

OVG Koblenz (8. Senat), Urteil vom 28.08.2019 - 8 A 10060/19.OVG**Titel:**

Anlage, Anlagenbegriff, Anlagentyp, Anzeige, Anzeigepflicht, BVT-Merkblatt, Endprodukt, Fertigerzeugnis, gemeinsame Anlage, Gesamtkapazität, Herstellen, IE-Richtlinie, Industrieemissionsrichtlinie, Lebensmittel, Maßeinheit, Mineralwasser, Mischungsregel, Nahrungsmittel, Nährwert, pflanzlicher Rohstoff, pflanzlicher Stoff, Produktionskapazität, Rohstoff, Schwellenwert, Süßgetränk, tierischer Rohstoff, Typisierung, UVP-Pflicht, Produkt, immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht, Süßgetränke, Geruchsimmissionen, Immissionsschutz

Normenketten:

RL 2010/75/EU Art. 3 Nr. 3

BImSchG § 3 Abs. 7, § 4 Abs. 1 S. 3, § 67 Abs. 2

BImSchVO § 1 Abs. 3 Nr. 1

LFGB § 2 Abs. 2

VwGO § 43 Abs. 1

Amtliche Leitsätze:

1. Eine Anlage, in der ein Produkt aus pflanzlichen Rohstoffen hergestellt wird, unterliegt der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht nach Nr. 7.34.2 Anh. 1 der 4. BImSchV auch dann, wenn der maßgebliche Schwellenwert durch Zusatz von Mineralwasser erreicht wird.

2. Zur Anzeigepflicht (Genehmigungsbedürftigkeit) bei einer Anlage, in der Süßgetränke durch Vermischen eines Konzentrats auf Basis pflanzlicher Stoffe mit Mineralwasser hergestellt werden.

Rechtsgebiete:

Europarecht, ausl. Recht, Völkerrecht, Verwaltungsverfahren und -prozess, Umweltrecht

Schlagworte:

Anlage, Anlagenbegriff, Anlagentyp, Anzeige, Anzeigepflicht, BVT-Merkblatt, Endprodukt, Fertigerzeugnis, gemeinsame Anlage, Gesamtkapazität, Herstellen, IE-Richtlinie, Industrieemissionsrichtlinie, Lebensmittel, Maßeinheit, Mineralwasser, Mischungsregel, Nahrungsmittel, Nährwert, pflanzlicher Rohstoff, pflanzlicher Stoff, Produktionskapazität, Rohstoff, Schwellenwert, Süßgetränk, tierischer Rohstoff, Typisierung, UVP-Pflicht, Genehmigungsbedürftige Anlagen, Produkt, Pflanzlicher Rohstoff, Mineralwasserzusatz, Genehmigungsbedürftigkeit, Süßgetränkeherstellung

vorgehend:

VG Trier, Urteil vom 20.11.2018 - 9 K 3005/18.TR (rechtskräftig)

nachfolgend:

BVerwG, Urteil vom 17.02.2021 - 7 C 7.19 (rechtskräftig)

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Fundstellen:

LSK 2019, 28279

UPR 2020, 200 (Ls.)

ECLI:

ECLI:DE:OVGRLP:2019:0828.8A10060.19.00

Rechtskraft:

rechtskräftig

Text1

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

8 A 10060/19.OVG

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

9 K 3005/18.TR

In dem Verwaltungsrechtsstreit

...,

- Klägerin und Berufungsklägerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte ..., X.-weg ..., Y.,

gegen

das Land ...,

vertreten durch den Präsidenten der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord, -Regionalstelle ..., X.-straße ..., Y.,

- Beklagter und Berufungsbeklagter -

wegen immissionsschutzrechtlicher Genehmigung

hat der 8. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 28. August 2019, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Prof. Dr. Held

Richter am Oberverwaltungsgericht ...

Richter am Oberverwaltungsgericht ...

ehrenamtlicher Richter ...

ehrenamtlicher Richter ...

für Recht erkannt:

Tenor:

Die Berufung der Klägerin gegen das aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. November 2018 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Trier wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

1Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass die von ihr betriebenen Abfülleinrichtungen, die zur Herstellung von Mineralwasser mit pflanzlichen Zusatzstoffen genutzt werden, keiner Anzeigepflicht nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz unterliegen.

2Sie betreibt Anlagen zur Abfüllung von Mineralwasser, die sie auch dazu nutzt, Süßgetränke herzustellen, indem dem Mineralwasser pflanzliche Zusatzstoffe hinzugefügt werden. Die maximale Produktionskapazität für die Süßgetränkeherstellung liegt bei etwa 720 t/Tag, wobei 612 t Mineralwasser etwa 108 t Zusatzstoffe hinzugefügt werden. Die vier einzelnen Anlagen weisen eine Produktionskapazität für Süßgetränke pro Tag von 295 t, 30 t und zweimal je 200 t auf. Insgesamt stellt sie 19.834.437 Liter Süßgetränke jährlich her, während der Anteil der Mineralwasserproduktion bei 90.879.352 Liter je Jahr liegt.

3Mit Schreiben vom 13. Januar 2016 wandte sich die Klägerin an den Beklagten und bat um Klärung der Frage, ob ihre Produktionsanlagen der Genehmigungs- oder Anzeigepflicht nach Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 der 4. Bundesimmissionsschutzverordnung - 4. BImSchV - unterliegen. Dabei vertrat sie die Auffassung, dass die Verarbeitung von Mineralwasser keine Nahrungsmittelerzeugung aus ausschließlich pflanzlichen Rohstoffen darstelle. Vielmehr sei auch bei Zusatz entsprechender Stoffe vom Vorliegen von Mineralwasser auszugehen, das der Genehmigungspflicht nicht unterliege. Nach dem BVT (Beste verfügbare Techniken) - Merkblatt für die Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie werde Mineralwasser ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der Industrie-Emissionsrichtlinie ausgenommen. Die Mineralwasserverarbeitung werde als Beispiel für eine Produktion genannt, auf die das BVT-Merkblatt nicht anzuwenden sei. Im Laufe des weiteren Schriftverkehrs, bei dem auch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz eingeschaltet wurde, vertrat der Beklagte mehrfach, zuletzt mit Schreiben vom 11. Dezember 2017 die Auffassung, dass für die Verarbeitung von Mineralwasser im Falle der Beimischung pflanzlicher Rohstoffe Ziffer 7.34.2 des Anhangs 1 der 4. BImSchV einschlägig sei. Die Frage sei dem Ausschuss Anlagenbezogener Immissionsschutz/Störfallvorsorge (AISV) der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) vorgelegt worden. Der Ausschuss sei zu dem Ergebnis gekommen, dass bei Verarbeitung von Mineralwasser unter Beimischung pflanzlicher Rohstoffe Ziffer 7.34.2 des Anhang 1 der 4. BImSchV einschlägig sei.

4Am 9. Mai 2018 hat die Klägerin Klage erhoben, zu deren Begründung sie angeführt hat, dass die erhobene Feststellungsklage zulässig sei. Die Frage, ob eine Anzeigepflicht bestehe, begründe ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Zudem könne sie auf das erforderliche Feststellungsinteresse abstellen, da sie verpflichtet sei, Unterlagen zur Prüfung vorzulegen und bei einer unterlassenen Anzeige ein Ordnungswidrigkeitentatbestand verwirklicht werde.

