

Überwachung der Berichtspflicht nach Art. 5 Abs. 1 E-PRTR-VO¹

I. Problemaufriss

Gemäß Art. 5 Abs. 1 E-PRTR-VO sind Betreiber bestimmter Betriebseinrichtungen dazu verpflichtet, bestimmte Angaben über die Freisetzung von Schadstoffen und die Verbringung von Abfällen zu machen, sofern bestimmte Schwellen- oder Mengenwerte überschritten werden.

Gemäß Art. 10 EG sowie dem grundgesetzlichen allgemeinen Vollzugsauftrag, der auch den Vollzug des Gemeinschaftsrechts umfasst, sind die zuständigen nationalen Behörden, verpflichtet, die Einhaltung der Berichtspflicht zu kontrollieren.

Im Einzelfall kann es schwierig sein zu beurteilen, ob ein abzustellender Verstoß gegen die Berichtspflicht vorliegt oder nicht. Macht ein Betreiber nämlich keine Angaben, ist für die für die Entgegennahme der Berichte zuständige Behörde allein aus der unterlassenen Berichterstattung nicht ersichtlich, ob der Betreiber keine Angaben gemacht hat, weil er nicht berichtspflichtig ist, da ein die Berichtspflicht auslösender Schwellen- oder Mengenwert nicht überschritten ist, oder ob der Betreiber trotz Überschreitens eines Schwellenwertes und damit unter Verstoß gegen seine Berichtspflicht Angaben nicht gemacht hat.

Um beurteilen zu können, ob ein abzustellender Verstoß gegen die Berichtspflicht vorliegt oder nicht, müssen die zuständigen nationalen Behörden im Rahmen der ihnen übertragenen Befugnisse handeln. Im Folgenden werden solche Befugnisse dargestellt.

II. Maßnahmen zur Ermittlung der Berichtspflicht

i. Zur rechtlichen Zulässigkeit einer behördlich veranlassten Auskunft über die Berichtspflicht (Fehlanzeige oder Bejahung der Berichtspflicht)

Einer als freiwillig erkennbaren behördlichen Aufforderung zur Erteilung einer Auskunft über die Berichtspflicht stehen keine rechtlichen Bedenken entgegen.

Ein rechtsverbindliches behördliches Auskunftsverlangen ist ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) des Betroffenen und ist daher nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zulässig.

Eine - früheren landesgesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung der Berichtspflichten nach der EPER-Entscheidung entsprechende² - Ermächtigungsgrundlage, die zur Erstattung einer Fehlanzeige

¹ Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates

² So etwa § 3 der Abwasser - Emissionserklärungsverordnung – Nordrhein-Westfalen a. F., der bestimmte, dass „[i]n der Emissionserklärung ... die Schadstoffe, die in Anhang 2 aufgeführt sind und emittiert werden, als Jahresfracht anzugeben [sind], sofern die Frachten die dort festgelegten Schwellenwerte überschreiten“ und dass für den Fall, dass „Schwellenwerte

verpflichtet, existiert nicht. Weder die E-PRTR-VO noch das PRTR-Gesetz³ enthalten eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage. Dies entspricht der Regelungslage der 11. BImSchV a. F. zum Emissionsbericht (vgl. § 3 Abs. 3 11. BImSchV a. F.).

Als Ermächtigungsgrundlagen können hingegen die in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder enthaltenen Bestimmungen über Befragungen herangezogen werden, sofern ihre Voraussetzungen vorliegen. Die Voraussetzungen werden im Folgenden dargestellt.

Erstens setzen die Bestimmungen einen Gefahrenverdacht voraus, also das Vorliegen bestimmter Tatsachen, das den Schluss auf die Gefahr einer andauernden Verletzung der Berichtspflicht nach Artikel 5 Abs. 1 E-PRTR-VO zulässt.

Einen Gefahrenverdacht begründende Tatsachen können sein:

- Branchenerfahrung
- Vorliegen einzelner Messwerte bei den Behörden, die eine Überschreitung von Emissionsschwellenwerten andeuten
- die Historie einer Betriebseinrichtung (Schwellenwertüberschreitungen in einzelnen vergangenen Berichtsjahren)
- die Kenntnis der Behörden über versehentliche Freisetzungen, die eine Überschreitung von Emissionsschwellenwerten wahrscheinlich machen
- Hinweise von Dritten (zum Beispiel Nachbarn einer Betriebseinrichtung etc.).

