referentenentwurf einer Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1785, S. 3). Das gilt dabei nicht nur für das mit den vorgelegten Entwürfen insgesamt verfolgte Ziel, sondern gerade auch für die vorgesehene Änderung von Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BlmSchV. Diesbezüglich heißt es nämlich – auf S. 118 der Begründung zum Referentenentwurf der Mantelverordnung – Hervorhebung nicht i.O. – ausdrücklich:

„Die Änderung in der Nummer 10.10 dient der Umsetzung der geänderten Nummer 6.2 des Anhangs I zur Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen sowie der unionsrechtskonformen Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in Bezug auf die Textilindustrie (Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2508). Diese BVT-Schlussfolgerungen decken auch die in der Nummer 10.10.1 neu aufgeführten ergänzenden Tätigkeiten ab, wenn sie unmittelbar mit in Anhang I Nummer 6.2 der Richtlinie 2010/75/EU über

*Industrieemissionen genannten Tätigkeiten verbunden sind. Dies wird durch die Ergänzung sichergestellt und **dient der 1:1-Umsetzung europarechtlicher Vorgaben**. Die Aufnahme der Veredelung von Textilfasern in die Nummer 10.10.1 dient der Umsetzung der entsprechend geänderten Nummer 6.2 des Anhangs I zur Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen.“*

Obwohl dabei auf den ersten Blick und ihrem Wortlaut nach die unionsrechtlichen Vorgaben tatsächlich „1:1“ umgesetzt werden, führt die vorgeschlagene Regelung dazu, dass die Umsetzung in nationales Recht teilweise – und das offenbar unbeabsichtigt – über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgeht. Dies führt in der konkreten Ausgestaltung zu erheblichen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung. Daneben ergeben sich aus der wörtlichen Übernahme der aus verschiedenen unionsrechtlichen Vorgaben stammenden Formulierungen in Anhang 1 zur 4. BImSchV Unklarheiten hinsichtlich des konkreten Umfangs des neuen Genehmigungstatbestands, die die vorgeschlagene Regelung zusätzlich als nicht ausreichend bestimmt erscheinen lassen.

a) Begriff der „Veredelung“ in Ziffer 10.10.1 S. 1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf

Das betrifft zunächst die vorgeschlagene Aufnahme von Anlagen zur „Veredelung“ ab einer bestimmten Verarbeitungskapazität in Ziffer 10.10.1 S. 1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf.

aa) Unterschiedliche Begrifflichkeiten in der deutschen und englischen Fassung von Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie

Dem Wortlaut nach handelt es sich bei der Aufnahme von Anlagen zur „Veredelung“ zwar um eine „schlichte“ Übernahme der neuen Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie (s.o). Zieht man jedoch die englische Fassung der IE-Richtlinie und den Wortlaut der BVT-Schlussfolgerungen hinzu, wird bereits an dieser Stelle eine begriffliche und systematische Unstimmigkeit des Entwurfs deutlich. In der englischen Fassung der Richtlinie wird in der neuen Ziffer 6.2 nämlich ein Begriff verwendet, der im Deutschen nicht stets mit „Veredelung“ übersetzt worden ist. Stattdessen lautet diese Fassung:

„6.2. Pre-treatment (operations such as washing, bleaching, mercerisation), dyeing or finishing of textile fibres or textiles where the treatment capacity exceeds 10 tonnes per day.“

Dieser Begriff „finishing“ wird dabei zugleich in der englischen Fassung der BVT-Schlussfolgerungen für die Textilindustrie verwendet, dort allerdings als Entsprechung des deutschen Begriffs „Ausrüstung“. So wird „finishing“ in der Auflistung der „directly associated activities“ genannt, die über „pre-treatment“ und „dyeing“ hinaus zum Anwendungsbereich der BVT-Schlussfolgerungen zählen. In der deutschen Fassung wird „finishing“ an dieser Stelle hingegen nicht – wie in der deutschen Fassung der IE-Richtlinie – mit „Veredelung“, sondern mit „Ausrüstung“ übersetzt.

bb) Unklarheiten über die Reichweite des Begriffs „Veredelung“

Aus der Verwendung dieser unterschiedlichen Begrifflichkeiten für den englischen Begriff „finishing“ erwachsen bereits erste Unklarheiten, welche Tätigkeiten im Einzelnen als „Veredelung“ von Ziffer 10.10.1 S. 1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf erfasst sein sollen.

(1) Enges Begriffsverständnis im Sinne klassischer „Ausrüstungsprozesse“

Zunächst spricht einiges dafür, dass mit „Veredelung“/„finishing“ im Sinne von Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie – und darauf aufbauend in Ziffer 10.10.1 S. 1 Anhang 1 zur 4. BImSchV – lediglich solche Tätigkeiten gemeint sind, die man als „klassische Ausrüstungsprozesse“ bezeichnen kann, nicht hingegen in einem umfassenden Sinn Tätigkeiten der Textilveredelung, wie sie in Ziffer 10.23 Anhang 1 zur 4. BImSchV erfasst sind.

Die Begriffe „finishing“ und „Ausrüstung“ sind nämlich in den BVT-Schlussfolgerungen als

„[p]hysical and/or chemical treatment aiming at giving the textile materials end-use properties such as visual effects, handle characteristics, waterproofness or non-flammability“

bzw. als

„[p]hysikalische und/oder chemische Behandlung, die darauf abzielt, dem Textil Eigenschaften für den Endgebrauch zu verleihen, wie z. B. optische Effekte, Griffeneigenschaften, Wasserdichtigkeit oder Nichtentflammbarkeit“

definiert. Damit fallen unter den Begriff „finishing“/„Ausrüstung“ im Sinne der BVT-Schlussfolgerungen lediglich solche Tätigkeiten, die in der Textilindustrie der „klassischen“ Ausrüstung zugeordnet werden. Nicht erfasst sind hingegen Tätigkeiten wie Beschichten oder Sengen, die nach Ziffer 1.23 Anhang 1 zur 4. BImSchV zur Textilveredelung zählen. Denn diese Tätigkeiten werden in den BVT-Schlussfolgerungen gerade als eigenständige Tätigkeiten neben „finishing“/„Ausrüstung“ aufgezählt. Das wäre überflüssig, wenn „finishing“ bereits in einem weiten Sinn auch diese der Veredelung zuzuordnenden Prozesse umfassen würde.

Für ein solches engeres Verständnis von „finishing“ bzw. „Ausrüstung“ in den BVT-Schlussfolgerungen sprechen ferner die ihnen zugrundeliegenden (s.o.) BVT-Merkblätter („Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Textiles Industry“). Darin wird zwar einerseits – auf S. 13 – „finishing“ einem weiten Sinn für sämtliche Behandlungsmethoden einschließlich Vorbehandlung, Färben, Waschen und Trocknen verwendet:

„The main part of this chapter will describe those treatments that are broadly referred to as 'finishing processes' (i.e. pretreatment, dyeing, printing, finishing and coating, including washing and drying).“

Im unmittelbaren Anschluss – auf S. 14 – Hervorhebung nicht i.O. – wird jedoch bereits deutlich, dass dieses weite Begriffsverständnis nicht durchgehend verwendet wird, sondern „finishing processes“ in diesem weiten Sinn lediglich als Oberbegriff für sämtliche in den BVT-Merkblättern beschriebenen Tätigkeiten verwendet wird:

*„'Textile finishing' cannot be defined as a standard sequence of treatments, but rather is a combination of unit processes that can be applied within the production of a textile product, depending on the requirements of the final user. For this reason, **finishing treatments will be described (from Section 2.6 to Section 2.10.2)** as unit processes without considering the possible sequences in which they can be applied.“*

Die Abschnitte 2.6 bis 2.10.2 beschreiben dementsprechend – über die oben dargestellte Definition von „finishing“ in den BVT-Schlussfolgerungen hinaus – sämtliche Behandlungsvorgänge einschließlich der Vorbehandlung und des Färbens.