5Die Klage sei auch begründet. Soweit in Ziffer 7.34.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV davon die Rede sei, dass Anlagen zur Herstellung von sonstigen Nahrungs- oder Futtermittelerzeugnissen aus „ausschließlich“ pflanzlichen Rohstoffen einer Genehmigungspflicht unterlägen, bedeute dies, dass das Endprodukt nur aus pflanzlichen Rohstoffen bestehen dürfe. Die überwiegende Verwendung von Mineralwasser schließe die Genehmigungspflicht aus. Zudem unterfielen dem Rohstoffbegriff nur solche Stoffe, die noch unbearbeitet seien. Auch stelle das Endprodukt kein Nahrungsmittel dar. Vielmehr unterfalle Trinkwasser allein dem Lebensmittel-, nicht aber dem Nahrungsmittelbegriff. Die

Verwendung des Begriffs „Herstellung“ lasse darauf schließen, dass ein Vorgang gemeint sei, der über das bloße Zusammenmischen zweier Stoffe hinausgehe. Schließlich deute die Mengenangabe „Tonnen“ darauf hin, dass feste Stoffe und keine Flüssigkeiten gemeint seien.

6Zudem lege eine systematische Betrachtung eine restriktive Auslegung nahe. Die Genehmigungsbedürftigkeit setze ein bestimmtes Beeinträchtigungspotential voraus, das über eine Bagatellschwelle hinausgehen müsse. Diese Schwelle werde indessen im Fall der Klägerin nicht überschritten. Sie mische lediglich die Ausgangsstoffe. Die Bundesregierung habe bei Erlass der 4. BImSchV nicht hinsichtlich des Immissionsverhaltens der einzelnen hiervon erfassten Anlagen differenziert. Andererseits seien Flaschenreinigungs- und Abfüllanlagen im Jahre 1991 aus dem Katalog der genehmigungspflichtigen Anlagen gestrichen worden.

7Europarechtlich bestehe keine Pflicht, die Anlage der Klägerin der Genehmigungspflicht zu unterstellen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass das BVT-Merkblatt für die Nahrungsmittel-, Getränke- und Milchindustrie Mineralwasser nicht dem Anwendungsbereich der Industrie-Emissionsrichtlinie zuordne. Auch unterliege die Herstellung von Süßgetränken nicht der Zwecksetzung der Richtlinie, die auf Anlagen abziele, die im Hinblick auf mögliche Umweltverschmutzungen in besonderem Maße relevant seien. Andere in Anhang 1 zur 4. BImSchV erwähnte Anlagen, die den strengeren Regelungen der IE-Richtlinie unterlägen, wiesen eine größere Relevanz auf, was Lärm- und Geruchsimmissionen angehe. Hierunter fielen etwa Verbrennungsanlagen zur Erzeugung von Strom, Dampf, Warmwasser und Prozesswärme oder erhitztem Abgas mit einer Feuerwarmeleistung von weniger als 50 MW, Kottrocknungsanlagen oder Anlagen zur biologischen Behandlung von Gülle. Ginge man von einer Genehmigungspflicht aus, so unterlägen die Abfüllanlagen der Klägerin Anforderungen, die durch das Gefahrenpotential nicht gerechtfertigt seien. Die Empfehlungen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) seien lediglich Gesetzesinterpretationen. Ihnen komme keine normative Wirkung zu. Zudem sei zu berücksichtigen, dass der relevante Wert von 300 t täglich im Falle der Klägerin allein durch die pflanzlichen Rohstoffe nicht erreicht werde, da ihre Produkte überwiegend aus Mineralwasser bestünden.

8Die Klägerin hat beantragt,

9festzustellen, dass für ihre Abfüllanlage keine Anzeigepflicht nach § 67 Abs. 2 BImSchG besteht.

10Der Beklagte hat beantragt,

11die Klage abzuweisen.

12Er vertritt die Auffassung, dass eine Anzeigepflicht gegeben sei. Der verwendete Begriff des Rohstoffs setze nach Nr. 7 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV nicht voraus, dass der Ausgangsstoff unbearbeitet sei. Maßgeblich für die Beurteilung sei das Fertigerzeugnis. Hiernach sei auf die Gesamtmenge des hergestellten Endprodukts abzustellen. Die Formulierung, dass ein Produkt „aus ausschließlich pflanzlichen Rohstoffen“ hergestellt werde, diene dazu, solche Verfahren abzugrenzen, bei denen auch tierische Rohstoffe verwendet würden. Das Mischen pflanzlicher Rohstoffe mit Mineralwasser lasse sich unter den Begriff der Herstellung subsumieren. Auch sei es nicht ungewöhnlich, bei Flüssigkeiten die Mengenangabe „Tonnen“ zu verwenden. Die Genehmigungspflicht nach der 4. BImSchV stelle auf den Anlagentypus ab. Insoweit sei unerheblich, ob von der einzelnen Anlage schädliche Umwelteinwirkungen ausgingen. Zudem sei die Einschätzungsprogative der

Bundesregierung bei Beurteilung der abstrakten Gefährdungseignung der Anlage zu berücksichtigen. Die mit Ziffer 7.34.2 erfassten Anlagentypen seien wegen möglicher Lärmbeeinträchtigungen und wegen der entstehenden Abwässer immissionsschutzrechtlich problematisch.

13Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 20. November 2018 abgewiesen.

14Zur Begründung hat es ausgeführt, dass die Klage als Feststellungsklage zulässig sei, da die Klägerin die Klärung einer auf einen konkreten Sachverhalt bezogenen Rechtsfrage, nämlich das Nichtbestehen einer Anzeigepflicht für ihre Anlage, begehre. Sie könne sich auch auf das erforderliche Rechtsschutzinteresse berufen, da sie sich bei Unterlassen einer Anzeige der Gefahr aussetze, mit einer Geldbuße überzogen zu werden.

15Hingegen sei die Klage unbegründet. Die fragliche Anlage unterliege einer Anzeigepflicht, da sie Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV unterfalle. Auch soweit in der Auslegungshilfe des Ausschusses Anlagenbezogener Immissionsschutz und Störfallvorsorge der LAI davon die Rede sei, dass zugesetztes Wasser bei der Mengenberechnung nicht berücksichtigt werde, sei diese nicht einschlägig, da hier kein Wasser zugesetzt werde, sondern das hergestellte Getränk überwiegend aus Wasser bestehe. Als Rohstoffe könnten nicht nur unbearbeitete Materialien verstanden werden. Dies ergebe sich bereits aus Nr. 7 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV. Auch seien die hergestellten Süßgetränke als Nahrungsmittel anzusehen. Soweit die Klägerin anführe, dass Trinkwasser zwar als Lebensmittel, nicht aber als Nahrungsmittel anzusehen sei, sei ihr entgegenzuhalten, dass das hergestellte Endprodukt kein Trinkwasser sei. Das Vermischen von Wasser und pflanzlichen Zusatzstoffen sei als Herstellung eines neuen Produktes anzusehen. Auch stehe die Verwendung der Mengenangabe „Tonnen“ einer Anwendung für flüssige Stoffe nicht entgegen. Die streitgegenständliche Anlage sei auch geeignet, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen. Insbesondere sei mit Geräuschimmissionen zu rechnen. Zudem erweise sich die Abwasserbehandlung als problematisch. Auch der Hinweis auf die Änderung der Verordnung im Jahre 1991 sei unbeachtlich, da es sich bei der von der Klägerin betriebenen Anlage nicht um eine reine Mineralwasserabfüllanlage handele. Insoweit greife der Vorwurf nicht, die Bundesregierung habe es unterlassen, eine differenzierte Einordnung der Anlagentypen vorzunehmen. Die Bundesrepublik Deutschland sei zudem nicht verpflichtet gewesen, die IE-Richtlinie wortgleich in deutsches Recht umzusetzen. Zudem komme ihr ein medienübergreifender Ansatz zu. Soweit im BVT-Merkblatt, das lediglich als Auslegungshilfe anzusehen sei, davon die Rede sei, dass die Mineralwasserverarbeitung nicht unter die Richtlinie falle, betreffe dies die Anlage der Klägerin nicht, da hier nicht Mineralwasser verarbeitet werde, sondern Süßgetränke hergestellt würden.

