

IVU-Infotag Zusammenfassung

1 Einleitung

Das Umweltministerium Baden-Württemberg veranstaltete am 29. November 2005 einen Informationstag, der sich der Umsetzung der IVU-Richtlinie in Deutschland und insbesondere in Baden-Württemberg widmete. Der Infotag richtete sich insbesondere an Unternehmen in Baden-Württemberg, die IVU-Anlagen (Anlagen gemäß Anhang I der IVU-Richtlinie) betreiben und die für Genehmigung und Überwachung der Anlagen zuständigen Regierungspräsidien.

Ziel des IVU-Infotag war es, die Teilnehmer mit dem Konzept der IVU-Richtlinie und der sie umsetzenden nationalen Vorschriften vertraut zu machen, die Genehmigungspraxis der Regierungspräsidien in Baden-Württemberg zu erläutern und auch einige Anschauungsbeispiele für IVU-Genehmigungsverfahren zu geben.

Nachfolgend werden die jeweiligen Schlussfolgerungen aus den Vorträgen und der Diskussion zusammengefasst.

2 Umsetzung der IVU-Richtlinie in Deutschland

Die Umsetzung der IVU-Richtlinie führt nicht zu einer völligen Veränderung der Genehmigungspraxis für IVU-Anlagen in Deutschland. Das deutsche Genehmigungsrecht kennt seit langer Zeit den integrierten Ansatz, der alle Umweltmedien bei der Genehmigung in den Blick nimmt. Auch die Forderung, dass der Genehmigung die besten verfügbaren Techniken [BVT] (im deutschen Recht ist der Begriff „Stand der Technik“ bei gleichem Bedeutungsgehalt gebräuchlich) zu Grunde liegen sollen, ist im deutschen Genehmigungsrecht nichts Neues.

2.1 Konkretisierung des Stands der Technik in Deutschland durch verbindliche Rechtsvorschriften

Anders als in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten stehen den deutschen Genehmigungsbehörden zur Konkretisierung des Stands der Technik entsprechende Spezifizierungen im untergesetzlichen Regelwerk (etwa TA Luft, AbwasserVO oder für Baden-Württemberg IVU-VO Wasser) in Form von Grenzwerten oder technischen Maßnahmen zur Verfügung. Die Existenz dieser verbindlichen Rechtsvorschriften erspart den Behörden oftmals eine komplizierte Abwägung im Einzelfall. Diese Abwägung müsste vorgenommen werden, wenn eine technische Maßnahme zu Umweltverbesserungen in einem Emissionspfad (z.B. Luft), aber gleichzeitig zu Verschlechterungen in einem anderen Emissionspfad (z.B. Wasser) führen würde. Die festen Grenzwerte der deutschen Vorschriften (auch: general binding rules) setzen dieser Abwägung Grenzen.

2.2 Festlegung des Stands der Technik auf europäischer Ebene – die BREFs und ihre Bedeutung in Deutschland

Die den Stand der Technik in Deutschland konkretisierenden Vorschriften werden bei Bedarf an Fortentwicklungen des Stands der Technik angepasst.

Ein wesentliches Indiz für die Fortentwicklung des Stands der Technik ist die Neuauflage eines Best available techniques Reference Documents [BREF] durch die EU-Kommission.

Die BREFs sind das Ergebnis des europaweiten, von der IVU-Richtlinie in ihrem Art. 16 Abs. 2 vorgeschriebenen Informationsaustauschs über beste verfügbare Techniken für die verschiedenen Anlagentypen. Die BREFs werden unter Mitwirkung von Experten aus den Mitgliedstaaten sowie Vertretern der Industrie und Umweltverbände im Entwurf verfasst und von der EU-Kommission veröffentlicht. Die Kapitel 5 der BREFs beschreiben die besten verfügbaren Techniken für den im jeweiligen BREF beschriebenen Anlagentyp.

Die deutschen Genehmigungsbehörden sind grundsätzlich nur an die nationalen Vorschriften, d.h. die TA Luft, die AbwasserV oder für Baden-Württemberg etwa die IVU-VO Wasser gebunden. Die BREFs entfalten keine unmittelbare Rechtswirkung, sie können den Behörden aber als wichtige Informationsquelle (etwa detaillierte technische Anlagen- und Verfahrensbeschreibungen in Kapitel 4 der BREFs) dienen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die lokale Situation (z. B. ein empfindlicher Vorfluter) weitergehende Maßnahmen erfordert.

Bei der Novelle der TA Luft im Jahr 2002 wurden die zu diesem Zeitpunkt vorhandenen BREFs berücksichtigt. Künftig entscheidet ein vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eingerichteter Ausschuss darüber, inwieweit sich aus den Informationen der BREFs weitergehende oder ergänzende emissionsbegrenzende Anforderungen ergeben, die dann in die TA Luft einzuarbeiten sind.