Demgegenüber ist „finishing“ im engeren Sinne beschränkt auf bestimmte Tätigkeiten, die in den BVT-Merkblättern als „functional finishing“ bezeichnet und in einem eigenen Abschnitt – Abschnitt 2.9 – beschrieben werden. Diese werden in Abschnitt 2.9.1 – auf S. 106 – in Übereinstimmung mit der oben angeführten Definition von „finishing“ im Sinne von „Ausrüstung“ folgt definiert:

„The term 'finishing' covers all those treatments that serve to impart to the textile the desired end-use properties. These can include properties relating to visual effect, handle and special characteristics such as waterproofing and non-flammability.„

Finishing may involve mechanical/physical and chemical treatments. Moreover, among chemical treatments, one can further distinguish between treatments that involve a chemical reaction of the finishing agent with the fibre and chemical treatments where this is not necessary (e.g. softening treatments).“

„Finishing“ in diesem engeren Sinne umfasst daher auch in den BVT-Schlussfolgerungen nicht sämtliche Vorgänge, die zugleich dem weitergehenden Begriff der Veredelung zuzuordnen sind. Besonders deutlich wird dies anhand des Inhaltsverzeichnisses des BVT-Merkblattes, in dem diverse Prozesse, die zwar der Veredelung im umfassenden Sinn, nicht aber der Ausrüstung zuzuordnen sind, in eigenständigen Abschnitten neben „Ausrüstung“/„finishing (functional finishing)“ in Abschnitt 2.9 aufgeführt sowie später im BVT-Merkblatt selbst als eigenständige Vorgänge beschrieben werden. Das betrifft die Vorgänge „Vorbehandeln“/„pretreatment“ in Abschnitt 2.6 einschließlich „Sengen“/„singeing“ als Vorgang der Vorbehandlung in Unterabschnitt 2.6.1.1.1, „Färben“/„dyeing“ in Abschnitt 2.7, „Drucken“/„printing“ in Abschnitt 2.8, Beschichten und Laminieren/„coating and laminating“ in Abschnitt 2.10, „Waschen“/„washing“ in Abschnitt 2.11 sowie Trocknen/„drying“ in Abschnitt 2.12. Diese Unterscheidung belegt, dass „Ausrüstung“ bzw. „finshing“ im engeren Sinne, d. h. „functional finishing“ die übrigen Vorgänge gerade nicht erfasst.

Dieses Verständnis deckt sich zugleich mit demjenigen, das sich in der Textilindustrie bereits unabhängig von den BVT-Merkblättern und BVT-Schlussfolgerungen entwickelt hatte. "Veredelung" wird nämlich in der Textilindustrie üblicherweise als weit gefasster Oberbegriff verwendet, wie etwa bei *Rouette* – im Lexikon für Textilveredelung, S. 2178 f. – zu diesem Stichwort deutlich wird:

"Textilveredlung, bezweckt die Herstellung eines verkaufsfertig ansprechenden Textils, das Ansprüche an spez. Gebrauchstüchtigkeit erfüllen soll. Hierzu zählen alle Vorgänge, welche einer Werterhaltung bzw. Wertsteigerung des Textilmaterials dienen.

Textilveredlung umfasst:

- *Färben,*
- *Drucken,*
- *Hochveredlung,*
- *Ausrüstung,*
- *Appretur,*
- *Beschichten.*

Grenzgebiete: spinn- und webtechnische Vorbereitung [...]. Ein entsprechend umfassender Begriff wie „Textilveredlung“ ist nur im deutschen Sprachraum üblich; andere Sprachen differenzieren im Sinne der obigen Aufzählung. [...]

"Ausrüstung" wird dementsprechend als ein Vorgang des umfassenderen Begriffs "Veredelung" angesehen, bei dem – anders als beim Färben oder Drucken – keine Farbgebung erreicht, sondern dem Textil darüberhinausgehende Eigenschaften verliehen werden (*Rouette*, Lexikon für Textilveredelung, S.154) - genau wie die Definition "finishing (functional finishing)" in den BVT-Merkblättern und BVT-Schlussfolgerungen.

Die Aufnahme von „finishing“/„Veredelung“ in Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie n.F. muss dabei im Zusammenhang mit den BVT-Schlussfolgerungen und -Merkblättern so verstanden werden, dass allein Tätigkeiten des „finishing“ im Sinne dieses engeren Verständnisses, d.h. Tätigkeiten der „Ausrüstung“, in Anhang I IE-Richtlinie aufgenommen werden sollten. Dafür spricht zunächst, dass die Ergänzung „finishing“ – verstanden als „finishing“ im weiten Sinne und als Oberbegriff für sämtliche Behandlungsvorgänge – ansonsten zugleich Vorbehandlung und Färben erfassen würde, die jedoch in Ziffer 6.2 bereits als eigenständig aufgeführt sind. Nur durch ein enges Verständnis im Sinne von „finishing“ als „Ausrüstung“ verbleibt ein eigenständiger Gehalt dieser Tätigkeiten. Hinzu kommt die Entstehungsgeschichte von Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie n.F. Nicht nur wurde die Änderung von Ziffer 6.2 nach Erlass der BVT-Schlussfolgerungen, die ihrerseits

auf den BVT-Merkblättern und ihrem (engen) Begriffsverständnis aufbauen, vorgenommen. Vielmehr ist die Kommission bei der Erweiterung in Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie selbst davon ausgegangen, dass ein Großteil derjenigen Anlagen, die hiervon erfasst sein würden, bereits als mit Anlagen zum Färben und zur Vorbehandlung „unmittelbar verbundene“ Tätigkeiten den BVT-Merkblättern und -schlussfolgerungen unterfielen (zum Hintergrund s. bereits oben). Die Erweiterung in Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie diente also offenbar der teilweisen „Anpassung“ des Anhangs I IE-Richtlinie an den erweiterten Anwendungsbereich der BVT-Schlussfolgerungen. Obwohl Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie n. F. „finishing“ gerade nicht nur bei einer „unmittelbaren Verbindung“, sondern als eigene Tätigkeit neben Vorbehandlung und Färben aufführt, lässt diese Entstehungsgeschichte den Schluss zu, dass „finishing“ im Sinne von Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie lediglich diejenigen Tätigkeiten erfasst, die - bei einer „unmittelbaren Verbindung mit 6.2-Tätigkeiten - bereits den BVT-Schlussfolgerungen unterfielen. Das sind aber gerade nur die Tätigkeiten der Ausrüstung/„finishing“ im Sinne des „functional finishing“ (s.o.), nicht aber in einem umfassenden Sinn sämtliche Prozesse der „Veredelung“.

Obwohl in der deutschen Fassung anstelle von „Ausrüstung“ der Begriff „Veredelung“ verwendet wird, ist Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie n.F. ausgehend von dieser Entstehungsgeschichte und seinem systematischen Zusammenhang mit den BVT-Schlussfolgerungen und -Merkblättern im Sinne von „Ausrüstung“ auszulegen.

