



Brüssel, den 4.12.2017
COM(2017) 727 final

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

**über die Durchführung der Richtlinie 2010/75/EU und Abschlussberichte über die
vorangegangenen Rechtsakte**

1. Einleitung

i) Hintergrund

Die Richtlinie über Industrieemissionen¹ ist das maßgebliche Rechtsinstrument der EU zur Regulierung der von der Industrie abgegebenen Emissionen. Die Richtlinie zielt darauf ab, den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit in erheblichem Maße zu verbessern, insbesondere durch die verbindliche Anwendung der besten verfügbaren Techniken (BVT). Die unter die Richtlinie fallenden Industriezweige sind für einen beträchtlichen Teil der gesamten Umweltverschmutzung (Luft- und Wasserverschmutzung sowie Abfallerzeugung) in Europa verantwortlich. Schätzungen zufolge² erzeugen sie rund 23 Massenprozent aller in die Luft abgegebenen Emissionen. Bei der Wasserverschmutzung ist die Lage nicht ganz so eindeutig, es wird jedoch geschätzt, dass sie 20 % bis 40 % der Schwermetallemissionen und 30 % bis 60 % aller Schadstoffe – Nährstoffe und organischer Kohlenstoff ausgenommen – verursachen.

Im Siebten Umweltaktionsprogramm³ wird davon ausgegangen, dass die Einführung der besten verfügbaren Techniken auf Industrieebene im Rahmen der Industrieemissionsrichtlinie bei den Großanlagen in der EU eine bessere Ressourcennutzung und Emissionsreduktionen zur Folge haben und somit die Entwicklung innovativer Techniken, die Ökologisierung der Wirtschaft und die längerfristige Senkung der Kosten für die Industrie maßgeblich fördern wird.

Die Industrieemissionsrichtlinie ist das Resultat der Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung, da in ihr mehrere Rechtsakte zusammengeführt sowie gestrafft und vereinfacht wurden. Sie ist ein integriertes Instrument, dessen Genehmigungsvorschriften die früheren Systeme der Mehrfachgenehmigungen ablösen. Ein Kapitel behandelt die Rahmenbedingungen für die Erteilung von Genehmigungen und die besten verfügbaren Techniken, andere Kapitel enthalten spezielle Vorschriften für wichtige Industriezweige, insbesondere Großfeuerungsanlagen, Abfallverbrennungsanlagen und -mitverbrennungsanlagen sowie Anlagen, in denen organische Lösungsmittel eingesetzt werden.

Die Europäische integrierte Dienststelle zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (EIPPCB) der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission erarbeitet BVT-Merkblätter. Dabei handelt es sich um ein beispielhaftes Verfahren, bei dem alle Beteiligten gemäß der besseren Rechtsetzung vollständig in einen faktengestützten Prozess eingebunden sind. Die BVT-Merkblätter enthalten BVT-Schlussfolgerungen, denen mit Hilfe entsprechender Durchführungsbeschlüsse der Kommission Rechtskraft verliehen wird. Die BVT-Schlussfolgerungen geben den BVT-Rahmen für jeden einzelnen Industriezweig vor, dem die zuständigen Behörden bei der Erteilung von Genehmigungen Rechnung tragen müssen.

Gemäß der Industrieemissionsrichtlinie muss die Kommission dem Rat und dem Parlament einen Bericht über die erste Durchführungsphase vorlegen und anschließend alle drei Jahre Bericht erstatten. Der vorliegende Bericht fasst die Berichte der Mitgliedstaaten über die erste

¹ Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 349 vom 19.12.2012, S. 57-65.

² „Contribution of industry to pollutant emissions to air and water“, AMEC, September 2014, ISBN 978-92-79-39499-7.

³ Beschluss Nr. 1386/2013/EU vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 171.

Durchführungsphase (2013) zusammen und beschreibt die Arbeiten, die im Zusammenhang damit durchgeführt wurden. Außerdem werden die laufenden Aktivitäten der Kommission diesbezüglich dargelegt und ein Blick in die Zukunft geworfen.

