

Vorschlag COM(2022) 156 vom 5. April 2022 zur Änderung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen
(integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)

INDUSTRIE-EMISSIONEN

cepAnalyse Nr. 18/2022

LANGFASSUNG

A.	WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS	3
1	Hintergrund und Ziele	3
1.1	Ziele	3
1.2	Regulierungskonzeption der IE-Richtlinie	3
1.2.1	Geltungsbereich und Genehmigungsverfahren	3
1.2.2	„Beste verfügbare Technik“ (BVT)	3
1.2.3	BVT-Merkblatt	4
1.2.4	BVT-Schlussfolgerungen	4
1.2.5	Festlegung anlagenspezifischer Emissionsgrenzwerte	4
1.2.6	Allgemeine bindende Vorschriften	4
2	Kommissionsvorschläge zur Änderung der IE-Richtlinie	4
2.1	Ziele	4
2.2	Geltungsbereich und Genehmigungsverfahren	4
2.3	Strengstmögliche anlagenspezifische Emissionsgrenzwerte	5
2.4	Umweltleistungsgrenzwerte	5
2.5	Umweltmanagementsystem (UMS)	6
2.6	Transformationsplan	6
2.7	Zukunftstechniken	6
2.8	Energieeffizienz	7
2.9	BVT-Schlussfolgerungen	7
2.10	Zugang zu Informationen	7

B. JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT	7
1 Stand der Gesetzgebung	7
2 Politische Einflussmöglichkeiten	7
3 Formalien.....	8
C. BEWERTUNG.....	8
1 Ökonomische Folgenabschätzung	8
1.1 Geltungsbereich und Genehmigungsverfahren.....	8
1.2 Strengstmögliche Emissionsgrenzwerte	8
1.3 Umweltsleistungsgrenzwerte.....	9
1.4 Umweltmanagementsystem	10
1.5 Transformationsplan	11
1.6 Energieeffizienz	11
2 Juristische Bewertung	12
2.1 Kompetenz.....	12
2.2 Subsidiarität.....	12
2.3 Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten	12
2.4 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht	12
D. FAZIT	13

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Hintergrund und Ziele

1.1 Ziele

- ▶ Mit ihrem „Europäischen Klimagesetz“ [Verordnung (EU) 2021/1119; s. [cepAnalyse 3/2020](#)] hat die EU sich zum Ziel der „Klimaneutralität“ bis 2050 verpflichtet sowie das Reduktionsziel der Emissionen von Treibhausgasen (THG) bis 2030 gegenüber 1990 auf 55% (EU-2030-Klimaziel) verschärft. Zudem hat die Kommission im Rahmen ihres „Null-Schadstoff-Aktionsplans“ angekündigt, dass der Schadstoffausstoß in der EU bis 2050 so verringert werden soll, dass er nicht mehr schädlich für die menschliche Gesundheit und die Umwelt ist [Mitteilung COM(2021) 400, s. [cepAnalyse 20/2021](#)].
- ▶ Die Industrieemissionsrichtlinie [2010/75/EU; „IE-Richtlinie“, s. [cepAnalyse](#)] soll die Umwelt und künftig auch die menschliche Gesundheit umfassend („integriert“) schützen [geänderter Art. 1], indem bei großen Industrieanlagen und Nutztierhaltungsbetrieben
 - der Schadstoffausstoß in Luft, Wasser und Böden „medienübergreifend“ sowie die Abfallerzeugung vermieden oder, wo dies nicht möglich ist, zumindest vermindert wird;
 - Unfälle vermieden und deren Folgen begrenzt werden [geänderter Art. 7];
 - nach Stilllegung der Anlage der Standort saniert wird [Art. 11 lit. h].
- ▶ Im laufenden Gesetzgebungsverfahren hat bislang der Berichterstatter des federführenden Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) des Europäischen Parlaments (EP) am 14. November 2022 seinen Berichtsentwurf zur IE-Richtlinie veröffentlicht („ENVI-Berichtsentwurf“).

1.2 Regulierungskonzeption der IE-Richtlinie

1.2.1 Geltungsbereich und Genehmigungsverfahren

- ▶ Die IE-Richtlinie reguliert ca. 52.000 Industrieanlagen und Nutztierhaltungsbetriebe [Art. 2, Kapitel II–VI]. Hierzu zählen Anlagen
 - der Energiewirtschaft (z.B. Feuerungsanlagen ab 50 MW, Raffinerien), zur Herstellung und Verarbeitung von Metallen (z.B. Roheisen, Stahl), Mineralien (z.B. Zementklinker, Asbest, Glas, Keramik), Chemikalien, Textilien, Zellstoff, Papier sowie zur Abfall- und Abwasserbehandlung;
 - zur Intensivhaltung von Geflügel und Schweinen;
 - zur Abscheidung und geologischen Speicherung des in den Anlagen entstehenden CO₂ (CCS).
- ▶ Eine Anlage darf nur betrieben werden, wenn sie
 - eine Genehmigung durch die Behörden des Mitgliedstaates ihres Standorts erhalten hat [Art. 4 Abs. 1];
 - die Anforderungen der IE-Richtlinie erfüllt [Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 11, 13 ff. und 18].
- ▶ Der Anlagenbetreiber muss als allgemeine „Grundpflichten“ [Art. 11]
 - „geeignete Vorsorgemaßnahmen“ gegen Umweltverschmutzung treffen;
 - zur Vermeidung von Umweltverschmutzung die „besten verfügbaren Techniken“ (BVT) anwenden;
 - Abfälle entweder vermeiden oder zur Wiederverwendung vorbereiten, recyceln, verwerten und beseitigen;
 - Energie effizient nutzen;
 - Unfälle verhindern und deren Folgen begrenzen;
 - bei Anlagenstilllegung „jegliche Gefahr einer Umweltverschmutzung“ vermeiden.
- ▶ Der Anlagenbetreiber muss konkrete Mindestanforderungen erfüllen [Art. 14 Abs. 1]. Hierzu zählen
 - anlagenspezifische Emissionsgrenzwerte für den Schadstoffausstoß in Luft, Wasser und Boden;
 - Auflagen zur Emissionsüberwachung;
 - Auflagen zum Schutz des Bodens und des Grundwassers sowie zur Behandlung von Abfällen.

1.2.2 „Beste verfügbare Technik“ (BVT)

- ▶ Die anlagenspezifischen Emissionsgrenzwerte werden auf Basis der „besten verfügbaren Technik“ (BVT) festgelegt [Art. 2 Nr. 10 lit. a–c]. Dabei bedeutet
 - „Technik“ (T) die verwendete Technologie sowie die Art, wie eine Anlage gebaut und betrieben wird;
 - „verfügbar“ (V) die Technik, die unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses wirtschaftlich und technisch „zu vertretbaren Bedingungen für den Betreiber zugänglich“ ist;
 - „beste“ (B), die wirksamste Technik, um ein hohes Umweltschutzniveau zu erreichen.
- ▶ Es wird keine bestimmte Technik vorgeschrieben, um die Emissionsgrenzwerte einzuhalten [Art. 15 Abs. 2].

