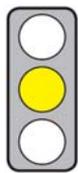


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Schadstoffbelastung von Luft, Wasser und Boden aus Industrieanlagen soll durch strengere Emissionsgrenzwerte auf der Basis der „besten verfügbaren Techniken“ und bessere Überwachung verringert werden. Nationale Behörden sollen von EU-Vorgaben ausnahmsweise abweichen dürfen.

**Betroffene:** Rund 52.000 Industrieanlagen, insbesondere der Schwerindustrie sowie der Energie- und Abfallwirtschaft, Umweltverbände, von Industrieanlagen betroffene Bevölkerung.



**Pro:** Da EU-Standards zum Schutz von Luft und Wasser offenbar in vielen Fällen unterlaufen werden, ist eine strengere Überwachung geboten.

**Contra:** (1) Bodenverschmutzungen haben in der Regel keine grenzüberschreitenden Auswirkungen. Der Bodenschutz sollte daher den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

(2) Der Zwang zum Einsatz der „besten verfügbaren Techniken“ in jeder Anlage verlangt Emissionsreduzierungen ohne Rücksicht auf die Kosteneffizienz.

**Änderungsbedarf:** Die vorgesehenen Verpflichtungen und Auflagen zum Zweck des Bodenschutzes sollten aus der Richtlinie gestrichen werden.

## INHALT

### Titel

Vorschlag **KOM(2007) 844** vom 21. Dezember 2007 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Industrieemissionen** (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Anwendungsbereich

- Die Richtlinie regelt die Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen, die Industrieanlagen in Luft, Wasser und Boden verursachen, sowie die Vermeidung von Abfällen (Art. 1 und 2).
- Industrieanlagen im Sinne der Richtlinie sind Anlagen der Energiewirtschaft (Feuerungsanlagen ab 20 MW, Raffinerien, Kokereien, Vergasungs- und Verflüssigungsanlagen), Anlagen zur Herstellung und Verarbeitung von Metallen, der mineralverarbeitenden Industrie (Schmelzen von Mineralien, Herstellung von Zementklinkern, Glas und keramischen Erzeugnissen, Gewinnung von Asbest), Anlagen der chemischen Industrie, Anlagen zur Abfall- und Abwasserbehandlung, zur Behandlung und zum Färben von Textilfasern, zum Gerben von Häuten und Fellen, zur Massentierhaltung, zur Schlachtung von Tieren, zur Herstellung von Holzplatten, Zellstoff, Papier, Pappe und Kohlenstoff, zur Oberflächenbehandlung mit organischen Lösungsmitteln und zur Holzkonservierung (Anhang I).

#### ► Genehmigungssystem und Genehmigungsauflagen

- Für den Betrieb von Industrieanlagen ist eine Genehmigung erforderlich (Art. 4 Abs. 1).
- Solche Genehmigungen sind von den nationalen Behörden unter bestimmten Mindestauflagen zu erteilen. Zu den vorgeschriebenen Auflagen zählen insbesondere
  - Emissionsgrenzwerte für die von der Anlage ausgestoßenen Schadstoffe,
  - Maßnahmen zum Boden- und Grundwasserschutz sowie zur Abfallbehandlung,
  - Anforderungen an die Überwachung der Emissionen, in denen die Messmethodik, die Messhäufigkeit und das Bewertungsverfahren festgelegt sind und
  - Anforderungen an die Überwachung von Gefahrstoffen, die wahrscheinlich vor Ort anzutreffen sind, unter Berücksichtigung möglicher Boden- und Grundwasserverschmutzungen (Art. 15 Abs. 1).

#### ► „Beste verfügbare Techniken“ (BVT) als Maßstab für Genehmigungsauflagen

- Betreiber von Industrieanlagen müssen Schadstoffemissionen auf Basis der „besten verfügbaren Techniken“ (BVT) begrenzen (Art. 12 Nr. 2 und Art. 16 Abs. 2). Darunter sind „praktisch geeignete“ und „für die Betreiber zu vertretbaren Bedingungen zugängliche“ Techniken zu verstehen, deren Einsatz Emissionen und Umweltschäden am wirksamsten vermeidet oder verringert (Art. 3 Nr. 9). Die Anwendung einer bestimmten Technik oder Technologie wird jedoch nicht vorgeschrieben (Art. 16 Abs. 2).
- Die EU-Kommission erstellt BVT-Merkblätter, die sie bei Bedarf aktualisiert (Art. 14 Abs. 2). In den Merkblättern werden insbesondere die mit den BVT erreichbaren Emissionswerte, Überwachungsmaßnahmen (auch zur Überwachung des Bodens und des Grundwassers), Maßnahmen zur Sanierung des Standorts sowie Zukunftstechniken beschrieben (Art. 14 Abs. 2; Art. 15 Abs. 3).
- Die Kommission tauscht mit den Mitgliedstaaten, den betroffenen Industrien und mit Umweltverbänden Informationen über die Umweltauswirkungen von Anlagen sowie über „die eingesetzten Techni-

ken, die damit verbundenen Überwachungsmaßnahmen und die weiteren Entwicklungen auf dem Gebiet dieser Technik“ aus (Art. 29 lit. a und b).