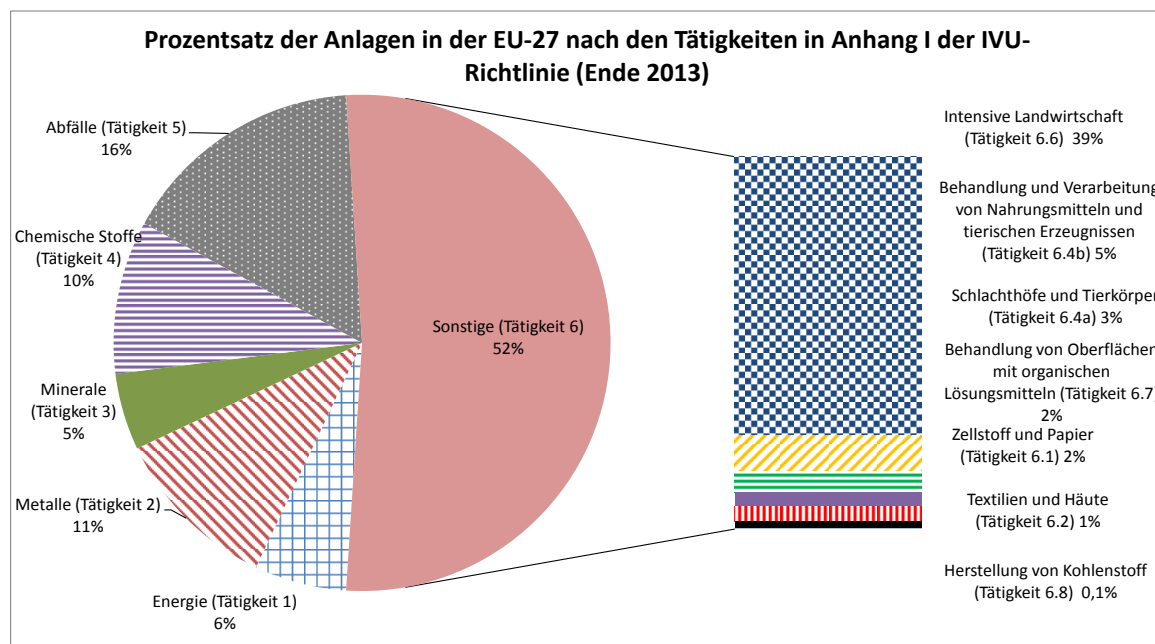
Dieser erste Bericht der Kommission gemäß der Industrieemissionsrichtlinie behandelt darüber hinaus die im Rahmen der vorangegangenen Rechtsakte fälligen Abschlussberichte der Mitgliedstaaten.

2. Berichte der Mitgliedstaaten über die vorangegangenen Rechtsakte

Die Berichte der Mitgliedstaaten über die vorangegangenen Rechtsakte wurden geprüft und in Kurzfassung auf CIRCABC⁴ veröffentlicht.

i) Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)

Die Mitgliedstaaten legten ihre Abschlussberichte gemäß der IVU-Richtlinie⁵ für den finalen Berichtszeitraum vor, d. h. die Jahre 2012/2013. Alle Mitgliedstaaten beantworteten einen Großteil des Fragebogens, so dass ausreichende Daten für eine Bewertung und Kommentierung der Durchführung der Richtlinie vorliegen. Nach Aussage der Mitgliedstaaten waren Ende 2013 insgesamt 51 528 IVU-Anlagen in Betrieb. Ihre angegebene Haupttätigkeit ist im nachfolgenden Schaubild illustriert (bezogen auf lediglich 27 EU-Mitgliedstaaten, da Kroatien erst Mitte 2013 EU-Mitglied wurde).



Die meisten Mitgliedstaaten gaben an, dass sich die Durchführung der IVU-Richtlinie seit dem vorhergehenden Berichtszeitraum nicht wesentlich verändert habe. Änderungen, die gemeldet wurden, bezogen sich vorwiegend auf die Umsetzung und Durchführung der

⁴ CIRCABC>environment>IED>Library>Studies> Article 73 review reports>Final reports.

⁵ Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

Industrieemissionsrichtlinie. Einige Mitgliedstaaten berichteten zudem von Problemen aufgrund der Koordinierung der Genehmigungsverfahren, sofern mehr als eine zuständige Behörde beteiligt war.

ii) Richtlinie über Großfeuerungsanlagen

Ein erheblicher Teil aller Emissionen von SO₂, NO_x und Staub in die Luft sowie anderer Schadstoffe wie Quecksilber stammen aus Großfeuerungsanlagen. Vor dem Erlass der Industrieemissionsrichtlinie unterlagen Großfeuerungsanlagen besonderen Rechtsakten wie der Richtlinie über Großfeuerungsanlagen⁶. Mit der Industrieemissionsrichtlinie wurde die Richtlinie über Großfeuerungsanlagen aufgehoben, gleichzeitig wurden strengere Emissionsgrenzwerte festgelegt.