Vor diesem Hintergrund spricht zugleich einiges dafür, dass Ziffer 10.10.1 S. 1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf trotz der Verwendung des Begriffs „Veredelung“ ebenfalls lediglich diejenigen Prozesse der „Ausrüstung“ erfassen soll, die in den BVT-Merkblättern und -schlussfolgerungen als „finishing“ im engeren Sinne beschrieben und definiert werden, nicht aber sämtliche „Veredelungsprozesse“ entsprechend Ziffer 10.23 dieses Anhangs (s. dazu sogleich). Denn die Änderung von Ziffer 10.10.1 dient gerade dazu, die unionsrechtlichen Vorgaben in Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie „1:1“ umzusetzen.

(2) Umfassendes Verständnis im Sinne jeglicher Veredelungsprozesse

Eindeutig ist dieses enge Verständnis von Ziffer 10.10.1 S. 1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf aber nicht, sondern es sprechen vor allem systematische Gesichtspunkte für ein

deutlich weiteres Verständnis, das im Einklang mit den in Ziffer 10.23 Anhang 1 zur 4. BImSchV erfassten Prozessen der „Textilveredelung“ stehen würde.

Im deutschen Immissionsschutzrecht wird „Veredelung“ nämlich bislang sehr viel weitgehender verwendet, indem in Ziffer 10.23 Anhang 1 zur 4. BImSchV Anlagen zur Textilveredelung durch bestimmte Tätigkeiten einem Genehmigungsbedürfnis unterstellt werden. Die im einzelnen aufgeführten Prozesse umfassen dabei – wie z. B. das Sengen und Beschichten – Vorgänge, die in dem oben dargelegten unionsrechtlichen Verständnis gerade nicht unter „finishing“ im Sinne der BVT-Merkblätter, -schlussfolgerungen und Ziffer 6.2 Anhang 1 IE-Richtlinie n.F. fallen. Hinzu kommt, dass die Aufzählung in Ziffer 10.23 offenbar nicht einmal sämtliche Prozesse der Veredelung umfasst, sondern hiervon lediglich einzelne herausgreift und ab einer bestimmten Kapazität für genehmigungspflichtig erklärt. Würde es sich nämlich um eine Definition derjenigen Prozesse handeln, die unter dem Begriff „Textilveredelung“ zusammengefasst sind, hätte sich anstelle der Formulierung „Textilveredelung durch [...]“ ein in Klammern gesetzter Zusatz wie etwa die Definition von Vorbehandlung als „Waschen, Bleichen, Mercerisieren“ in Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV angeboten.

„Veredelung“ in Ziffer 10.10.1 S. 1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf könnte daher anstelle des oben dargelegten unionsrechtlichen Verständnisses auch in einem umfassenden Sinn sämtliche Prozesse der Textilveredelung einschließlich der in Ziffer 10.23 ausdrücklich genannten Vorgänge erfassen. Dafür würde vor allem der systematische Gesichtspunkt sprechen, dass derselbe Begriff – „Textilveredelung“ – ansonsten in derselben Rechtsverordnung ohne ausdrückliche Kennzeichnung unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden müsste. Hinzu kommt, dass die Auflistung der zusätzlich erfassten „Anlagenteile“ in S. 2 unter anderem die „Ausrüstung“ nennt. Wird bereits „Veredelung“ in S. 1 im Sinne von „Ausrüstung“ verstanden, bliebe völlig unklar, welche Prozesse dann als „Ausrüstung“ im Sinne von S. 1 gelten sollten. Allerdings ist auch dies wiederum nicht eindeutig: S. 2 bezieht sich nämlich ausdrücklich nur auf Anlagen zur Vorbehandlung und zum Färben, weil die BVT-Merkblätter und BVT-Schlussfolgerungen diese Formulierung bereits vor der Erweiterung von Ziffer 6.2 Anhang 1 IE-Richtlinie enthielten. Anlagen zur „Veredelung“ werden von S. 2 hingegen nicht in Bezug genommen.

cc) Folge: Zweifel an der Rechtmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung

Die vorstehenden Ausführungen lassen bereits erkennen, dass die derzeit im Entwurf vorgeschlagene Regelung deutlichen Mängeln unterliegt. Das betrifft nicht nur Zweifel an der erforderlichen Bestimmtheit, sondern zusätzlich wird – sofern die Regelung „Veredelung“ im umfassenden Sinn meinen sollte – die angestrebte „1:1-Umsetzung“ vereitelt. Die vorgeschlagene Regelung wäre bei diesem weiten Verständnis vielmehr rechtswidrig.

(1) Unbestimmtheit der vorgeschlagenen Regelung

Die Regelung in Ziffer 10.10.1 S. 1 Anhang 1 zur 4. BImSchV entspricht in der derzeitigen Fassung des Entwurfs nicht dem verfassungsrechtlich begründeten Bestimmtheitsgebot. Dieses Element des Rechtsstaatsprinzips in Art. 20 Abs. 3 GG verlangt vom Gesetzgeber derart abgefasste Gesetze, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können, wobei sich die konkreten Anforderungen nach der jeweiligen der Eigenart des Regelungsgegenstands, dem Zweck der betroffenen Norm und etwaiger Grundrechtsbetroffenheit abhängen (st. Rechtsprechung, s. BVerfG, B. v. 17.07.2003 - 2 BvL 1/99, 2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99, 2 BvL 1/01 - juris, Rn. 172). Das gilt dabei nicht nur für Gesetze im formellen Sinn, sondern für die „Gesamtheit aller Rechtsvorschriften“ und damit auch für Rechtsverordnungen (*Rux*, in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 59. Edition Stand 15.09.2024, Art. 20 Rn. 182). Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund müssen sich die Genehmigungstatbestände in Anhang 1 zur 4. BImSchV in besonderer Weise am Bestimmtheitsgrundsatz messen lassen, weil sie es sind, die die Genehmigungsbedürftigkeit und die Art des Genehmigungsverfahrens für immissionsschutzrechtliche Anlagen maßgeblich bestimmen (s.o.). Insbesondere sind in Folge der Nennung in Anhang 1 alle Anlagetypen genehmigungspflichtig, die sich den dort genannten „Anlagetypen“ ihrem Betriebszweck und ihrer technischen Natur nach zuordnen lassen (*Franzius*, in Appel/Saurer/Ohms, BImSchG, 2021, § 4 BImSchG Rn. 26; *Feldhaus*, Bundesimmissionsschutzrecht, 72. Update August 2024, § 4 Rn. 90 f.). Anhang 1 zur 4. BImSchV kommt vor diesem Hintergrund die Funktion zu, diese Anlagetypen ihrem Betriebszweck nach und anhand objektiver Betriebsmerkmale wie unter anderem der Verwendung bestimmter Einsatzstoffe und Produktionsverfahren so konkret zu bestimmen, dass diese Zuordnung ermöglicht wird.

Diesen Anforderungen genügt die vorgeschlagene Regelung angesichts der oben dargelegten Unklarheiten über die Reichweite des Genehmigungstatbestandes für "Anlagen zur Veredelung von Fasern oder Textilien" nicht, weil sie den Anlagentyp, der einer Genehmigungspflicht unterworfen werden soll, nicht ausreichend anhand seines Betriebszwecks, der erfassten Vorgänge und technischen Natur nach festlegt.

