

Europäische Parlament über die Bewertung der nationalen Pläne für die Zuteilung von Zertifikaten für Treibhausgasemissionen.

Dort verweist die Kommission darauf, dass mehrere Mitgliedstaaten beabsichtigten, den Anteil der zu versteigernden Zertifikate in Verbindung mit einer restriktiveren Zuteilung an Stromerzeuger anzuheben. In einigen Mitgliedstaaten werde die Versteigerung noch geprüft. Deswegen gestatteten die Entscheidungen über die Pläne für den zweiten Handelszeitraum es den Mitgliedstaaten, den Anteil der zu versteigernden Zertifikate innerhalb der in Art. 10 der Richtlinie genannten Grenzen nach der Bewertung der Kommission, aber vor der Verabschiedung der endgültigen Entscheidung über den nationalen Zuteilungsplan gemäß Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie anzuheben.

4. Die Kürzungsregelungen des § 4 Abs. 3 und des § 20 ZuG 2012, die ausschließlich Anlagen der Stromwirtschaft belasten, verletzen nicht Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 i.V.m. Anhang III Ziff. 5 EH-RL. Nach Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 EH-RL ist der nationale Zuteilungsplan auf objektive und transparente Kriterien zu stützen einschließlich der in Anhang III genannten Kriterien. Nach dem Kriterium 5 darf der Plan Unternehmen oder Sektoren gemäß den Anforderungen des Vertrags, insbesondere der Art. 87 und 88 EG (jetzt Art. 107, 108 AEUV), nicht in einer Weise unterschiedlich behandeln, dass bestimmte Unternehmen oder Tätigkeiten ungerechtfertigt bevorzugt werden. Hiermit wird der allgemeine Gleichheitsgrundsatz konkretisiert (EuG, Urteil vom 7. November 2007 a.a.O. Rn. 153), der besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008 – Rs. C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine – Slg. 2008, I-09895 Rn. 23). Die Ungleichbehandlung von Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie insoweit, als allein Zuteilungen an Energieanlagen der anteiligen Kürzung und der Veräußerungskürzung unterfallen, ist objektiv gerechtfertigt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist dem Gesetzgeber ein weites Ermessen zuzubilligen, wenn seine Tätigkeit politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen beinhaltet und wenn er komplexe Beurteilungen und Prüfungen vornehmen muss. Ist ein komplexes System umzustrukturieren oder neu zu schaffen, ist es dem Gesetzgeber gestattet, einen schrittweisen Lösungsansatz zu Grunde zu legen. In Anbetracht der Neuheit und der Komplexität des Emissionshandelssystems fügt sich das gewählte schrittweise Vorgehen, das sich auf die in der ersten Phase seiner Umsetzung gesammelten Erfahrungen stützt, in den Wertungsspielraum des Gesetzgebers ein (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008 a.a.O. Rn. 61 ff. m.w.N.).

Bei der Ausgestaltung der Übergangsphasen bis hin zu einer vollständigen Einbeziehung der erfassten Sektoren in ein entgeltliches Zuteilungssystem ab dem Jahre 2027 musste der Gesetzgeber darauf bedacht sein, mögliche Störungen des Funktionierens dieses Systems bei seiner Einführung und in der Übergangsphase auszuschließen. Wie oben bereits ausgeführt, durfte einerseits mit der Einführung des Emissionshandelssystems keine Verlagerung der Emissionen von Industrieanlagen in Länder befördert werden, die den strengen Anforderungen des Systems nicht unterlagen. Da andererseits nach den Erkenntnissen aus der ersten Handelsperiode es den Betreibern von Energieanlagen weitgehend möglich war, Zertifikatskosten auf den Endverbraucher abzuwälzen, entsprach es den allgemeinen Zielen des Systems, diesen Sektor durch die Kürzung unentgeltlicher Zuteilungen – im Wege der anteiligen Kürzung bezogen auf die gesamte Produktpalette und im Wege der Veräußerungskürzung allein bezogen auf das Produkt Strom – stärker zu belasten als den Sektor der Industrieanlagen.

Wie gleichfalls bereits oben im Rahmen der beihilferechtlichen Prüfung ausgeführt wurde, fehlt es an einer unzulässigen Differenzierung auch insoweit, als der in Industriekraftwerken erzeugte und – da für die industrielle Produktion nicht benötigt – in das Stromnetz eingespeiste Strom den Kürzungsregelungen des Zutei-

lungsgesetzes 2012 nicht unterworfen worden ist. Über die dortigen Ausführungen hinaus ist zur Behandlung der Industriekraftwerke zusätzlich zu berücksichtigen, dass angesichts der unterschiedlichen Zuteilungsmethoden auf der Basis historischer Emissionen für Bestandsanlagen der Industrie einerseits (§ 6 Abs. 1 ZuG 2012) und auf der Basis von Benchmarks für Energieanlagen andererseits (§ 7 Abs. 1 ZuG 2012) der Anteil des Industriekraftwerks an den historischen Emissionen der Industrie-Gesamtanlage separat hätte ermittelt werden müssen, wofür es an verfügbaren Daten mangelt und was deshalb zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand genötigt hätte. Auch Letzteres rechtfertigt die Nichteinbeziehung von Industriekraftwerken in die Kürzungsregelungen des Zuteilungsgesetzes 2012 (vgl. auch EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2008 a.a.O. <Rn. 65>), zumal damit lediglich Regelungen für eine Übergangsphase getroffen wurden.