Die Richtlinie über Großfeuerungsanlagen berechtigt die Kommission dazu, jährliche Angaben über die Emissionen von Großfeuerungsanlagen anzufordern. Seit dem Berichtsjahr 2013 haben die Mitgliedstaaten Jahresdaten über diese Emissionen in eine Datenbank der Europäischen Umweltagentur⁷ eingespeist. Die Kommission ist auch weiterhin auf der Suche nach Möglichkeiten, die Berichtspflichten zu straffen und zu vereinfachen. Ein Beispiel dafür ist der automatische Voreintrag der Kennungen für die im Europäischen Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister⁸ verwendeten Anlagen in die Datenbank zu Großfeuerungsanlagen und ihre Verknüpfung mit den Daten, die bereits für diese Anlagen übermittelt wurden. Das letzte verfügbare Berichtsjahr ist das Jahr 2015. Die Jahresaufstellungen zu den einzelnen Anlagen zeigen die Emissionen von SO₂, NO_x und Staub sowie den Gesamtenergieinput, bezogen auf den Nettobrennwert, aufgeschlüsselt nach Brennstoffkategorien. Ab dem Berichtsjahr 2016 wird die Berichterstattung über Großfeuerungsanlagen im Rahmen der Richtlinie über Großfeuerungsanlagen durch die Berichterstattung gemäß der Industrieemissionsrichtlinie abgelöst, die detailliertere Angaben erfordert.

iii) Richtlinie über die Verbrennung von Abfällen

Die Mitgliedstaaten legten ihre Abschlussberichte gemäß der Richtlinie über die Verbrennung von Abfällen⁹ für den finalen Berichtszeitraum vor, d. h. die Jahre 2012/2013. Insgesamt wurden keine besonderen Probleme bei der Durchführung berichtet.

iv) Lösungsmittelrichtlinie

Die Mitgliedstaaten legten ihre Abschlussberichte gemäß der Lösungsmittelrichtlinie¹⁰ für den finalen Berichtszeitraum vor, d. h. die Jahre 2012/2013. Sie betreffen rund 50 000 Anlagen, obwohl deren exakte Zahl nicht genau bekannt ist. Insgesamt wurden keine besonderen Probleme bei der Durchführung berichtet, allerdings wurde auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Übermittlung von Überwachungsdaten durch die Betreiber hingewiesen.

⁶ Richtlinie 2001/80/EG zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft.

⁷ Siehe <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/lcp>

⁸ Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates.

⁹ Richtlinie 2000/76/EG über die Verbrennung von Abfällen.

¹⁰ Richtlinie 1999/13/EG über die Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen, die bei bestimmten Tätigkeiten und in bestimmten Anlagen bei der Verwendung organischer Lösungsmittel entstehen.

Schlussfolgerungen bezüglich der vorangegangenen Rechtsakte

Es wurden keine besonderen Probleme im Zusammenhang mit der Einhaltung der vorangegangenen Rechtsakte bekannt. Es könnte jedoch angezeigt sein, einige der Schwierigkeiten, die bezüglich der IVU-Richtlinie geäußert wurden, genauer zu untersuchen. Die übermittelten Angaben waren trotz einiger Verbesserungen weiter lückenhaft, insbesondere im Bereich der Daten zur Zahl der Überprüfungen (etwa zur Gesamtzahl der besuchten Anlagen oder zur Zahl der Besuche, bei denen Emissionsmessungen vorgenommen wurden). Dies könnte zum Teil mit dem Wortlaut der Fragen zusammenhängen, die von den Mitgliedstaaten allem Anschein nach unterschiedlich interpretiert wurden.

Mehrere Mitgliedstaaten gaben an, sie hätten nicht genügend Personal für die Aufgaben, die aus der Durchführung der IVU-Richtlinie resultieren, zudem seien die Einstellung und Ausbildung von Mitarbeitern der zuständigen Behörde finanziell begrenzt. Die Probleme könnten mit dem Übergang von der IVU-Richtlinie zur Industrieemissionsrichtlinie in Verbindung stehen, weshalb die Arbeitsbelastung für die zuständigen Behörden ab nun geringer werden dürfte.

