

Die Asphaltmischanlage Nußdorf vor Gericht

In der Nußdorfer Au bei Überfilzen steht seit Jahrzehnten eine Asphaltmischanlage. Deren Betreiber, die Inn-Asphalt-Mischwerke GmbH, beantragten am 15. Dezember 2012 eine wesentliche Änderung ihrer Anlage: fortan sollte für die Trocknung und Erwärmung der Rohstoffmaterialien und des Asphaltgranulats neben Heizöl zusätzlich Braunkohlestaub als Brennstoff eingesetzt werden. Außerdem sollte der zur Asphaltherstellung verwendete Recyclinganteil von 50 % auf 70 % erhöht werden. Die Produktionsleistung der Anlage sollte mit maximal 160 t/Stunde aber unverändert bleiben. Das Landratsamt Rosenheim erteilte am 10. Juni 2013 als zuständige Staatsbehörde die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für das Vorhaben, allerdings mit der Auflage einer kontinuierlichen Messung der Gesamtkohlenstoffkonzentration im Abgas der Anlage. Die Rechtmäßigkeit dieser Genehmigung war daraufhin Gegenstand zweier Klagen vor den Verwaltungsgerichten, bevor sie letztendlich durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof bestätigt wurde. Doch worum ging es dabei eigentlich?

I. Die Klage der Gemeinde Nußdorf gegen den Freistaat Bayern

Zunächst klagte die Gemeinde Nußdorf gegen den Freistaat Bayern, weil das Landratsamt Rosenheim als Staatsbehörde ihr „Einvernehmen“ zur beantragten Nutzungsänderung der Asphaltmischanlage ersetzt hatte. Grundsätzlich ist für bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen in kleineren Gemeinden das Landratsamt zuständig. Es muss dabei aber auf die Belange der Gemeinden Rücksicht nehmen, welche deshalb eine Stellungnahme zu geplanten Vorhaben abgeben können, das sogenannte „**gemeindliche Einvernehmen**“. Dieses soll vor allem die **Planungshoheit** der Gemeinde schützen und vermeiden, dass die planerischen Wünsche der Gemeinde durch das Landratsamt durchkreuzt werden. Spricht sich die Gemeinde gegen ein beantragtes Projekt aus, verweigert also ihr „Einvernehmen“, so ist das Landratsamt als Genehmigungsbehörde hieran grundsätzlich gebunden und darf die Genehmigung nicht erteilen. Natürlich darf die Gemeinde dabei aber nur rechtswidrige Vorhaben blockieren. Verweigert sie ihr Einvernehmen jedoch unbegründeterweise und hat der Antragsteller ein Recht auf die Genehmigungserteilung, so kann (und muss) das Landratsamt nach eigener Prüfung das fehlende Einvernehmen ersetzen und die Genehmigung erteilen.

Dies hatte das Landratsamt Rosenheim im Fall der Asphaltmischanlage getan, woraufhin die Gemeinde Nußdorf vor dem Verwaltungsgericht München Klage gegen die Ersetzung ihres Einvernehmens erhob. Weil das Landratsamt bei der Genehmigungserteilung als Staatsbehörde gehandelt, also den Freistaat Bayern vertreten hatte, musste die Klage auch gegen diesen gerichtet werden. Die Klage der Gemeinde Nußdorf hätte jedoch nur dann Erfolg gehabt, wenn das Landratsamt die Genehmigung nicht hätte erteilen dürfen. Dies wäre dann der Fall gewesen, wenn das Vorhaben rechtswidrig, der Zustand der Anlage nach der beantragten Änderung also mit dem geltenden Recht unvereinbar gewesen wäre. Andere „gute Gründe“ der Gemeinde, wie etwa der Schutz der umliegenden Anwohner vor unangenehmen Gerüchen, können dabei durch das Gericht nur in Gestalt der gesetzlichen Grenzwerte berücksichtigt werden. Diese lagen für die beantragte Anlage aber im Bereich der Irrelevanzgrenze. Nachdem die Änderung der Anlage aber zu Recht genehmigt wurde, musste das Verwaltungsgericht München die Klage der Gemeinde Nußdorf mit Urteil vom 14. Januar 2014 abweisen.