16Mit ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung macht die Klägerin in Ergänzung ihres erstinstanzlichen Vorbringens geltend, dass die Anwendbarkeit der Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV in ihrem Falle bereits deshalb fraglich sei, weil sie vier verschiedene Abfüllanlagen einsetze, die jeweils die Schwellenwerte für Fertigerzeugnisse nicht erreichten. Zudem könne für die Anwendung der Vorschrift nur darauf abgestellt werden, in welchem Umfang pflanzliche Rohstoffe verwendet würden. Hierfür spreche bereits die Formulierung, dass ein Produkt aus „ausschließlich“ pflanzlichen Rohstoffen hergestellt werde. Anderenfalls würden auch verschwindend geringe Anteile pflanzlicher Rohstoffe die Genehmigungspflicht auslösen können. Vielmehr müsse entsprechend der Einschätzung der LAI der Mineralwasseranteil bei der Mengenberechnung unberücksichtigt bleiben. In Nr. 7.34.1 werde die Formulierung „ausschließlich“ dementsprechend in einem anderen

Zusammenhang genutzt, als ihn das Verwaltungsgericht angenommen habe. Hier beziehe sie sich auf die Ausnahme von Produkten, für die ausschließlich Milch verarbeitet werde. Auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gehe offensichtlich davon aus, dass Mineralwasser bei der Mengenermittlung nicht zu berücksichtigen sei. Hinsichtlich des Begriffs Nahrungsmittel gehe der Verordnungsgeber von einem anderen Begriffsverständnis aus, als es den Vorschriften des Lebensmittelgesetzes entspreche. Die Herstellung eines Produkts gehe über das reine Zusammenmischen hinaus. Auch sei es unüblich, die Angabe „Tonnen“ für Flüssigkeiten zu verwenden.

17Im Lichte des § 4 Abs. 1 BImSchG müsse verlangt werden, dass die betroffenen Anlagen geeignet seien, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen, die über eine Bagatellschwelle hinausgingen. Soweit das Verwaltungsgericht hinsichtlich ihrer Anlage die Gefahr von Geräuschmissionen oder eine problematische Abwasserbehandlung annehme, sei dies nicht nachvollziehbar. Was die Anforderungen an die Produktionsabwässer angehe, so verfüge sie über einen separaten wasserbehördlichen Genehmigungsbescheid. Insoweit bestehe keine Notwendigkeit, zusätzlich auf die Umweltrelevanz des Abwassers abzustellen. Von einer hinreichenden Bestimmtheit der Vorgaben der IE-Richtlinie könne nur dann ausgegangen werden, wenn man Ziffer 7.34.2 so verstehe, dass nur Anlagen erfasst würden, die ausschließlich pflanzliche Rohstoffe verarbeiteten. Weiterhin sei in der IE-Richtlinie von der Behandlung und Verarbeitung die Rede. Diese Begriffe setzten noch mehr als der Begriff der Herstellung voraus, dass auf den Rohstoff eingewirkt werden müsse. Zudem stelle die IE-Richtlinie auf Anlagen ab, in denen in industriellem Rahmen gefährliche Stoffe verarbeitet würden oder gefährliche Produktionsvorgänge stattfänden. Hiermit könne die Abfüllanlage der Klägerin nicht verglichen werden. Zudem sei zu berücksichtigen, dass in dem Aufstellungsverfahren der Richtlinie zunächst Vorschläge diskutiert worden seien, die einen engeren Anwendungsbereich vermittelt hätten. Auch die fehlende UVP-Pflicht lasse erkennen, dass der Unionsgesetzgeber die von der Klägerin betriebene Anlage nicht der IE-Richtlinie habe unterwerfen wollen. Zur Klärung der aufgeworfenen Zweifelsfragen rege sie an, ein Vorabentscheidungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof durchzuführen.

18Die Klägerin beantragt,

19unter Abänderung des aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. November 2018 ergangenen Urteils des Verwaltungsgerichts Trier festzustellen, dass für ihre Abfüllanlage keine Anzeigepflicht nach § 67 Abs. 2 BImSchG besteht.

20Der Beklagte beantragt,

21die Berufung zurückzuweisen.

22Er verweist darauf, dass auch in anderen Bundesländern in vergleichbaren Fällen eine Genehmigungspflicht angenommen worden sei. Die Bundesregierung habe bei der Umsetzung der IE-Richtlinie den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum nicht überschritten. Sowohl in der Richtlinie als auch in Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV werde der Begriff „Fertigerzeugnis“ verwendet. Insoweit stellten beide Vorschriften auf die Menge des hergestellten Süßgetränks ab. Was die Berücksichtigung mehrerer Einzelanlagen angehe, so sei auf die Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 3 der 4. BImSchV abzustellen. Hiernach handele es sich bei der von der Klägerin betriebenen Einrichtung um eine gemeinsame Anlage im Sinne dieser Vorschriften. Was die Verwendung des Begriffs Rohstoffe angehe, sei auf ein Rechtsgutachten der Rechtsanwälte K.-A. und Kollegen zu verweisen. Unter Bezugnahme auf dieses Rechtsgutachten, das im Auftrag eines Herstellers für Erfrischungsgetränke erstellt worden sei, habe das Bundesministerium für Umwelt,

Naturschutz und Reaktorsicherheit erklärt, dass bei der Gesamtkapazität Wasser mit zu berücksichtigen sei. Soweit die Klägerin darauf abstelle, dass Trinkwasser kein Nahrungsmittel sei, sei zu berücksichtigen, dass es sich bei dem hergestellten Süßgetränk nicht um Trinkwasser handle. Auch die Verwendung des Begriffs Herstellung und die Mengenangabe „Tonnen“ lasse nicht darauf schließen, dass das hergestellte Süßgetränk nicht unter die Anzeige- bzw. Genehmigungspflicht der Nr. 7.34.2 falle. Im Hinblick auf die Aufnahme entsprechender Anlagen in die Verordnung sei die abstrakte Gefährdungsneigung des Anlagentyps maßgeblich. Zudem sei der medienübergreifende Ansatz der IE-Richtlinie zu berücksichtigen. Sowohl das BVT-Merkblatt als auch das auf dieser Grundlage erstellte DWA-Merkblatt M 766 stellten auf ein breites Spektrum von Arbeitsverfahren ab, die bei der Herstellung kohlenensäurehaltiger Erfrischungsgetränke anfielen. Es greife zu kurz, die Umweltrelevanz des fraglichen Anlagentyps allein an seiner Immissionsrelevanz festzumachen. Vielmehr müsse dies in einem weiteren Rahmen gesehen werden. Die Mengenschwelle von 300 t Fertigerzeugnissen werde bei einer Reihe von Produkten verwendet, für die pflanzliche Rohstoffe verarbeitet würden. Im Hinblick auf den medienübergreifenden Ansatz der IE-Richtlinie sei von einer nicht unerheblichen Umweltrelevanz der Abfüllanlage auszugehen. Es sei für die Beurteilung nicht erforderlich, dass zum Anlagenkatalog des UVP-Gesetzes Deckungsgleichheit bestehe.

23Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie die Behördenakte verwiesen, deren Inhalt Gegenstand der mündlichen Verhandlung war.

Entscheidungsgründe:

24Die zulässige Berufung bleibt erfolglos.

25Das Verwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, dass die Anlage der Klägerin der Anzeigepflicht nach § 67 Abs. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG - unterliegt und deshalb die von ihr erhobene Feststellungsklage folgerichtig abgewiesen.