Einige der berichteten Probleme bezogen sich auf die Auslegung der Begriffsbestimmungen, da nicht klar war, ob Anlagen aus dem Anwendungsbereich der IVU-Richtlinie herausfallen, wenn sie einen Teil des Prozesses (durch Teilschließung der Anlage) aufgeben oder ihre Produktionskapazität dauerhaft verringern.

Ein wichtiger verbesserungsbedürftiger Bereich war die unzureichende Einführung der besten verfügbaren Techniken. Das Problem wurde dadurch gelöst, dass mit der Industrieemissionsrichtlinie die Pflicht zur Aktualisierung von Genehmigungen gemäß den BVT-Schlussfolgerungen eingeführt wurde.

3. Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie

i) Stand der Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie

Die Kommission hat von allen Mitgliedstaaten deren nationale Umsetzungsvorschriften erhalten und anschließend die Vollständigkeit der Umsetzung bewertet.

Dabei wurde auch geprüft, ob die von allen Mitgliedstaaten getroffenen Umsetzungsmaßnahmen den Bestimmungen der Industrieemissionsrichtlinie gerecht werden. In Fällen, in denen Zweideutigkeiten oder Fehler bei der Umsetzung deutlich wurden, hat die Kommission bilaterale Gespräche mit den betreffenden Mitgliedstaaten aufgenommen. Bislang wurden zwanzig solcher Gespräche in Gang gesetzt.

ii) Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten

Im Durchführungsbeschluss 2012/795/EU der Kommission¹¹ (im Folgenden „Beschluss“) ist dargelegt, welche Einzelheiten die Mitgliedstaaten der Kommission mit Blick auf die Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie zu übermitteln haben. Anhang I des Beschlusses enthält Angaben zu den Informationen, die der Kommission bis September 2014

¹¹ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 12. Dezember 2012 zur Festlegung, welche Art von Informationen die Mitgliedstaaten in welcher Form und mit welcher Häufigkeit für die Berichterstattung über die Umsetzung der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen zu übermitteln haben, ABl. L 349 vom 19.12.2012, S. 57.

zu übermitteln waren, während Anhang II die bis September 2017 einzureichenden Angaben aufführt.

Der Beschluss sieht die elektronische Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten als Ziel vor. Um dies zu ermöglichen, hat die Kommission die Entwicklung der benötigten elektronischen Instrumente in Auftrag gegeben. Die Durchführung der Projekte verzögert sich aufgrund verschiedener Probleme, so dass die Berichterstattung gemäß Anhang II, Modul 2 des Beschlusses vom 30. September 2017 um ein Jahr auf den 30. September 2018 verschoben wurde. Für die Module 1, 3 und 4 wurde die Berichterstattung auf Februar 2018 verschoben.

Die in Anhang I des Beschlusses geforderten Informationen wurden von den Mitgliedstaaten eingereicht. Sie wurden bewertet und in einem zusammenfassenden Bericht veröffentlicht.¹² Obwohl außer Finnland alle Mitgliedstaaten geantwortet haben, war die Detailtiefe höchst unterschiedlich. Einige Einsendungen bezogen sich nur auf die Umsetzungsvorschriften, andere waren detailliert und umfassend. Im Großen und Ganzen wurden nützliche Informationen über die Abläufe und Fortschritte auf dem Weg zur Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie übermittelt, etwa die zur Prüfung von Verstößen verwendeten Kriterien, die unterschiedlichen Ansätze, mit denen sichergestellt werden soll, dass die BVT-Schlussfolgerungen zur Festlegung der Genehmigungsaufgaben verwendet werden, sowie Details zu den Umweltinspektionsplänen.

Es wird erwartet, dass im nächsten Berichtszeitraum (der die Jahre 2014-2016 umfasst) weit umfangreichere Informationen erhoben werden, da für die einzelnen Industriezweige schrittweise BVT-Schlussfolgerungen erlassen werden, die die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, detaillierter über Probleme bei der praktischen Durchführung zu berichten.

