



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.11.2005
KOM(2005) 540 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT
UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU)

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU)

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht wurde gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung¹ (die IVU-Richtlinie) erstellt. In diesem Bericht wird der Zeitraum von 2000 bis 2002 behandelt. Er ist daher auf 15 Mitgliedstaaten begrenzt. Dies ist der erste Bericht dieser Art über die Umsetzung der Richtlinie seit deren Inkrafttreten im Oktober 1999.

Das Ziel der IVU-Richtlinie besteht in der integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung aus ca. 45 000 Großindustrieanlagen in der EU-15. Es soll erreicht werden mit Hilfe eines Systems zur Festlegung von Genehmigungsaufgaben auf der Grundlage der besten verfügbaren Techniken (BVT), die für die stärksten Ableitungen und Emissionen ins Wasser, in die Luft und in den Boden sowie für andere Umweltbelastungen gelten.

Der Bericht enthält eine Zusammenfassung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen auf der Grundlage der Ergebnisse eines von der Kommission angenommenen Fragebogens². Alle Mitgliedstaaten beantworteten den Fragebogen, die meisten mit zeitlichem Verzug. Die Kommission hat nicht alle von den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang übermittelten Informationen überprüft, obgleich in einer für die Kommission durchgeführten externen Studie³ die Antworten analysiert wurden. Parallel dazu hat die Kommission, wie in diesem Bericht beschrieben, ihre eigene Analyse der Konformität nationaler Bestimmungen mit der IVU-Richtlinie durchgeführt.

Eine Reihe zentraler Fragen der Umsetzung wurde von der Kommission bereits in ihrer im Juni 2003⁴ angenommenen Mitteilung „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen

¹ ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26

² Entscheidung der Kommission vom 31. Mai 1999 über den Fragebogen zur Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 148 vom 15.6.1999, S. 39

³ Analyse der ersten Berichte der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der IVU-Richtlinie (engl. Originaltitel: „Analysis of Member States' first implementation reports on the IPPC Directive“), LDK-ECO, Juni 2004, siehe: http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/ippc_ms_implementation.htm#ImplementationReps

⁴ KOM(2003) 354 endg., „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Produktion - Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“.

Produktion“ aufgeworfen. Aufgrund dieser Mitteilung erfolgte zusätzlich eine Konsultation zur Umsetzung und möglichen Weiterentwicklung der IVU-Richtlinie. Die Ergebnisse der Konsultation werden in diesem Bericht ebenfalls berücksichtigt.

2. ALLGEMEINE FORTSCHRITTE BEI DER UMSETZUNG

Die IVU-Richtlinie wird seit dem 30. Oktober 1999, dem Datum des Ablaufs der für die Umsetzung vorgesehenen Frist, auf neue Anlagen angewendet. Für bestehende Anlagen läuft die für die vollständige Einhaltung der Richtlinie vorgesehene Frist am 30. Oktober 2007 ab, es sei denn, an einer Anlage wird vor diesem Datum eine „wesentliche Änderung“ durchgeführt.

Verzögerungen bei der Umsetzung

Im Allgemeinen wurde die IVU-Richtlinie mit erheblichem zeitlichen Verzug umgesetzt. Zum Jahresende 2004 hatten schließlich alle 15 EU-Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt, jedoch gab es noch Lücken in der Gesetzgebung einiger Mitgliedstaaten.

Die Kommission hat die Umsetzung in allen alten Mitgliedstaaten überprüft. Die Gesetzgebung in den neuen Mitgliedstaaten wird derzeit überprüft. In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten wurde eine Reihe an Mängeln festgestellt. Einige Mitgliedstaaten (Finnland, Schweden und Österreich) haben ihre Gesetzgebung im Sinne der von der Kommission geäußerten Punkte geändert, jedoch laufen derzeit Vertragsverletzungsverfahren gegen Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande und Spanien. Im Jahr 2004 erging zum ersten Mal ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes wegen der unvollständigen Umsetzung der IVU-Richtlinie in österreichisches Recht⁵.

Unterschiedliche Verfahren bei der Umsetzung

Eine Reihe unterschiedlicher Ansätze wurde von den verschiedenen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht verwendet.