(2) Teilweise Rechtswidrigkeit im Falle eines weiten Verständnisses von „Veredelung“

Weiterhin würde sich die vorgeschlagene Regelung zusätzlich dann als (teilweise) rechtswidrig erweisen, wenn mit „Veredelung“ tatsächlich jegliche Veredelungsprozesse erfasst werden sollten, obwohl Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie bei zutreffendem Verständnis unter Heranziehung der Entstehungsgeschichte und des Zusammenhangs mit den BVT-Merkblättern und -Schlussfolgerungen lediglich Tätigkeiten des "finishing" bzw. der "Ausrüstung" erfasst. In diesem Fall würde Ziffer 10.10.1 S. 1 nämlich über die Vorgaben der neuen Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie hinausgehen. Dabei bestehen bereits Zweifel, ob dies – obwohl eine solche überschießende Umsetzung einem nationalen Gesetz- oder Verordnungsgeber grundsätzlich möglich ist – in der hier unbewusst vorgenommenen Weise zulässig wäre. Zusätzlich wäre die vorgeschlagene Regelung jedenfalls deshalb teilweise rechtswidrig, weil dadurch in diesem konkreten Fall Anlagen als „IE-Anlagen“ gekennzeichnet würden, obwohl sie nicht von Art. 10 in Verbindung mit Anhang 1 IE-Richtlinie erfasst werden.

(a) Zweifel am grundsätzlichen Spielraum bei der Umsetzung von Richtlinien der IE-Richtlinie

Die vorgeschlagene, bei einem weiten Verständnis über Ziffer 6.2 Anhang I IE-Anlagen hinausgehende Regelung unterliegt bereits vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Zulässigkeit einer überschießenden Umsetzung Bedenken.

Im Grundsatz steht es den Mitgliedstaaten zwar frei, in ihrem nationalen Recht über die Richtlinienvorgaben hinauszugehen. Richtlinien sind nach Art. 288 Abs. 3 AUEV für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen ihnen jedoch Wahl von Form und Mittel. Die Mitgliedstaaten sind daher dazu

verpflichtet, bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist ihr jeweiliges nationales Recht so zu gestalten, dass es im Ergebnis dem in der Richtlinie vorgesehenen Rechtszustand entspricht (s. etwa *Nettesheim*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 83. EL Juli 2024, Art. 288 AEUV Rn. 114 ff.). Sofern die jeweilige Richtlinie es nicht unterbindet und ihren Vorgaben nicht widersprochen wird, ist es den Mitgliedstaaten dabei nicht untersagt, über die unionsrechtlichen Vorgaben hinauszugehen. So können sie zum einen – sofern unionsrechtlich keine „Vollharmonisierung“ angestrebt wird – in der Sache über die Richtlinienvorgaben hinausgehen und strengere Vorschriften erlassen. So hat das Bundesverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bereits entschieden, dass die IE-Richtlinie es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, strengere Schutzvorschriften und Genehmigungsanforderungen für die von der Richtlinie erfassten Sachverhalte zu erlassen (BVerwG, B. v. 24.08.2023 - 7 B 5/23 - juris, Rn. 11; EuGH, Urt. v. 22.06.2000 - C-318/98 - juris, Rn. 46). Art. 14 Abs. 4 IE-Richtlinie bestimmt zudem ausdrücklich, dass die zuständige Behörde strengere Genehmigungsauflagen vorgeben kann, als sie mit der Verwendung der in den BVT-Schlussfolgerungen beschriebenen besten verfügbaren Techniken einzuhalten sind, und die Mitgliedstaaten hierfür Regeln festlegen können. Zugleich sind solche „verstärkten Schutzmaßnahmen“ in Erwägungsgrund 10 zur IE-Richtlinie mit Verweis auf Art. 193 AEUV erwähnt.

Hier liegt es jedoch anders, da die vorgeschlagene Neufassung des Genehmigungstatbestands nicht als materielle „Schutzmaßnahme“ über die inhaltlichen Vorgaben der Richtlinie hinausgeht, indem etwa strengere Anforderungen für die erfassten Anlagen vorgegeben würden. Stattdessen betrifft sie – jedenfalls sofern mit „Veredelung“ in Anhang 1 zur 4. BImSchV Prozesse über „finishing/“Ausrüstung“ hinaus erfasst sind – den Anwendungsbereich der IE-Richtlinie, über den in der Folge hinausgegangen wird. Der Umstand, dass die IE-Richtlinie keine strenge Vollharmonisierung vorgibt, hilft insoweit nicht weiter, da die mit der Harmonisierung verbundenen Vorhaben sich gerade nur auf ihren Anwendungsbereich beziehen können (Kuhn, EuR 2015, 216, 219 f.). Eine solches Vorgehen, bei dem die von der Richtlinie vorgegebenen Regelungen auf Sachverhalte erstreckt werden, kann zwar neben den oben beschriebenen „verstärkten Schutzmaßnahmen“ grundsätzlich zulässig sein (sogenannte „überschießende Umsetzung“ von Richtlinien, s. etwa *Nettesheim*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 83. EL Juli 2024, Art. 288 AEUV Rn. 131; Kuhn, EuR 2015, 216, 216 ff.). Voraussetzung ist aber, dass damit den Richtlinienvorgaben nicht widersprochen wird (*Nettesheim*,

in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 83. EL Juli 2024, Art. 288 AEUV Rn. 131). Das kann etwa bei Richtlinien angenommen werden, die es den Mitgliedstaaten ausdrücklich offenstellen, den Richtlinienvorgaben entsprechende Vorschriften auch für Sachverhalte beizubehalten oder zu erlassen, die nicht dem Anwendungsbereich der jeweiligen Richtlinie unterfallen. So heißt es etwa in Erwägungsgrund 13 zur Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011 über die Rechte der Verbraucher ausdrücklich:

“Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit dem Unionsrecht weiterhin befugt sein, diese Richtlinie auf Bereiche anzuwenden, die nicht in deren Anwendungsbereich fallen. Die Mitgliedstaaten können daher den Bestimmungen oder einigen Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechende nationale Rechtsvorschriften für Verträge, die nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen, beibehalten oder einführen.”

Anders liegt es hingegen bei der IE-Richtlinie. Weder in der Richtlinie selbst noch in den Erwägungsgründen findet sich eine ähnliche Bestimmung. Selbst wenn man vor dem Hintergrund des mit Verbraucherrecht generell verfolgtem Schutzzweck den gerade dargelegten Erwägungsgrund als lediglich deklaratorisch ansehen wollte (s. Kuhn, EuR 2015, 216, 220), kann man eine solche überschießende Umsetzung nicht ohne weiteres auch für die IE-Richtlinie für zulässig halten. Erwägungsgrund 3 S. 3 zur IE-Richtlinie steht dem nämlich entgegen, indem das in der Richtlinie vorgesehene “integrierte Konzept” für die Vermeidung und Verminderung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, für die Abfallwirtschaft, für Energieeffizienz und für die Verhütung von Unfällen ausdrücklich dazu beitragen wird,

“durch die Angleichung der Umweltbilanzanforderungen an Industrieanlagen in der Union gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.”

Demgegenüber soll die Verbraucherrechte-Richtlinie offenbar gerade keine gleichen Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Union sicherstellen, zumal nach Erwägungsgrund 4 neben dem Binnenmarkt und hohen Verbraucherschutzniveau lediglich die “Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen” sichergestellt werden soll.