- Die nationalen Behörden müssen BVT-Merkblätter als „Referenzdokument“ beachten (Art. 15 Abs. 3). Sie dürfen grundsätzlich keine Emissionsgrenzwerte festlegen, die die dort genannten Werte unterschreiten (Art. 16 Abs. 2).
- Wenn die EU-Kommission ein neues oder aktualisiertes BVT-Merkblatt genehmigt, müssen die nationalen Behörden binnen vier Jahren die Genehmigungsaufgaben für die jeweilige Anlage prüfen und, soweit nötig, aktualisieren (Art. 22 Abs. 3 und 18 Abs. 3).

#### ► **Allgemein bindende Vorschriften**

Um die Erteilung von Genehmigungen zu erleichtern, dürfen die Mitgliedstaaten Auflagen „in Form von allgemein bindenden Vorschriften“ festlegen, auf die in der Genehmigung verwiesen werden kann (Art. 7). Die Vorschriften müssen ein gleich hohes Umweltschutzniveau wie individuelle Auflagen vorgeben, sich auf die BVT stützen und auf dem aktuellen Stand gehalten werden (Art. 18 Abs. 1, 2 und 3).

#### ► **Entwicklung und Anwendung von Zukunftstechniken**

Die Mitgliedstaaten müssen Anlagenbetreibern „Anreize für die Entwicklung und Anwendung von Zukunftstechniken“ bieten, die ein höheres Umweltschutzniveau oder größere Kostenersparnisse als bestehende BVT bieten können (Art. 3 Nr. 13 und Art. 30).

#### ► **Festlegung von Emissionsgrenzwerten**

- Für bestimmte Kategorien von Feuerungsanlagen und Schadstoffen werden strengere Emissionsgrenzwerte festgelegt (Anhang V), [vgl. separate tabellarische Darstellung des CEP](#).
- Nationale Behörden dürfen Ausnahmen gewähren. Sie müssen hierzu die „ökologischen und ökonomischen Kosten und Nutzen unter Berücksichtigung der technischen Merkmale der betreffenden Anlage, ihres geografischen Standorts und der lokalen Umweltbedingungen“ abschätzen (Art. 16 Abs. 3). Die Gründe für die Erteilung einer Ausnahme müssen sie öffentlich bekannt machen (Art. 26 Abs. 3 lit. c).
- Bei der Erprobung und Anwendung von Zukunftstechniken können nationale Behörden zeitlich befristete Abweichungen von Emissionsgrenzwerten zulassen (Art. 16 Abs. 5).

#### ► **Überwachungs-, Berichts- und Sanierungspflichten**

- Die Mitgliedstaaten müssen ein System von Anlageninspektionen einführen, das mindestens einmal jährlich eine Vor-Ort-Inspektion einschließt (Art. 25 Abs. 1 und Abs. 4). Sie erstellen zu diesem Zweck einen detaillierten Inspektionsplan, der alle Anlagen abdeckt (Art. 25 Abs. 2).
- Die zuständige Behörde erstellt nach jeder Inspektion einen Bericht über die Einhaltung der Vorschriften und zieht Schlussfolgerungen zur etwaigen „Notwendigkeit weiterer Maßnahmen“. Dieser Bericht muss der Öffentlichkeit binnen zwei Monaten zugänglich gemacht werden (Art. 25 Abs. 7).
- Anlagenbetreiber müssen der zuständigen Behörde auf deren Anfrage hin jederzeit, ansonsten jedoch mindestens alle 12 Monate über die Einhaltung der Genehmigungsaufgaben berichten und entsprechende Informationen übermitteln (Art. 8 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2).
- Betreiber einer Anlage, die gefährliche Stoffe verwendet, erzeugt oder freisetzt, müssen vor der Aufnahme des Betriebs einen Bericht über den Zustand des Bodens und des Grundwassers der Anlage erstellen (Art. 23 Abs. 2). Sie müssen das Gelände nach Einstellung der Tätigkeiten sanieren und in den Ausgangszustand zurückführen, wenn durch die Anlage Boden- oder Grundwasserverschmutzungen hervorgerufen wurden (Art. 23 Abs. 3).