In vielen Mitgliedstaaten bestanden bereits integrierte Genehmigungssysteme. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich und Schweden) wurden nur vergleichsweise geringfügige Änderungen an dem bereits bestehenden nationalen Recht vorgenommen. Dies führte daher zu einer großen Zahl unterschiedlicher Ansätze bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie. In vielen Mitgliedstaaten spielen einige Elemente aus den vorher bereits bestehenden Systemen nach wie vor eine wichtige Rolle.

In anderen Mitgliedstaaten (z. B. Portugal, Spanien und Griechenland), wo zuvor noch kein integriertes Genehmigungssystem bestand, wurden in Anlehnung an die Richtlinie neue Rechtsvorschriften sowie neue integrierte Genehmigungssysteme und -verfahren entwickelt. In einigen Mitgliedstaaten lässt sich jedoch ein zeitlicher Verzug bei der Einrichtung eines vollständig funktionsfähigen Genehmigungssystems feststellen.

⁵ Rechtssache C-78/04 Kommission / Österreich (Urteil vom 18.11.2004, ABl. C 6 vom 8.1.2005, S. 18).

Begrenzte Anzahl erteilter IVU-Genehmigungen

Aus den Mitgliedstaaten wurden (für den Zeitraum bis Ende 2002) ungefähr 45 000 Anlagen gemeldet, die in den Geltungsbereich der IVU-Richtlinie fallen. Während des ersten Berichtszeitraumes wurde 5545 Anlagen eine Genehmigung für wesentliche Änderungen (4750) oder als neue Anlage (795) erteilt. Dies entspricht etwa 13 % aller Anlagen.

Diese Zahlen spiegeln jedoch nicht die Zahlen der insgesamt erteilten IVU-Genehmigungen wider, da im Fragebogen keine Zahlen zu neuen, aktualisierten oder überprüften Genehmigungen für bestehende Anlagen zu melden waren. Daher kann der derzeitige Stand der Umsetzung nur teilweise beschrieben werden. Die Mitgliedstaaten haben damit begonnen, auch Genehmigungen für bestehende Anlagen zu erteilen, oder die Auflagen für bestehende Genehmigungen zu überprüfen. Es liegen derzeit jedoch keine aggregierten Daten für die gesamte EU vor.

Die bisher vorliegenden Daten legen aber den Schluss nahe, dass es bei den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Zahl der erteilten Genehmigungen gibt. So meldeten Italien, Spanien und Portugal jeweils weniger als 10 für „wesentliche Änderungen“ in bestehenden Anlagen erteilte Genehmigungen, während einige andere Mitgliedstaaten wesentlich höhere Zahlen an Genehmigungen für diese Art von Anlagen meldeten. Griechenland stellte keine Daten hinsichtlich der Anzahl der erteilten Genehmigungen zur Verfügung.

Beschleunigung des Verfahrens zwecks Gewährleistung einer vollständigen Umsetzung bis Oktober 2007

Wie in der Mitteilung von Juni 2003 beschrieben, wurde offenbar von einer Reihe an Mitgliedstaaten nur ein geringer Fortschritt bei der praktischen Umsetzung der Richtlinie erzielt.

Es besteht daher die Sorge, dass Genehmigungsanträge in unverhältnismäßig großer Zahl unmittelbar vor Ablauf der Frist im Oktober 2007 gestellt werden. Dies könnte eine unverhältnismäßig große Belastung der zuständigen Behörden zur Folge haben und die Bearbeitung der Anträge in Frage stellen. In letzter Konsequenz würde dies bedeuten, dass die Frist zur Erteilung oder Aktualisierung von Genehmigungen nicht eingehalten wird oder dass eine verringerte regulatorische Kontrolle nicht mehr mit den Erfordernissen der Richtlinie in Einklang steht.

Darüber hinaus ist es nicht ausreichend, bis zum 30. Oktober 2007 nur Genehmigungen zu erteilen. Den Anlagen sollte genügend Zeit eingeräumt werden, um bis zu diesem Zeitpunkt vollständig die Bestimmungen der Richtlinie zu erfüllen. Insbesondere sollten für den Betrieb aller Anlagen, wie in Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie festgelegt, Genehmigungsauflagen gelten, die sich auf die besten verfügbaren Techniken stützen; hierbei sind die technische Beschaffenheit der betreffenden Anlage, ihr geographischer Standort und die jeweiligen örtlichen Umweltbedingungen zu berücksichtigen.