Ein entsprechender Automatismus fehlt in der Abwasserverordnung. Der Gesetzgeber wird bei der Überarbeitung der Abwasserverordnung die der IVU-Richtlinie entnommene Neudefinition des Standes der Technik ebenso wie die Entwicklung der BREFs berücksichtigen.

2.3 Bewertung der Umsetzung der IVU-Richtlinie in Deutschland

Aus den Vorträgen und der Diskussion auf dem IVU-Infotag wurde klar, dass der deutsche Ansatz, die IVU-Richtlinie mit ihrer Forderung nach Einsatz der BVT über verbindliche, nationale Rechtsnormen umzusetzen, für Deutschland der geeigneteren ist.

Mit diesen klaren und verbindlichen Richtlinien für die Behörden kommt es somit in erster Linie nicht auf das Verhandlungsgeschick des einzelnen Anlagenbetreibers oder Genehmigers an, wie streng die Auflagen in der Anlagengenehmigung formuliert sind. EU-Mitgliedstaaten, die die Vorgaben der IVU-Richtlinie nicht auf nationaler Ebene umsetzen, sondern den Genehmigungsbehörden vor Ort die Formulierung der konkreten Genehmigungsaufgaben entsprechend den BVT im Einzelfall überlassen, laufen Gefahr, die Richtlinie nicht auf einem einheitlichen Niveau national wie EU-weit umzusetzen.

Ferner erweist sich als Vorteil, dass die nationalen Standards das Genehmigungsverfahren und seinen Ausgang für die Unternehmen berechenbarer machen und somit Planungssicherheit gewährleisten.

Andererseits geben die Rechtsvorschriften starre Grenzwerte vor, die den Handlungsspielraum der Behörden beschränken. Dies kann dazu führen, dass etwa – auch beachtliche – Verbesserungen von Umweltauswirkungen in einem Emissionspfad, der sich in nur geringer Weise negativ auf einen anderen Emissionspfad auswirkt, unmöglich gemacht werden, wenn bestimmte Grenzwerte überschritten werden.

Seitens des Vertreters des European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau, das die Verfassung der BREFs koordiniert, wurde darauf hingewiesen, dass die deutschen Anlagenbetreiber es in der Hand haben, durch umfangreiche und qualitativ hochwertige Datenlieferungen an die deutschen Vertreter in den BREF-Arbeitsgruppen die Festlegung des Stands der Technik auf europäischer Ebene zu beeinflussen. Deutschland hat heute bereits ein hohes Niveau an Anlagentechnik. Somit kann Deutschland bei einer europaweiten Festlegung eines hohen technischen Standards in den BREFs von einer erhöhten Nachfrage nach diesen Techniken aus anderen Ländern über den Export von Anlagentechniken profitieren.

3 Genehmigungspraxis in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg sind seit der Umstrukturierung der Landesverwaltung zum 01.01.05 die Regierungspräsidien die zuständigen Genehmigungsbehörden für IVU-Anlagen. Folglich ist eine Behörde für das gesamte IVU-Genehmigungsverfahren zuständig.

Zu beachten ist, dass alle IVU-Anlagen – mit Ausnahme der Deponien – genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sind. Die IVU-Richtlinie und im Einklang mit dieser das BImSchG, die TA Luft und die AbwasserV sehen vor, dass bestehende Anlagen bis zum 30. Oktober 2007 nach dem Stand der Technik genehmigt und betrieben werden müssen.

Im Hinblick auf diesen Termin wurden die Anlagenbetreiber von verschiedenen Referenten auf dem IVU-Infotag dazu ermuntert, frühzeitig Kontakt mit der Genehmigungsbehörde aufzunehmen und gemeinsam zu klären, ob eine Nachrüstung der Anlage notwendig sein wird oder nicht. Eine frühzeitige Kontaktaufnahme mit der Behörde bietet Gewähr dafür, sich mit der Behörde fachlich zu beraten und ggf. einen Zeitplan zur Einhaltung des Termins Oktober 2007 zu erstellen.

Wesentliche Informationen über den Ablauf des Genehmigungsverfahrens enthält der Leitfaden des Umweltministeriums Baden-Württemberg „Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungs- und Anzeigeverfahren“.