1.2.3 BVT-Merkblatt

Um EU-einheitliche Vorgaben für die BVT einer bestimmten Tätigkeit vorzugeben, werden im Rahmen eines „Informationsaustausches“ zwischen Kommission, Mitgliedstaaten, Industrie und Umweltverbänden [Art. 13, „Sevilla-Prozess“] Referenzdokumente für die BVT erarbeitet („BVT-Merkblatt“; Best Available Technique Reference Document, BREF) [Art. 3 Nr. 11]. Das BVT-Merkblatt umfasst [alter Art. 13 Abs. 2 lit. a–c]

- ▶ den Emissionsausstoß der Anlagen und Techniken, ausgedrückt in kurz- und langfristigen Mittelwerten;
- ▶ „assozierte Referenzbedingungen“ sowie Rohstoff-, Energie- und Wasserverbrauch und Abfallerzeugung;
- ▶ Auflagen zur Überwachung sowie „medienübergreifende“ Auswirkungen auf Wasser, Luft und Böden;
- ▶ BVT und „Zukunftstechniken“, die entweder ein höheres Umweltschutzniveau als die BVT erreichen oder das gleiche Umweltschutzniveau bei größerer Kostenersparnis sicherstellen [Art. 3 Nr. 14].

1.2.4 BVT-Schlussfolgerungen

Auf Basis der BVT-Merkblätter legt die Kommission „BVT-Schlussfolgerungen“ fest [Art. 13 Abs. 5], die „als Referenzdokument zur Festlegung der Genehmigungsaufgaben“ dienen [Art. 14 Abs. 3]. Diese enthalten [Art. 3 alte Nr. 12 und Nr. 13]

- ▶ die BVT sowie Informationen zu deren Anwendbarkeit auf die betroffenen Anlagen;
- ▶ BVT-assozierte Emissionswerte, die eine Spanne von Emissionswerten für bestimmte Schadstoffe unter normalen Betriebsbedingungen angeben, die unter Verwendung einer oder durch die Kombination mehrerer BVT entsprechend der Beschreibung der BVT-Schlussfolgerungen erzielt werden;
- ▶ Auflagen zu Überwachungsmaßnahmen sowie zur Standortsanierung.

1.2.5 Festlegung anlagenspezifischer Emissionsgrenzwerte

- ▶ Die nationale Behörde legt in der Genehmigung die für eine spezifische Anlage verbindlichen Emissionsgrenzwerte fest. Diese müssen sicherstellen, dass unter normalen Betriebsbedingungen die Emissionen die in den BVT-Schlussfolgerungen festgelegten BVT-assozierten Emissionswerte nicht überschreiten. [Art. 15 Abs. 3]
- ▶ Ausnahmsweise kann die nationale Behörde weniger strenge Emissionsgrenzwerte als die Spanne der in den BVT-Schlussfolgerungen festgelegten BVT-assozierten Emissionswerte festlegen, wenn die Einhaltung „gemessen am Umweltnutzen zu unverhältnismäßigen Kosten führen würde“ [Art. 15 Abs. 4].
- ▶ Innerhalb von vier Jahren nach der Veröffentlichung oder Aktualisierung der BVT-Schlussfolgerungen müssen die nationalen Behörden die Einhaltung der Genehmigungsaufgaben einer Anlage prüfen [Art. 21 Abs. 3].

1.2.6 Allgemeine bindende Vorschriften

Die Mitgliedstaaten können für bestimmte Anlagentypen – z.B. Feuerungsanlagen – Auflagen wie Emissionsgrenzwerte für Schadstoffe innerhalb der Spanne von BVT-assozierten Emissionswerten gemäß den BVT-Schlussfolgerungen festlegen. Wenn diese erlassen werden, reicht es aus, in der Genehmigung auf diese „allgemeinen bindenden Vorschriften“ zu verweisen. [Art. 6]

2 Kommissionsvorschläge zur Änderung der IE-Richtlinie

2.1 Ziele

Die IE-Richtlinie soll [geänderter Art. 1]

- ▶ weiterhin die Umwelt auf hohem Niveau schützen und
- ▶ künftig zudem die menschliche Gesundheit schützen.

2.2 Geltungsbereich und Genehmigungsverfahren

- ▶ Der Geltungsbereich wird ausgeweitet, u.a. auf [geänderter Anhang I, Nr. 2.7 und Nr. 3.6]
 - die Herstellung von Lithium-Ionen-Batterien, einschließlich der Montage von Batteriezellen und -sätzen [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 120: nein];
 - nichtenergetische Mineralien wie Kobalt und Lithium: die Gewinnung [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 121: soweit sie „hohe oder erhebliche Umweltauswirkungen“ haben, z.B. bei chemischer Aufbereitung] und Aufbereitung [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 121: nein];
 - Schweine- und Geflügelhaltung: bereits ab 150 Großvieheinheiten (GVE) [neuer Anhang Ia; ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsanträge 125 und 126: ab 300 GVE];
 - Rinder: 150 GVE [neuer Anhang Ia; ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsanträge 126: ab 300 GVE].

- ▶ Die Kommission wird ermächtigt, weitere Agrar- oder Industrietätigkeiten durch delegierte Rechtsakte in den Geltungsbereich aufzunehmen oder Schwellwerte zu verschärfen, wenn diese [geänderter Art. 74 i.V.m. geänderter Art. 76]
 - „voraussichtlich“ Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder Umwelt haben, insbesondere durch Schadstoffemissionen oder „Ressourcennutzung“;
 - EU-weit unterschiedliche Umwelleistungen haben;
 - „Verbesserungspotenzial“ durch die Anwendung von BVT haben;
 - eine Einbeziehung ein „günstiges Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Kosten und wirtschaftlichem Nutzen“ aufweist.
- ▶ ENVI-Berichtsentwurf [Änderungsantrag 26]: Die Mitgliedstaaten sollen Maßnahmen sicherstellen, damit die nationalen Behörden die „erhöhte Arbeitsbelastung“ bewältigen können, um „zügige, effiziente und reibungslose“ Genehmigungsverfahren sicherstellen und Unsicherheiten für Unternehmen auf ein Minimum reduzieren zu können.