Die Kommission macht sich nun Gedanken über die Berichtspflichten für die Zeit nach 2016. Dabei werden der Übergang zur elektronischen Berichterstattung und die bislang gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt. Die Mitgliedstaaten wurden ersucht, erste Ansichten über die künftigen Berichtspflichten zu äußern, da die Kommission plant, in Kürze einen neuen Beschluss über die Berichterstattung¹³ vorzuschlagen, der den in der Mitteilung dargelegten Ansatz für die Eignungsprüfung zur Umweltberichterstattung aufgreift und größtmögliche Synergien mit dem Europäischen Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister (E-PRTR) anstrebt.

iii) BVT-Merkblätter

Alle Anlagen, die in den Anwendungsbereich von Kapitel II der Industrieemissionsrichtlinie fallen, sind verpflichtet, die besten verfügbaren Techniken anzuwenden. Die BVT-Merkblätter bilden das Kernstück des Prozesses, auf optimale Weise die besten verfügbaren Techniken auf EU-Ebene zu bestimmen. Sie sorgen für gleiche Wettbewerbsbedingungen und ersparen es den Mitgliedstaaten, die besten verfügbaren Techniken selbst zu prüfen, um ihre Pflichten gemäß der Industrieemissionsrichtlinie zu erfüllen. Derzeit existieren 31 BVT-Merkblätter sowie zwei Referenzdokumente zu den in Anhang I der Industrieemissionsrichtlinie aufgeführten Tätigkeiten. Bislang wurden 13 dieser BVT-Merkblätter im Rahmen der Industrieemissionsrichtlinie aktualisiert.

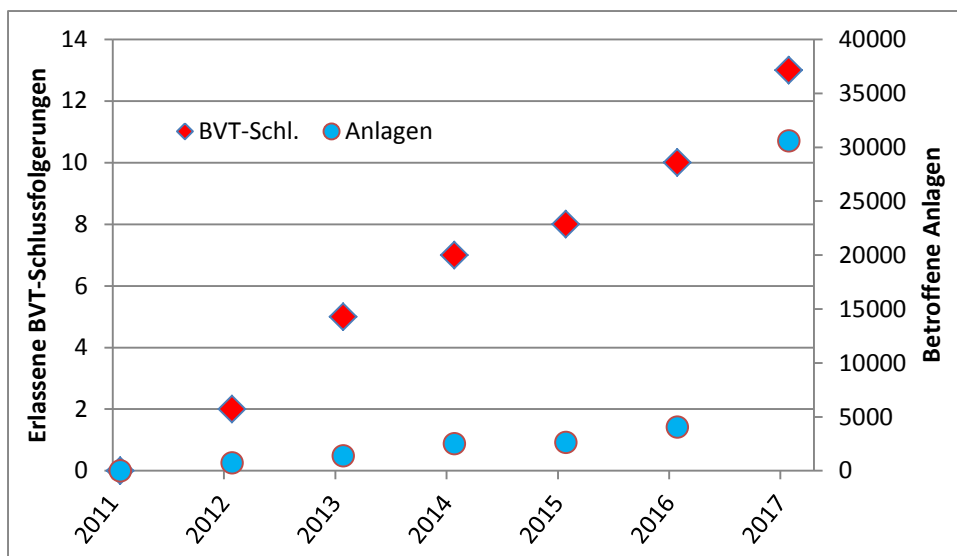
Das Format der BVT-Merkblätter wurde in der IVU-Richtlinie festgelegt. In der Industrieemissionsrichtlinie sind nicht nur mehr Industriezweige als in der IVU-Richtlinie erfasst, die wichtigste Änderung besteht darin, dass ein formaler Informationsaustausch

¹² Siehe Fußnote 2.

¹³ Maßnahmen zur Optimierung der Umweltberichterstattung, COM(2017) 312.

zwischen der Kommission und den beteiligten Akteuren zur Bestimmung der besten verfügbaren Techniken eingerichtet wurde (der sogenannte „Sevilla-Prozess“). Im Mittelpunkt der BVT-Merkblätter stehen die BVT-Schlussfolgerungen, in denen die besten verfügbaren Techniken beschrieben und verbindliche assoziierte Emissionswerte („BVT-assozierte Emissionswerte“) für ihre Verwendung vorgeschrieben sind. Die BVT-Schlussfolgerungen werden im Ausschussverfahren angenommen und anschließend von der Kommission mit Hilfe von Durchführungsbeschlüssen erlassen. Sie dienen den zuständigen Behörden als Referenz für die Festlegung der Genehmigungsaufgaben für Anlagen, die unter die Industrieemissionsrichtlinie fallen. Den Entscheidungsträgern liefern sie Informationen über relevante Techniken, die wirtschaftlich tragfähig sind und die der Industrie zur Verbesserung ihrer Umweltbilanz technisch zur Verfügung stehen.

Das folgende Diagramm gibt einen Überblick über die kumulierte Zahl der BVT-Schlussfolgerungen, die seit dem Inkrafttreten der Industrieemissionsrichtlinie erlassen wurden, und über die ungefähre kumulierte Zahl der betroffenen Anlagen. Die bislang erlassenen BVT-Schlussfolgerungen decken mehr als die Hälfte der durch die Industrieemissionsrichtlinie erfassten Anlagen ab.