Die Kommission drängt daher weiterhin darauf, dass die Mitgliedstaaten systematische und vorausschauende Maßnahmen ergreifen, um bis 30. Oktober 2007 die Bestimmungen der Richtlinie vollständig zu erfüllen.

3. BESONDERE ASPEKTE DER UMSETZUNG

Allgemeine Grundpflichten der Betreiber und Genehmigungsanträge

Diese Bestimmungen der Richtlinie wurden von den Mitgliedstaaten im Allgemeinen korrekt umgesetzt.

Koordinierung zwischen den Behörden während des Genehmigungsverfahrens

In den Mitgliedstaaten wurden unterschiedliche Systeme zur Gewährleistung der Koordinierung zwischen den Behörden entwickelt. In einigen Mitgliedstaaten ist eine einzige Behörde zuständig, während in anderen Mitgliedstaaten verschiedene Behörden verantwortlich sind (beispielsweise in Portugal, wo mehrere Behörden benannt wurden und jede einzelne für einen Teil des Verfahrens zuständig ist: Koordinierung, Konsultierung und Erteilung von Genehmigungen). Die Koordinierung zwischen diesen Behörden ist in bestimmten Mitgliedstaaten komplexer, z. B. in Deutschland und den Niederlanden, wo unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin getrennte wasserrechtliche Genehmigungen erteilt werden.

Festlegung der Genehmigungslauflagen auf der Grundlage der BVT

Es gibt in den Mitgliedstaaten in diesem Bereich erhebliche Unterschiede. Einige Mitgliedstaaten haben Leitfäden zur Unterstützung der zuständigen Behörden erstellt, während andere auf die Erstellung solcher spezifischer Anleitungen verzichtet haben. In manchen Mitgliedstaaten wurden sektorspezifische Rechtsvorschriften auf der Grundlage der BVT erlassen.

Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten teilte mit, dass die von der Kommission gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie (hinsichtlich des Informationsaustausches über die BVT) herausgegebenen BVT-Referenzdokumente, im Allgemeinen und insbesondere bei der Feststellung der BVT berücksichtigt werden. Jedoch ist kein systematischer Ansatz für alle einschlägigen Rechtsvorschriften erkennbar. Es sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass der Europäische Gerichtshof Informationen aus einem BVT-Referenzdokument für einen Beschluss⁶ hinsichtlich der Definition von Abfall verwendet hat.

Genehmigungslauflagen und Änderungen an Anlagen

In den meisten Mitgliedstaaten wurden die Bestimmungen der Richtlinie hinsichtlich der durch Genehmigungslauflagen abzudeckenden Bereiche und hinsichtlich der von Betreibern vorgenommenen Änderungen an bestehenden Anlagen berücksichtigt. Nur im Vereinigten Königreich wurde ein besonderer Leitfaden erstellt, um die

⁶ C-235/02 Vorabentscheidungsersuchen (Beschluss vom 25.1.2004, ABl. C 94 vom 17.4.2004, S. 13)

zuständigen Behörden bei der Auslegung des Begriffes „wesentliche Änderungen“ zu unterstützen.

Einige Mitgliedstaaten (mindestens acht) nahmen von der in der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, bestimmte Anforderungen in Form von allgemeinen bindenden Vorschriften, in der Regel durch entsprechende Gesetzgebung, statt in Genehmigungsaufgaben festzulegen. Oft waren diese Vorschriften schon vor der IVU-Richtlinie in Kraft.

Überprüfung der Genehmigungen

Regelmäßige Überprüfungen der Genehmigungen sind unabdingbar, um ein dynamisches Kontrollsystem zu gewährleisten. Alle Mitgliedstaaten wenden gesetzliche Bestimmungen zur Überprüfung und Aktualisierung von Genehmigungen an. Jedoch sind in einigen Mitgliedstaaten die Überprüfungsverfahren nicht eindeutig, beispielsweise in Bezug auf die Häufigkeit von Überprüfungen.