II. Klage des Betreibers gegen den Freistaat Bayern

Das Verwaltungsgericht hatte aber am selben Tag noch über eine zweite Klage zu entscheiden. Das Landratsamt Rosenheim hatte nämlich nicht nur die beantragte Umstellung der Befeuerung der Anlage genehmigt, sondern den Betreiber gleichzeitig dazu verpflichtet, unter anderem mit einer kontinuierlichen Messung die Massenkonzentration von organischen Stoffen (angegeben als Gesamtkohlenstoff) im gereinigten Abgas zu ermitteln, zu registrieren und auszuwerten. Dagegen wandte sich die Inn-Asphalt-Mischwerke GmbH mit einer Klage gegen den Freistaat Bayern und bekam in erster Instanz vor dem VG München Recht.

Wird bei einem Neubau, einem Umbau oder einer Änderung einer baulichen Anlage eine neue Genehmigung erforderlich, so kann diese grundsätzlich auch mit **Auflagen** verbunden werden, welche die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen, also die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften sicherstellen sollen. Im Fall von abgasemittierenden Anlagen kann so insbesondere die Einhaltung der gesetzlich zulässigen Grenzwerte luftverunreinigender Stoffe gesichert werden. Dabei muss die Genehmigungsbehörde allerdings nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, also die Gründe, die für und gegen eine solche Auflage sprechen sorgfältig gegeneinander abwägen. Auch können nur Maßnahmen angeordnet werden, die den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** beachten, welcher besagt, dass „nicht mit Kanonen auf Spatzen geschossen werden darf“. Das mit der Auflage verfolgte Ziel muss deshalb in einem angemessenen Verhältnis zu dem dadurch entstehenden Aufwand stehen. Im Fall der Anordnung einer kontinuierlichen Messung sind dabei unter anderem der wirtschaftliche Aufwand des Betreibers und der Nutzen der kontinuierlichen Aufzeichnung gegeneinander abzuwägen.

Das Verwaltungsgericht München war in seiner Entscheidung der Meinung, der Nutzen der Messung stünde außer Verhältnis zu den Kosten, die dem Betreiber für den Einbau der Messanlage und deren Betrieb entstünden und sah die Auflage deshalb als unverhältnismäßig an. Das Gericht stützte sich hierbei maßgeblich auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Würzburg, welches die Kosten für den Einbau einer derartigen Messanlage bei einer neu zu errichtenden Asphaltmischanlage mit einem Investitionsvolumen von 3,4 Mio. Euro als unverhältnismäßig ansah. Daraus folgerte das VG München, dass die für die Anlage in Nußdorf zu erwartenden Kosten für die Messeinrichtung von rund 80.000€ sowie die voraussichtlichen Wartungskosten von ca. 10.000€ pro Jahr erst recht in keinem Verhältnis zu der für den Umbau veranschlagten Investitionssumme von 250.000€ steht.

Darüber hinaus ging das Gericht davon aus, eine kontinuierliche Messung entspräche bei Asphaltmischanlagen nicht dem „**Stand der Technik**“, weil es solche bislang bei keiner Asphaltmischanlage gebe. Das Verwaltungsgericht gab deshalb der Klage der Betreiber statt und hob die Auflage der kontinuierlichen Messung auf. Hiergegen legte der Freistaat Bayern vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof Berufung ein, beantragte also die Überprüfung der Entscheidung durch das oberste bayerische Verwaltungsgericht. Der VGH gab der Berufung mit Urteil vom 19. Dezember 2014 statt und erklärte die Auflage der kontinuierlichen Messung für rechtmäßig. Die Gründe der Entscheidung und die Folgen für den Betreiber der Asphaltmischanlage und die Nußdorfer Bürger sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

1. Rechtmäßigkeit einer kontinuierlichen Messung

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entschied, dass eine kontinuierliche Messung im Einklang mit § 29 Abs. 1 S. 2 des Bundesimmissionsschutzgesetzes steht, wonach diese angeordnet werden soll, soweit eine Überschreitung der Emissionsgrenzwerte nach der Art der Anlage nicht ausgeschlossen werden kann. Er begründete seine Entscheidung wie folgt:

Zunächst ist eine kontinuierliche Messung auch bei **diskontinuierlichem Betrieb** wie der Anlage in Nußdorf möglich und gerade auch sinnvoll, um die relativ häufiger sich ändernden Betriebszustände und die davon ausgelösten Schadstoffemissionen lückenlos zu erfassen. Insbesondere ist die vom Landratsamt geforderte Messtechnik nicht völlig neu und wird erfolgreich bei Anlagen mit ähnlichen Betriebsbedingungen eingesetzt. Dass darunter keine Asphaltmischwerke sind und die Messtechnik somit bislang nicht unter völlig identischen Bedingungen zum Einsatz kommt, heißt noch nicht, dass sie nicht dem „**Stand der Technik**“ entspricht. Vielmehr soll gerade gewährleistet werden, dass technische Fortschritte auf dem Gebiet der Emissionsbegrenzung soweit und so schnell wie möglich zur Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen nutzbar gemacht werden. Insofern muss zwar eine Prognoseentscheidung getroffen werden, ob der Nutzen der geforderten kontinuierlichen Messung so groß sein wird, dass der damit verbundene Aufwand dem betroffenen Unternehmer zugemutet werden kann. Dabei ist aber auch das **Verhalten des betroffenen Unternehmens** im Hinblick auf die Erprobung der kontinuierlichen Messung im eigenen Betrieb auf Kosten der öffentlichen Hand zu berücksichtigen. Im Fall der Asphaltmischanlage Nußdorf hatte der Betreiber nämlich ein Vergleichsangebot abgelehnt, welches den Einbau der Messanlage für eine einjährige Testphase, die erforderliche Schulung der Mitarbeiter sowie den eventuellen Ausbau und die Rücknahme der Messanlage auf Staatskosten vorsah, sollte diese nicht funktionieren. Vereitelt der betroffene Unternehmer ein solches Pilotprojekt, entschied der VGH, so verschiebt sich auch die bei der Prognose zu beachtende Zumutbarkeitsgrenze zu seinen Lasten. Die kontinuierliche Messung ist daher auch bei Asphaltmischanlagen *Stand der Technik*.

Auch die mit einer kontinuierlichen Messung verbundenen absoluten Kosten oder deren Kosten-/Nutzenverhältnis führen nach Ansicht des VGH **nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Auflage**. Dies wird damit begründet, dass sich der Erlass der Auflage einer kontinuierlichen Messung nicht (wie noch vom VG München angenommen) nach den Vorschriften über die *Genehmigung* von Anlagen richtet, sondern nach § 29 BImSchG, welcher deren *Überwachung* regelt. Die kontinuierliche Messung hätte deshalb auch unabhängig von der Umstellung der Anlage auf Braunkohlestaub angeordnet werden können. Es kommt daher für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit nicht auf das Verhältnis der Kosten zum Gesamtinvestitionsvolumen oder dem von der Inn-Asphalt-Mischwerke GmbH mit der Umstellung erstrebten wirtschaftlichen Nutzen an. Vielmehr enthalten bereits die maßgeblichen Vorschriften der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA-Luft) eine vorweggenommene, generelle Wirtschaftlichkeitsprüfung, wonach das Verhältnis von Kosten und Nutzen **kontinuierlicher Messungen grundsätzlich nicht unverhältnismäßig** ist. Diese Vermutung der Angemessenheit kann nach Ansicht des VGH auch nicht mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Einzelfall widerlegt werden, weil die Erfüllung umweltrechtlicher Pflichten wettbewerbsneutral ohne Rücksicht auf die Rentabilität eines Betriebs zu erfolgen hat. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof gab daher der Berufung statt und hob das Urteil des VG München auf.

2. Folgen der Entscheidung für den Betreiber und die Nußdorfer Bürger

Welche Folgen hat diese Entscheidung nun für den Betreiber und die Nußdorfer Bürger?