Die nachstehenden Abschnitte enthalten einen Abriss der wichtigsten Themen im Zusammenhang mit den BVT-Merkblättern.

Übersicht über den Prozess und die Teilnahme an ihm

Aufgrund des verbindlichen Charakters der in den BVT-Schlussfolgerungen aufgeführten BVT-assozierten Emissionswerte ist der Informationsaustausch zur Erarbeitung der BVT-Merkblätter nun stärker auf die Erhebung und Auswertung der Daten ausgerichtet, damit die von den bestehenden Anlagen erzielte Umweltbilanz ermittelt werden kann. Der Austausch technischer Daten für jedes BVT-Merkblatt erfolgt in einer technischen Arbeitsgruppe, in der die Mitgliedstaaten, die betreffenden Industriezweige, Umweltorganisationen sowie die Kommission vertreten sind. Die technische Arbeitsgruppe steht unter der Leitung der EIPPCB, die auch als Vermittler auftritt. Die anzuwendenden Verfahren sowie andere

Elemente des Prozesses sind ausführlich im Durchführungsbeschluss der Kommission¹⁴ dargelegt, der im Rahmen der Industrieemissionsrichtlinie erlassen wurde.

Geheimhaltung

Bei der Ausarbeitung der BVT-Merkblätter können Probleme im Bereich der Geheimhaltung auftreten. Die EU-Vorschriften über die Transparenz in Umweltangelegenheiten¹⁵, die auf dem Übereinkommen von Århus¹⁶ beruhen, gewährleisten grundsätzlich das Recht auf den Zugang zu Umweltinformationen. Allerdings können freiwillig von der Industrie bereitgestellte Informationen wirtschaftlich sensibel sein. Angesichts der Pflicht zur Wahrung von Berufsgeheimnissen, die sich auch aus Artikel 339 AEUV¹⁷ ergibt, kann eine Aggregation oder Anonymisierung bestimmter Daten notwendig sein, sofern sich die Informationen nicht direkt auf Umweltauswirkungen beziehen, da in diesem Fall ein übergeordnetes öffentliches Interesse an ihrer Offenlegung und Transparenz besteht. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die zur Einhaltung der Vorschriften über Berufsgeheimnisse verpflichtet sind, sollten Zugang zu solchen Informationen haben, sofern sie Anlagen in ihrem Hoheitsgebiet betreffen.

Bessere Rechtsetzung

Der Sevilla-Prozess, der die Grundlage für die Ausarbeitung der BVT-Merkblätter bildet, ist ein einzigartiges, integratives und faktengestütztes technisches Verfahren. Mithilfe umfangreicher Fragebögen werden Daten erhoben und anschließend gemeinsam mit allen Interessenträgern geprüft und verifiziert. Die Dokumente werden vollständig transparent in Umlauf gebracht, kommentiert und von Mitgliedern der technischen Arbeitsgruppe begutachtet. Änderungen werden durch Markierungen kenntlich gemacht. Die endgültigen Schlussfolgerungen werden in der technischen Arbeitsgruppe im Konsensverfahren angenommen. Falls unterschiedliche Auffassungen bestehen, werden diese im endgültigen BVT-Merkblatt unter Beachtung der Kriterien in den Leitlinien für den Informationsaustausch aufgeführt. Die Kommission ist der Ansicht, dass dieser kooperative Ansatz als hervorragendes Beispiel für eine bessere Rechtsetzung in der Praxis gelten kann, auch wenn er sich nicht unbedingt auf alle anderen Bereiche übertragen lässt.

Die wichtigsten Umweltprobleme

Die Überprüfungen der BVT-Merkblätter sind auf Bereiche konzentriert, in denen der größte Nutzen erzielt werden kann – die sogenannten wichtigsten Umweltprobleme. Dadurch ist gewährleistet, dass die unternommenen Anstrengungen den größtmöglichen ökologischen Nutzen bringen. Die Kommission hat Kriterien für die Bestimmung der wichtigsten

¹⁴ Durchführungsbeschluss 2012/119/EU der Kommission mit Leitlinien für die Erhebung von Daten sowie für die Ausarbeitung der BVT-Merkblätter und die entsprechenden Qualitätssicherungsmaßnahmen gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen, ABl. L 63 vom 2.3.2012, S. 1.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13.