Umweltqualitätsnormen

Alle Mitgliedstaaten teilten mit, dass in nationalen oder regionalen gesetzlichen Bestimmungen das Erfordernis umgesetzt ist, wonach zusätzliche Auflagen für IVU-Genehmigungen erforderlich werden, wenn Umweltqualitätsnormen die Verwendung strengerer Auflagen erfordern als durch die Anwendung der BVT gewährleistet wäre. Jedoch wurde von den meisten Mitgliedstaaten kein derartiger Fall gemeldet. Die Erklärung dafür könnte einerseits in einer unvollständigen Umsetzung dieser Bestimmung oder in dem Umstand liegen, dass die BVT-Auflagen ausreichend sind, um Umweltqualitätsnormen auch in besonderen Fällen gerecht zu werden. Ist ersteres der Fall, so sind die Mitgliedstaaten weiterhin zur Einhaltung von Umweltqualitätsnormen unter der Gemeinschaftsregelung verpflichtet, in der diese Normen festgelegt sind.

Einhaltung der Genehmigungsaufgaben

In den meisten Mitgliedstaaten wurden Verfahren, im Allgemeinen Inspektionen vor Ort, eingerichtet, um die Einhaltung der Genehmigungsaufgaben zu überprüfen. Die Häufigkeit solcher Inspektionen und die durch die Anlagenbetreiber oder durch Nicht-Verwaltungseinrichtungen (z. B. zugelassene Labors) durchgeführte „Selbstkontrolle“ unterscheidet sich in den einzelnen Mitgliedstaaten. In den meisten Mitgliedstaaten wurde die Verpflichtung für die Betreiber, die zuständigen Behörden regelmäßig über die Ergebnisse der Überwachung von Emissionen zu unterrichten, in nationales Recht umgesetzt. In einigen Mitgliedstaaten werden derzeit noch Verfahren für regelmäßige Inspektionen entwickelt.

Die Verfahren und die Häufigkeit von Kontrollen unterscheiden sich erheblich in den einzelnen Mitgliedstaaten. So werden beispielsweise in Schweden im Durchschnitt alle zwei Jahre Inspektionen in jeder Anlage durchgeführt; in Frankreich wurde ein jährlich durchzuführendes Inspektionsprogramm entwickelt; in Spanien führen die zuständigen Behörden auf eigene Initiative hin Inspektionen durch.

Auch die Zahl der Durchsetzungsmaßnahmen (administrativer oder strafrechtlicher Art) unterscheidet sich je nach Mitgliedstaat erheblich. Aus den Niederlanden

wurden beispielsweise 310 Durchsetzungsmaßnahmen und aus Frankreich 148 Fälle erfolgreicher strafrechtlicher Verfolgung gemeldet, während von einigen Mitgliedstaaten keine Zahlen oder Angaben zu der Art der im Meldezeitraum durchgeführten Durchsetzungsmaßnahmen übermittelt wurden.

Information und Beteiligung der Öffentlichkeit

In allen Mitgliedstaaten sind rechtliche Bestimmungen in Kraft, mit denen die öffentliche Verfügbarkeit von Informationen und die Beteiligung der Öffentlichkeit am Genehmigungsverfahren gewährleistet wird. In der Regel ist für die Konsultierung der Öffentlichkeit in Bezug auf Genehmigungsanträge ein Zeitraum von rund einem Monat vorgesehen.

Nur wenige Mitgliedstaaten (z. B. Irland) haben Maßnahmen zu einer aktiven Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihr Recht auf Information und Beteiligung ergriffen (z. B. durch Veröffentlichungen, Broschüren, allgemeine Informationsaktionen oder Informationen im Internet). In der Regel wird die Öffentlichkeit durch besondere Bekanntmachungen über die Genehmigungen informiert (z. B. in Zeitungen oder durch offizielle öffentliche Aushänge).

Aus den Mitgliedstaaten wurde kein nennenswerter Einfluss der in der Richtlinie 90/313/EG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt⁷ enthaltenen Auflagen, beispielsweise auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, gemeldet.