5. Zur Wahrung des Rechts auf den gesetzlichen Richter ist die Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV nicht geboten. Namentlich sind der Beihilfegriff des Art. 107 AEUV und die Rechtsfolgen von Verstößen gegen das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geklärt. Die Vorgaben der genannten Regelungen haben dadurch so scharfe Konturen erhalten, dass deren Anwendung auf den hier zu beurteilenden Fall zu eindeutigen Ergebnissen führt.

20. Steinkohlekraftwerk Datteln: Widerruf der Verzichtserklärung

§ 20 Abs. 3 und 4; BGB § 130 Abs. 1, § 313 VwVfG § 60

Die Verzichtserklärung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 der 13. BImSchV kann, nachdem sie mit ihrem Zugang wirksam geworden ist, nicht widerrufen werden.

(amtlicher Leitsatz)

BVerwG, U. v. 15.11.12 – 7 C 15.12 –; vorgehend OVG Münster v. 14.03.2012 – 8 D 47/11.AK –, ZNER 2012, S. 294

Zum Sachverhalt:

Die Beteiligten streiten um den Weiterbetrieb eines sogenannten Altkraftwerks nach dem Widerruf einer Verzichtserklärung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Abs. 4 der 13. BImSchV.

Die Klägerin betreibt am Standort D. ein im Wesentlichen mit Steinkohle befeuertes Kraftwerk mit drei Blöcken und einer Feuerungswärmeleistung von 793 MWth (Altkraftwerk D.). Es speist mit einer elektrischen Leistung von 303 MW in das Bahnstromnetz der Deutschen Bahn ein. Die Stadt D. wird derzeit ausschließlich von diesem Kraftwerk mit Fernwärme versorgt. Die Blöcke 1 und 2 wurden 1964/65, der Block 3 wurde 1969 auf der Grundlage von Bescheiden der zuständigen Bergbehörden in Betrieb genommen. Im April 1986 zeigte die Klägerin das Altkraftwerk gemäß § 67 Abs. 2 BImSchG dem Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt an. Das Altkraftwerk wurde durch verschiedene Teilgenehmigungen – zuletzt im August 1988 – um Rauchgasentschwefelungs- und Rauchgasentstickungsanlagen erweitert. Die Klägerin beantragte am 4. Januar 2006 bei der Bezirksregierung M. einen immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid für ein neues Steinkohlekraftwerk am Standort D. (Kraftwerk D. 4). Dieses Kraftwerk, dessen Inbetriebnahme im Jahr 2011 geplant war, soll das Altkraftwerk D. vollständig ersetzen und die Erzeugung des Bahnstroms sowie der Fernwärme für die Stadt D. übernehmen. Die Bezirksregierung erteilte der Klägerin am 31. Januar 2007 einen Vorbescheid zur Errichtung und zum Betrieb eines Steinkohlekraftwerks mit einer Feuerungswärmeleistung von 2 400 MW mit Nebenanlagen unter der Bedingung, dass innerhalb eines Jahres nach Inbetriebnahme des neuen Kraftwerks das Altkraftwerk außer Betrieb geht und innerhalb von drei weiteren Jahren rückgebaut wird.

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2006 erklärte die Klägerin gegenüber der Bezirksregierung, „gemäß § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV unser o.g. Kraftwerk mit den Blöcken I – III ... bis spätestens zum 31.12.2012 unter Verzicht auf die Berechtigung zum Betrieb aus der Genehmigung stillzulegen“. Bis zu diesem Zeitpunkt würden die Anlagen entsprechend den vorliegenden Genehmigungen sowie den Anforderungen der Richtlinie 2001/80/EG betrieben.

Das Kraftwerk D. 4 sollte auf der Grundlage eines am 19. Januar 2007 bekannt gemachten Bebauungsplans errichtet werden. Zu diesem Bebauungsplan hatten die Stadt D. und die Klägerin am 15. Januar 2007 einen städtebaulichen Vertrag geschlossen, in dem sich die Klägerin verpflichtete, das Altkraftwerk D. „nach der sicheren Inbetriebnahme des neuen Steinkohlekraftwerks“ stillzulegen und rückzubauen. Block 3 des Altkraftwerks sollte noch ein Jahr länger betriebsbereit vorgehalten werden. Der Bebauungsplan wurde vom Oberverwaltungsgericht mit rechtskräftigem Urteil vom 3. September 2009 für unwirksam erklärt. Die Errichtung des Kraftwerks D. 4 hat sich deswegen erheblich verzögert.