Zweitens machen einige der Bestimmungen die Auskunftspflicht vom Bestehen einer gesetzlichen Handlungspflicht abhängig. Ob den Betreiber eine solche gesetzliche Handlungspflicht trifft, ist streitig. Zum Teil wird die gesetzliche Handlungspflicht aus den polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklauseln abgeleitet. Danach ist der Betreiber als derjenige, gegen den sich der Verdacht des andauernden Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 E-PRTR-VO richtet, auskunftspflichtig (so Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 1995, Rn. 284). Nach anderer Ansicht kann aus den polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklauseln eine gesetzliche Handlungspflicht nicht abgeleitet werden (so Racker in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007, Rn. 261). Da auch andere gesetzliche Handlungspflichten nicht ersichtlich sind, ist nach dieser Ansicht ein verbindliches Auskunftsverlangen auf der Grundlage der ordnungsrechtlichen Bestimmungen der Länder über Befragungen unzulässig.

Hinzu kommt drittens, dass der Betreiber nur dann auskunftspflichtig (nicht: berichtspflichtig) ist, wenn er sich durch die Erteilung der Auskunft nicht der Gefahr eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde. Das wird im Hinblick auf § 7 Abs. 1 Nr. 1 PRTR-Gesetz, der

nicht überschritten [werden] oder ... kein Abwasser an[fällt], ... dies der zuständigen Behörde für den erstmaligen Erklärungszeitraum mitzuteilen [ist].“

³ Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister vom 21. Mai 2003 sowie zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 166/2006

einen Verstoß gegen die Berichtspflichten nach Artikel 5 Abs. 1 E-PRTR-VO ordnungswidrigkeitenrechtlich sanktioniert, indes regelmäßig der Fall sein.

ii. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Vornahme von Messungen durch die Behörde

Die Vornahme von Messungen durch die Behörde hat der Betreiber nach Maßgabe der ordnungsrechtlichen Bestimmungen der Länder über Ermittlungen zu dulden. Voraussetzung ist das Vorliegen eines Gefahrenverdachts.

III. Zwangsweise Durchsetzung der Maßnahmen zur Ermittlung der Berichtspflicht

Die Maßnahmen können nach Maßgabe der Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder vollstreckt werden.

IV. Verhältnis zum Ordnungswidrigkeitenrecht

Das Unterlassen der Berichterstattung entgegen Artikel 5 Abs. 1 E-PRTR-VO ist nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 PRTR-Gesetz eine Ordnungswidrigkeit. Die beschriebenen ordnungsrechtlichen Ermittlungsbefugnisse mit dem Ziel der Beseitigung eines Verstoßes gegen die Berichtspflicht bestehen neben den Ermittlungsbefugnissen der Behörde nach dem OWiG (§ 46 OWiG i. V. m. StPO) mit dem Ziel der Sanktionierung eines Verstoßes gegen die Berichtspflicht.

V. Abgrenzung von der zwangsweisen Durchsetzung der Berichtspflicht

Von der zwangsweisen Durchsetzung der Maßnahmen zur Ermittlung der Berichtspflicht sind die Maßnahmen zur zwangsweisen Durchsetzung der (ermittelten) Berichtspflicht abzugrenzen. Letztere werden im Folgenden dargestellt. Die in Art. 5 Abs. 1 E-PRTR-VO abstrakt-generell geregelten Berichtspflichten können nicht unmittelbar vollstreckt werden. Vielmehr setzt ihre zwangsweise Durchsetzung den Erlass eines sie konkretisierenden Verwaltungsakts durch die zuständige Landesbehörde voraus. Die Befugnis zum Erlass eines konkretisierenden Verwaltungsakts ergibt sich mittelbar aus den EU-verordnungsrechtlich geregelten Berichtspflichten. Wird eine EU-verordnungsrechtliche Berichtspflicht durch die zuständige Landesbehörde in einem Verwaltungsakt konkretisiert, kann die so konkretisierte Berichtspflicht nach Maßgabe der Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder vollstreckt werden.