2.3 Strengstmögliche anlagenspezifische Emissionsgrenzwerte

- ▶ Die nationale Behörde muss in der Genehmigung für eine Anlage die „strengstmöglichen“ Emissionsgrenzwerte festlegen [geänderter Art. 15 Abs. 3].
 - Die Emissionsgrenzwerte müssen den niedrigsten BVT-assozierten Emissionswerten entsprechen, die durch die BVT-Anwendung in der Anlage erreicht werden können.
 - Die Festlegung der anlagenspezifischen Emissionsgrenzwerte basiert [geänderter Art. 15 Abs. 3]
 - auf einer Bewertung der Betreiber, ob die strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte erreicht werden können, sowie
 - auf der bestmöglichen Leistung der Anlage bei Anwendung der BVT aus den für die Anlagen relevanten BVT-Schlussfolgerungen.
- ▶ ENVI-Berichtsentwurf:
 - Die anlagenspezifischen Emissionsgrenzwerte berücksichtigen das „Gleichgewicht“ zwischen heterogenen Emissionen in der Anlage sowie das „Gleichgewicht“ zwischen Schadstoffemissionen und THG-Emissionen [Änderungsantrag 73].
 - Festzulegen sind die „niedrigsten realisierbaren“ Emissionsgrenzwerte oder eine „Kombination von Grenzwerten“ für verschiedene Schadstoffe, die den „geringsten Kompromiss“ darstellen, um „nach Möglichkeit“ die „optimale“ Umweltleistung der Anlage zu realisieren [Änderungsantrag 11].
 - Die nationalen Behörden untersuchen die Bewertung des Betreibers, ob die Einhaltung des niedrigstmöglichen Emissionsgrenzwerts tatsächlich nicht möglich ist. Die Beurteilung der Untersuchung muss die optimale Leistung widerspiegeln, die die Anlage unter normalen Betriebsbedingungen durch Anwendung der BVT erreichen kann. Hierbei müssen auch Schwankungen in der Leistung der BVT und die Umstände, unter denen der Betrieb der Anlage am oberen Ende des Bereichs der Emissionswerte arbeitet, berücksichtigt werden. [Änderungsantrag 73]

2.4 Umwelleistungsgrenzwerte

- ▶ Die nationale Behörde legt in der Genehmigung für eine Anlage künftig auch verbindliche „Umwelleistungsgrenzwerte“ fest. Diese müssen sicherstellen, dass unter normalen Betriebsbedingungen die in den BVT-Schlussfolgerungen festgelegten BVT-assozierten „Umwelleistungswerte“ nicht überschritten werden [Art. 3 neuer Nr. 13a, Art. 15 neuer Abs. 3a].
 - Umwelleistungsgrenzwerte sollen die Ressourcen- und Energieeffizienz sowie die Kreislaufwirtschaft fördern, indem sie den Verbrauch von Rohstoffen, Wasser und Energie senken und die Verwendung recycelter Materialien steigern [Erwägungsgrund 16].
 - Die Kommission legt in den BVT-Schlussfolgerungen die BVT-assozierten Umwelleistungswerte als Spanne fest [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 28: für Prozesse, die EU-weit „sehr homogen“ sind], die unter normalen Betriebsbedingungen unter Verwendung einer oder durch die Kombination mehrerer BVT erzielt werden [Art. 3 neuer Nr. 13a und Art. 15 neuer Abs. 3a].
- ▶ Die nationale Behörde legt auf Basis der BVT-Schlussfolgerungen in der Genehmigung die anlagenspezifischen Umwelleistungsgrenzwerte fest [Art. 15 neuer Abs. 3a].
- ▶ ENVI-Berichtsentwurf [Änderungsvorschlag 74]: Bei neuen oder geänderten BVT-Schlussfolgerungen kann die nationale Behörde Umwelleistungsgrenzwerte festlegen, wobei die medienübergreifenden Auswirkungen bei Anlagen mit heterogenen Emissionen und deren Gleichgewicht sowie das Gleichgewicht zwischen Schadstoffemissionen, Energieeffizienz und THG-Emissionen zu berücksichtigen sind.

2.5 Umweltmanagementsystem (UMS)

- ▶ Um eine Genehmigung zu erhalten, müssen die Betreiber für jede Anlage ein „Umweltmanagementsystem“ (UMS) einrichten [Art. 14 Abs. 1 neuer lit. ba]. Die Anforderungen werden je nach Anlageart in den jeweiligen BVT-Schlussfolgerungen festgelegt [neuer Art. 14a Abs. 1].
- ▶ ENVI-Berichtsentwurf [Änderungsantrag 66]: Das UMS soll auf international anerkannten Standards basieren, z.B. EN ISO 14001/50001 oder den EU-Standards der „Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung“ (Eco-Management and Audit Scheme, EMAS-Verordnung (EG) Nr. 1221/2009; s. [cepAnalyse](#)).
- ▶ Durch das UMS soll sowohl die „Umweltleistung“ als auch die Anlagensicherheit „fortlaufend“ verbessert werden. Es umfasst „mindestens“ Maßnahmen [neuer Art. 14a Abs. 2]
 - zur Abfallvermeidung;
 - für den „optimierten“ Einsatz von Ressourcen und die Wiederverwendung von Wasser;
 - zur Vermeidung oder Minimierung der Risiken durch gefährliche Stoffe sowie ein Verzeichnis aller [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 69: gefährlichen] vorhandenen Chemikalien, auch als Bestandteile anderer Stoffe oder als Teil von Gemischen;
 - für eine Risikobewertung der Auswirkung dieser Stoffe sowie mögliche Substitutionen durch „sichere Alternativen“ [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 69: oder ein Hinweis auf bereits bestehende Unternehmensdokumente, die diese Informationen beinhalten, etwa im Rahmen der Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Verordnung)];
 - zu Zielen und Leistungsindikatoren [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 68: indikative] für „wesentliche Umweltaspekte“ unter Berücksichtigung der in den betreffenden BVT-Schlussfolgerungen festgelegten Vergleichswerte, wobei Vergleichswerte als Spanne angegeben werden und dabei Verbrauchswerte, Werte für Ressourceneffizienz, z.B. von Wasser und Energie und Abfallwerte, sowie „sonstige unter spezifischen Referenzbedingungen gemessenen Werte“ umfassen [geänderter Art. 3 Nr. 53];
 - zur Berücksichtigung der „Umweltleistung der Lieferkette über den gesamten Lebenszyklus“ eines Produkts [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 68: nein];
 - für einen Transformationsplan.

2.6 Transformationsplan

- ▶ Für bestimmte Anlagen – der Energiewirtschaft, zur Herstellung und Verarbeitung von Metallen, der mineralverarbeitenden Industrie, der chemischen Industrie, zur Herstellung von Zellstoff aus Holz oder anderen Faserstoffen sowie zur Herstellung von Papier und Pappe – müssen die Anlagenbetreiber bis zum 30. Juni 2030 einen [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 94: indikativen] „Transformationsplan“ erstellen [neuer Art. 27d Abs. 1 UAbs. 1].
- ▶ Der Transformationsplan beinhaltet Maßnahmen, die innerhalb der Anlagen ab 2030 umgesetzt werden, um bis 2050 zu einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft „beizutragen“ [neuer Art. 27d Abs. 1 UAbs. 1].
- ▶ Für alle weiteren Anlagen im Geltungsbereich der IE-Richtlinie – z.B. zur Abfallbehandlung, zur Verarbeitung von Textilfasern sowie zur Intensivhaltung von Geflügel, Schweinen und Rindern – müssen die Anlagenbetreiber ab 1. Januar 2030 nach Veröffentlichung der für sie relevanten BVT-Schlussfolgerungen innerhalb von vier Jahren ebenfalls Transformationspläne erstellen [neuer Art. 27d Abs. 2 i.V.m. Art. 21 Abs. 3].
- ▶ ENVI-Berichtsentwurf [Änderungsantrag 94]: Ein Transformationsplan kann statt für einzelne Anlagen auch für zwei oder mehr Anlagen oder auf Unternehmensebene erstellt werden. Falls kein Transformationsplan auf Unternehmensebene vorliegt, ist ein Transformationsplan für jede einzelne Anlage obligatorisch [Änderungsantrag 94].

