



Vollzugshilfe

Unmittelbare Wirkung der Richtlinie (EU) 2015/2193 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft (Mittelgroße Feuerungsanlagen Richtlinie – MF-RL), Amtsblatt EU vom 28.11.2015, L 313/1

Stand: 08.06.2018

Erarbeitet durch die ständigen Ausschüsse RUV/AISV

Die MF-RL vom 25.11.2015 war bis zum 19.12.2017 in nationales Recht umzusetzen, Art. 17 Abs. 1. S. 1. Eine Umsetzung in Deutschland ist bislang noch nicht erfolgt, sie wird bis Ende des Jahres 2018 erwartet. Bis dahin stellt sich im Vollzug die Frage, ob und wenn ja, welchen Bestimmungen eine unmittelbare Wirkung im Sinne des EuGH zukommt.

Die MF-RL enthält Vorschriften zur Begrenzung der Emissionen von SO₂, NO_x und Staub; zudem enthält sie Vorschriften zur Überwachung der Emissionen von CO, Art. 1. Sie gilt im Wesentlichen für Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mindestens 1 MW und weniger als 50 MW; weitere Einzelheiten sind Art. 2 zu entnehmen. Zum Teil sind die Anforderungen der MF-RL bereits aufgrund der aktuellen Rechtslage einzuhalten.

I. Unmittelbare Anwendbarkeit von EU-Richtlinien allgemein

Die unmittelbare Anwendbarkeit von EU-Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen wurde vom EuGH mit dem *effet utile* und dem Grundsatz von Treu und Glauben begründet und ist mittlerweile grundsätzlich anerkannt.¹

Nach der Rechtsprechung des EuGH entfalten Richtlinienbestimmungen unmittelbare Wirkung, wenn sie

¹ Siehe hierzu und zu den folgenden Ausführungen: *Ruffert* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 288, Rn. 47ff. und *Nettesheim* in: von Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 54. Ergänzungslieferung 2014, Art. 288 AEUV, Rn. 133ff.

- (1) nicht fristgerecht bzw. nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurden,
- (2) inhaltlich unbeding und
- (3) hinreichend bestimmt sind.

Inhaltlich unbeding ist eine Vorschrift, wenn sie vorbehaltlos und ohne weitere Maßnahmen der Organe des Mitgliedstaates oder der Union anwendbar ist. Hinreichend bestimmt ist die Regelung, wenn sie unzweideutig eine Verpflichtung begründet, d.h. als rechtlich in sich abgeschlossene Norm von jedem Gericht angewendet werden kann. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe steht der unmittelbaren Anwendung nicht entgegen.

Liegen diese Voraussetzungen vor, sind die Richtlinienbestimmungen von Amts wegen zu beachten, auch wenn sie keine individuellen Rechte begründen.²

Die **Gerichte** haben Richtlinienbestimmungen, die die oben genannten Voraussetzungen erfüllen, bei ihren Entscheidungen zu beachten. In Zweifelsfällen können sie ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV anstrengen.

Gegen die unmittelbare Anwendung von Richtlinienbestimmungen durch die **Verwaltung** wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur teilweise die Gesetzesbindung der Verwaltung aus Art. 20 Absatz 3 GG und die damit einhergehende grundsätzlich fehlende Normverwerfungskompetenz angeführt.³ Überzeugender und rechtssicherer ist es aber, wenn auch die Verwaltung unmittelbar anwendbare Richtlinienbestimmungen von Amts wegen berücksichtigt. Würde sich die Verwaltung auf eine fehlende Normverwerfungskompetenz berufen, würde das nichts an der Pflicht zur Beachtung der unmittelbar anwendbaren Richtlinienbestimmungen durch die Gerichte ändern, d.h. die Verwaltungsentscheidungen wären nicht „gerichtsfest“.

Aus Sicht der **Bürger** müssen bei der unmittelbaren Anwendung von Richtlinienbestimmungen unterschiedliche Fallkonstellationen unterschieden werden.