Grenzüberschreitende Auswirkungen

Es wurde nur eine sehr geringe Zahl an Fällen grenzüberschreitender Zusammenarbeit von den Mitgliedstaaten gemeldet. Dies könnte auf eine unvollständige Umsetzung der Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden betroffener Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitender Auswirkungen hindeuten. Die meisten Mitgliedstaaten teilten nichts über Verfahren mit, durch die ein angemessener Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und ihre Beteiligung am Genehmigungsverfahren in anderen Mitgliedstaaten gewährleistet wird.

Meldung der Emissionsgrenzwerte

Im Vergleich mit den von Mitgliedstaaten früher gemeldeten repräsentativen Emissionsgrenzwerten ist es schwierig, Schlussfolgerungen hinsichtlich zu- oder abnehmender Trends bei diesen Werten zu ziehen. Der Vergleich gemeldeter repräsentativer Emissionsgrenzwerte mit dem Ziel, ihre erwartete Konvergenz zu überprüfen, ist in den meisten Fällen nicht möglich, da in den Mitgliedstaaten diese Grenzwerte in Genehmigungen unterschiedlich ausgedrückt werden (z. B. auf der Grundlage unterschiedlich langer Zeiträume oder mit unterschiedlichen statistischen Anforderungen aus Konformitätsgründen). Im Hinblick auf die begrenzte Verwendbarkeit dieser Daten beabsichtigt die Kommission daher, bei einer Überprüfung der Richtlinie dieses Verfahren besser an den möglichen Nutzen anzupassen.

⁷ L 158 vom 23.6.1990, S. 56.

4. EINGEGANGENE STELLUNGNAHMEN ZUR IVU-RICHTLINIE

Allgemein positive Bewertung der Richtlinie

Trotz der von einigen Mitgliedstaaten geäußerten mangelnden praktischen Erfahrung bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie während des Berichtszeitraumes ist unter den Mitgliedstaaten allgemein die Ansicht festzustellen, dass diese Richtlinie ein wirksames Instrument bei der Eindämmung von Umweltverschmutzung aus Industrieanlagen ist. Die Richtlinie hatte positive Auswirkungen insbesondere in Bezug auf den integrierten und präventiven Ansatz, die Umsetzung von Genehmigungsaufgaben auf der Grundlage der BVT, die Aktualisierung von BVT, Verbesserungen bei der Überwachung, dem Zugang zu Informationen und der öffentlichen Beteiligung an Genehmigungsverfahren. Einige Mitgliedstaaten hoben hervor, dass die Umsetzung der Richtlinie Vereinfachungen im Bereich der Verwaltung und einen verbesserten Dialog zwischen den zuständigen Behörden und den Anlagenbetreibern zur Folge hatte. Von der Kommission gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie veröffentlichte BVT-Referenzdokumente werden als nützliche Instrumente für die Bestimmung und Verbreitung von BVT angesehen.

Einige Mitgliedstaaten äußerten den Wunsch nach größerer fachlicher Kohärenz der IVU-Richtlinie mit anderen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zu Emissionen der Industrie, insbesondere mit der Richtlinie 2001/80/EG zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft⁸ und der Richtlinie 2000/76/EG über die Verbrennung von Abfällen⁹.

Weitere Anmerkungen

Die Kommission erhielt rund 100 Antworten auf ihre Mitteilung zur IVU-Richtlinie¹⁰ aus dem Jahr 2003. Die überwiegende Mehrheit der Interessengruppen wünscht keine radikalen Änderungen an der Richtlinie, sondern ordnungspolitische Stabilität. In einer Reihe von Antworten finden sich jedoch Anregungen für technische Änderungen zur Verbesserung der Richtlinie.

Außerdem wünschen einige Mitgliedstaaten (vor allem das Vereinigte Königreich und die Niederlande) und eine Reihe von Industrieverbänden eine deutliche Änderung der Richtlinie im Hinblick auf einen größeren Spielraum beim Emissionshandel - hauptsächlich für NO_x und SO₂ - als Alternative zum derzeitigen Genehmigungsverfahren, dessen Grundlage die BVT sind. Es gibt darüber hinaus den nahezu einstimmigen Wunsch nach Leitfäden zu Kernpunkten der Umsetzung der Richtlinie.