Eine Inbetriebnahme vor dem 31. Dezember 2012 ist auch angesichts der noch ungeklärten immissionsschutzrechtlichen Situation ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund erklärte die Klägerin gegenüber der Bezirksregierung mit Schreiben vom 6. Oktober 2010 den Widerruf ihrer Stilllegungserklärung und bat darum, den Widerruf als verbindlich zu bestätigen. Der Widerruf habe zur Folge, dass das Altkraftwerk gemäß § 20 Abs. 4 der 13. BImSchV spätestens zum 31. Dezember 2010 verschärfte Emissionsanforderungen erfüllen müsse. Um dies zu gewährleisten, seien bestimmte – näher genannte – Maßnahmen geplant bzw. bereits umgesetzt.

Die Bezirksregierung vertrat in einem Vermerk vom 18. November 2010 die Auffassung, dass der Widerruf der Stilllegungserklärung rechtlich zulässig und wirksam sei. Zudem bestätigte sie, dass das Altkraftwerk D. die emissionsbezogenen Anforderungen der 13. BImSchV zu jedem Zeitpunkt eingehalten habe und dass davon auszugehen sei, dass diese Anforderungen auch in Zukunft eingehalten würden.

Auf Weisung des zuständigen Ministeriums stellte die Bezirksregierung mit Bescheid vom 29. Juni 2011 fest, dass die von der Klägerin abgegebene Verzichtserklärung vom 18. Dezember 2006 das Erlöschen der Genehmigung zum Betrieb des Altkraftwerks D. bewirke.

Mit Urteil vom 14. März 2012 hat das Oberverwaltungsgericht die hiergegen erhobene Klage abgewiesen. Der angefochtene Bescheid sei rechtmäßig: Bei der Verzichtserklärung handele es sich um einen bereits mit Abgabe der Erklärung verbindlich geäußerten, lediglich hinsichtlich der Erlöschungswirkung zeitlich hinausgeschobenen Verzicht auf die Genehmigung der Anlage. Die Erklärung löse sofort Rechtsfolgen aus und könne nicht widerrufen werden.

Aus den Gründen:

Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage ohne Verstoß gegen revisibles Recht abgewiesen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf die begehrte Feststellung, noch kann sie die Zustimmung des Beklagten zu einer abgewandelten Erklärung verlangen, die den weiteren Betrieb des Altkraftwerks ermöglicht. Zu Recht hat die Bezirksregierung im angefochtenen Bescheid festgestellt, dass die Betriebsgenehmigung für das Altkraftwerk D. spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2012 erlischt. Durch Erklärung der Klägerin vom 18. Dezember 2006 ist die Betriebsgenehmigung befristet worden (1.). Diese Änderung der Rechtslage ist nicht durch den Widerruf vom 6. Oktober 2010 beseitigt worden (2.). Die Verbindlichkeit der Verzichtserklärung ist auch nicht wegen geänderter Verhältnisse entfallen (3.).

1. Nach der Übergangsregelung des § 20 Abs. 3 der Dreizehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Großfeuerungs- und Gasturbinenanlagen – 13. BImSchV) vom 20. Juli 2004 (BGBl I S. 1717) hat der Betreiber einer Altanlage i.S.v. § 2 Nr. 3 der 13. BImSchV die Wahl, ob er mit seiner Anlage gemäß § 20 Abs. 1 Buchst. a der 13. BImSchV ab dem 1. November 2007 bzw. – wie hier bei sogenannten nachgerüsteten Altanlagen – ab dem 1. Januar 2011 (§ 20 Abs. 4 der 13. BImSchV) die strengeren Grenzwerte der 13. BImSchV für Altanlagen (§ 3 Abs. 8 bis 15 der 13. BImSchV) einhält oder ob er auf weitere Nachrüstungen verzichtet, die Altanlage unter Beachtung der bislang geltenden Anforderungen der Verordnung über Großfeuerungsanlagen vom 22. Juni 1983 – 13. BImSchV (BGBl I S. 719) noch längstens bis zum 31. Dezember 2012 un-

verändert weiter betreibt und spätestens nach Ablauf dieser Frist unter Verzicht auf die Berechtigung zum Betrieb stilllegt. Von diesem Wahlrecht muss der Anlagenbetreiber bis zum 31. Dezember 2006 durch Abgabe einer entsprechenden Erklärung gegenüber der zuständigen Behörde Gebrauch machen. Diese Erklärung ist nicht lediglich als unverbindliche Absichtsbekundung einzuordnen, die auf eine Umsetzung durch weitere Handlungen angewiesen ist, um Rechtswirkungen zu zeitigen. Sie ist vielmehr eine einseitige empfangsbedürftige, mit ihrem Zugang wirksame öffentlich-rechtliche Willenserklärung. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie auf die Setzung von Rechtsfolgen gerichtet ist. Solche werden hier herbeigeführt, denn die Erklärung bewirkt, dass die Altanlage nunmehr anderen rechtlichen Regelungen unterliegt.