261. Die von der Klägerin erhobene Klage ist als allgemeine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO zulässig. Hiernach kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat.

27a) Die Klägerin begehrt in diesem Sinne die Feststellung des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses.

28Sie will geklärt wissen, dass die von ihr betriebene Abfülleinrichtung, soweit sie für die Herstellung von Süßgetränken verwendet wird, nicht der Anzeigepflicht nach § 67 Abs. 2 BImSchG - i.V.m. Nummer 7.34.2 des Anhangs 1 der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV) unterliegt. Hiermit bezieht sie sich auf ein Rechtsverhältnis, das durch die rechtlichen Beziehungen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt auf Grund einer diesen Sachverhalt betreffenden öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis mehrerer Personen untereinander oder - wie hier - einer Person zu einer Sache ergeben, gekennzeichnet ist (BVerwG, Urteil vom 23. Januar 1992 - 3 C 50/89 -, BVerwGE 89, 327 und juris, Rn. 29; Urteil vom 25. März 2009 - 8 C 1/09 -, NVwZ 2009, 1170 und juris, Rn. 20).

29b) Die Klägerin kann sich auch auf das erforderliche Rechtsschutzinteresse berufen.

30 Dieses Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art sein (BVerwG, Urt. vom 23. Juni 2016 - 2 C 18/15 -, NVwZ-RR 2016, 907 und juris, Rn. 20). Ein schutzwürdiges Interesse der Klägerin, die Frage der Anzeigepflicht durch die Verwaltungsgerichte klären zu lassen, ergibt sich bereits daraus, dass sie Gefahr läuft, gemäß § 62 Abs. 2 Nr. 6 BImSchG mit einem Bußgeld überzogen zu werden, wenn sie ihrer gesetzlichen Anzeigepflicht zu Unrecht nicht nachkommt. Ihr ist es aber nicht zumutbar, zunächst eine ihr drohende Sanktion abzuwarten und verwaltungsrechtliche Zweifelsfragen gewissermaßen „von der Anklagebank herab“ zu klären. Vielmehr hat sie in diesem Fall ein schutzwürdiges Interesse daran, den Verwaltungsrechtsweg als sachnähere und „fachspezifischere“ Rechtsschutzform zu beschreiten (vgl. BVerwG, Urt. vom 23. Juni 2016, a.a.O., juris, Rn. 20).

312. Die Klage erweist sich jedoch als unbegründet.

32 Wie bereits das Verwaltungsgericht festgestellt hat, unterliegt die von der Klägerin betriebene Anlage zur Herstellung von Süßgetränken durch Mischen von Mineralwasser und pflanzlichen Stoffen nach § 67 Abs. 2 Satz 1 BImSchG i.V.m Nr. 7.34.2. des Anhangs 1 zur 4. BImSchV einer Anzeigepflicht.

33 § 67 Abs. 2 Satz 1 BImSchG bestimmt, dass eine genehmigungsbedürftige Anlage, die bei Inkrafttreten der Verordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BImSchG bereits errichtet worden ist, binnen eines Zeitraums von drei Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung der zuständigen Behörde angezeigt werden muss.

34 Bei der von der Klägerin betriebenen technischen Einrichtung, in der Süßgetränke durch Vermischen eines Konzentrats auf Basis pflanzlicher Stoffe mit Mineralwasser hergestellt werden, handelt es sich um eine Anlage zur Herstellung von sonstigen Nahrungsmittel- oder Futtermittelerzeugnissen aus ausschließlich pflanzlichen Rohstoffen mit einer Produktionskapazität von 300 Tonnen Fertigerzeugnissen oder mehr je Tag, die gemäß Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht unterliegt. Dabei ist zwischen den Beteiligten unstreitig, dass die Anlage der Klägerin bereits vor Einführung des Genehmigungstatbestandes in der heutigen Fassung durch die Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, zur Änderung der Verordnung über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte und zum Erlass einer Bekanntgabeverordnung vom 2. Mai 2013 (BGBl. I, 973), die am 2. Mai 2013 in Kraft trat, betrieben wurde.

35a) Die Süßgetränkeherstellung durch die Klägerin erfolgt in einer gemeinsamen Anlage gemäß § 1 Abs. 3 der 4. BImSchV und überschreitet hinsichtlich der Produktionskapazität die maßgebliche Schwelle von 300 Tonnen Fertigerzeugnissen pro Tag.

36aa) Nach § 1 Abs. 3 der 4. BImSchV werden die in Anhang 1 der 4. BImSchV bestimmten Voraussetzungen auch dann erfüllt, wenn mehrere Anlagen derselben Art in einem engen räumlichen und betrieblichen Zusammenhang stehen (gemeinsame Anlage) und zusammen die maßgebende Leistungsgrenze oder Anlagengröße erreichen oder überschreiten werden. Soweit hinsichtlich des räumlichen und betrieblichen Zusammenhangs in Satz 2 gefordert wird, dass die Anlagen einem vergleichbaren technischen Zweck dienen (Nr. 3), bedeutet dies nicht, dass die entsprechenden Anlagen zum Erreichen eines gemeinsamen Zweckes zusammenwirken müssen (vgl. Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 89. Erg.-Lfg. 2019, 4. BImSchV, § 1, Rn. 28; Ludwig, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, 199. Erg.-Lfg. 2017, 4. BImSchV, § 1, Rn. 24).

37Den Begriff der gemeinsamen Anlage verwirklichen die von der Klägerin zur Herstellung von Süßgetränken verwendeten betrieblichen Einrichtungen. Es handelt sich um 4 Anlagen, die zu dem gleichen betrieblichen Zweck, nämlich zur Herstellung von Erfrischungsgetränken, eingesetzt werden. Dabei unterscheiden sie sich hinsichtlich ihrer Anlagentechnik nicht wesentlich (vgl. zu diesem Erfordernis: Hansmann/Röckinghausen, a.a.O., 4. BImSchV, § 1, Rn. 23). Vielmehr können sie alle gleichermaßen zur Herstellung von Süßgetränken eingesetzt werden und unterscheiden sich nur in ihrer Kapazität und in der Art der Behältnisse, in die die Getränke abgefüllt werden. Die Anlagen sind zudem auf demselben Betriebsgelände untergebracht. Schließlich sind die Anlagen mit gemeinsamen Betriebseinrichtungen verbunden, da sie in einen einheitlichen betrieblichen Ablauf eingebunden sind.

38bb) Nach den Vorschriften der 4. BImSchV ist demnach für die Frage der Genehmigungs- oder Anzeigepflicht auf die Gesamtkapazität der vier Teilanlagen abzustellen. Entgegen der Auffassung der Klägerin bedarf es nicht deshalb einer europarechtskonformen Auslegung der 4. BImSchV, weil der Anlagenbegriff in Art. 3 Nr. 3 der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) - IE-Richtlinie - die Berücksichtigung einer gemeinsamen Anlage im nationalen Recht ausschließen würde.

39Art. 3 Nr. 3 IE-Richtlinie definiert die „Anlage“ als ortsfeste technische Einheit, in der eine oder mehrere der in Anhang I oder Anhang VII Teil 1 genannten Tätigkeiten sowie andere 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.