Im Verhältnis Bürger-Staat gilt, dass Richtlinienbestimmungen, die subjektiv-öffentliche Rechte begründen unmittelbar anwendbar sind. Beispiel: In dem vom EuGH entschiedenen Fall „Van Duyn“ (EuGH v. 4.12.1974, Rs. 41/74) wurde ein Anspruch auf Einreise nach Großbritannien entgegen dort geltender Einreisebestimmungen unter Berufung auf eine Richtlinienbestimmung zuerkannt. Entsprechend dem britischen Recht wurde die Einreise wegen der Mitgliedschaft bei und Tätigkeit für Scientology abgelehnt. Die Richtlinie 64/221 bestimmte jedoch, dass für die Einreiseverweigerung ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein darf und nicht das Verhalten der Organisation Scientology.

Im Verhältnis Staat-Bürger gilt, dass der Staat sich nicht zu Lasten seiner Bürger auf die unmittelbare Anwendung von Richtlinienbestimmungen berufen kann. Beispiel: In

² Entsch. des EuGH vom 11.8.1995, Rs. C-431/92, EuGH 95, 2189 = NVwZ 1996, 369ff – „Großkrotzenburg“

³ Ruffert in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 288, Rn. 73 m.w.N.

dem vom EuGH entschiedenen Fall „Kolpinghuis Nijmegen“ (EuGH vom 8.10.1987, Slg. 1987, 3969) hatte ein Café mit Kohlensäure versetztes Leitungswasser als Mineralwasser verkauft und damit gegen die Richtlinie 80/777 verstoßen, nach der nur aus dem Boden eines Mitgliedstaats gewonnene natürliche Mineralwässer als solche in den Verkehr gebracht werden dürfen. Der EuGH entschied in diesem Fall, dass ein Strafverfahren gegen den Café-Betreiber unzulässig war, da der Mitgliedstaat sich nicht zu Lasten der Bürger auf die unmittelbare Anwendung der Richtlinienbestimmungen berufen dürfe.

Im Verhältnis Bürger-Bürger galt die unmittelbare Anwendung von Richtlinienbestimmungen lange Zeit ebenfalls als ausgeschlossen. So sah es der EuGH im „Faccini Dori“-Fall (EuGH v. 14.7.1994, Rs. C-91/92) noch als unzulässig an, dass Richtlinien eine unmittelbare Wirkung zu Lasten der Bürger zukommen könnte; dies sei nur im Wege einer Verordnung möglich. In jüngerer Zeit hat der EuGH die unmittelbare Wirkung hingegen bei Richtlinien, die einen allgemeinen Grundsatz des Unionrechts konkretisieren, auch im Verhältnis Bürger-Bürger bejaht (EuGH, Urteil vom 22.11.2005 – Rs. C – 144/04, Rn. 55 ff.)

Komplizierter ist die Feststellung der unmittelbaren Anwendbarkeit in Dreiecksverhältnissen, d.h. wenn die unmittelbare Anwendung von Richtlinienbestimmungen für den einen zwar begünstigende Wirkungen, für den anderen aber belastende Wirkungen hat. Nach der neueren Rechtsprechung des EuGH sind faktische Belastungen hinzunehmen, die Begründung echter Rechtspflichten aber nicht zulässig. Diese Unterscheidung kann im Einzelfall schwierig sein. Beispiel: In dem vom EuGH entschiedenen Fall „Wells“ (Urteil vom 7.1.2004, Rs. C-201/02) verlangte eine Bürgerin von einer Behörde, vor der Entscheidung über neue Auflagen für einen Steinbruch eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach der UVP-Richtlinie durchzuführen. Der EuGH erkannte in diesem Fall die unmittelbare Anwendung der UVP-Richtlinie an, obwohl die Durchführung der UVP für den Betreiber des Steinbruchs eine belastende Wirkung hatte. Unmittelbar verpflichtet zur Durchführung der UVP war aber die Behörde.