Zum einen ist die Anlage für die gesamte Dauer ihrer rechtlich zulässigen (Rest-)Laufzeit nicht den verschärften Emissionsvorschriften der 13. BImSchV unterworfen. Zum anderen wird die Geltungsdauer der bislang unbefristeten Betriebsgenehmigung als einer „Berechtigung zum Betrieb“ begrenzt. Sie erlischt spätestens am 31. Dezember 2012, gegebenenfalls aber bereits früher, wenn die Anlage zuvor stillgelegt wird. Nur insoweit hängt der Zeitpunkt des Erlöschens von der tatsächlichen Stilllegung ab. Die Befristung der maximalen Geltungsdauer der Genehmigung steht dagegen schon aufgrund der Erklärung fest und ist folglich von der Stilllegung nicht abhängig; vielmehr kann nach dem 31. Dezember 2012 wegen Fehlens der erforderlichen Betriebsgenehmigung eine Stilllegungsanordnung ergehen (siehe auch Fest/Leifer, NVwZ 2011, 1046 <1048>).

Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die Befristung einer Betriebsgenehmigung nicht zwingend dem Erlass einer Nebenbestimmung durch die Behörde vorbehalten. Kann die Beendigung der Rechtswirkungen einer Genehmigung mit sofortiger Wirkung durch einen einseitigen Verzicht seitens des Genehmigungsinhabers herbeigeführt werden (vgl. Urteil vom 15. Dezember 1989 – BVerwG 4 C 36.86 – BVerwGE 84, 209 <211> = Buchholz 406.11 § 2 BBauG/BauGB Nr. 28 S. 2), spricht grundsätzlich nichts dagegen, den Eintritt der Erlöschungswirkung auf einen bestimmten späteren Zeitpunkt hinauszuschieben, wie dies durch die verordnungsrechtliche Regelung vorgegeben ist. Der Erklärung fehlt auch nicht etwa deswegen – zunächst – die eine Willenserklärung kennzeichnende Gestaltungswirkung, weil die durch sie herbeigeführte neue Rechtslage sich in ihren tatsächlichen, zeitlich „gestreckten“ Wirkungen anfänglich noch nicht von der ohne Abgabe einer Erklärung geltenden unterscheidet.

Diese Betrachtungsweise lässt außer acht, dass das weitere rechtliche Schicksal der Anlage – so insbesondere das Erlöschen der Genehmigung – bereits mit Abgabe der Erklärung vorgezeichnet ist.

2. Die durch die Verzichtserklärung bewirkten Rechtsänderungen, namentlich die Befristung der Betriebsgenehmigung, sind durch den von der Klägerin erklärten Widerruf nicht beseitigt worden. Denn die nach § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV abgegebene Erklärung war auch vor dem 1. Januar 2011 nicht frei widerruflich.

a) § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV trifft keine ausdrückliche Regelung über die Möglichkeit eines Widerrufs der Verzichtserklärung. Ob die Frist für die Abgabe der Erklärung bereits mit hinreichender Deutlichkeit gegen die Widerruflichkeit spricht, kann dahinstehen. Denn in Ermangelung einer Sonderregelung folgt der Ausschluss der Widerruflichkeit aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Verbindlichkeit und Verlässlichkeit von Erklärungen im Rechtsverkehr, der in § 130 Abs. 1 BGB seinen Niederschlag gefunden hat. Der von § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV verfolgte Regelungszweck und das Regelungsumfeld schließen es aus, hiervon ausnahmsweise abzuweichen. Nach § 130 Abs. 1 Satz 1 BGB ist eine Willenserklärung gegenüber einem Abwesenden in dem Zeitpunkt wirksam, in welchem sie ihm zugeht; nach Satz 2 wird sie nicht wirksam, wenn dem Empfänger vorher oder gleichzeitig ein Widerruf zugeht. Daraus folgt, dass die empfangsbedürftige Willenserklärung vom Erklärenden nach deren Zugang nicht frei widerrufen bzw. – nach einer nach der zeitlichen Abfolge unterscheidenden Terminologie