40Dieser Definition lässt sich indessen nicht entnehmen, dass ihr ein enges, auf die einzelne technische Einrichtung beschränktes Verständnis zugrundeliegt. So setzt die Richtlinie schon nicht bei der technischen Ausstattung eines Betriebes an. Vielmehr knüpft sie an die dort verrichtete Tätigkeit an und fasst auch verschiedene, in den Anhängen erwähnte Tätigkeiten zusammen, die gegebenenfalls noch mit weiteren, nicht in den Anhängen erwähnten Tätigkeiten kombiniert sein können, wenn sie in einem technischen Zusammenhang stehen. Dass der europäische Gesetzgeber selbst einen übergreifenden Ansatz verfolgt und damit von einem weiten Anlagenbegriff ausgeht, wird auch an Formulierungen wie „technische Einheit“ oder „technischer Zusammenhang“ deutlich, die auf die Zusammenfassung einzelner technischer Einrichtungen schließen lassen. Soweit an die Tätigkeiten als solche angeknüpft wird, kann es - gerade im Hinblick auf die entstehenden Emissionen - keine Rolle spielen, ob diese in einer einzelnen technischen Einrichtung vorgenommen werden oder ob sie in mehreren parallel funktionierenden Teileinrichtungen erfolgen. Einziges weiteres Abgrenzungskriterium ist hiernach, dass die Tätigkeiten am selben Standort durchgeführt werden. Dies entspricht wiederum dem Erfordernis in § 1 Abs. 3 Nr. 1 der 4. BImSchV, wonach die zu einer gemeinsamen Anlage zusammengefassten Anlagenteile auf demselben Betriebsgelände liegen müssen. Hiernach ergeben sich aber keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass der Anlagenbegriff der IE-Richtlinie eine gemeinsame Anlage im Sinne der 4. BImSchV nicht mit umfassen würde.

41Selbst wenn dies der Fall wäre, folgte hieraus nicht, dass § 1 Abs. 3 der 4. BImSchV nicht mit europäischem Recht übereinstimmte. So ist nichts dafür erkennbar, dass die IE-Richtlinie es dem nationalen Gesetzgeber verwehrt hätte, eine von Art. 3 Nr. 3 IE-Richtlinie abweichende strengere Regelung zu formulieren (vgl. hierzu allgemein: EUGH, Urteil vom 8.

April 2003, Rechtssache C-44/01, juris, Rn. 40), die eine weitergehende Genehmigungspflicht zur Folge hat. Umgekehrt sollte mit der am 02. Mai 2013 in Kraft getretenen Änderungsverordnung auch keine 1 : 1 - Umsetzung der IE-Richtlinie erfolgen. Vielmehr hebt der Ordnungsgeber in seiner Begründung darauf ab, dass kein Änderungsbedarf bestehe, soweit das innerstaatliche Recht den Anforderungen der Richtlinie über Industrieemissionen sowohl in materiell-rechtlicher als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht bereits Rechnung trage (vgl. Begründung zum Verordnungsentwurf der Bundesregierung, BR-DrS 319/12, S. 88).

42cc) Da Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 der 4. BImSchV auf die Produktionskapazität der jeweiligen Anlage pro Tag abstellt, ist unerheblich, ob die Klägerin diese an ihrem Betriebsstandort bestehende Kapazität von 725 Tonnen auch tatsächlich ausschöpft und in welchem zeitlichen Umfang sie tatsächlich Süßgetränke herstellt. Insoweit spielt es aber auch keine Rolle, dass die Anlage in zeitlicher und quantitativer Hinsicht überwiegend zur Mineralwasserabfüllung eingesetzt wird.

43b) Das von der Klägerin durch Mischen von Mineralwasser und eines aus pflanzlichen Rohstoffen bestehenden Zusatzes hergestellte Produkt unterfällt auch dem Tatbestand der Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV.

44aa) Bei den von der Klägerin hergestellten Süßgetränken handelt es sich um Nahrungsmittel im Sinne der Verordnung.

45) Als Nahrungsmittel sind dabei in Anlehnung an die vormalige lebensmittelrechtliche Definition solche Stoffe anzusehen, die dazu bestimmt sind, von Menschen zum Zwecke der Ernährung verzehrt zu werden. Der Begriff des Nahrungsmittels ist dabei weit auszulegen (Ludwig, a.a.O., 4. BImSchV, Anh. Nr. 7, zu 7.34, Rn. 3). Insoweit ist ein Süßgetränk, das in einem Verhältnis von etwa 1 : 6 mit Mineralwasser vermischt wird, als Nahrungsmittel zu betrachten. Denn diesem Getränk kommt unter anderem durch die Verwendung von Zucker ein Nährwert zu. Insoweit unterscheidet sich das Erzeugnis der Klägerin von reinem Mineralwasser, das lediglich als Lebensmittel im Sinne von § 2 Absatz 2 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch i.V.m. Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit angesehen werden kann. Als Lebensmittel definiert sind hiernach Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden. Zu den Lebensmitteln zählen auch Getränke, Kaugummi sowie alle Stoffe - einschließlich Wasser -, die dem Lebensmittel bei seiner Herstellung oder Ver- oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt werden.

46bb) Bei dem Süßgetränk handelt es sich auch um ein Erzeugnis, das aus pflanzlichen Rohstoffen hergestellt wird.

47) Insoweit kommt es nicht darauf an, ob das Nahrungsmittel in der Anlage unmittelbar aus dem Rohstoff über eine zusammenhängende Produktionskette erzeugt wird, womit die Herstellung mittels eingesetzter Zwischenprodukte - wie im Falle der Klägerin - nicht der Genehmigungspflicht unterfallen würde (vgl. dazu noch: Ludwig, a.a.O., zu Nr.7.34, Rn. 4). Vielmehr bestimmt die Vorbemerkung zu Anhang 1 der 4. BImSchV zum Rohstoffbegriff in Nummer 7, dass dieser Begriff unabhängig davon gilt, ob der Rohstoff zuvor verarbeitet wurde oder nicht.

48cc) Die Klägerin kann sich auch nicht darauf berufen, dass Nr. 7.34.2 des Anhang 1 zur 4. BImSchV deshalb in ihrem Falle nicht einschlägig sei, weil die Regelung nur auf solche Erzeugnisse Anwendung finde, die ausschließlich aus pflanzlichen Rohstoffen ohne jeglichen Zusatz hergestellt würden.

49Ein solcher Inhalt kann der Formulierung der Verordnung nicht beigemessen werden. Vielmehr ist diese Vorschrift in Abgrenzung zu der vorangehenden Nr. 7.34.1 zu sehen. Hierin wird die Genehmigungspflicht bestimmt für die Herstellung von sonstigen Nahrungs- und Futtermittelerzeugnissen, die aus tierischen Rohstoffen, allein, ausgenommen bei der Verarbeitung von ausschließlich Milch, oder mit pflanzlichen Rohstoffen hergestellt werden. Werden von dieser Vorschrift somit Erzeugnisse erfasst, die entweder nur aus tierischen Rohstoffen oder sowohl aus tierischen als auch aus pflanzlichen Rohstoffen hergestellt werden, so grenzt Nr. 7.34.2 demgegenüber Erzeugnisse ab, die keinerlei tierische Anteile enthalten, also von den beiden Rohstoffgruppen nur aus pflanzlichen Ausgangsstoffen bestehen.

50Die Bestimmung lässt nicht erkennen, dass die pflanzlichen Rohstoffe ohne jeglichen Zusatz verarbeitet werden müssten. Gegen eine solche Auslegung spricht bereits der Umstand, dass hinsichtlich der Genehmigungspflicht nicht auf die Menge der eingesetzten Rohstoffe abgestellt wird, sondern die Menge des Fertigerzeugnisses hierfür entscheidend ist. Hiernach geht aber der Ordnungsgeber davon aus, dass den pflanzlichen Rohstoffen im Rahmen des Herstellungsprozesses auch weitere, nicht pflanzliche, aber auch nicht tierische Rohstoffe, zugeführt werden können, insbesondere Wasser.