2.7 Zukunftstechniken

- ▶ Die Mitgliedstaaten sollen „gegebenenfalls“ die Entwicklung und Anwendung von „Zukunftstechniken“ fördern [geänderter Art. 27]. Dies soll durch ein von der Kommission eingerichtetes „Innovationszentrum für industrielle Transformation und Emissionen“ (INCITE) unterstützt werden. Das INCITE erhebt und analysiert Informationen zu Zukunftstechniken, die für die Tätigkeiten im Rahmen der IE-Richtlinie relevant sind, wobei der Entwicklungsstand und die Umweltleistung berücksichtigt werden [neuer Art. 27a Abs. 1 und 2].
- ▶ Das INCITE wird u.a. von Vertretern der Mitgliedstaaten, Forschungsorganisationen, betroffenen Industriezweige, Umweltverbänden und der Kommission unterstützt [neuer Art. 27a Abs. 2].
- ▶ Für die Erprobung von Zukunftstechniken können die nationalen Behörden befristete Ausnahmen etwa hinsichtlich der Emissionsgrenzwerte für maximal 24 Monate gewähren [neuer Art. 27b; ENVI-Berichtsentwurf: Änderungsantrag 92: 36 Monate, wobei weitere Verlängerungen möglich sind].

2.8 Energieeffizienz

Die Mitgliedstaaten müssen Energieeffizienz-Anforderungen für Anlagen festlegen [Art. 9 gestrichener Abs. 2].

- ▶ Bisher konnten die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie Energieeffizienz-Anforderungen für Anlagen festlegen, die sowohl unter die IE-Richtlinie als auch das EU-Emissionshandelssystem [EU-EHS; EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, s. [cepInput 03/2018](#) und [cepAnalyse 05/2022](#)] fallen [alter Art. 9 Abs. 2].
- ▶ ENVI-Berichtsentwurf [Änderungsantrag 53]: Die Mitgliedstaaten können weiterhin entscheiden, keine Energieeffizienz-Anforderungen festzulegen, wenn für Anlagen bereits ein Energieaudit und ein Energiemanagementsystem erforderlich ist [Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU, s. [cepInput 01/2017](#)].

2.9 BVT-Schlussfolgerungen

- ▶ BVT-Schlussfolgerungen umfassen künftig – zusätzlich zu BVT, BVT-assozierten Emissionsgrenzwerten sowie Auflagen zu Überwachungsmaßnahmen und zur Standortsanierung – auch BVT-assozierte Umweltleistungswerte sowie den Mindestumfang eines UMS einschließlich der BVT-assozierten Vergleichswerte [geänderter Art. 3 Nr. 12].
- ▶ ENVI-Berichtsentwurf [Änderungsantrag 15]: Die strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte und die Umweltleistungsgrenzwerte müssen nur festgelegt werden, wenn eine Aktualisierung der Anlagengenehmigung aufgrund von „wesentlichen Änderungen“ erfolgt oder wenn die Änderungen der IE-Richtlinie umgesetzt und neue BVT-Schlussfolgerungen angenommen wurden.

2.10 Zugang zu Informationen

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass
 - Informationen [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 41: nicht vertrauliche] zu den Genehmigungen kostenlos im Internet zugänglich sind, wobei der Zugang nicht auf angemeldete Besucher beschränkt werden darf;
 - eine Zusammenfassung jeder Genehmigung unter den gleichen Bedingungen zugänglich ist; sie umfasst u.a. [Art. 5 neuer Abs. 4 sowie Art. 24 geänderter Abs. 2]
 - einen Überblick über die wichtigsten Genehmigungsaufgaben;
 - die Emissionsgrenzwerte und [ENVI-Berichtsentwurf, Änderungsantrag 42: gegebenenfalls] Umweltleistungsgrenzwerte;
 - die gewährten Ausnahmen.
- ▶ Das UMS, inklusive Transformationsplan, muss kostenlos im Internet zugänglich sein, wobei auch hier der Zugang nicht auf angemeldete Besucher beschränkt werden darf [neuer Art. 14a Abs. 3].
- ▶ ENVI-Berichtsentwurf [Änderungsantrag 71]: Informationen, die bereits aufgrund anderer Rechtsakte dokumentiert werden müssen, sind nicht erforderlich im Rahmen des UMS. Wenn diese Informationen nicht öffentlich sind oder wenn die Berichterstattung auf Unternehmensebene und nicht auf Anlagenebene erforderlich ist, ist es ausreichend, einen Verweis auf die nicht vertraulichen Teile der jeweiligen Berichte in der UMS-Berichterstattung zu vermerken.

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

05.04.22 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Umwelt

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI, federführend), Berichtersteller: Radan Kanev (BG, EVP)

Bundesministerien: Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (federführend)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (federführend)

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm: Art. 192 AEUV (Umwelt)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

C. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

1.1 Geltungsbereich und Genehmigungsverfahren

Aufgrund des Spielraums der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der IE-Richtlinie im Allgemeinen und der Ausgestaltung der Genehmigungsverfahren im Besonderen sind die administrativen Anforderungen für den Erhalt einer Genehmigung in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Dabei kommt es – wie die Kommission festgestellt hat – zu „unnötigem Verwaltungsaufwand“, z.B. aufgrund redundanter Anforderungen.¹ Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich davor zu warnen, das Genehmigungsverfahren bereits im Rahmen der IE-Richtlinie zu komplex und folglich für die betroffenen nationalen Behörden und Unternehmen unnötig arbeits-, zeit- und kostenintensiv auszugestalten. In dieser Hinsicht birgt eine weitere Ausweitung des Geltungsbereichs der IE-Richtlinie die Gefahr, dass Genehmigungsverfahren langwieriger werden, da die nationalen Behörden zusätzliche Aufgaben bewältigen müssen². Wenn Unternehmen aufgrund von überlasteten Behörden länger warten müssen, bis sie für den Bau oder die Änderung einer Anlage eine Genehmigung erhalten, dann verzögern sich folglich auch Investitionen in Industrieanlagen, die weniger Schadstoffe oder Treibhausgase ausstoßen. Damit behindern überlange Genehmigungsverfahren letztlich die notwendige industrielle Transformation für die Verwirklichung der mit der IE-Richtlinie verfolgten Ziele des Umwelt- und Gesundheitsschutzes.

Vor diesem Hintergrund ist die im ENVI-Berichtsentwurf erhobene Forderung an die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass ihre Behörden die „erhöhte Arbeitsbelastung“ durch die neuen Anforderungen an die Genehmigungsverfahren bewältigen können, grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings würde dies die Verantwortung für eine zügige Durchführung der Genehmigungsverfahren bei gleichzeitiger Erhöhung des Arbeitsaufwandes allein den Mitgliedstaaten aufbürden. Vielmehr sollte bereits die IE-Richtlinie selbst nicht die Genehmigungsverfahren immer umfangreicher und komplexer werden lassen und folglich die Mitgliedstaaten dazu zwingen, die nationalen Verwaltungskapazitäten weiter zu erhöhen. Stattdessen sollte die IE-Richtlinie so ausgestaltet sein, dass ihre Vorgaben auch realistisch von den nationalen Behörden mit vertretbarem Aufwand bewältigt werden können. Hierzu kann gerade auch eine Begrenzung der Ausweitung des Geltungsbereichs – z.B. in Bezug auf Anlagen zur Intensivtierhaltung, wie im ENVI-Berichtsentwurf vorgeschlagen – einen Beitrag leisten.