(siehe Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 22 Rn. 66 f.) – zurückgenommen werden kann und für ihn bindend ist. Wenn hiernach mit der Wirksamkeit der Erklärung deren fortdauernde Verbindlichkeit einhergeht, wird dem mit dem Selbstverantwortungsgrundsatz korrespondierenden Prinzip des Vertrauensschutzes im Rechtsverkehr Rechnung getragen (Armbrüster, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2012, Rn. 3 vor §§ 116 ff.). Soweit der Gesetzgeber im bürgerlichen Recht in bestimmten Fällen den nachträglichen Widerruf rechtsgeschäftlicher Erklärungen zugelassen hat, handelt es sich um Ausnahmetatbestände, bei denen das Gesetz die Interessen des Widerrufenden höher bewertet als die des anderen, auf den Bestand der Erklärung vertrauenden Teils (BGH, Beschluss vom 7. Dezember 1976 – X ZB 24/75 – GRUR 1977, 485 <juris Rn. 14 ff.>). Ein Bedürfnis nach Verlässlichkeit rechtserheblichen Verhaltens besteht grundsätzlich auch im öffentlichen Recht. Nur wenn das Regelungskonzept in Bezug auf den normierten Sachverhalt Besonderheiten aufweist, kann unter Beachtung der Interessenlage der Behörde und eventuell betroffener Dritter ausnahmsweise davon ausgegangen werden, dass eine Willenserklärung nicht als verbindlich anzusehen sein soll (vgl. Krause, VerwArch 61 <1970> S. 297 <319 ff.>; Kluth, NVwZ 1990, 608 <610, 612 f.> zum Antragsverfahren; daran anschließend Fest/Leifer, NVwZ 2011, 1046).

b) Für eine solche Bewertung ist von vornherein kein Raum, wenn bereits die Art der von der Willenserklärung herbeigeführten Änderung der Rechtslage der Widerruflichkeit zwingend entgegensteht. Hat die Verzichtserklärung das Erlöschen der Genehmigung schon bewirkt, so ist ein Widerruf nicht mehr möglich. Denn dessen Rechtsfolgen liefen auf die Neuerteilung der Genehmigung hinaus, die einer Entscheidung der Genehmigungsbehörde vorbehalten ist und folglich durch eine Erklärung des ehemaligen Genehmigungsinhabers nicht ersetzt werden kann (Krause a.a.O., S. 321 f.; Mittel, Öffentlich-rechtliche Erklärungen von Privatpersonen, 1971, S. 98 f.; zur Unwiderruflichkeit des Verzichts auf einen Anspruch Urteil vom 23. März 1962 – BVerwG 4 C 16.61 – BVerwGE 14, 93 <97> = Buchholz 427.3 § 360 LAG Nr. 25 S. 74). Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage von der rückwirkenden Beseitigung einer Willenserklärung bei deren Anfechtung wegen Willensmängeln und dem nachfolgenden Wiederaufleben der alten Genehmigung. Da die Verzichtserklärung der Klägerin die Betriebsgenehmigung erst zu einem nach dem Widerruf liegenden Zeitpunkt zum Erlöschen bringen sollte, ist diese Fallgestaltung hier zu verneinen. Eine Bindung an die wirksame Willenserklärung kann des Weiteren auch dann nicht zweifelhaft sein, wenn der Erklärende die durch die Erklärung neugestaltete Rechtslage bereits ausgenutzt hat und die nunmehr erstrebte Rückkehr zur alten Rechtslage demnach zu einer vom Gesetz nicht vorgesehenen Bevorzugung des Erklärenden und einer Umgehung zwingender Vorschriften führen würde (vgl. BRDrucks 95/83 S. 57 zur Vorgängervorschrift: Verbindlichkeit der Erklärung zur Verhinderung von Missbrauch und Umgehung). Die Klägerin weist zutreffend darauf hin, dass die letztgenannte Fallkonstellation hier gleichfalls nicht vorliegt. Sie hat von der dem Altkraftwerk aufgrund der Stilllegungserklärung mit Wirkung vom 1. Januar 2011 eingeräumten immissionsschutzrechtlichen Privilegierung wegen der vor diesem Stichtag abgegebenen Widerrufserklärung und der sodann eingeleiteten und fristgerecht abgeschlossenen Maßnahmen zur Emissionsminderung nach Maßgabe des § 20 Abs. 4 der 13. BImSchV keinen Gebrauch gemacht (siehe Ohms, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 13. BImSchV, § 20 Rn. 15: noch keine gestaltende Außenwirkung).