Anhand von drei Praxisbeispielen wurde die Durchführung eines IVU-konformen Genehmigungsverfahrens erörtert. Hierbei handelte es sich um eine Kapazitätserhöhung eines Stahlwerks, somit eine wesentliche Änderung der Anlage nach § 16 BImSchG, eine

(Neu-)Genehmigung einer Aluminiumschmelzanlage sowie eine Verfahrensänderung an einer Anlage zur Zellstoffproduktion, die anzeigepflichtig gem. § 15 BImSchG war¹.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die Vorbereitung von aussagekräftigen Antragsunterlagen (Verfahrenskonzepte sowie ggf. Emissionsprognosen, etc.) seitens der Unternehmen von großer Wichtigkeit für die zügige Durchführung eines Genehmigungsverfahrens ist. Ferner ist die frühzeitige Kontaktaufnahme und die Vorbereitung der Genehmigungsbehörden auf das bevorstehende Verfahren durch den Antragsteller von großer Bedeutung. Ebenso ist die Beteiligung der durch das Projekt betroffenen Öffentlichkeit, insbesondere etwa der betroffenen Kommunen, rechtzeitig zu veranlassen, um eventuell bestehendes Misstrauen abzubauen und zu einvernehmlichen Lösungen zu kommen. Auch dies kann der Beschleunigung des Verfahrens dienen.

Unter der Voraussetzung ausreichender Vorarbeit durch den Antragsteller, teilweise unterstützt durch Planungsbüros, (Einreichung aller wesentlicher Unterlagen, ggf. Emissionsprognosen, etc.), der rechtzeitigen Kontaktaufnahme mit den Behörden und der ausreichenden Information der Öffentlichkeit konnten die jeweiligen Genehmigungsverfahren regelmäßig innerhalb einiger Monate zum Abschluss gebracht werden.

Bei der Beschreibung der Genehmigungspraxis wurde – neben der einseitigen Anordnung der Behörden - auch die Möglichkeit aufgezeigt, zur Festlegung der Auflagen für die Anlagenbetreiber einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zu schließen. Dieser steht der Anordnung in seiner rechtlichen Verbindlichkeit gleich. Im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags können die Sichtweise und legitime Interessen der Unternehmen oftmals besser Berücksichtigung finden.

4 Ergebnisse des IVU-Infotags

Herr Herr (UM Baden-Württemberg) schloß mit einem kurzen Resümee den IVU-Infotag inhaltlich ab.

Er rief hierbei in Erinnerung, dass die IVU Richtlinie vollständig in nationales Recht umgesetzt ist. Die Umsetzung ging hierbei mit einer Fortschreibung und einem geringfügigen Ausbau des in Deutschland bereits bekannten integrierten Ansatzes einher. Weitere Aspekte der Umsetzung der IVU-Richtlinie sind die Koordinierung der Verfahren durch eine Behörde, eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Fortschreibung des Stands der Technik.

Das UM stellte klar, dass die BREFs im Rahmen des deutschen Vollzugs eine nur geringe, jedoch bei der Festlegung der nationalen Standards (des „Stands der Technik“) im untergesetzlichen Regelwerk (etwa TA Luft, AbwasserV) eine große Rolle spielen. Insofern werden die Unternehmen wie die Behörden ermuntert, frühzeitig die deutschen Mitglieder in den jeweiligen BREF-Arbeitsgruppen mit Daten und Fakten zu unterstützen, um auf Qualität und Anforderungsniveau der BREFs Einfluss zu nehmen.

¹ Für die Beurteilung, ob eine Änderung einer Anlage eine anzeigepflichtige Änderung nach § 15 BImSchG oder eine genehmigungspflichtige wesentliche Änderung nach § 16 BImSchG darstellt, ist zu beachten, dass hier u.a. die Bedeutung der Auswirkungen der Änderung auf die Schutzgüter Luft, Boden und Wasser sowie auf den Abfallanfall in den Blick zu nehmen sind.

Im Hinblick auf den Termin 30. Oktober 2007 wurde noch einmal darauf hingewiesen, dass bis dahin ausschließlich alle IVU-Anlagen gemäß den Vorgaben der IVU-Richtlinie genehmigt und betrieben werden müssen. Die Einhaltung dieses Termins wird von der EU-Kommission kontrolliert werden. Ferner wird auch von deutscher Seite kritisch zu beobachten sein, ob die anderen EU-Mitgliedsstaaten den Anforderungen der IVU-Richtlinie nachkommen.

In einer kurzen Bewertung der IVU-Richtlinie kann festgehalten werden dass die IVU-Richtlinie einerseits zusätzliche Pflichten und Anforderungen an die Anlagenbetreiber und Behörden mit sich bringt. Dem gegenüber zu stellen ist freilich, dass durch die IVU-RL Umweltdumping europaweit erschwert wird.

Abschließend wurde resümiert, dass das Umweltschutzniveau in Deutschland eine solide Basis für die Einhaltung der Vorgaben der IVU-Richtlinie darstellt und eine gute Zusammenarbeit zwischen Land und Unternehmen eine wesentliche Voraussetzung für die praktische Umsetzung der IVU-Richtlinie ist.