1.2 Strengstmögliche Emissionsgrenzwerte

Die Kommission kritisiert, dass von den nationalen Behörden in den anlagenspezifischen Genehmigungen zwischen 75% und 85% aller Emissionsgrenzwerte am oberen, wenigsten strengen Ende der Spanne der BVT-assoziierten Emissionswerte festgelegt werden.³ Allerdings würde durch ihren Vorschlag, dass die Emissionsgrenzwerte in den Genehmigungen sich in der Regel an den „strengstmöglichen“ BVT-assoziierten Emissionswerten orientieren sollen und Abweichungen nur ausnahmsweise aufgrund einer Einzelfallprüfung genehmigt werden können, der aus guten Gründen in der geltenden IE-Richtlinie kodifizierte Ansatz grundlegend geändert: Die

¹ Europäische Kommission (2020), Staff Working Document SWD(2020) 181 vom 23. September 2020, Evaluation of the Industrial Emissions Directive, S. 20.

² ENVI-Berichtsentwurf vom 14. November 2022, Änderungsantrag 25.

³ Europäische Kommission (2022), Mitteilung COM(2022) 156 vom 5. April 2022 zur Änderung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen, S. 21.

Spanne der in den BVT-Schlussfolgerungen festgelegten BVT-assozierten Emissionswerte soll die Vielfalt der Anlagen und die Heterogenität der verwendeten Technologien in der EU widerspiegeln und den nationalen Behörden ermöglichen, dies in ihren Genehmigungsentscheidungen angemessen zu berücksichtigen. Durch eine Festsetzung der strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte als Regel würde diese Differenzierungsmöglichkeit erheblich eingeschränkt und die Spanne nahezu obsolet.

So sind unterschiedliche Emissionsgrenzwerte insbesondere aufgrund von lokalen Besonderheiten gerechtfertigt. Beispielsweise verursacht eine zusätzlich ausgestoßene Tonne Schadstoffe in einer bereits stark belasteten Region höhere Kosten als in weniger belasteten Regionen.⁴ Die Festlegung eines Emissionsgrenzwerts am unteren, strengeren Ende der Spannbreite führt entsprechend zu einer Emissionsreduktion ohne Rücksicht auf Kosteneffizienz.

Zudem ist ein Einhalten der strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte in vielen Fällen unmöglich: Verschiedene Schadstoffemissionen müssen in der Wechselwirkung zueinander betrachtet werden. Die Verringerung einer Komponente geht oftmals zu Lasten einer anderen, die hierdurch erhöht wird.⁵ Die unteren Werte der Spanne von Emissionsgrenzwerten können oftmals nur unter Einsatz bestimmter Techniken sowie durch Verwendung bestimmter Rohmaterialien erreicht werden, da die gleichen Rohmaterialien nicht zwingend dieselben Schadstoffwerte haben⁶. Die Verwendung bestimmter Technologien widerspricht jedoch dem technologieoffenen Ansatz der IE-Richtlinie [Art. 15 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2] und ist oftmals mit hohen Kosten verbunden. Dabei sollte „beste verfügbare Technik“ qua Definition [Art. 3 Nr. 10] nicht nur darauf abzielen, ein hohes Umweltschutzniveau zu erreichen, sondern für den Anlagenbetreiber auch unter Berücksichtigung der Kosten zugänglich zu sein.

Wie die Einhaltung der strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte gewährleistet werden kann, muss für alle Anlagen einzeln geprüft werden. Dies ist zeitintensiv und erhöht den Aufwand sowohl für Behörden als auch Unternehmen massiv. Durch die Bewertung der Anlagenbetreiber, unter welchen Umständen die niedrigsten BVT-assozierten Emissionswerte der verschiedenen Schadstoffe erreicht werden können und bei welchen nicht, besteht die Gefahr, dass EU-weit Betreiber ihre Möglichkeit, die Emissionsgrenzwerte einzuhalten, unterschiedlich streng einschätzen und von Behörden unterschiedlich streng überprüft werden. Das widerspricht dem durch die IE-Richtlinie angestrebten Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Bereits jetzt ist die Anwendung EU-weit sehr heterogen. Dies hängt beispielsweise auch damit zusammen, dass nicht alle Werte genau gemessen werden können. Durch unterschiedliche Methoden mit den Unsicherheiten umzugehen, können trotz gleicher Emissionsgrenzwerte in den Mitgliedstaaten die tatsächlichen Emissionen bis zu 25% auseinander liegen.⁷ Die Einschätzung der Anlagenbetreiber, welche die niedrigsten erreichbaren BVT-Emissionsgrenzwerte sind, lässt viel Spielraum zur unterschiedlichen Ausgestaltung.

Der Kommissionsvorschlag lässt offen, ob die Festsetzung für bereits veröffentlichte BVT-Schlussfolgerungen gilt oder nur für zukünftige. Eine nachträgliche Festsetzung am unteren Ende führt den gesamten Prozess über ein BVT-Merkblatt ad absurdum und erhöht die Rechtsunsicherheit für Unternehmen, die nachträglich mit stärkeren Grenzwerten belastet werden können. Das senkt auch die Attraktivität, innerhalb der EU zu investieren.

1.3 Umweltleistungsgrenzwerte

Ziel der IE-Richtlinie ist es, den Schadstoffausstoß in Luft, Wasser und Boden zu vermeiden oder zumindest zu vermindern, um die Umwelt und künftig auch menschliche Gesundheit zu schützen. Eine Regulierung des Ressourcenverbrauchs sowie die Verwendung recycelter Materialien hat hierauf nur einen begrenzten Einfluss. Nicht jeder Ressourcenverbrauch hat per se negative Effekte auf Umwelt und Gesundheit. Die vorgeschlagene generelle Pflicht zur Steigerung der Ressourceneffizienz – wobei die Kommission auch hier nicht definiert hat, was genau das bedeutet – reguliert jedoch den Ressourcenverbrauch ohne Rücksicht auf dessen tatsächliche negative Auswirkungen. Anstatt ordnungsrechtliche Vorgaben für einzelne Anlagen – etwa für die Verwendung recycelter Materialien („Rezyklate“) – verbindlich festzulegen, sollten marktbasierende Anreize – z.B. in Form einer Bepreisung des Ressourcenverbrauchs – eingeführt werden. Hierdurch können Unternehmen dezentral und fallweise entscheiden, wie sie Ressourcenverbrauch und Abfallaufkommen reduzieren sowie ihren Anteil an Rezyklaten

⁴ Ariadne-Kurz dossier (2021), Reformoptionen für ein nachhaltiges Steuer- und Abgabensystem, S. 7.