Das Europäische Parlament äußerte sich in seiner Entschließung vom 28. Februar 2004 überwiegend positiv über die Richtlinie und fordert die Mitgliedstaaten auf, alle erforderlichen Anstrengungen zur Umsetzung der Richtlinie zu unternehmen. Darüber hinaus zeigt sich das Europäische Parlament besorgt über die „beträchtlichen Unterschiede bei der Umsetzung“ und fordert wirksamere

⁸ ABl. L 309 vom 27.11.2001, S. 1

⁹ ABl. L 332 vom 28.12.2000, S. 91

¹⁰ Weitere Informationen zur Konsultation sind auf folgender Internetseite verfügbar:
http://europa.eu.int/comm/environment/ipcc/ipcc_ms_implementation.htm#CommCommunication

Kontrollmechanismen für die Umsetzung der Richtlinie sowie die Entwicklung von Leitlinien.

5. NÄCHSTE SCHRITTE - AKTIONSPLAN UND ÜBERPRÜFUNG DER RICHTLINIE

Angesichts der Herausforderungen und Fragen, die durch die Umsetzung der Richtlinie aufgeworfen werden, zeigt sich die Kommission besorgt über das Umsetzungstempo in einigen Mitgliedstaaten und hat sich daher entschlossen, ihre Maßnahmen, wie im Folgenden beschrieben, zu intensivieren, um eine vollständige, reibungslose und rechtzeitige Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen.

Maßnahme 1 Sicherstellung der vollständigen Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht

Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben die IVU-Richtlinie noch nicht vollständig in nationales Recht umgesetzt. Dies zog mehrere Vertragsverletzungsverfahren nach sich. Die Kommission wird diese Vertragsverletzungsverfahren mit großer Sorgfalt weiterverfolgen, um die vollständige Umsetzung sicherzustellen.

Maßnahme 2 Verstärkte Überwachung der Fortschritte in Bezug auf die vollständige Umsetzung der IVU-Richtlinie bis spätestens 30. Oktober 2007

Die vollständige Umsetzung der IVU-Richtlinie bis spätestens 30. Oktober 2007 ist für die meisten Mitgliedstaaten weiterhin eine Herausforderung. Sie bedarf eines zügigen Voranschreitens, einer stärkeren politischen Unterstützung sowie verwaltungstechnischer Ressourcen von Seiten nationaler Verwaltungen und zuständiger Behörden, um eine zeitgerechte Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen.

Die Kommission legt daher Indikatoren fest für eine regelmäßige Kontrolle der von den Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte hinsichtlich der Einhaltung der Frist bis 30. Oktober 2007. Die Indikatoren enthalten insbesondere Informationen über die Anzahl der identifizierten Anlagen und über die Anzahl der von den Mitgliedstaaten erteilten oder aktualisierten Genehmigungen. Diese Informationen werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und darüber hinaus ins Internet gestellt.

Die Kommission wird außerdem die Behörden jener Mitgliedstaaten aufsuchen, in denen beträchtliche zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind, um die Richtlinie vollständig umzusetzen.

Maßnahme 3 Überprüfung der Einhaltung der Richtlinie

Die Kommission hat bisher sehr wenige Beschwerden über eine möglicherweise unangemessene Anwendung der IVU-Richtlinie in bestimmten Anlagen erhalten.

Angesichts der Gefahr eines möglichen Missbrauchs der in der Richtlinie vorgesehenen Flexibilität hat die Kommission jedoch mehrere Maßnahmen eingeleitet, um die Anwendung der Richtlinie zu überprüfen:

- Die Kommission wird in verstärktem Maße das Europäische Schadstoffemissionsregister (EPER)¹¹ heranziehen, um die größten Verursacher von Industrieemissionen zu identifizieren und die Anwendung der IVU-Richtlinie auf diese Anlagen einer genauen Prüfung unterziehen. Die Kommission hat insbesondere Anlagen identifiziert, die für umfangreiche Emissionen eines bestimmten Schadstoffes¹² verantwortlich sind. Sie wird die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen überwachen, um sicherzustellen, dass diese Anlagen die IVU-Richtlinie vollständig einhalten.
- Die Kommission hat darüber hinaus ein Projekt eingeleitet, mit dem die Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten überprüft und, in Bezug auf 30 europaweit auszuwählende IVU-Anlagen, festgestellt werden soll, inwieweit die Genehmigungen und die Leistung der Anlagen mit den Anforderungen der Richtlinie übereinstimmen.
- Im Jahr 2006 wird die Kommission ein Projekt starten, um zu untersuchen, inwieweit die in bestimmten Mitgliedstaaten festgelegten allgemeinen bindenden Vorschriften mit der Richtlinie übereinstimmen.