c) Erscheint somit nicht schon unter diesen Aspekten eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass eine Willenserklärung mit Zugang an den Erklärungsempfänger verbindlich wird, von vornherein als ausgeschlossen, so kommt es darauf an, ob das Regelungskonzept des § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV Besonderheiten aufweist, die den Schluss auf eine solche Ausnahme zulassen. Dies ist zu verneinen. Eine am Sinn und Zweck der Norm ausgerichtete und deren Regelungsumfeld berücksichtigende Auslegung führt zu dem Ergebnis,

dass sich die Klägerin an ihrer Stilllegungs- und Verzichtserklärung festhalten lassen muss. Die Verbindlichkeit der Erklärung ergibt sich, wie das Oberverwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, zum einen aus den mit der Wahlmöglichkeit verfolgten Zwecken (aa), zum anderen daraus, dass an die durch die Erklärung geschaffene Rechtslage weitere rechtliche Folgen anknüpfen, die gleichfalls auf Verlässlichkeit und Beständigkeit angelegt sind (bb).

aa) Mit der Einräumung des Wahlrechts in § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV will der Ordnungsgeber einen umweltpolitisch motivierten Investitionsanreiz setzen. Nach der kostengünstigen Nutzung einer „nachrüstungsfreien“ Restlaufzeit sollen an die Stelle der betreffenden Altanlagen Neuanlagen treten, die dem Stand der Technik entsprechen und den verschärften immissionsschutzrechtlichen Standards (§ 3 Abs. 2 bis 7 der 13. BImSchV) genügen. Die Einsparungen, die mit dem Verzicht auf einen kostspieligen Umbau der Altanlagen einhergehen, sollen die Entscheidung für eine zeitnahe Investition in einen Neubau erleichtern. Auf diesen Regelungszweck nimmt die Begründung der 13. BImSchV durch den Verweis auf die Bestimmung des § 20 Abs. 6 der Vorgängerverordnung Bezug (BTDrucks 15/3024 S. 28). § 20 Abs. 6 (i.V.m. Abs. 1 und § 38 Abs. 2) der Verordnung vom 22. Juni 1983 (BGBl I S. 719) ist der Regelung des § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV vergleichbar; denn diese Regelung stellte den Anlagenbetreiber im Falle einer Beschränkung der Restlaufzeit, die nicht kalendarisch, sondern nach der Restnutzung (§ 2 Nr. 12 der 13. BImSchV a.F.) bemessen wurde, von den verschärften Anforderungen an die Schwefeldioxidbegrenzung frei. In der Begründung des Verordnungsentwurfs wird ausdrücklich betont, dass das Konzept der Verordnung für Altanlagen Anreize schaffe, technisch veraltete, besonders emissionsintensive Anlagen stillzulegen oder nur noch mit verminderter Ausnutzung zu betreiben (BRDrucks 95/83 S. 37). Diese Anreizfunktion wird – was wiederum ein durchgängig vorhandenes Regelungsanliegen der Übergangsvorschriften der 13. BImSchV in allen ihren Fassungen bestätigt – auch in der Begründung des Verordnungsentwurfs zur derzeit beabsichtigten Neufassung der 13. BImSchV (Art. 2 der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, zur Änderung der Verordnung zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen beim Umfüllen oder Lagern von Ottokraftstoffen, Kraftstoffgemischen oder Rohbenzin sowie zur Änderung der Verordnung zur Begrenzung der Kohlenwasserstoffemissionen bei der Betankung von Kraftfahrzeugen, BTDrucks 17/10605) deutlich herausgestellt. Danach soll mit der dem § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV vergleichbaren Regelung in § 30 Abs. 4 der Neufassung durch die den Betreibern eingeräumte Möglichkeit, ihre Anlagen ohne Anpassung an die neuen Anforderungen für eine begrenzte Zeit weiterzubetreiben, erreicht werden, dass statt für Nachrüstungen in weniger wirkungsvolle Techniken bei Altanlagen Mittel für effizientere Maßnahmen in Ersatzanlagen zur Verfügung stehen (BTDrucks 17/10605 S. 84).

Die so bezweckte Investitionsentscheidung erfordert einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf für eine angemessene Planungs- und Realisierungsphase, damit die Versorgungssicherheit gewährleistet bleibt. Das rechtfertigt jedenfalls bei einer hier zulässigen typisierenden Betrachtungsweise die Festlegung, dass die Verzichtserklärung schon geraume Zeit vor der Ersetzung der Alt- durch die Neuanlage und auch mehrere Jahre vor der Inanspruchnahme der Vergünstigung abgegeben werden muss. An dieser Entscheidung soll der Anlagenbetreiber im Interesse des von der Verordnung angestrebten Ziels einer möglichst großen Emissionsminderung, die sich an den technischen Möglichkeiten von Neuanlagen ausrichtet (vgl. BTDrucks 15/3420 S. 19 <A III., VI.5.>), festgehalten werden.

bb) Auch das Regelungsumfeld spricht gegen die freie Widerruflichkeit der Verzichtserklärung. Die Richtlinie 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (ABI EG Nr. L 309 S. 1), deren Umsetzung die 13. BImSchV dient, verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 15 zur regelmäßigen Berichterstattung über die nach Art. 3 der Richtlinie erstellten

Programme zur Verminderung der jährlichen Gesamtemissionen aus bestehenden Anlagen.