Diesem zumindest auch verfolgten Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen würde es zuwiderlaufen, wenn ein Mitgliedstaat bestimmte Anlagen einer Genehmigungspflicht im förmlichen Verfahren und mit Öffentlichkeitsbeteiligung sowie den materiellen

Anforderungen der IE-Richtlinie unterstellt, während dies in anderen Mitgliedstaaten gegebenenfalls nicht vorgesehen ist. Im Gegenteil wären die hiervon betroffenen Textilunternehmen deutlichen Nachteilen gegenüber ihren Wettbewerbern in anderen Mitgliedstaaten ausgesetzt. Denn durch eine nationale Regelung, die über den eigentlichen Anwendungsbereich hinaus bestimmte Anlagen bzw. Anlagenteile als "IE-Anlage" einem Genehmigungsbedürfnis im regulären Verfahren unterwirft, werden nicht nur die ursprüngliche Errichtung und der Betrieb der erfassten Anlagen einem umfangreichen Verfahrensvorbehalt unterstellt. Darüber hinaus wird vor allem für Änderungen dieser Anlagen – durch ein entsprechendes Änderungsgenehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung – sehr hoher Aufwand begründet, der zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber Textilunternehmen in anderen EU-Mitgliedstaaten, die Änderungen ihrer Anlagen ohne derartige Verfahrensanforderungen oder mit deutlich geringeren Anforderungen vornehmen können.

Eine solche überschießende Umsetzung lässt sich dabei auch sonst nicht rechtfertigen. So wurde zwar in der obergerichtlichen Rechtsprechung bereits eine "weitergehende Genehmigungspflicht" als in der IE-Richtlinie vorgegeben für zulässig gehalten (OVG Saarlouis, B. v. 18.04.2024 - 2 A 214/22 - juris, Rn. 26; OVG Koblenz, Urt. v. 28.08.2019 - 8 A 10060/19 - juris, Rn. 41). Dies beruhte aber auf dem unionsrechtlichen und nationalen "Anlagenbegriff" und die Frage, ob mehrere der IE-Anlage unterfallende Anlagenteile als eine Anlage anzusehen seien, für deren Genehmigung dann nur eine Gebühr erhoben werden dürfte (OVG Saarlouis) bzw. der Frage, ob die Kapazität von Teilanlagen gemeinsam zu betrachten sei (OVG Koblenz). Beide Gesichtspunkte greifen hier nicht ein, zumal mit der vorgeschlagenen Regelung hier – anders als in dem vom Oberverwaltungsgericht Koblenz entschiedenen Fall – gerade eine "1:1-Umsetzung" anstrebt.

Hinzu kommt, dass bei der Frage einer Genehmigungspflicht und entsprechenden Verfahrensart kein Bedürfnis besteht, über den Anwendungsbereich der IE-Richtlinie hinaus zu gehen. Überschießende Umsetzungen werden nämlich häufig dann angewendet, wenn bereits nationale Vorschriften bereits vor der eigentlichen Umsetzung über die Richtlinienvorgaben hinausgingen und aus dann beibehalten werden oder eine auf den Anwendungsbereich beschränkte Umsetzung zu Wertungswidersprüchen und Systembrüchen mit sonstigem nationalen Recht führen würde. Das ist hier nicht erkennbar. Im Gegenteil: Anhang 1 zur 4. BlmSchV konkretisiert vielmehr den Kreis der genehmigungsbedürftigen Anlagen, die in besonderem Maße geeignet sind, schädliche

Umwelteinwirkungen hervorzurufen (s.o.). Das ist aber gerade nicht bei allen Verfahren der Fall, die unter "Veredelung" im weiten Sinn fallen würden, wie auch durch die Wertung in Ziffer 10.23 bestätigt wird, in der gerade nur manche Prozesse einer Genehmigungspflicht – und zwar lediglich im vereinfachten Genehmigungsverfahren – unterstellt werden. Als für die Umwelt relevant werden die in der E-PRTRV 166/2006/EG (ab 2028 E-Portal-V 2024/1244/EU) angegebenen Schadstoffe mit den im Anhang I ibid. genannten Schwellen erachtet. Die wegen ihrer Emissionsrelevanz genehmigungsbedürftigen Anlagen zur Veredelung (Ziffer 10.23 der 4. BImSchV) melden die Emissionen alle 4 Jahre ins Online-Portal „BUBE“. Diese Schwellenwerte werden schon bei den genehmigungsbedürftigen Anlagen bei weitem nicht erreicht, die weiteren im bestehenden Ergänzungstext (s. Seite 5) genannten Verfahren(-sschritte) sind bezüglich Emissionen noch weniger relevant.

(b) Spielraum im konkreten Fall

Dessen ungeachtet wäre Ziffer 10.10.1 S. 1 in der derzeitigen Fassung jedenfalls dann und in dem Umfang rechtswidrig, wenn und soweit als Anlagen zur "Veredelung" nicht nur Vorgänge der Ausrüstung gemeint sein sollten, die Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie an sich nur erfasst. Hierbei würde es sich nämlich nicht nur um eine überschießende Umsetzung im obigen Sinne handeln. Stattdessen sind Anlagen der Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf insgesamt in Spalte 3 mit dem Buchstaben "E" als IE-Anlage gekennzeichnet. Diese Kennzeichnung ist jedoch nach § 3 4. BImSchV sowie § 4 Abs. 1 S. 3 BImSchG Anlagen "nach Art. 10 in Verbindung mit Anhang I" IE-Richtlinie vorbehalten (s. dazu bereits oben). Art. 10 IE-Richtlinie sieht dementsprechend ausdrücklich vor, dass Kapitel II der IE-Richtlinie für

"die Tätigkeiten [gilt], die in Anhang I aufgelistet sind und bei denen gegebenenfalls die in dem genannten Anhang festgelegten Kapazitätsschwellen erreicht werden."

Dabei muss die Kennzeichnung Art. 10 IE-Richtlinie und den in Anhang I aufgezählten Tätigkeiten entsprechen, weil – wie *Hansmann/Röckinghausen* - in Landmann/Rohmer, Umweltrecht 104. EL September 2024, § 3 4. BImSchV Rn. 1 - ausführen, der Kennzeichnung

„keine normative Kraft im Sinne einer Richtigkeitsgewähr zu[kommt]. Sollte die Kennzeichnung durch den Verordnungsgeber nicht vollständig mit den Vorgaben des Anhangs I der Industrieemissions-Richtline übereinstimmen, ist die Verordnung insoweit rechtswidrig und unwirksam.“

So läge es für die Kennzeichnung als IE-Anlage in Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf, sofern man „Anlagen zur Veredelung“ über der „Ausrüstung“ zuzuordnenden Prozessen hinaus in einem umfassenden Sinn versteht. Denn dann geht die Kennzeichnung über die von Art. 10 in Verbindung mit Anhang I IE-Richtlinie erfassten Tätigkeiten hinaus, weil diese – wie oben gezeigt – bei zutreffender Auslegung und trotz des deutschen Wortlauts eben nicht als umfassende „Veredelung“, sondern als „Ausrüstung“ zu verstehen ist.

b) „ergänzender Zusatz“ in Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf

Ähnliches gilt für den Zusatz in Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf. Auch diesbezüglich ergeben sich – trotz der scheinbaren „1:1-Umsetzung“ der unionsrechtlichen Vorgaben aus den BVT-Schlussfolgerungen – Unklarheiten über den konkreten Umfang der Genehmigungspflicht in Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf. Auch insoweit kommen verschiedene Auslegungen in Betracht, ohne dass die erfassten Anlagen eindeutig bestimmt werden könnten. Unabhängig von den daraus erwachsenen Zweifeln an der Bestimmtheit entspricht die vorgeschlagene Regelung in S. 2 nicht Anhang I IE-Richtlinie, weil damit erneut Anlagen zu „IE-Anlagen“ erklärt würden, die lediglich in den BVT-Schlussfolgerungen, nicht aber Art. 10 in Verbindung mit Anhang I IE-Richtlinie unterfallen.

aa) Genehmigungspflicht für genannte Tätigkeiten ausschließlich in unmittelbarem Zusammenhang mit Anlagen zur Vorbehandlung und Färben

Zunächst kommt ein Verständnis von Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 4. BImSchV in Betracht, bei dem die Genehmigungspflicht lediglich auf bestimmte Anlagenteile erweitert wird. Sie würde dann solche Anlagen betreffen, in denen die ausdrücklich genannten Tätigkeiten ausgeführt werden, allerdings nur dann, wenn diese einen unmittelbar verbundenen Anlageteil der Anlage zum Vorbehandeln oder Färben darstellen.