⁵ Durchführungsbeschluss der Kommission (2012/119/EU) vom 10. Februar 2012 mit Leitlinien für die Erhebung von Daten sowie die Ausarbeitung der BVT-Merkblätter und die entsprechenden Qualitätssicherungsmaßnahmen gemäß der Richtlinie 2010/75/EU, S. 15.

⁶ Zum Beispiel hat Kohle je nach Weltregion, in der sie abgebaut wurde, einen unterschiedlichen Schwefelgehalt.

⁷ Europäische Kommission (2022), Staff Working Document SWD(2022) 111 vom 5. April 2022, Impact Assessment Report accompanying the documents amending Directive 2010/75/EU on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) and Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, S. 10.

erhöhen. Dies kann z.B. durch eine Bepreisung verschiedener Primärrohstoffe erreicht werden, wodurch aktuell noch teure hochwertige Rezyklate auf dem Markt zu einer ökonomisch sinnvollen Alternative werden können. Dies würde auch die Genehmigungsvergabe verschlanken, da die nationalen Behörden nicht in Einzelfallbetrachtung die Angaben der Anlagenbetreiber überprüfen müssten.

Zudem macht obligatorische Festsetzung von Umweltschwellenwerten für den Rohstoff-, Wasser- und Energieverbrauch und die Verwendung recycelter Materialien auf Basis entsprechender Umweltschwellenwerte in den BVT-Schlussfolgerungen die Genehmigungsverfahren – für nationale Behörden und Unternehmen – um einiges komplexer und verlängert diese weiter.

Die BVT-assoziierten Umweltschwellenwerte sollen in den BVT-Schlussfolgerungen zwar als Spanne angegeben werden. Dabei sollte jedoch nicht nur die Heterogenität der Anlagen, sondern auch ihr jeweiliger Standort berücksichtigt werden. So macht es bei den angestrebten Vorgaben zum Wasserverbrauch einen Unterschied, ob Anlagen in einer wasserarmen oder einer wasserreichen Region gebaut werden. Entsprechend sollten diese nicht die gleichen Vorgaben zur Wasserentnahme befolgen müssen.

1.4 Umweltmanagementsystem

Bereits heute können durch das freiwillige Zertifizierungssystem „Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung“ („EMAS-Verordnung“) Organisationen ihre Umweltleistung verbessern. Es ist nicht ersichtlich, warum die Kommission nun ein hiervon losgelöstes zusätzliches Umweltmanagementsystem (UMS) einrichten möchte. Hierdurch können potenziell enorme Bürokratiekosten erzeugt werden und den Aufwand sowie die Strukturen verdoppeln, sowohl für Unternehmen als auch die nationalen Behörden. Die Kommission liefert keinen Beleg, wie ein zusätzliches UMS den Umweltschutz substantiell verbessern kann.

Der Vorschlag zur Schaffung eines UMS birgt in mehrfacher Hinsicht die Gefahr von Doppelregulierungen mit bereits etablierten Vorgaben und – im ungünstigsten Fall – sogar sich widersprechenden Regulierungen. Doppelregulierungen erhöhen den bürokratischen Aufwand, verlängern Genehmigungsverfahren und bieten dabei keinen zusätzlichen Schutz für die Umwelt und die menschliche Gesundheit.

Zudem krankt der Vorschlag an einer Vielzahl von unbestimmten Begriffen, die so einen zu weiten Spielraum für dirigistische Vorgaben eröffnen. So ist nicht definiert, wann genau der Einsatz von Ressourcen und Wasser als „optimiert“ gilt und was unter „wesentlichen“ Umweltaspekten und „sonstige unter spezifischen Referenzbedingungen gemessenen Werten“ zu verstehen ist. Darüber hinaus ist auch nicht definiert, wie die nationalen Behörden diese Anforderungen überprüfen können. Die Kommission sollte konkret darlegen, was sie genau regulieren möchte und in welchen Fällen überhaupt hoheitliches Handeln notwendig wird.

Ferner ist die Risikobewertung verschiedener chemischer Stoffe bereits in verschiedenen EU-Rechtsakten geregelt. In dieser Hinsicht kritisiert die Kommission, dass die Komplexität der Bewertungsverfahren von Chemikalien zu „Unstimmigkeiten, Verzögerungen bei den Verfahren, ineffizienter Ressourcennutzung und unnötigem Aufwand“ führe. Zudem herrsche zum Teil Unklarheit darüber, welche Informationen über die Chemikalien bereits vorhanden seien.⁸ Vor diesem Hintergrund ist es umso unverständlicher, warum die Kommission eine weitere Bewertung der Stoffsicherheit zusätzlich unter der IE-Richtlinie vorschlägt. Diese sollte allenfalls für Chemikalien erfolgen, die noch unter keinem anderen EU-Rechtsakt reguliert werden.

Schließlich mag die vorgeschlagene Nachverfolgung der „Umweltleistung der Lieferkette“ über den gesamten Lebenszyklus eines Produkts grundsätzlich wünschenswert sein. Dies bedeutet aber eine weitere Ausweitung der Zielsetzung der IE-Richtlinie, da sich eine Betrachtung über den Lebenszyklus nicht auf eine Anlage, sondern auf ein Produkt bezieht. Zudem wird die „Umweltleistung der Lieferkette“ im Kommissionsvorschlag nicht definiert. Die Kommission fordert bereits in ihrem Vorschlag für eine neue Ökodesign-Verordnung eine Betrachtung der Wertschöpfungskette über den gesamten Lebenszyklus von Produkten hinweg, inklusive Informationen über die verwendeten Chemikalien⁹. Darüber hinaus hat die Kommission einen Vorschlag für eine Lieferkettenrichtlinie¹⁰ vorgelegt, welcher neben der Berücksichtigung von Menschenrechten auch die negativen Auswirkungen auf die

⁸ Europäische Kommission (2020), Mitteilung COM(2020) 667 vom 14. Oktober 2020, Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit – Für eine schadstofffreie Umwelt („Chemikalienstrategie“), S. 18 ff.

⁹ Europäische Kommission (2022), Vorschlag COM(2022) 142 vom 30. März 2022 für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG; s. [cepAnalyse 10/2022](#), S. 6 und 11.

¹⁰ Europäische Kommission (2022), Vorschlag COM(2022) 71 vom 23. Februar 2022 für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937; s. [cepAnalyse 16/2022](#).

Umwelt umfasst. Der Vorschlag für eine neue Lieferkettenrichtlinie bezieht sich dabei auf die Unternehmensebene. Da die IE-Richtlinie grundsätzlich jedoch anlagenbezogene Vorgaben macht, besteht auch hier sowohl das Risiko von Doppelregulierungen als auch, dass sich Anforderungen auf Anlagenebene sowie Unternehmensebene widersprechen können. Die Kommission sollte daher allenfalls in einem Vorschlag alle Anforderungen an die Überprüfung der Lieferkette bündeln, anstatt diese in mehreren Rechtsakten zu regeln. Da die Kommission nicht darstellt, was der zusätzliche Vorteil einer anlagenbezogenen Betrachtung der Lieferkette gegenüber der Betrachtung auf Unternehmensebene ist, ist im ENVI-Berichtsentwurf zurecht eine Streichung der Betrachtung der Lieferkette vorgesehen.