#### ► **Festlegung weiterer Einzelheiten**

- Die Kommission kann Einzelheiten der Richtlinie näher bestimmen oder aktualisieren, wenn ein Ausschuss nationaler Experten zustimmt und weder der Rat noch das Europäische Parlament widersprechen (sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle; Art. 69 Abs. 2).
- Hierzu zählen:
  - Kriterien für die Gewährung von Ausnahmen von den Emissionswerten, die mit den besten verfügbaren Techniken gemäß den BVT-Merkblättern erreicht werden (Art. 16 Abs. 3),
  - Kriterien, nach denen sich die Häufigkeit der regelmäßigen Überwachung bestimmt (Art. 17 Abs. 2),
  - Kriterien für die „Bewertung der Umweltrisiken“ im Rahmen von Inspektionen (Art. 25 Abs. 4),
  - Maßnahmen in Bezug auf die Entwicklung und Anwendung von Zukunftstechniken (Art. 30),
  - Art und Format der Angaben, die die Mitgliedstaaten der Kommission übermitteln (Art. 67 Abs. 2).

### **Änderung zum Status quo**

- Sieben Richtlinien zu Industrieemissionen werden zu einer zusammengefasst: drei Titandioxid-Richtlinien (78/176/EWG, 82/883/EWG und 92/112/EWG) sowie die Richtlinien über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL, 96/61/EG), flüchtige organische Verbindungen (1999/13/EG), die Abfallverbrennung (2000/76/EG) und Großfeuerungsanlagen (2001/80/EG).
- Der Spielraum der nationalen Behörden in Bezug auf Umfang und Häufigkeit von Anlagen-Inspektionen wird verkürzt. Inspektionen müssen mindestens alle zwölf Monate stattfinden (Art. 25).

- ▶ Die aktuelle IVU-Richtlinie ist in Bezug auf die Berichterstattungspflichten der Betreiber flexibel (Art. 14 IVU-RL). Nun soll für alle Industrieanlagen eine jährliche Berichtspflicht eingeführt werden.
- ▶ Derzeit werden den Anlagenbetreibern weder Bodenschutzaufgaben gemacht noch Boden- und Grundwasserüberwachungen vorgeschrieben. Die neue Richtlinie gibt entsprechende Auflagen vor.
- ▶ Derzeit muss das Gelände einer Anlage, bei der „gefährliche Stoffe“ eingesetzt werden, nach Einstellung der Tätigkeit in einen „zufrieden stellenden Zustand“ zurückgeführt werden (Art. 3 lit. f IVU-RL). In Zukunft muss das Gelände, sofern verschlechtert, „wiederhergestellt“ werden.
- ▶ Feuerungsanlagen sind derzeit ab 50MW erfasst, in Zukunft bereits ab 20 MW (Anhang I, 1.1).
- ▶ Die Emissionsgrenzwerte für Abfallverbrennungs- und Großfeuerungsanlagen werden verschärft.
- ▶ Genehmigungsaufgaben sind bislang auf BVT „zu stützen“ (Art. 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie); dabei sind die technische Beschaffenheit der Anlage, ihr geografischer Standort und die örtlichen Umweltbedingungen jedoch gleichrangig zu berücksichtigen (Art. 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie). Nun sollen Grenzwerte, die sich aus den BVT ergeben, vorrangig gelten und Standortfaktoren nur ausnahmsweise berücksichtigt werden.
- ▶ Die bereits jetzt praktizierte Zusammenarbeit von Kommission, Industrie und Umweltverbänden bei der Festlegung von BVT („Sevilla-Prozess“) soll in der Richtlinie festgeschrieben werden.
- ▶ Berichte im Anschluss an Anlageninspektionen mussten bisher nicht öffentlich gemacht werden.

### Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission hält EU-Handeln für geboten, weil sich „die meisten Industrieemissionen (z.B. in der Luft und im Wasser) grenzüberschreitend“ verbreiten.

### Positionen der EU-Organe

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat

Offen.

### Stand der Gesetzgebung

21.12.07 Annahme durch Kommission

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

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Umwelt

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Umwelt (federführend); Recht

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Umwelt (federführend); Wirtschaft und Technologie

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

### Formalien

Kompetenznorm:

175 Abs. 1 EGV (Umweltpolitik)

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart:

Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

**Grenzüberschreitende Wirkungen sind bei Luftverschmutzungen** aus großen Industrieanlagen **im Regelfall gegeben und auch bei Wasserverschmutzungen häufig** nur schwer auszuschließen. Hier könnten Unternehmen versuchen, durch gezielte Verlagerung von Umweltschäden auf andere Staaten Wettbewerbsvorteile zu erzielen. **Dies rechtfertigt eine EU-weite Harmonisierung des Schutzes von Luft und Wasser. Verschmutzungen des Bodens haben** in der Regel jedoch **nur lokalen Charakter**. Daher besteht hier Raum für regulatorischen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten, der z.B. Präferenzen einzelner Staaten für niedrige Bodenschutzstandards zuließe. **Regulatorischer Wettbewerb beim Bodenschutz wird durch die vorgeschlagene Richtlinie** mit ihrem integrierten Schutzkonzept jedoch **verhindert**.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die vorgesehene **Bindung** der nationalen Behörden an „**beste verfügbare Techniken**“ (BVT) und die **enge Begrenzung von Ausnahmen vereinheitlichen EU-weit die Genehmigungspraxis** für Industrieanlagen und verringern das behördliche Ermessen. Von der Kommission beauftragte Stichproben haben ergeben, dass Genehmigungsaufgaben bisher in vielen Fällen nicht auf die besten verfügbaren Techniken gegründet sind, was die Wettbewerbsbedingungen in der EU verzerrt. Zwar ist zu begrüßen, dass auch in Zukunft ausnahmsweise niedrigere als die aus den BVT abgeleiteten Grenzwerte gesetzt werden dürfen. Denn Emissionen aus einer Anlage in einer abgelegenen und dünn besiedelten Gegend können deutlich geringere Umweltauswirkungen haben, als wenn sie aus Anlagen in einem industriellen Ballungsgebiet stammen. Die **Kommission sollte aber Vertragsverletzungsverfahren einleiten, falls einzelne Mitgliedstaaten durch sachlich nicht begründete Ausnahmen EU-Standards in weitem Umfang unterlaufen.**

Hoheitlich gesetzte Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe – z.B. Stickoxide (NO<sub>x</sub>) und Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) – sind unerlässlich. **Sofern Gefahren für Gesundheit und Umwelt durch entsprechende Grenzwerte sicher ausgeschlossen sind, sollte aber nicht jede Anlage alle technisch möglichen Emissionsreduzierungen erreichen müssen.** Dies liefe auf Emissionsvermeidung ohne Rücksicht auf ihre Kosteneffizienz hinaus.

Die Zusammenführung mehrerer Richtlinien erleichtert kombinierte Genehmigungsverfahren für unterschiedliche Anlagen. Gleichzeitig werden aber Überwachungs-, Berichts- und Sanierungspflichten erweitert. Dies kann per saldo zu zusätzlicher Bürokratie und Mehrkosten führen.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die **Bindung an „beste verfügbare Techniken“** und die abgeleiteten Grenzwerte **können das Wirtschaftswachstum in den neuen Mitgliedstaaten und in Südeuropa belasten**, wo die Genehmigungspraxis und Umsetzung von Auflagen bisher oft nicht dem geltenden EU-Recht entsprechen. Sie verbessert die relative Wettbewerbsposition der Staaten, die ein hohes Umweltschutzniveau bereits durchgesetzt haben.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Da bereits das geltende EU-Recht erhebliche Anstrengungen zur Vermeidung von Industrieemissionen fordert, sind die zusätzlichen Belastungen durch die vorgeschlagene Änderungsrichtlinie gering.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU-Kompetenz ergibt sich aus Art. 175 Abs. 1 EGV, der zu umweltpolitischen Maßnahmen berechtigt.

### Subsidiarität

Die grenzüberschreitenden Wirkungen von Schadstoffemissionen in Luft und Wasser rechtfertigen eine Regelung auf EU-Ebene. Ein **hinreichender grenzüberschreitender Bezug von Bodenverschmutzungen** ist aber **nicht erkennbar**. Die Mitgliedstaaten können solchen Verschmutzungen selbst entgegenwirken. Grundwasserverschmutzungen oder Verwehungen sind, sofern überhaupt grenzüberschreitend, lokal begrenzte Phänomene, die kein Tätigwerden der EU rechtfertigen.

### Verhältnismäßigkeit

Die **Anpassung von Genehmigungsaufgaben innerhalb von vier Jahren** nach Erscheinen neuer BVT-Merkblätter **ist unverhältnismäßig**: Die Investitionszyklen sind in den betroffenen Branchen oft um ein Vielfaches länger und erlauben keine rechtzeitige Anpassung der entsprechenden Anlagen.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Insbesondere das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) und das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) werden anzupassen sein.

## Alternatives Vorgehen

Auf Auflagen zum Schutz des Bodens sollte verzichtet werden. Die Frist zur Anpassung von Genehmigungsaufgaben an neue BVT-Merkblätter sollte sich an den Investitionszyklen orientieren.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission erwägt die Einführung von Rechtsvorschriften zur Errichtung eines Handels mit Emissionsrechten für Stickoxide (NO<sub>x</sub>) und Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>).

## Zusammenfassung der Bewertung

EU-weite Schadstoffgrenzwerte sind für Luft und Wasser gerechtfertigt, für den Boden nicht. Die Bindung an „beste verfügbare Techniken“ führt zu Emissionsreduktionen ohne Rücksicht auf ihre Kosteneffizienz. Die vorgegebene Anpassung von Genehmigungsaufgaben an neue EU-Vorgaben innerhalb von vier Jahren wird längerfristigen Investitionszyklen nicht gerecht.