Für ein solches, auf die technische Eigenschaft als „Anlagenteil“ abstellendes Verständnis spricht vor allem der Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung, der die Genehmigungspflicht ausdrücklich auf die „folgenden Anlagenteile“ erstreckt, „wenn sie unmittelbar mit der Anlage zur Vorbehandlung oder zum Färben verbunden sind“. Ergänzend könnte die Begriffsbestimmung der „Anlage“ in Art. 3 Nr. 3 IE-Richtlinie zur Bestimmung der geforderten „unmittelbaren Verbindung“ herangezogen werden. Nach dieser Vorschrift ist unter einer „Anlage“ im Sinne der IE-Richtlinie nämlich eine ortsfeste technische Einheit zu verstehen,

in der eine oder mehrere der in Anhang I, in Anhang Ia oder in Anhang VII Teil 1 genannten Tätigkeiten sowie andere unmittelbar damit verbundene Tätigkeiten am selben Standort durchgeführt werden, die mit den in den genannten Anhängen aufgeführten Tätigkeiten in einem technischen Zusammenhang stehen und die Auswirkungen auf die Emissionen und die Umweltverschmutzung haben können.

bb) Eigenständige Genehmigungspflicht für ergänzende Tätigkeiten unabhängig von einer Anlage zum Vorbehandeln oder zum Färben

Eindeutig ist dieses Verständnis aber nicht. Denn es bleibt unklar, wie sich die Erweiterung der Genehmigungspflicht in Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV zum allgemeinen Umfang der Genehmigungspflicht verhält. In der 4. BImSchV wird nämlich neben den genehmigungspflichtigen Anlagentypen und der jeweiligen Verfahrensart zugleich für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen der Umfang der Genehmigungspflicht festgelegt. Ausgangspunkt hierfür ist zunächst der Anlagenbegriff des Bundes-Immissions- schutzgesetzes. Dieser ist in § 3 Abs. 5 BImSchG bestimmt als Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen (Nr. 1), Maschinen, Geräte und sonstige ortsvoränderliche technische Einrichtungen sowie Fahrzeuge, soweit sie nicht § 38 BImSchG unterliegen (Nr. 2) und Grundstücke, auf denen Stoffe gelagert oder abgelagert oder Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können, ausgenommen öffentliche Verkehrswege (Nr. 3). Dieser Begriffsbestimmung kann dabei bereits entnommen werden, dass einzelne „Anlagen“, wie etwa eine Maschine, zugleich einen bloßen Teil einer Betriebsstätte als umfassenderen „Anlage“ darstellen können (Hansmann/Röckinghausen, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 105. EL September 2024, § 1 4. BImSchV Rn. 4). Die

4. BImSchV verwendet darauf aufbauend keinen einheitlichen Anlagenbegriff, sondern unterstellt zum Teil einzelne Maschinen als "Anlage" der Genehmigungspflicht, zum Teil aber auch umfassendere Betriebsstätten und Anlagenkomplexe, die sich aus solchen einzelnen Anlagen zusammensetzt (*Hansmann/Röckinghausen*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 105. EL September 2024, § 1 4. BImSchV Rn. 5). Dabei legt die 4. BImSchV zugleich den jeweiligen Umfang der genehmigungsbedürftigen Anlage fest (*Schmidt-Kötters*, in Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 72. Edition Stand 01.01.2024, § 4 BImSchG Rn. 78 ff.). Nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 4. BImSchV erstreckt sich das Genehmigungserfordernis nämlich zunächst auf alle vorgesehenen Anlagenteile und Verfahrensschritte, die zum Betrieb notwendig sind. Das ist der sogenannte "Kernbestand" bzw. die "Haupteinrichtung" der Anlage (*Jarass*, BImSchG, 15. Auflage 2024, § 4 Rn. 62). Darunter werden all diejenigen technischen Einrichtungen gefasst, die zur Erreichung des jeweiligen Betriebszwecks gemäß der Festlegung im Anhang erforderlich sind und in denen der so bestimmte eigentliche Betriebsvorgang stattfindet (*Franzius*, in Appel/Saurer/Ohms, BImSchG, 2021, § 4 Rn. 78 f.; *Ludwig*, in Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, 72. Update August 2024, § 1 4. BImSchV Rn. 33). Nach Nr. 2 umfasst das Genehmigungserfordernis aber darüber hinaus auch sogenannte "Nebeneinrichtungen", die mit den Anlagenteilen und Verfahrensschritten nach Nr. 1 in einem räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang stehen und die von Bedeutung sein können für das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen, die Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen oder das Entstehen sonstiger Gefahren, erheblicher Nachteile oder erheblicher Belastungen. Damit werden solche Anlagenteile und Verfahrensschritte erfasst, die im Gegensatz zur Haupteinrichtung zur Erfüllung des eigentlichen Anlagenzwecks nicht zwingend erforderlich sind, aber auf diese Haupteinrichtung ausgerichtet sind und dabei eine untergeordnete, dienende Rolle einnehmen (*Jarass*, BImSchG, 15. Auflage 1014, § 4 Rn. 68 f. m.w.N.). Das können unter anderem nachgeordnete Verfahrensschritte des eigentlichen, den Kernbestand darstellenden Betriebszwecks sein, wenn sie nach Größe und Umfang diese dienende Funktion nicht überschreitet (*Feldhaus/Schenk*, in Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, 72. Update August 2024, § 4 BImSchG Rn. 111).