1.5 Transformationsplan

Da die Kommission die genaue Ausgestaltung der Transformationspläne erst 2028 mit einem Durchführungsrechtsakt festlegen will, können sie derzeit noch nicht detailliert bewertet werden. Grundsätzlich ist allerdings der Nutzen von Transformationsplänen zu hinterfragen. Bei Setzung der richtigen Rahmenbedingungen – etwa Null netto Emissionen auch für Industrieanlagen durch den EU-Emissionshandel (EU-EHS) zu erreichen – ist der genaue Transformationsprozess einer einzelnen Anlage unerheblich zum Erreichen des Gesamtzieles. Zudem ist unklar, mit welchen Konsequenzen Unternehmen bei Abweichungen von einem Transformationsplan rechnen müssen. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass die Gründe für das Abweichen von einem Transformationsplan nicht zwingend in dem von Unternehmen gestalt- und somit verantwortbaren Einflussbereich liegen, sondern auch durch Faktoren außerhalb ihrer Kontrolle – negativ: Rohstoffmangel oder Störungen der Lieferkette; positiv: unvorhergesehene technische Innovationen – zurückzuführen sein können.

Da die Transformationspläne kostenlos und ohne Beschränkung im Internet verfügbar gemacht werden sollen, besteht ferner das Risiko einer verpflichtenden Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen. Wenn etwa der Rohstoffbedarf in den kommenden Jahren Teil der Veröffentlichung sein muss und weltweit Konkurrenten oder betroffene Händler auf dieser Basis absehbare Investitionen von EU-Anlagen online einsehen können, kann dies zu Marktmanipulationen führen. Vor diesem Hintergrund ist die im ENVI-Berichtsentwurf vorgesehene Änderung, dass nur nicht vertrauliche Informationen veröffentlicht werden sollen, sinnvoll.

1.6 Energieeffizienz

Eine Reduzierung der Schadstoffe kann durch die hierfür notwendigen Prozesse energieintensiver sein als deren direkter Ausstoß. Entsprechend ist die vorgeschlagene Pflicht zur gleichzeitigen Reduzierung von Schadstoffen und zur Erhöhung von Energieeffizienz komplex bis fast unmöglich gleichzeitig umzusetzen. Überdies wird hierdurch auch ermöglicht, Vorgaben zur CO₂-Reduktion zu machen. Die Kommission begründet dies damit, dass die CO₂-Emissionen im Bereich der IE-Richtlinien nur um 8% gesunken sind.¹¹ Parallele Pflichten zur gleichzeitigen Reduzierung von Schadstoffen und CO₂ für Produktionsprozesse birgt jedoch die Gefahr von Kostenbelastungen für die betreffenden Industrien: Wenn Schadstoffe durch Verbrennung unschädlich gemacht werden, entsteht CO₂. Umgekehrt wird der CO₂-Ausstoß verringert, aber der Schadstoffausstoß erhöht, wenn auf deren Verbrennung verzichtet wird. Daher ist eine gleichzeitige Reduzierung oftmals mit hohem technischem Aufwand und entsprechend mit hohen Kosten verbunden. Darüber hinaus wird der CO₂-Ausstoß bestimmter Industrieanlagen bereits über das EU-EHS reguliert. Das EU-EHS begrenzt die Gesamtmenge der Rechte für CO₂-Emissionen, überlässt es den Wirtschaftsakteuren, wie sie die gewünschte CO₂-Reduzierung möglichst kostengünstig erreichen, und kann so das Potenzial für kostengünstigere CO₂-Reduktionsoptionen ausschöpfen. Eine zusätzliche Regulierung des CO₂-Ausstoßes innerhalb der IE-Richtlinie führt jedoch zu einer Doppelregulierung und kann sowohl die Effizienz der Maßnahmen verringern als auch die administrative Belastung für die Unternehmen erhöhen. Darüber hinaus werden durch die Verschärfung des EU-EHS im Rahmen des EU-2030-Klimaziels die Emissionen der unter das EU-EHS fallenden Sektoren bis 2030 von bisher 43% auf 62% im Vergleich zu 2005 gesenkt.¹² Hierdurch steigt bereits der Druck auf Unternehmen, und somit auch auf Anlagenbetreiber der IE-Richtlinien, CO₂ zu reduzieren. Eine zusätzliche ordnungsrechtliche Vorgabe zur CO₂-Reduktion führt hierbei zu höheren Kosten und konterktiert das Ziel der Kosteneffizienz des EU-EHS.

¹¹ Europäische Kommission (2022), Staff Working Document SWD(2022) 111 vom 5. April 2022, Impact Assessment Report accompanying the documents amending Directive 2010/75/EU on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) and Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, S. 9.

¹² Rat der Europäischen Union (2022), [“Fit for 55”: Council and Parliament reach provisional deal on EU emissions trading system and the Social Climate Fund](#); s.a. Europäische Kommission (2021), Mitteilung COM(2021) 551 vom 14. Juli 2021 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (EU-EHS), des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und den Betrieb einer Marktstabilitätsreserve für das EU-EHS und der Verordnung (EU) 2015/757; s. [cepAnalyse 5/2022](#).

Vor diesem Hintergrund wird im ENVI-Berichtsentwurf völlig zurecht darauf hingewiesen, dass der höhere Energieverbrauch zur Reduzierung der Schadstoffemissionen zu berücksichtigen ist. Ein Ausschluss derjenigen Anlagen, die bereits unter der Energieeffizienzrichtlinie Energieaudits oder Energiemanagementsystem durchführen – wie im ENVI-Berichtsentwurf vorgeschlagen –, ist daher sinnvoll. Darüber hinaus sollte generell ausgeschlossen werden, denjenigen Anlagen, die bereits unter das EU-EHS fallen, im Rahmen der IE-Richtlinie zusätzliche Vorgaben zur CO₂-Reduktion aufzuerlegen.

2 Juristische Bewertung

2.1 Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, der menschlichen Gesundheit und des Klimas erlassen [Art. 191 Abs. 1 i.V.m. Art. 192 Abs. 1 AEUV].

2.2 Subsidiarität

Die grenzüberschreitenden Wirkungen von Schadstoffemissionen rechtfertigen grundsätzlich eine Regelung auf EU-Ebene [Art. 5 Abs. 3 EUV].