Falls die Kommission eine unzureichende Anwendung der Richtlinie feststellt, wird sie alle erforderlichen Maßnahmen einleiten. Dies schließt gegebenenfalls die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens ein. In diesem Zusammenhang könnte ein kürzlich ergangenes Urteil des Europäischen Gerichtshofes¹³ gegen Griechenland wichtige Auswirkungen auf mögliche Verfahren hinsichtlich der Umsetzung der IVU-Richtlinie haben. Laut EuGH hat Griechenland seine Verpflichtungen im Rahmen der Richtlinie 84/360/EWG zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen¹⁴ nicht erfüllt, da es weder einen politischen Ansatz noch Strategien für eine auf BVT basierende schrittweise Anpassung eines Kraftwerks in Linoperamata festgelegt hat.

Maßnahme 4 Fertigstellung der ersten Reihe von BVT-Referenzdokumenten und Beginn ihrer Überprüfung

BVT-Referenzdokumente sind wichtige Instrumente für die Umsetzung der Richtlinie. Die Kommission unternimmt große Anstrengungen, um zu gewährleisten, dass die erste Reihe von BVT-Referenzdokumenten (32 BVT-Referenzdokumente) gegen Ende des Jahres 2005 fertig gestellt ist. Darüber hinaus wird derzeit mit den Mitgliedstaaten und den betroffenen Industriebereichen das Überprüfungsverfahren für bestimmte bereits bestehende BVT-Referenzdokumente anhand wichtiger neuer Informationen und Forschungsergebnisse erörtert. Das Überprüfungsverfahren wird im Jahr 2005 beginnen.

¹¹ Entscheidung 2000/479/EG, Abl. L 192 vom 28.7.2000, siehe www.eper.cec.eu.int

¹² Siehe EPER-Bericht (Review Report):
<http://www.eper.cec.eu.int/eper/documents/EPER%20Review%20report,%20final.pdf>

¹³ Rechtssache C-364/04 Kommission / Griechenland (Urteil vom 7.7.2005, ABl. C 217 vom 3.9.2005, S. 9)

¹⁴ ABl. 1984 L 188, S. 20

Maßnahme 5 Notwendigkeit der Klärung bestimmter rechtlicher Aspekte und einer technischen Überprüfung der Richtlinie

In einer kürzlich durchgeführten Konsultation mit den Mitgliedstaaten wurde festgestellt, dass die Interpretation der in Anhang I der Richtlinie enthaltenen Beschreibungen industrieller Tätigkeiten sowie der Begriff „Anlage“ die Hauptbereiche darstellen, in denen zusätzliche Hilfestellung bei der Umsetzung der Richtlinie am meisten benötigt wird. Die Kommission arbeitet daher eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die Vorbereitung solcher im Jahr 2006 fertig zu stellenden und im Internet zu veröffentlichenden Leitfäden zu unterstützen. Diese Leitfäden beruhen u. a. auf bestehenden Auslegungen, die von der Kommission seit der Annahme der Richtlinie verfasst wurden.

Die Kommission hat außerdem festgestellt, dass es notwendig ist, die IVU-Richtlinie in technischer Hinsicht zu überprüfen, um bestimmte Unklarheiten zu beseitigen und eine bessere Rechtsetzung zu gewährleisten. Darüber hinaus wurde bei der Entwicklung thematischer Strategien zum Sechsten Umweltaktionsprogramm¹⁵ deutlich, dass die IVU-Richtlinie für diese Initiativen einen wichtigen möglichen Beitrag liefert. Mögliche Änderungen an der Richtlinie (insbesondere hinsichtlich ihres Geltungsbereiches) werden vor diesem Hintergrund ebenfalls in Erwägung gezogen.