II. Unmittelbare Anwendbarkeit der MF-Richtlinie

1. Art. 5 Abs. 1-3, Art. 9 (Registrierung/Genehmigung)

Nach Art. 5 Abs. 1 haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass keine neue MF ohne Genehmigung oder Registrierung betrieben wird. Das Verfahren zur Genehmigung/Registrierung muss mindestens die Verpflichtung des Betreibers umfassen, die zuständige Behörde über den Betrieb der Anlage zu unterrichten und die in Anhang I genannten Angaben vorzulegen, Art. 5 Abs. 3. Für bestehende Anlagen stellt sich diese Verpflichtung erst ab 1.1.2024 bzw. 1.1.2029, Art. 5 Abs. 2. Jede geplante Änderung an MF, die sich auf die anzuwendenden Emissionsgrenzwerte auswirken würde, hat der Betreiber

der zuständigen Behörde mitzuteilen; diese aktualisiert die Genehmigung/Registrierung, Art. 9.

In Bezug auf diese Vorgaben der Art. 5 und 9 dürfte die unmittelbare Anwendbarkeit gegenüber dem Betreiber ausgeschlossen sein, soweit die Regelungen echte neue Rechtspflichten für diese begründen. Das gilt auch in Dreiecksverhältnissen, z.B. wenn Dritte sich gegen den Betrieb ohne Genehmigung, Registrierung oder die erforderlichen Angaben wenden.

Es ist aber zu beachten, dass die genannten Anlagen zum Teil schon aufgrund der aktuellen Rechtslage einer Genehmigung oder Anzeige bedürfen (siehe Anlage). Die im Anzeige- und Genehmigungsverfahren vorzulegenden Unterlagen entsprechen im Wesentlichen den im Anhang I genannten Informationen. Lediglich die unter Ziff. 6 des Anhangs I genannten voraussichtlichen Betriebsstunden und die Betriebslast sind nach der aktuellen Rechtslage noch nicht zu benennen.

2. Art. 5 Abs. 4 und 5 (öffentliches Register)

Die zuständige Behörde hat die Anlage zu registrieren oder das Genehmigungsverfahren einzuleiten aufgrund der Mitteilung des Betreibers nach Abs. 3 und diesen darüber zu informieren, Art. 5 Abs. 4. Sie führt ein Register über MF, indem auch die in Anhang I genannten Informationen und solche nach Art. 9 (Änderungen von MF) aufgezeichnet sind und macht die im Register enthaltenen Informationen im Einklang mit der RL 2003/4/EG (Umweltinformationsrichtlinie) öffentlich zugänglich, Art. 5 Abs. 5.

Diese Regelungen sind **unmittelbar anwendbar**, da sie allein die zuständige Behörde verpflichten und sich nicht zu Lasten der Bürger auswirken.

Die unmittelbare Wirkung bezieht sich allerdings nur auf die Informationen, die der zuständigen Behörde bereits aufgrund von Anzeige- oder Genehmigungsverfahren nach der aktuellen nationalen Rechtslage vorliegen oder eingefordert werden können. Wie oben unter Nr. 1 ausgeführt, entsprechen die im Anhang I der MF-RL genannten Informationen im Wesentlichen den Informationen, die bereits jetzt in Anzeige- und Genehmigungsverfahren vorgelegt werden müssen.

Die Veröffentlichung des Registers könnte in der Form erfolgen, dass den zuständigen Behörden ein landes- oder bundesweit einheitliches, vorgestaltetes Excel-Arbeitsblatt zur Verfügung gestellt wird. Diese Tabelle wird auf den Internetseiten der Behörden veröffentlicht und regelmäßig anhand der vorliegenden Informationen aktualisiert.

3. Art. 6 (Emissionsgrenzwerte)

Die MF müssen bestimmte Emissionsgrenzwerte einhalten, Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang II. Für Bestandsanlagen gelten diese Pflichten erst nach Maßgabe des Art. 6 Abs. 2 ff. Diese Regelungen sind gegenüber dem Betreiber nicht unmittelbar anwendbar, soweit sie eine echte Rechtspflicht begründen. Das gilt auch in Dreiecksverhältnissen, z.B. wenn Dritte die Einhaltung der Grenzwerte beanspruchen.

Es wird aber darauf hingewiesen, dass die von der MF-RL erfassten Anlagen zum Teil schon nach der aktuellen Rechtslage die entsprechenden Grenzwerte einhalten müssen.