Zunächst darf die Befeuerung der Asphaltmischanlage in Nußdorf nur auf Braunkohlestaub umgestellt werden, wenn gleichzeitig eine kontinuierliche Messung des Gesamtkohlenstoffs erfolgt. Sind die Kosten für diese Messung also wirklich so hoch, wie die Inn-Asphalt-Mischwerke GmbH dies vor Gericht dargelegt hat, so dürfte eine solche Umstellung äußerst unrentabel sein. In diesem Fall bleibt für die Nußdorfer Bürger zunächst einmal alles so, wie es ist.

Die vom VGH für die Auflage zugrunde gelegte Rechtsgrundlage erlaubt darüber hinaus aber auch Spekulationen über die Zukunft der Asphaltmischanlage. Nach § 29 BImSchG kann nämlich die Auflage einer kontinuierlichen Messung auch unabhängig von einem Genehmigungsverfahren angeordnet werden, wenn in der Anlage „erhebliche Emissionsmassenströme luftverunreinigender Stoffe“ auftreten und eine Überschreitung der Grenzwerte nicht ausgeschlossen werden kann. Der VGH hatte in seiner Entscheidung für die Asphaltmischanlage in Nußdorf einen Massenstrom organischer Stoffe von 3,7 kg/h festgestellt, welcher die in der TA-Luft für eine kontinuierliche Überwachung festgelegte Massenschwelle von 2,5 kg/h erheblich überschreitet. Sollte also auch der Massenstrom des gegenwärtigen Betriebs der Anlage mit Braunkohle die Grenze von 2,5 kg/h übersteigen und eine Überschreitung der Emissionsbegrenzung von 50 mg/m³ Gesamtkohlenstoff nicht ausgeschlossen werden können, so wäre die Anordnung einer kontinuierlichen Messung auch unabhängig von der Umstellung der Befeuerung möglich. Nachdem bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer solchen Auflage ausweislich der Entscheidung des VGH wirtschaftliche Schwierigkeiten des Betreibers grundsätzlich außer Betracht bleiben, wäre es sogar denkbar, dass der Betrieb der Asphaltmischanlage in Nußdorf dadurch unrentabel würde und eingestellt werden müsste...

Ob mit Blick auf die Asphaltmischanlage Nußdorf das letzte Wort schon gesprochen ist, bleibt abzuwarten. Zwar hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Überprüfung seines Urteils durch das Bundesverwaltungsgericht im Wege der Revision ausgeschlossen, die Betreiber haben hiergegen jedoch am 19. Februar 2015 Nichtzulassungsbeschwerde erhoben. Wird dieser Beschwerde stattgegeben, so muss bald das Bundesverwaltungsgericht darüber entscheiden, ob die Asphaltmischanlage in Nußdorf künftig mit Braunkohlestaub befeuert werden darf, ohne gleichzeitig die Emissionen kontinuierlich zu messen, oder nicht.

Die Entscheidung des VGH zeigt jedoch deutlich, dass der Gesetzgeber und das oberste bayerische Verwaltungsgericht gewillt sind, der Lebensqualität und der Gesundheit der Bürger absoluten Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen einzuräumen. Stark verkürzt und auf die Spitze getrieben könnte man die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs daher folgendermaßen zusammenfassen: **Die Reinhaltung der Luft hat absolute Priorität vor allen wirtschaftlichen Interessen.** Anlagen, welche die umweltrechtlichen Pflichten nicht erfüllen (können oder wollen), haben keine Zukunft. Die Betreiber von Asphaltmischanlagen müssen daher in Zukunft wohl noch stärker als bisher darauf achten, dass die Emissionen ihrer Anlagen nicht in die Nähe der zulässigen Grenzwerte kommen. Andernfalls kann und soll nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz jederzeit eine kontinuierliche Messung der Emissionen angeordnet werden, auch wenn eine Grenzwertüberschreitung nur theoretisch (und nur bei unvorschriftsgemäßem Betrieb der Anlage) möglich ist.

Für ein Naherholungsgebiet wie die Nußdorfer Au ist das ein mehr als positives Zeichen!