Vor diesem Hintergrund wirft die vorgeschlagene Regelung in Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV erhebliche systematische Schwierigkeiten auf. Denn bei Anlagen zur Textilveredelung wurden die bisherigen Genehmigungstatbestände eher in Sinne eines engeren Anlagenbegriffs dahingehend ausgelegt, dass allein die in Ziffer 10.23 und 10.10.1 genannten Vorgänge bzw. diejenigen Maschinen, die für diese Vorgänge

eingesetzt werden, die jeweilige "Anlage" ausmachen. So hat sich seit der Einführung des Genehmigungserfordernisses für "Anlagen zur Textilveredelung" in Ziffer 10.23 im Jahr 1991 die Auffassung und entsprechende Verwaltungspraxis durchgesetzt, nach der der Anlagenbegriff sich auf die genannten Veredelungsprozesse bezieht und alle Einrichtungen umfasst (einzelne Anlagen, Anlagenteile, Maschinen und Apparate), die für die einzelnen Veredelungsschritte notwendig sind (*Feldhaus*, Bundesimmissionsschutzrecht, 72. Update August 2024, Ziffer 10.23 Anhang 1 zur 4. BImSchV Rn. 4). Ähnliches gilt für Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV in der derzeit gültigen Fassung. Auch hier wird die "Anlage" in einem engen Sinne dahingehend verstanden, dass lediglich diejenigen technischen Einrichtungen erfasst sind, mit denen die dort genannten Vorgänge durchgeführt werden. Gleiches gilt für Ziffer 10.10.2 Anhang 1 zur 4. BImSchV in der derzeitigen Fassung, die Spannrahmenanlagen im Zusammenhang mit Färbeanlagen und unter Verwendung von Farbbechleunigern zu einem selbständigen Teil der genehmigungsbedürftigen Anlage erklärt (*Feldhaus*, Bundesimmissionsschutzrecht, 72. Update August 2024, Ziffer 10.10 Anhang 1 zur 4. BImSchV Rn. 6). Dieser enge Anlagenbegriff schließt dabei zwar nicht aus, dass neben dem so verstandenen Kernbereich im Einzelfall Nebeneinrichtungen im oben beschrieben Sinne vorliegen und ebenfalls der Genehmigungspflicht unterfallen (*Feldhaus*, Bundesimmissionsschutzrecht, 72. Update August 2024, Ziffer 10.23 Anhang 1 zur 4. BImSchV Rn. 4). Die Voraussetzungen der oben beschriebenen Nebeneinrichtung setzen dabei aber voraus, dass die "dienende Funktion" nicht überschritten wird. Dies wird – genau wie der Anlagenbegriff bei Anlagen der Textilindustrie insgesamt – wiederum eng verstanden. Als Nebeneinrichtung zu Textilveredelungsanlagen kommen daher etwa Einrichtungen der "Peripherie" wie etwa Chemikalienlager oder ein Kesselhaus, in dem Dampf für die eigentliche Veredelungsanlage erzeugt wird, in Betracht. Denn diese "dienen" der eigentlichen Anlage im oben beschriebenen Sinn. Dieses enge Anlagenverständnis in Ziffern 10.23 und 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV hat zur Folge, dass Textilanlagen, in denen neben der Textilverarbeitung oder dem Färben noch Textilveredelung betrieben wird, sich genehmungsrechtlich aus einer Anlage zur Textilveredelung (Ziffer 10.23) und einer Anlage zum Vorbehandeln oder Färben (Ziffer 10.10.1) zusammensetzen. Diese werden dementsprechend im Genehmigungsbescheid als einzelne und eigenständige Anlagen genehmigt. Nur ausnahmsweise wird darüber hinaus die "dienende Funktion" bei weiteren Verfahren der Textilverarbeitung am selben Standort angenommen, sodass es sich insgesamt nur um eine Anlage handelt, die sich aus einer Haupt- und Nebeneinrichtung zusammensetzt. Das ist etwa dann der – seltene

- Fall, wenn eine “durchgehende Warenbahn” sämtliche Prozesse von der Vorbehandlung über das Färben bis zur Veredelung umfasst.

Vor diesem Hintergrund wirft die vorgeschlagene Regelung in Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf die Frage auf, wann und unter welchen Voraussetzungen die “unmittelbare Verbindung” überhaupt noch anzunehmen sein soll. Die Formulierung legt nämlich zunächst nahe, höhere Anforderungen als die für eine Nebeneinrichtung verlangte dienende Funktion im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 2 4. BImSchV zu stellen. Dabei aber völlig unklar, wie diese unmittelbare Verbindung dann zu bestimmen wäre, wenn sie über den seltenen Fall einer unmittelbar verbundenen Warenbahn hinaus eine noch engere, unmittelbarere Verbindung verlangt. Das könnte demgegenüber dafür sprechen, S. 2 trotz seines Wortlauts, der zunächst lediglich das Genehmigungserfordernis nach S. 1 “erweitert”, so zu verstehen, dass die genannten Anlagenteile einer eigenständigen Genehmigungspflicht unterworfen werden sollen, obwohl dadurch wiederum ein Widerspruch zum Wortlaut und zur unionsrechtlichen Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 3 IE-Richtlinie auftritt (s.o.).

cc) Folge: Zweifel an der Rechtmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung

Diese Unklarheiten über den konkreten Umfang der Genehmigungspflicht führen – wie schon bei S. 1 – dazu, dass die vorgeschlagene Regelung in Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV nicht ausreichend bestimmt wäre. Zugleich würde die Regelung in S. 2 erneut entgegen § 3 4. BImSchV Anlagen zu IE-Anlagen erklären, die nicht von Art. 10 in Verbindung mit Anhang 1 IE-Richtlinie erfasst werden.

(1) Unbestimmtheit der vorgeschlagenen Regelung

Die vorstehenden Ausführungen lassen erkennen, dass auch S. 2 der vorgeschlagenen Regelung nicht den oben dargelegten Bestimmtheitsanforderungen genügt.

(2) Weitere Zweifel an der Rechtmäßigkeit

Daneben bestehen unabhängig von der Frage, wie die „unmittelbare Verbindung“ auszulegen ist und wie sich diese Genehmigungspflicht zu den ohnehin erfassten Nebeneinrichtungen verhält, weitere Zweifel an der Rechtmäßigkeit von Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf.

(a) „Überschießende Umsetzung“ der IE-Richtlinie

Zum einen würde damit erneut eine überschießende Umsetzung der IE-Richtlinie vorgenommen, sofern die Auflistung in S. 2 als ein eigener Genehmigungstatbestand zu verstehen sein sollte. Denn der Geltungsbereich der Richtlinie ist in Art. 2 ausdrücklich auf die in Kapitel II bis Via genannten Tätigkeiten beschränkt. Kapitel II wiederum gilt nach Art. 10 IE-Richtlinie für die in Anhang I genannten Tätigkeiten, d. h. für die Textilindustrie die Vorbehandlung und das Färben ab einer bestimmten Kapazität. Weitere, unmittelbar damit verbundene Tätigkeiten oder die BVT-Schlussfolgerungen werden nicht ausdrücklich einbezogen. Die oben dargelegten Zweifel an einem solchen Vorgehen gelten daher auch für S. 2 der vorgeschlagenen Regelung (s.o.).

Nichts anderes ergibt sich aus dem Anlagenbegriff in Art. 3 Nr. 3 IE-Richtlinie. Diese erstreckt den Anlagenbegriff zwar über die Tätigkeiten der genannten Anhänge hinaus ausdrücklich auf damit unmittelbar verbundene Tätigkeiten auf demselben Standort sowie mit einem technischen Zusammenhang hierzu und möglicher Umweltrelevanz (s.o.). Dadurch wird jedoch der grundsätzliche Anwendungsbereich nicht erweitert, zumal Art. 10 IE-Anlage sich nicht auf Anlagen, sondern eben Tätigkeiten des Anhangs I bezieht und die wesentlichen Verfahrensvorgaben, insbesondere für wesentliche Änderungen (Art. 20) und die Beteiligung der Öffentlichkeit (Art. 24) wiederum in Kapitel II geregelt sind, das aber nur für Tätigkeiten nach Anhang I gilt.