2.3 Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Die Vorgabe, dass eine nationale Behörde in der Genehmigung für eine Anlage die „strengstmöglichen“ Emissionsgrenzwerte – entsprechend der niedrigsten BVT-assozierten Emissionswerte aus der in den BVT-Schlussfolgerungen genannten Spanne – festlegen muss [geänderter Art. 15 Abs. 3], widerspricht der Befugnis der Mitgliedstaaten, für bestimmte Anlagentypen – z.B. Feuerungsanlagen – pauschal Emissionsgrenzwerte innerhalb der Spanne auszuwählen und in Form „allgemeiner bindender Vorschriften“ festzulegen [Art. 6]. „Allgemeine bindende Vorschriften“ sollen die Mitgliedstaaten von aufwändigen Genehmigungsverfahren für individuelle Anlagen entlasten und zugleich die Berücksichtigung nationaler Umstände ermöglichen. Eine Pflicht der Mitgliedstaaten, bei „allgemeinen bindenden Vorschriften“ ebenfalls stets die strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte festzulegen, würde ihren Ermessensspielraum der Ausgestaltung einer generell-abstrakten Regelung faktisch auf Null begrenzen. Um dennoch nationalen Umständen angemessen Rechnung tragen zu können, wären die Mitgliedstaaten letztlich gezwungen, ganz auf die Festlegung „allgemeiner bindender Vorschriften“ zu verzichten und Emissionsgrenzwerte ausschließlich mittels anlagenspezifischer Individualentscheidungen festzulegen. Diese Beschränkung der Entscheidungsrechte der Mitgliedstaaten in Kombination mit dem drohenden Verwaltungs- und Kostenaufwand ist unverhältnismäßig [Art. 5 Abs. 4 AEUV].

2.4 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die vorgeschlagene Ermächtigung der Kommission durch den EU-Gesetzgeber – Europäisches Parlament und Rat – weitere Industrie- und Agrartätigkeiten durch delegierte Rechtsakte in den Geltungsbereich der IE-Richtlinie aufzunehmen oder unter bestimmten Bedingungen Schwellwerte zu verschärfen [geänderter Art. 74 i.V.m. geänderter Art. 76], verstößt gegen Art. 290 AEUV und ist EU-rechtswidrig.

Sinn und Zweck der Befugnisübertragung auf die Kommission zum Erlass „nicht wesentlicher Vorschriften“ mittels delegierter Rechtsakte [Art. 290 AEUV] ist es, die „legislative EU-Rechtsetzung“ durch den EU-Gesetzgeber im Rahmen des aufwändigen ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens von einer Überfrachtung mit technischen Detailregelungen zu entlasten und die schnelle und flexible Anpassung an neue Entwicklungen zu ermöglichen.¹³ Jedoch kann der EU-Gesetzgeber im Rahmen der IE-Richtlinie als Basisrechtsakt die Befugnis zum Erlass derartiger delegierter „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung“ nur zur „Ergänzung oder Änderung“ bestimmter „nicht wesentlicher Vorschriften“ an die Kommission übertragen [Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV]. „Wesentliche“ Fragen dürfen nur durch den EU-Gesetzgeber selbst im Basisrechtsakt geregelt werden [Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 AEUV]. Die „wesentlichen Aspekte eines Bereichs sind dem Gesetzgebungsakt vorbehalten [...], und eine Befugnisübertragung ist für sie deshalb ausgeschlossen“. Dieser „Wesentlichkeitsvorbehalt“ soll das institutionelle Gleichgewicht zwischen den EU-Organen sicherstellen und verhindern, dass die originäre Aufgabe des EP und des Rates als EU-Gesetzgeber durch eine Übertragung der Rechtsetzung auf die Kommission ausgehöhlt wird.¹⁴ Dies folgt aus dem Demokratieprinzip, demzufolge die wesentlichen Entscheidungen durch die unmittelbar demokratisch legitimierte Legislative und nicht durch die Exekutive getroffen

¹³ Gellermann, M. in: Streinz, R (2018), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 290 AEUV, Rn. 1.

¹⁴ Ebd., Rn. 7 m.w.N.

werden sollen. Die Regelung des Geltungsbereichs eines EU-Rechtsetzungsakts bestimmt, welche Sachverhalte von ihm erfasst und wer durch ihn verpflichtet wird. Dabei handelt es sich evident um ein „wesentliches“ Regelungselement, das durch den EU-Gesetzgeber selbst entschieden und in der IE-Richtlinie geregelt werden muss und nicht an die Kommission delegiert werden darf.

D. Fazit

Eine Ausweitung des Geltungsbereichs birgt die Gefahr, Genehmigungsverfahren und damit die industrielle Transformation sowie die Verwirklichung der mit der IE-Richtlinie verfolgten Ziele des Umwelt-, Gesundheits- und Klimaschutzes zu verzögern. Zudem ist die Ermächtigung der Kommission, den Geltungsbereich durch delegierte Rechtsakte auszuweiten, EU-rechtswidrig. Denn diese wesentliche Frage müssen das Europäische Parlament und der Rat als EU-Gesetzgeber selbst in der IE-Richtlinie regeln [Art. 290 AEUV].

Die Pflicht zur Festlegung der strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte führt zu einer Emissionsreduktion ohne Rücksicht auf Kosteneffizienz. Zudem können die strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte oftmals nur unter Einsatz bestimmter Techniken erreicht werden. Dadurch wird den nationalen Behörden die Möglichkeit genommen, in ihren Genehmigungsentscheidungen die Vielfalt der Anlagen und Technologien in der EU, die die Spanne von Emissionswerten in den BVT-Schlussfolgerungen widerspiegeln soll, zu berücksichtigen. Zudem würde eine entsprechende Pflicht der Mitgliedstaaten, auch bei „allgemeinen bindenden Vorschriften“ [Art. 6] stets die strengstmöglichen Emissionsgrenzwerte festzulegen, ihren Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung dieser Regelungen faktisch auf Null begrenzen. Diese Beschränkung der Entscheidungsrechte der Mitgliedstaaten in Kombination mit dem drohenden Verwaltungs- und Kostenaufwand ist unverhältnismäßig und folglich EU-rechtswidrig [Art. 5 Abs. 4 AEUV].

Vorgaben für den Ressourcenverbrauch sowie die Verwendung recycelter Materialien haben nur begrenzten Einfluss auf die Senkung des Schadstoffausstoßes. Nicht jeder Ressourcenverbrauch hat per se negative Effekte auf Umwelt und Gesundheit. Anstatt ordnungsrechtliche Vorgaben für einzelne Anlagen verbindlich festzulegen, sollten marktbasierende Anreize – z.B. in Form einer Bepreisung des Ressourcenverbrauchs – das Genehmigungsverfahren verschlanken.

Die Pflicht zur Veröffentlichung des Transformationsplans im Internet birgt das Risiko einer verpflichtenden Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen. Andere Wirtschaftsakteure wie Konkurrenzunternehmen und Rohstoffhändler könnten diese Informationen für wettbewerbsverzerrende Marktmanipulationen ausnutzen. Folglich sollten allenfalls nicht vertrauliche Informationen veröffentlicht werden müssen.

Der CO₂-Ausstoß bestimmter Industrieanlagen wird bereits über das EU-Emissionshandelssystem reguliert. Eine Doppelregulierung kann sowohl die Effizienz der Maßnahmen verringern als auch die administrative Belastung der Unternehmen erhöhen. Da die gleichzeitige Senkung von Schadstoffen und des Energieverbrauchs komplex bis unmöglich sein kann, sollte auf eine Doppelregulierung verzichtet werden, wenn diese Anlagen bereits verpflichtet sind, ein Energieaudit und ein Energiemanagementsystem durchzuführen.