Nach Art. 15 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie muss der Bericht auch einen Gesamtüberblick über die erfolgten oder geplanten endgültigen Stilllegungen von Feuerungsanlagen enthalten. Diese Angaben müssen verlässlich sein. Denn auf der Grundlage der so ermittelten und übermittelten Daten ist auch über eine Anpassung und Weiterentwicklung der Programme zu entscheiden. Auf den Bestand der Verzichtserklärung müssen sich die mit weiteren Planungen befassten Behörden auch deswegen verlassen können, weil der künftige Wegfall einer emittierenden Anlage für die rechtliche Bewertung wegen einer immissionsbezogenen Summationsbetrachtung (vgl. Beschluss vom 5. September 2012 – BVerwG 7 B 24.12 – NVwZ-RR 2012, 922 Rn. 8 f. m.w.N.) von Bedeutung sein kann. Angesichts dieser objektiv-rechtlichen Betrachtung kann dahinstehen, ob und inwieweit das Vertrauen betroffener privater Dritter in den Bestand einer gegenüber Behörden abgegebenen Willenserklärung schutzwürdig ist und gegen deren Widerruflichkeit spricht oder eine Begünstigung des Dritten lediglich als Reflexwirkung einzustufen ist. Gleichfalls offenbleiben kann die Frage, inwieweit auch die Sicherstellung der Effektivität einer behördlichen Überwachung und der zeitgerechten Vorbereitung von nachträglichen Anordnungen zur Einhaltung der verschärften Emissionswerte, falls die Wahlmöglichkeit nicht in Anspruch genommen wird, die Annahme der Verbindlichkeit der Verzichtserklärung rechtfertigen kann. Diese öffentlichen Interessen dürften jedenfalls für eine zeitliche Befristung einer Widerrufsmöglichkeit sprechen.

d) Diesem Verständnis der Verzichtserklärung und ihrer grundsätzlichen Verbindlichkeit steht höherrangiges Recht nicht entgegen. Die Übergangsregelung des § 20 der 13. BImSchV muss sich an den aus der Eigentumsgarantie folgenden Anforderungen, insbesondere auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, messen lassen (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2008 – BVerwG 7 C 48.07 – BVerwGE 132, 224 Rn. 38 ff.). Es ist nichts dafür ersichtlich, dass die in § 20 der 13. BImSchV für den Regelfall vorgesehenen Anpassungspflichten und -fristen insoweit rechtlichen Bedenken begegnen. Auch die Klägerin behauptet nichts Gegenteiliges. Vor diesem Hintergrund ist auch eine alternative, von einer eigenen Willensentscheidung des Anlagenbetreibers abhängige Ausgestaltung des Übergangsregimes von Verfassung wegen nicht zu beanstanden. Insbesondere kann die Klägerin mit dem Einwand, dass allein Rechtssicherheit und Rechtsklarheit keine vorrangigen Zwecke der 13. BImSchV seien, es vielmehr um die Einhaltung der Vorsorgewerte gehe, nicht durchdringen. Denn die Verbindlichkeit der Verzichtserklärung folgt, wie oben dargelegt, in erster Linie aus materiell-rechtlichen Erwägungen, die gerade auf die Verringerung der Luftverschmutzung bezogen sind.

3. Die Klägerin kann sich von ihrer Verzichtserklärung auch nicht unter Berufung darauf lösen, dass ihr ein Festhalten an der eigenen Erklärung und den daraus folgenden Rechtswirkungen wegen der veränderten Umstände unzumutbar sei.

Die Grundsätze über den Wegfall der Geschäftsgrundlage können hier nicht unmittelbar herangezogen werden. Denn das nunmehr in § 60 Abs. 1 VwVfG und § 313 BGB normierte Rechtsinstitut ist auf zweiseitige Rechtsgeschäfte bezogen. Einer analogen Anwendung auf einseitige Rechtsgeschäfte steht grundsätzlich entgegen, dass es an gemeinsamen Vorstellungen fehlt, die Grundlage einer übereinstimmenden Willensbildung sein können (vgl. Finkenauer, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2012, § 313 Rn. 50). Damit ist jedoch nur der typische Fall eines einseitigen Rechtsgeschäfts bezeichnet. Die Verzichtserklärung nach § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV ist demgegenüber auf die Vergünstigung bezogen, die der Ordnungsgeber dem Betreiber einer Altanlage anbietet. Hinter dem so ausgestalteten Austauschverhältnis steht, wie oben dargelegt, die Anreizwirkung, die auf der Errichtung einer Neuanlage abzielt. Diese Rechtslage rechtfertigt es umso mehr, das allgemeine Prinzip von Treu und Glauben, das im Institut des Wegfalls der Geschäftsgrundlage eine spezielle Ausprägung erfahren hat, auch im