51Eine hiervon abweichende Einschätzung kann auch nicht der IE-Richtlinie entnommen werden. In Nr. 6.4 Buchst. b, ii) ist die Rede davon, dass dem Anwendungsbereich der Richtlinie die Behandlung und Verarbeitung ausschließlich pflanzlicher Rohstoffe mit einer Produktionskapazität von mehr als 300 Tonnen Fertigerzeugnissen pro Tag unabhängig davon unterliegt, ob diese Rohstoffe zuvor verarbeitet wurden oder nicht. Auch insoweit wird aber auf die Fertigerzeugnisse abgestellt und nicht verlangt, dass das Endprodukt ausschließlich aus Behandlung oder Verarbeitung pflanzlicher Rohstoffe hervorgegangen ist. Auch in der Richtlinie findet eine Abgrenzung gegenüber Produkten statt, die entweder aus ausschließlich tierischen (Nr. 6.4. Buchst. b, i)) oder aus tierischen und pflanzlichen Rohstoffen (Nr. 6.4. Buchst. b, iii)) hergestellt wurden. Wollte man das Begriffsverständnis der Klägerin zugrundelegen, so hätte auch bei gemischt tierischen und pflanzlichen Rohstoffen die Formulierung „ausschließlich“ verwendet werden müssen, um auch hier einen Zusatz weiterer Stoffe als für die Anwendung der Richtlinie unbeachtlich anzusehen.

52dd) Der Systematik des Anhangs 1 zur 4. BImSchV lässt sich ebenfalls nicht entnehmen, dass nur die Herstellung solcher Produkte unter die in Nr. 7 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV (Nahrungs-, Genuss- und Futtermittel, landwirtschaftliche Erzeugnisse) formulierte Genehmigungspflicht fällt, die ohne Zusatz nichtpflanzlicher und nichttierischer Rohstoffe auskommen. So werden in Nr. 7.27 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV Brauereien erfasst, deren wesentlicher Rohstoff Wasser ist und bei denen hinsichtlich der Mengenbegrenzung ebenfalls auf das Endprodukt Bier und nicht auf die pflanzlichen Ausgangsstoffe abgestellt wird. Ein nicht unerheblicher Zusatz von Wasser ist ebenfalls bei den in Nr. 7.4.2.2 geregelten Anlagen zur Herstellung von Nahrungsmittelkonserven aus ausschließlich pflanzlichen Rohstoffen üblich, sodass der Ordnungsgeber durchaus den Zusatz von Wasser oder mineralischen Ausgangsstoffen vorgesehen hat.

53ee) Auch den Stellungnahmen fachkundiger Stellen kann nicht entnommen werden, dass Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV so zu verstehen ist, dass nur Produkte erfasst werden, die aus pflanzlichen Rohstoffen ohne weitere Zusätze hergestellt werden.

54(1) Eine solche Einschätzung kann insbesondere nicht dem BVT-Merkblatt der Europäischen Kommission für die Nahrungsmittel-, Getränke- und Milchindustrie von August 2006 entnommen werden. Hierin wird in englischer Fassung ausgeführt:

55,„The document does not cover small scale activities, such as catering or activities in restaurants. Also, food industrial activities that do not use animal or vegetable raw materials are not covered, except as associated activities, e.g. mineral water processing and production of salt.“

56Nach dieser Formulierung werden zunächst Aktivitäten in kleinem Umfang von vorneherein aus dem Anwendungsbereich ausgenommen. Zudem besteht eine Ausnahme für die Verarbeitung solcher Rohmaterialien, die weder tierischen noch pflanzlichen Ursprungs sind, die also rein in der Verarbeitung anderer Materialien bestehen. Auf diese Aussage beziehen sich die genannten Beispiele, nämlich die Verarbeitung von Mineralwasser und die Herstellung von Salz. Zusätzlich wird in dem BVT-Merkblatt eine Unterausnahme für solche Aktivitäten formuliert, die mit der Verarbeitung von tierischen oder pflanzlichen Materialien in Zusammenhang stehen. Insoweit ist aber nicht jede Verwendung von Mineralwasser aus dem Anwendungsbereich ausgenommen. Vielmehr betrifft dies nach dem BVT-Merkblatt nur die reine Mineralwasserherstellung.

57(2) Auch die Stellungnahme des Ausschusses Anlagenbezogener Immissionsschutz/Störfallvorsorge (AISV) der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) zu Auslegungsfragen zur 4. BImSchV vom 9. Juli 2015 kommt zu der Frage, wie unter anderem in Nr. 7.34 Rohstoffe zu berücksichtigen seien, die weder pflanzlicher noch tierischer Herkunft seien, zum Beispiel bei einem Hersteller von Erfrischungsgetränken, der Getränke durch Zusatz von Wasser produziere, zu dem Ergebnis, dass bei der Formulierung „ausschließlich pflanzliche Rohstoffe“ die Verwendung anderer (nicht organischer/biologischer) Rohstoffe wie zugesetztes Wasser nicht ausgeschlossen sei, so dass auch Produkte hierunter zu verstehen sind, denen Wasser zugesetzt wird. Soweit der Ausschuss ergänzend darlegt, dass dieses zugesetzte Wasser bei der Mengenermittlung nicht berücksichtigt werde, ist zu beachten, dass die gestellte Frage sich auch auf die Nrn. 7.4 (Herstellung von Nahrungs- und Futtermittelkonserven) und 7.28 (Herstellung von Speisewürzen) bezieht sowie die in Nr. 7.31 aufgeführten Anlagen (Herstellung von Süßwaren oder Sirup, Kakaomasse bzw. Lakritz) mit umfasst. Bei den genannten Anlagen ist aber ebenso wie bei Nr. 7.34 bei Produkten, die sowohl pflanzliche als auch tierische Rohstoffe enthalten, eine Differenzierung entsprechend der in den einführenden Bemerkungen zu Anhang 1 aufgestellten Mischungsregel nach dem Anteil der tierischen Rohstoffe vorzunehmen. Bei dieser Regel, die bei den eingesetzten Rohstoffen anknüpft, macht es Sinn, das zugesetzte Wasser nicht zu berücksichtigen, da sich ansonsten der gewichtsprozentuale Anteil der tierischen Rohstoffe verringern würde. Eine Nichtberücksichtigung des Wasseranteils bei Verwendung rein pflanzlicher Rohstoffe wäre indessen nicht mit dem Wortlaut von Nr. 7.34.2 vereinbar, der bei der Menge des Fertigerzeugnisses ansetzt. Im Übrigen hat der Ausschuss in seiner Sitzung vom 5. bis 7. Juli 2016 ausdrücklich erklärt, dass Erfrischungsgetränke, die durch die Verarbeitung von Mineralwasser unter Beimischung pflanzlicher Rohstoffe entstehen, der Genehmigungspflicht

nach Nr. 7.34.2 der Anlage 1 zur 4. BImSchV unterfallen, ohne dass eine Einschränkung in Bezug auf die Menge des eingesetzten Wassers erfolgt wäre (Bl. 47 der Verwaltungsakte).

58(3) Eine Genehmigungsbedürftigkeit nimmt auch das Merkblatt DWA-M 766 der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. von August 2012 an, das die Abwasserbehandlung der Erfrischungsgetränke-, der Fruchtsaftindustrie und der Mineralbrunnen zum Gegenstand hat. Hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen wird darauf verwiesen, dass eine Genehmigungsbedürftigkeit nach der 4. BImSchV für Einzelanlagen bestehe, in denen Nahrungsmittel aus pflanzlichen Rohstoffen erzeugt würden (Bl. 191 der Gerichtsakte).

59Die Rechtsanwälte K.-A. kommen in einem Gutachten im Auftrag eines Erfrischungsgetränkeherstellers vom 25. Juli 2013 ebenfalls zu dem Ergebnis, dass in Nr. 7.34.2 der Einsatz nicht-pflanzlicher und nicht-tierischer Rohstoffe, wie Wasser, das Genehmigungserfordernis nicht ausschließe.