Maßnahme 6 Beurteilung der Möglichkeiten einer Straffung geltender Rechtsvorschriften für Emissionen der Industrie im Rahmen einer besseren Rechtsetzung

Die durch die Kommissionsmitteilung zur Umsetzung der IVU-Richtlinie im Jahr 2003 begonnene Konsultation sowie Diskussionen im Rat (insbesondere im Rahmen der Maßnahmen zur Vereinfachung der Gesetzgebung¹⁶) und die kürzlich veröffentlichte Kommissionsmitteilung „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“¹⁷ weisen alle deutlich auf die Notwendigkeit hin, die Wechselwirkungen zwischen der IVU-Richtlinie und anderen Rechtsvorschriften zu überprüfen. Dieser Aspekt wurde auch in veröffentlichten Berichten des Netzes der Europäischen Union zur Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL)¹⁸ eingehend behandelt.

Im Rahmen der Überprüfung der IVU-Richtlinie untersucht daher die Kommission Möglichkeiten einer Straffung geltender Rechtsvorschriften für Emissionen der Industrie (die IVU-Richtlinie und diesbezügliche sektorspezifische Rechtsvorschriften, beispielsweise die Richtlinien für Großfeuerungsanlagen, für Müllverbrennung und für die Verwendung organischer Lösungsmittel¹⁹).

¹⁵ Beschluss Nr. 1600/2002/EG über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft ABl. L 242 vom 10.9.2002, S. 1

¹⁶ Siehe z. B. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. März 2005, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf

¹⁷ KOM(2005) 97 endg. vom 16.3.2005

¹⁸ Siehe:

¹⁹ Richtlinie 1999/13/EG des Rates vom 11. März 1999 über die Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen, die bei bestimmten Tätigkeiten und in bestimmten Anlagen bei der Verwendung organischer Lösungsmittel entstehen, ABl. L 85 vom 29.3.1999, S. 1

Maßnahme 7 Untersuchung der Verwendung möglicher marktgestützter Instrumente und anderer Anreize

Die IVU-Richtlinie gründet auf einem dynamischen Konzept in Bezug auf die Festlegung von BVT. Sobald jedoch eine IVU-Genehmigung erteilt ist und in Abhängigkeit vom Ansatz, den die zuständige Behörde wählt, können Anlagenbetreiber in der Praxis einen minimalen, statischen Ansatz verfolgen, indem nur sichergestellt wird, dass die Genehmigungsaufgaben in engem Sinn erfüllt werden.

Die Kommission untersucht daher im Rahmen der Überprüfung der IVU-Richtlinie die Entwicklung von Anreizen, beispielsweise mittels marktgestützter Instrumente (z. B. Systeme für den Emissionshandel, Steuern und Abgaben), um Betreiber zu ermutigen, über die von der IVU-Richtlinie festgelegten regulatorischen Anforderungen hinauszugehen und innovative Umwelttechnologien zu fördern.

6. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Die Überprüfung der IVU-Richtlinie wird sich über das ganze Jahr 2006 erstrecken und im Jahr 2007 mit einer Kommissionsmitteilung abgeschlossen. Gegebenenfalls wird ihr ein Vorschlag für einen Rechtsakt hinzugefügt. Die Kommission richtet eine Beratungsgruppe in Bezug auf die Überprüfung der IVU-Richtlinie ein, um eine Zusammenarbeit und einen engen Dialog mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessengruppen zu gewährleisten. Außerdem wird im Jahr 2006 eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

Mit der Überprüfung soll der Spielraum festgestellt werden, der für funktionelle Verbesserungen der Richtlinie, auch im Zusammenhang mit anderen Rechtsvorschriften für Emissionen der Industrie, zur Verfügung steht, ohne jedoch die zugrunde liegenden Prinzipien und die Zielvorgaben zu ändern. Dies sollte aber die Mitgliedstaaten nicht an einer korrekten und rechtzeitigen Umsetzung der Richtlinie hindern. Insbesondere sollte für die Mitgliedstaaten gelten, dass die vollständige Umsetzung der Richtlinie bis spätestens 30. Oktober 2007 weiterhin absolute Priorität hat.