Rahmen des einseitigen Rechtsgeschäfts der Verzichtserklärung zu berücksichtigen. Hiernach kann der Behörde, die sich auf ein Recht oder eine Eingriffsbefugnis beruft, die die Wirksamkeit des einseitigen Rechtsgeschäfts voraussetzen, der Einwand unzulässiger Rechtsausübung entgegengesetzt werden (so Urteil vom 8. Februar 1968 – BVerwG 2 C 41.66 – VwRSpr 19, 723 <725 f.>); auch kann ergänzend eine Anpassung der Rechtslage verlangt werden. Hierbei müssen sich die Überlegungen, ob ein Festhalten an der öffentlich-rechtlichen Willenserklärung als eines einseitigen Rechtsgeschäfts unzumutbar ist, wiederum maßgeblich an der Verteilung der Risikosphären und der Überschreitung des Risikorahmens, der nach Treu und Glauben hinzunehmen ist, orientieren (siehe zuletzt Urteil vom 18. Juli 2012 – BVerwG 8 C 4.11 – Rn. 64, zu § 60 VwVfG). Nach diesen Maßstäben ist die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, wonach die Klägerin bei der Abgabe der Verzichtserklärung auf eigenes unternehmerisches Risiko gehandelt hat, nicht zu beanstanden. Denn ein Anlagenbetreiber muss bei seinen Überlegungen immer in Erwägung ziehen, dass es gerade bei der Realisierung komplexer Großprojekte nicht zuletzt aufgrund rechtlicher Schwierigkeiten und Fehleinschätzungen zu Verzögerungen kommen kann. Ungeachtet der (Mit-)Verantwortung der Planungs- und Genehmigungsbehörden für eine rechtmäßige Bewältigung des Vorhabens muss der Anlagenbetreiber für sich entscheiden, ob die betriebswirtschaftlichen Vorteile eines nur zweijährigen Verzichts auf die verschärften Anforderungen die möglichen Nachteile einer verspäteten Inbetriebnahme einer geplanten Neuanlage überwiegen. Die Folgen einer verspäteten Fertigstellung der Neuanlage für die Versorgungssicherheit auch öffentlicher Infrastruktureinrichtungen wie hier der Fernwärme- und der Bahnstromversorgung wirken sich nicht zugunsten der Rechtsposition des Anlagenbetreibers aus; diesen öffentlichen Interessen, die mit denen des Anlagenbetreibers nicht deckungsgleich sind, kann – wie Überlegungen der Beteiligten zu einer „aktiven Duldung“ zeigen – auf anderen rechtlichen Wegen Rechnung getragen werden.

21. Emissionshandel: Zuteilung an Bestandsanlagen

TEHG a.F. § 10 ZuG 2012 § 2 Satz 3, § 4 Abs. 3, § 6 Abs. 1, § 8 Abs. 1 ZuG 2007 § 2 Satz 2, § 4 Abs. 4, §§ 5, 7 Abs. 12, § 8 Abs. 1 und 5, §§ 10, 11, 12 Abs. 1 und 5

§ 11 Abs. 1 Satz 6 ZuG 2007 findet auf Zuteilungen an Bestandsanlagen, für die von der Optionsmöglichkeit des § 7 Abs. 12 ZuG 2007 Gebrauch gemacht worden ist, keine Anwendung.

(Amtlicher Leitsatz)

BVerwG, U. v. 12.12.2012 – 7 C 24.11 –; vorgehend OVG

Berlin-Brandenburg – 21.06.2011 – 12 B 16.10 –; VG Berlin v. 27.11.2009 – 10 A 254.08 –

Zum Sachverhalt:

[1] Die Klägerin, die in L. eine Anlage zur Herstellung von Glas und Glasfasern betreibt, begehrt die kostenlose Zuteilung weiterer Emissionsberechtigungen für die Handelsperiode 2008 bis 2012.

[2] Für die erste Handelsperiode 2005 bis 2007 wurden dem Betrieb der Klägerin auf der Grundlage der Optionsregelung des § 7 Abs. 12 ZuG 2007 71 367 Emissionsberechtigungen zugeteilt. Unter Berufung auf die Zuteilungsgarantie des § 11 Abs. 1 Satz 6 ZuG 2007 beantragte sie für die zweite Handelsperiode die Zuteilung von 202 270 Emissionsberechtigungen. Mit Bescheid vom 8. Februar 2008 lehnte die Beklagte diesen Antrag ab und teilte der Klägerin auf der Grundlage des § 6 Abs. 9 ZuG 2012 lediglich 61 775 Emissionsberechtigungen zu.