60ff) Eine Einschränkung des Anwendungsbereichs von Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 der 4. BImSchV folgt auch nicht aus dem Erfordernis einer richtlinienkonformen Auslegung. Die Klägerin verweist insoweit darauf, dass Nr. 6.4 Buchst. b) des Anhangs I der IE-Richtlinie von der Behandlung und Verarbeitung von Rohstoffen, mit alleiniger Ausnahme der Verpackung, spreche, während in Nr. 7.34.2 auf die Herstellung von Nahrungs- und Futtermittelerzeugnissen abgestellt werde.

61Insoweit ist zwar davon auszugehen, dass die Begrifflichkeiten „Verarbeiten“ und „Behandeln“ an den Ausgangsstoffen ansetzen, während das „Herstellen“ auf das Ergebnis des Prozesses und damit das fertige Produkt bezogen ist. Andererseits lässt aber der Inhalt beider Formulierungen keinen wesentlichen Unterschied erkennen. So sieht Nr. 6.4 Buchst. b) der IE-Richtlinie das „Verarbeiten“ und „Behandeln“ zur Herstellung von Nahrungsmitteln oder Futtermittelerzeugnissen vor und bezieht somit das Endprodukt in den Tatbestand der Regelung ein. Zudem stellt auch die IE-Richtlinie entscheidend auf die Fertigerzeugnisse ab und ist damit ebenfalls produktbezogen. Dabei ist überdies zu sehen, dass die IE-Richtlinie von einem weiten Begriff des „Verarbeitens“ beziehungsweise „Behandelns“ ausgeht, indem sie etwa nur das „Verpacken“ als Tätigkeit, die nicht den Anforderungen der Richtlinie unterfällt, aus dem Anwendungsbereich ausnimmt.

62Andererseits besteht zwischen den auf europäischer Ebene und den im nationalen Recht verwendeten Begrifflichkeiten ein enger Bezug, da die die Begriffe „Verarbeiten“ und „Behandeln“ im Begriff des „Herstellens“ aufgehen und dieser daher dem in der IE-Richtlinie verwendeten Begriffspaar gleichgestellt wird (vgl. § 3 Abs. 2 BImSchG). Dabei erfasst eine sonstige Behandlung auch das Vermischen von Stoffen (vgl. Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 3 Rn. 140).

63Selbst wenn sich zwischen „Verarbeiten“ und „Behandeln“ im Sinne der IE-Richtlinie und dem „Herstellen“ nach der 4. BImSchV ein signifikanter Unterschied ergäbe, sind die Mitgliedsstaaten in inhaltlicher Hinsicht nicht gehindert, in ihrer Umsetzung über die Vorgaben der Richtlinie hinauszugehen und von Formulierungen der Richtlinie abzuweichen, wenn die Richtlinienvorgaben gewahrt bleiben (vgl. EuGH, Urteil vom 15. September 1998 Rechtssache C-231/96, Rn. 34; W. Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, 288 AEUV Rn. 74 f.; Nettessheim, in: Grabitz/Hilf/Nettessheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand: Juni 2019, Art. 288 AEUV Rn. 120, 131). Bei der Richtlinie handelt es sich nach Art. 288 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV - um eine für jeden Mitgliedsstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels

verbindliche Regelung, die jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt. Bezüglich Nr. 7.34.2 der Anlage 1 zur 4. BImSchV ist indessen nicht ersichtlich, dass sich der Ordnungsgeber mit der Wahl der Formulierung „Herstellen“ in Widerspruch zu den Vorgaben der Richtlinie gesetzt hätte.

64gg) Schließlich kann der Klägerin auch nicht in der Überlegung gefolgt werden, dass die Verwendung der Maßeinheit „Tonnen“ in Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV dafür spreche, lediglich feste Stoffe einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen und nicht Flüssigkeiten. Für deren Einbeziehung hätte die Maßeinheit „Hektoliter“ nahegelegen. Indessen ist diese Schlussfolgerung nicht zwingend. Vielmehr ist auf der Grundlage der IE-Richtlinie davon auszugehen, dass der Ordnungsgeber die Vorstellung hatte, dass - unabhängig von dem Aggregatzustand der pflanzlichen Ausgangsmaterialien - das Fertigerzeugnis sowohl fest als auch flüssig sein kann. Dies ist gerade deshalb anzunehmen, weil es sich bei Nr. 7.34 um eine Auffangvorschrift handelt, die alle Fälle erfassen soll, die in den zuvor genannten Anlagenbeschreibungen in Nr. 7 noch nicht enthalten sind. Insoweit wird aber eine Vielzahl nicht genau vorhersehbarer Produktionsprozesse von dieser Bestimmung erfasst, so dass es folgerichtig ist, die Grenze für die Genehmigungspflicht nicht spezifisch auf Flüssigkeiten bezogen festzulegen (vgl. Ludwig, a. a. O., zu Nr. 7.34, Rn. 2).

65c) Die Klägerin vermag sich auch nicht darauf zu berufen, dass Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 4 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG gedeckt ist.

66Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BImSchG bedürfen die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen sowie ortsfeste Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung und Behandlung von Abfällen einer Genehmigung. Satz 3 bestimmt, dass die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Anlagen bestimmt, die einer Genehmigung bedürfen.

67Ob eine Anlage der Genehmigung nach § 4 bedarf, richtet sich ausschließlich danach, ob der betreffende Anlagentyp den Vorgaben des § 4 BImSchG entsprechend in die 4. BImSchV aufgenommen worden ist. Bei der Umschreibung der Anlagen, die einer Genehmigung bedürfen und der Beurteilung, ob von dem entsprechenden Anlagentypus besondere schädliche Umwelteinwirkungen ausgehen, steht dem Ordnungsgeber eine nicht unerhebliche Einschätzungsprärogative zu. Maßgeblich für die Einordnung ist dabei allein der Anlagentyp. Ob von einer konkreten Anlage, die die Merkmale des entsprechenden Anlagentyps erfüllt, eine besondere Umweltgefährdung ausgeht, ist für die Genehmigungsbedürftigkeit unerheblich und damit nur Gegenstand der Prüfung im Genehmigungsverfahren (vgl. zum Vorstehenden: BVerwG, Beschluss vom 7. Dezember 1961 - I B 138.61 -, GewArch 1962, 33; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, a. a. O. § 4 BImSchG Rn. 10, 15 f.; Feldhaus, a. a. O., § 4 Anm. 17 f.; Jarass, a. a. O. § 4 Rn. 20).

68Von dieser Typisierung wird in der Kommentarliteratur eine Ausnahme zugelassen bei Anlagen, die zwar nach Bezeichnung und Betriebszweck zum Anlagentyp der 4. BImSchV gehören, bei denen aber aufgrund ihrer spezifischen atypischen Anlageart das nach § 4 Abs. 1 BImSchG vorausgesetzte Umweltgefährdungspotenzial fehlt. Derartige Anlagearten seien als genehmigungsfrei anzusehen. Als Beispiel werden etwa von Künstlern betriebene Kleinanlagen zur Herstellung von Kupferstichen unter Verwendung von Fluss- oder

Salpetersäure genannt (vgl. Ludwig, in: Feldhaus, § 1 der 4. BImSchV, Rn. 4; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, a. a. O., § 1 der 4. BImSchV, Rn. 6).