Die Regelung ließe sich auch nicht mit der Erwägung rechtfertigen, dass der „ergänzende Zusatz“ zwar nicht Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie, wohl aber den BVT-Schlussfolgerungen für die Textilindustrie entstammt und deren Umsetzung dient. Zwar sind diese – ähnlich wie die Richtlinie selbst – für die Mitgliedstaaten und ihre Behörden verbindlich (*Jarass, BImSchG, 15. Auflage 2024, § 3 Rn. 134a; s. dazu schon oben*). Dabei stellt sich

aber die Frage, ob die BVT-Schlussfolgerungen überhaupt verbindliche Vorgaben für solche Tätigkeiten enthalten dürfen, die nicht im Anhang I IE-Richtlinie genannt sind. So sieht zwar die Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 11 IE-Richtlinie zunächst keine Einschränkung der Tätigkeiten vor, auf die die BVT-Merkblätter - die den BVT-Schlussfolgerungen zugrunde liegen – bezogen sein können. Art. 13 IE-Richtlinie als maßgebliche Regelung des entsprechenden Informationsaustauschs und Verfahrens aber steht in Kapitel 2 IE-Richtlinie, das nach Art. 10 ausdrücklich nur für die im Anhang I genannten „Tätigkeiten“ gilt, ohne auf „Anlagen“ im Sinne von Art. 3 abzustellen. Gleiches gilt für den Geltungsbereich der Richtlinie in Art. 2 Abs. 2 IE-Richtlinie auf die in den Kapiteln II bis VIa genannten industriellen Tätigkeiten, die eine Umweltverschmutzung verursachen, beschränkt, ohne den Anlagenbegriff einzubeziehen. Ein Durchführungsbeschluss - wie hier die BVT-Schlussfolgerungen – muss jedoch neben dem europäischen Primärrecht auch mit dem sonstigen Sekundärrecht und insbesondere dem jeweiligen Basisrechtsakt im Einklang stehen, ansonsten erweist er sich als rechtswidrig (*Nettesheim*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 83. EL Juli 2024, Art. 291 AEUV Rn. 58).

(b) Einordnung als „IE-Anlagen“

Zum anderen würden die in S. 2 genannten Anlagen bzw. Anlagenteile erneut mit dem Buchstaben „E“ zu IE-Anlagen erklärt werden, obwohl die genannten Tätigkeiten nicht Art. 10 in Verbindung mit Anhang I IE-Richtlinie unterfallen. Der „ergänzende Zusatz“ dient nämlich gerade nicht der Umsetzung von Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie, sondern der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen. S. 2 in der Fassung des Entwurfs stimmt insoweit nicht mit Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie überein und wäre jedenfalls aus diesem Grund rechtswidrig (s. hierzu bereits oben).

Zur Rechtfertigung der Einordnung als „IE-Anlage“ lässt sich die unionsrechtliche Bestimmung des Anlagenbegriffs in Art. 3 Nr. 3 IE-Richtlinie erneut nicht heranziehen. Die Kennzeichnung mit dem Buchstaben „E“ in Anhang 1 bezieht sich gemäß § 4 Abs. 4 S. 1 BlmSchG und § 3 Abs. 4 BlmSchG nämlich gerade nicht auf diesen Anlagenbegriff, sondern auf Art. 10 IE-Richtlinie in Verbindung mit den in Anhang I genannten Tätigkeiten (s. hierzu auch OVG Saarlouis, B. v. 18.04.2024 - 2 A 214/22 - juris, Rn. 26).

Nichts anderes ergibt sich wiederum daraus, dass die vorgeschlagene Regelung bzw. der ergänzende Zusatz zur Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen für die Textilindustrie entstammt erforderlich wäre. Ungeachtet der Frage, ob sich die BVT-Schlussfolgerungen nicht bereits ihrerseits auf den Anwendungsbereich der IE-Richtlinie beschränken müssten, ist unionsrechtlich jedenfalls nicht zwingend vorgegeben, dass die jeweiligen Anforderungen der BVT-Schlussfolgerungen durch Schaffung eines entsprechenden Genehmigungstatbestands als "IE-Anlage" zu erfolgen hätte. Stattdessen ist aus unionsrechtlicher Sicht verlangt, dass die darin enthaltenen Vorgaben in den jeweiligen Genehmigungen umgesetzt werden. Im deutschen Recht erfolgt dies typischerweise durch entsprechende Rechtsverordnungen oder Nebenbestimmungen zu einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung (Jarass, BImSchG, 15. Auflage 2024, § 3 Rn. 135), wobei die Einordnung als "IE-Anlage" dazu dient, den Anwendungsbereich der entsprechenden Rechtsgrundlagen (§ 7 Abs. 1a und 1b, § 12 Abs. 1a und 1b, § 48 Abs. 1a und 1b, § 12 Abs. 2a und 2b BImSchG) zu eröffnen. Das ändert aber nichts daran, dass es sich nicht um „Tätigkeiten“ nach Anhang I IE-Richtlinie handelt, wie die Kennzeichnung mit dem Buchstaben "E" in Anhang 1 zur 4. BImSchV voraussetzt.

4. Fazit und Alternativvorschlag für Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV

Somit unterliegt die im Referentenentwurf vorgeschlagene Erweiterung der Genehmigungstatbestands in Ziffer 10.10.1 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf sowohl hinsichtlich der Aufnahme von Anlagen zur Veredelung in S. 1 als auch hinsichtlich des ergänzenden Zusatzes in S. 2 erheblichen Bedenken, die sich auf die erforderliche Bestimmtheit sowie die Übereinstimmung mit den Vorgaben der IE-Richtlinie beziehen.

Für die Anpassung der Genehmigungspflicht an Ziffer 6.2 Anhang I IE-Richtlinie wird daher vorgeschlagen, statt „Anlagen zur Veredelung“ die Formulierung „Anlagen zur Ausrüstung“ zu verwenden. Damit würden die unionsrechtlichen Vorgaben – wie ausdrücklich angestrebt – tatsächlich „1:1“ umgesetzt, da trotz der Verwendung des Begriffs „Veredelung“ in der deutschen Fassung der IE-Richtlinie Ziffer 6.2 n.F. bei zutreffendem Verständnis nicht „Veredelung“ im Sinne von Ziffer 10.23 meint, sondern Ausrüstung im Sinne der BVT-Schlussfolgerungen. Entscheidend bei der Umsetzung von Richtlinien ist nämlich nicht, dass die nationalen Rechtsvorschriften ihrem Wortlaut nach mit den Bestimmungen der Richtlinie übereinstimmen, sondern dass gegebenenfalls unterschiedliche

Begriffe ihrem materiell-rechtlichen Gehalt nach übereinstimmen (s. hierzu BVerwG, Urt. v. 17.02.2021 – 7 C 7/19 – juris Rn. 19).

Ziffer 10.10.1 S. 2 Anhang 1 zur 4. BImSchV-Entwurf sollte hingegen vollständig gestrichen werden, weil sich die Unklarheiten, unter welchen Voraussetzungen die erforderliche „unmittelbare Verbindung“ anzunehmen ist, nicht beseitigen lassen, die Aufnahme der ergänzenden Tätigkeiten unionsrechtlich nicht verlangt wird und die umfassende Kennzeichnung als „IE-Anlage“ rechtswidrig wäre.

Der neue Genehmigungstatbestand würde nach diesem Vorschlag lauten:

„10.10 Anlagen zur

10.10.1 Vorbehandlung (Waschen, Bleichen, Mercerisieren), zum Färben oder zur Ausrüstung von Fasern oder Textilien mit einer Verarbeitungskapazität von 10 Tonnen oder mehr Fasern oder Textilien je Tag“.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Hentschke