4. Art. 6 Abs. 8 (Befreiung von Emissionsgrenzwerten)

Die Mitgliedstaaten können neue MF unter den genannten Voraussetzungen von der Einhaltung der in Anhang II Teil 2 festgelegten Emissionsgrenzwerte befreien. In diesem Fall gilt für Anlagen, in denen feste Brennstoffe verfeuert werden, ein Emissionsgrenzwert für Staub von 100 mg/Nm³.

Diese Befreiung könnte in Bezug auf die Emissionsgrenzwerte nach der aktuellen Rechtslage unmittelbar anwendbar sein, da sie für die Betreiber eine begünstigende Regelung enthält und für Drittbetroffene nur zu einer faktischen Belastung und nicht zu einer Rechtspflicht führt. Sie ist jedoch nicht inhaltlich unbedingt, da sie den Mitgliedstaaten einen Spielraum lässt, ob die Regelung auf nationaler Ebene umgesetzt wird. Aus diesem Grund scheidet auch insoweit eine unmittelbare Anwendbarkeit aus.

5. Art. 7 (Eigenüberwachung)

Der Betreiber ist zur Eigenüberwachung sowie zur Aufzeichnung, Aufbewahrung und Vorlage der Überwachungsergebnisse verpflichtet (Art. 7 i.V.m. Anhang III). Diese Regelungen sind gegenüber dem Betreiber nicht unmittelbar anwendbar, soweit sie eine echte Rechtspflicht begründen. Das gilt auch in Dreiecksverhältnissen, z.B. wenn Dritte die Eigenüberwachung einfordern.

Es ist zu beachten, dass für die betreffenden Anlagen zum Teil bereits Regelungen zur Eigenüberwachung sowie zur Aufzeichnung, Aufbewahrung und Vorlage der Überwachungsergebnisse bestehen (z.B. Nr. 5.3 und 5.4 der TA Luft).

6. Art. 8 (behördliche Überwachung)

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Werte von nach Anhang III überwachten Emissionen die Grenzwerte nach Anhang II nicht überschreiten. Dazu richten sie ein wirksames Überprüfungssystem ein, das entweder auf Umweltinspektionen oder anderen Maßnahmen beruht, Art. 8 Abs. 1 und 2. Bei einer Nichteinhaltung der Anforderungen verpflichten die Behörden den Betreiber, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Anforderungen ohne vermeidbare Verzögerungen wieder einzuhalten und bei einer erheblichen Verschlechterung der Luftqualität, den Betrieb vorübergehend auszusetzen (Art. 8 Abs. 3).

Diese Regelung dürfte grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar sein. Sie ist zum einen nicht hinreichend bestimmt, da sie noch einer Konkretisierung im Rahmen der nationalen Umsetzung bedarf und zum anderen ergeben sich für die Betreiber entsprechende belastende Duldungsverpflichtungen.

Soweit die Grenzwerte nach Art. 6 und die Eigenüberwachung nach Art. 7 über die aktuelle Rechtslage hinausgehen, sind sie wie oben dargestellt nicht unmittelbar

anwendbar. Daher läuft insoweit auch schon aus diesem Grund eine entsprechende neue Verpflichtung der Überwachungsbehörden zurzeit noch leer.

Soweit die genannten Anforderungen aber bereits nach der aktuellen Rechtslage eingehalten werden müssen, bestehen auch bereits entsprechende Überwachungspflichten (insbes. § 52 BImSchG, Umweltinspektionserlass NRW), die ggf. noch anhand der MCP-RL konkretisiert werden können.

7. Art. 16 (Sanktionen)

Die Mitgliedstaaten legen Sanktionen fest, die bei Verstoß gegen einzelstaatliche Vorschriften zur Umsetzung der MF-RL zu verhängen sind und treffen die erforderlichen Maßnahmen, um für deren Durchsetzung zu sorgen; sie unterrichten die KOM bis spätestens 19.12.2017 hierüber, Art. 16. Diese Regelung entfaltet keine unmittelbare Wirkung. Sie ist weder hinreichend bestimmt noch inhaltlich unbedingt. Es ist zunächst eine inhaltliche Ausgestaltung auf nationaler Ebene erforderlich.