69Hiernach kann aber nicht die einzelne Anlage aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls von der Genehmigungspflicht freigestellt werden. Vielmehr ist dies nur möglich, wenn sich bei einem Untertyp der Anlagenbeschreibung ergibt, dass keine besonderen schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen. Was die von der Klägerin betriebene Anlage angeht, so sind keine abstrakten Merkmale erkennbar, die eine entsprechende Abgrenzung ermöglichen. Im Übrigen hat die Klägerin nicht in Abrede gestellt, dass der Anlagentyp als solcher potenziell schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann.

70Zudem ist weiter zu berücksichtigen, dass Nr. 7.34.2 der Umsetzung der Vorschriften der IE-Richtlinie dient. Deren Schutzzweck beschränkt sich nicht auf die Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen, wie insbesondere Luftverunreinigungen und Geräusche. Vielmehr geht die Richtlinie, wie die Erwägungsgründe 2 und 3 zeigen, von einem übergreifenden Ansatz aus. So soll neben der Verminderung von Umweltverschmutzung durch an der Quelle ansetzende Maßnahmen eine umsichtige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen gewährleistet und der Wirtschaftslage und den lokalen Besonderheiten des Ortes, an dem die Industrietätigkeit erfolgt, Rechnung getragen werden. Weiterhin soll im Rahmen eines integrierten Konzeptes auch der Energieeffizienz und der Verhütung von Unfällen Rechnung getragen werden (vg. zu dem integrativen Ansatz auch: § 1 Abs. 2 BImSchG).

71Soweit die Klägerin auf die Entstehungsgeschichte der Richtlinie verweist, vermag hieraus ebenfalls keine Schlussfolgerung dafür gezogen zu werden, dass nur Anlagen erfasst werden sollten, denen ein hohes Potential eigen ist, gefährliche Stoffe zu emittieren. Eine entsprechende Zielsetzung der Richtlinie kann deren Gesetzgebungshistorie nicht entnommen werden, da hier keine kontinuierliche Entwicklung erkennbar wird. Vielmehr wurden - wie sich aus der Darstellung der Klägerin ergibt - jeweils unabhängig voneinander neue Tatbestände formuliert („Anlagen zum Konservieren in Dosen oder zur Verarbeitung von Lebensmitteln, in denen mehr als 50 Personen beschäftigt sind“; „Anlagen zur Verarbeitung von Lebensmitteln, die Stoffe und Zubereitungen emittieren oder emittieren können, die in dem entsprechenden Abschnitt von Anhang III aufgeführt sind und Umweltverschmutzungen verursachen können“; „Behandlungs- und Verarbeitungsanlagen zur Herstellung von Nahrungsmittelerzeugnissen aus pflanzlichen Rohstoffen mit einer Produktionskapazität von mehr als 300 Tonnen Fertigerzeugnissen pro Tag (Vierteljahresdurchschnittswert)“).

72Neben der Ableitung schädlicher Abwässer, die bereits Gegenstand des wasserrechtlichen Genehmigungsbescheides vom 12. August 1991 war, spielt bezogen auf die Anlage der Klägerin auch der Aspekt eine Rolle, den Verbrauch von Wasser und Energie etwa auch bei der Kühlung zu reduzieren sowie den Anfall von Abfällen zu reduzieren. Weiterhin soll der bei der Reinigung entstehende Abwasseranfall durch analytische Mess- und Kontrollverfahren verringert werden (vgl. BVT-Merkblatt Food, Drink and Milk Industries, August 2006, Chapter 5, Nr. 5.1).

73Soweit die Klägerin darauf verweist, dass Anlagen nach Nr. 7.34.2 Anhang 1 der 4. BImSchV keiner UVP-Pflicht unterlägen, so zeigt der Vergleich von Nr. 7 des Anhangs 1 der 4. BImSchV mit Nr. 7 der Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfungen - UVPG -, dass auch ansonsten hinsichtlich der speziell geregelten Anlagen bei der Nahrungs-, Genuss- und Futtermittelherstellung und der Herstellung landwirtschaftlicher Erzeugnisse keine Deckungsgleichheit zwischen beiden Regelwerken besteht.

74Schließlich ergibt sich auch aufgrund der Änderung der 4. BImSchV im Jahre 1991 kein Anlass, bestimmte Anlagentypen der Getränkeherstellung aus dem Anwendungsbereich von Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 auszunehmen. Mit der damaligen Änderung wurde die Genehmigungspflicht von Flaschenreinigungs- und Abfüllanlagen mit der Begründung aufgehoben, dass sie infolge des Fortschritts der Technik nicht mehr in besonderem Maße geeignet seien, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen (vgl. Beschlussbegründung in BR-DrS 213/91 (Beschluss), S. 69-B). Anknüpfungspunkt der Genehmigungspflicht in Nr. 7.34.2 Anhang 1 der 4. BImSchV ist indessen nicht der Abfüllvorgang als solcher, sondern die Verarbeitung pflanzlicher Rohstoffe, so dass sich kein Widerspruch zur damaligen Einschätzung des Verordnungsgebers ergibt.

75d) Auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kommt keine Anwendung der Vorschrift in Betracht, bei der dem Anliegen der Klägerin dadurch Rechnung getragen werden könnte, dass der Wasseranteil bei der Herstellung des Süßgetränks im Hinblick auf die Genehmigungspflicht nicht berücksichtigt wird.

76Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass der Klägerin nach den Darlegungen ihres Vertreters in der mündlichen Verhandlung durch den Umstand, dass sie bei einer Einordnung ihrer Süßgetränkeherstellung unter Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 der 4. BImSchV durch die hiermit verbundene Anzeigepflicht und die Unterwerfung unter die Anforderungen der IE-Richtlinie keine solchen wirtschaftlichen Nachteile erleidet, die zu einer ernsthaften Beeinträchtigung ihres Betriebes führen würden. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass der Auffangtatbestand der Nr. 7.34.2 bewusst weit gefasst ist und im Interesse eines umfassenden Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen und eines effizienten Ressourcenschutzes eine Vielzahl von Verarbeitungsvorgängen erfassen soll. So ist auch die Herstellung von Erfrischungsgetränken vielfältig. Hierunter fallen auch Verfahren, bei denen alkoholfreie Erfrischungsgetränke durch Fermentation hergestellt werden. Schließlich würde die Nichtberücksichtigung des zugesetzten Wassers dem auf das Enderzeugnis abstellenden Ansatz sowohl der 4. BImSchV als auch der IE-Richtlinie widersprechen, da letztlich auf die Menge der pflanzlichen Rohmaterialien abgestellt würde. Aus dem Endprodukt lässt sich ein entsprechender Anteil nicht mehr herausrechnen.

773. Ergibt sich die Anzeigepflicht für die Süßgetränkeproduktion der Klägerin aus der Bestimmung in Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 der 4. BImSchV, deren Anwendung erkennbar nicht durch Vorschriften der IE-Richtlinie gesperrt ist, so bestand kein Anlass, die von der Klägerin formulierten Fragen gemäß Art. 267 Abs. 2 AEUV dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung vorzulegen. Aus Sicht des Senats ergeben sich, was die Auslegung von Nr. 6.4 Buchst. a, ii) des Anhangs I der IE-Richtlinie angeht, keine vernünftigen Zweifel.

78Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

79Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 ff. ZPO.

80Die Revision war gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, da die Auslegung von Nr. 7.34.2 des Anhangs 1 der 4. BImSchV einschließlich der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Einschränkung eines Genehmigungstatbestandes nach der 4. BImSchV möglich ist, einer grundsätzlichen Klärung bedarf.

Beschluss

81Der Streitwert wird auf 10.000,00 € festgesetzt (§§ 47 und 52 Abs. 1 und 63 Abs. 1 GKG).

Zitiervorschlag:

OVG Koblenz Urt. v. 28.8.2019 – 8 A 10060/19.OVG, BeckRS 2019, 28279