¹⁶ UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, von der Gemeinschaft am 17. Februar 2005 angenommen.

¹⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47.

Umweltprobleme¹⁸ vorgeschlagen, die von dem gemäß Artikel 13 der Industrieemissionsrichtlinie eingerichteten Forum gebilligt wurden. Die Kriterien sind die ökologische Relevanz der Verschmutzung, der Stellenwert der Tätigkeit, das Potenzial, neue Techniken für eine spürbare Verbesserung der Lage zu ermitteln, sowie das Potenzial, BVT-assoziierte Emissionswerte festzulegen, die den Umweltschutz gegenüber der aktuellen Lage klar verbessern.

Die EIPPCB hat diese Kriterien für die Vorbereitung anschließender Überprüfungen von BVT-Merkblättern benutzt. Die Kommission hat einen Dienstleistungsauftrag für die Weiterentwicklung der Methodik ausgeschrieben, die bei einer Reihe bevorstehender Überprüfungen von BVT-Merkblättern zum Zuge kommen soll. Es geht um die Erstellung von Hintergrunddokumenten zu den wichtigsten Umweltproblemen für die Auftaktsitzungen zur Überprüfung der BVT-Merkblätter, die der technischen Arbeitsgruppe eine solide Grundlage für ihre Entscheidungen über die wichtigsten Umweltprobleme bieten sollen.

Bewertung des Informationsaustauschs

Der Informationsaustausch ist ein zentraler Aspekt bei der Ausarbeitung und Überprüfung von BVT-Merkblättern. Er dient dazu, eine solide Faktenbasis für die Entscheidungsfindung zu schaffen. Bei der bislang umfangreichsten Überprüfung eines BVT-Merkblatts (zu Großfeuerungsanlagen) bestand die Arbeitsgruppe aus 289 Mitgliedern. Insgesamt wurden auf Betriebsebene 580 Fragebögen ausgefüllt, 24 Standortbesichtigungen vorgenommen, 225 Berichte und Fallstudien betrachtet und 8510 Anmerkungen zum ersten Entwurf bearbeitet.

Um den Austausch noch leistungsfähiger zu machen, veranstaltete die Kommission gemeinsam mit dem deutschen Umweltministerium 2014 in Berlin einen vom „Artikel-13-Forum“ angeregten Workshop zum Informationsaustausch im Rahmen der Industrieemissionsrichtlinie. Nach dem sehr gut besuchten Workshop wurden die gewonnenen Erkenntnisse veröffentlicht.¹⁹ Auf dem Workshop wurden der hohe EU-Mehrwert und die Wirksamkeit der Industrieemissionsrichtlinie bestätigt. Außerdem wurden einige praktische Verbesserungen vorgeschlagen, die derzeit in die Überprüfungen von BVT-Merkblättern eingebaut werden, etwa der verstärkte Einsatz von Webinaren, um Mitgliedern der technischen Arbeitsgruppe die Teilnahme zu erleichtern.

iv) Förderung der Einhaltung der Vorschriften und Unterstützung bei der Durchführung

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der wirksamen Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie, und zwar mit Hilfe folgender Maßnahmen:

Workshops mit Vertretern der Mitgliedstaaten und beteiligten Akteuren

Die Organisation von Treffen mit Vertretern der Mitgliedstaaten und anderen maßgeblichen Akteuren ist hilfreich, um die Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie einschließlich der Ausarbeitung von BVT-Merkblättern und BVT-Schlussfolgerungen zu besprechen. Die Treffen haben den Vorteil, dass schon früh problematische Bereiche aufgezeigt werden können und Einigung über das künftige Vorgehen erzielt werden kann.

¹⁸ CIRCABC>Environment>IED>Library>ied_art_13_forum>8th Forum meeting 19 October 2015>Presentations>[5.1 Key environmental issues.pdf](#)

¹⁹ CIRCABC>Environment>IED>Library>[Berlin workshop on IED information exchange \(Oct 2014\)](#)

Die Workshops werden je nach Bedarf entweder nur mit den Mitgliedstaaten abgehalten, wenn es um Fragen der rechtlichen Umsetzung geht, oder zusätzlich mit den beteiligten Akteuren, wenn weiter gefasste Themen zu erörtern sind. Nach dem Workshop in Berlin, an dem alle Mitglieder des Forums teilnahmen, war der im Jahr 2016 in Kopenhagen veranstaltete zweite Workshop auf Vertreter der Mitgliedstaaten begrenzt. Die Kommission beabsichtigt, diese nützlichen Veranstaltungen 2017 mit einem Workshop für die Mitgliedstaaten in Belgien fortzuführen.

Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Workshop in Kopenhagen waren, dass die Teilnehmer ihn als gute Gelegenheit sahen, ihre nationalen Maßnahmen zu vergleichen, und dass die Kommission ersucht wurde, die mit den Abweichungen gemäß Artikel 15 Absatz 4 der Industrieemissionsrichtlinie gemachten Erfahrungen zu überprüfen. Die auf dem Workshop gehaltenen Vorträge wurden nebst einer Zusammenfassung veröffentlicht.²⁰

Ferner werden regelmäßig Fachworkshops unter Beteiligung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten und beteiligten Akteuren abgehalten, um deren Ansichten über laufende Projekte und Studien einzuholen. Für 2017 sind zudem spezielle Workshops zum Thema Zukunftstechniken (mit Belgien und Schweden) und zum Beitrag der besten verfügbaren Techniken zur Wasserpolitik (mit Deutschland) geplant.

Häufig gestellte Fragen

Eine wichtige Aufgabe der Kommission liegt darin, die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie zu unterstützen. Ein Instrument hierfür sind die häufig gestellten Fragen (FAQ), die auf der Website der Kommission²¹ zu finden sind.

Die Kommission ist bestrebt, diese Liste je nach Bedarf zu aktualisieren und auszuweiten, etwa um mehrere spezifische Fragen, deren Bedeutung auf dem Workshop in Kopenhagen deutlich wurde und die insbesondere folgende Themen betreffen: die Verwendung von Spannen bei BVT-assoziierten Emissionswerten, die Umstände, unter denen die BVT-Schlussfolgerungen eingehalten werden müssen, und die Frage, welche BVT-Schlussfolgerungen eine Überprüfung von Genehmigungen auslösen.

Unterstützung der Netze der zuständigen nationalen Behörden

Hauptverantwortlich für die wirksame Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie sind die zuständigen nationalen Behörden. Zu ihren Aufgaben gehört es, Genehmigungen zu erteilen, die Einhaltung der korrekten Emissionsgrenzwerte und sonstiger Auflagen zu prüfen, Anträge auf Genehmigung von Abweichungen zu bearbeiten und allgemein zu gewährleisten, dass die Anlagen sachgerecht betrieben werden. Die Behörden erhalten Unterstützung von der Kommission, die ein vergleichbares, einheitliches Vorgehen auf nationaler Ebene im Einklang mit den Rechtsvorschriften sicherstellen möchte.

Die Kommission unterstützt auch die Tätigkeit des Netzes der Europäischen Union zur Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL), das eine Reihe von Projekten im Bereich Industrieemissionen betreut.²² Bei den Projekten geht es insbesondere um die Hilfestellung beim Verfassen von Berichten über den Ausgangszustand im Rahmen der Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie und um Erfahrungen mit Abweichungen von BVT-assoziierten Emissionswerten. Die Kommission arbeitet in den Projektsitzungen mit

²⁰ CIRCABC>env>ied>Library> Copenhagen workshop on Putting the IED into practice (13-14 April 2016).

²¹ <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm>

²² <https://www.impel.eu/topics/industry-air/>

Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten zusammen und schätzt diesen Wissensaustausch sehr.

Durchsetzung

Der gewählte Ansatz zur Durchsetzung der Industrieemissionsrichtlinie gilt als äußerst fortschrittlich, da er den Bürgern das Recht gewährt, relevante Informationen einzusehen und am Genehmigungsprozess mitzuwirken. Bürger und Nichtregierungsorganisationen können somit dafür sorgen, dass Genehmigungen korrekt erteilt und die Auflagen eingehalten werden. Die Kommission ist naturgemäß nicht in der Lage, alle 50 000 Genehmigungen aktiv zu überprüfen, während die vor Ort ansässigen Bürger ein ureigenes Interesse daran haben, sicherzustellen, dass Genehmigungen angemessen erteilt und durchgesetzt werden.

Die Hauptverantwortung für den Umgang mit Verstößen liegt bei den zuständigen Behörden. Sie bilden die erste Durchsetzungsebene, weshalb sich besorgte Bürger oder Nichtregierungsorganisationen dorthin wenden sollten. Zudem bietet die Überprüfung von Genehmigungen Nachbarn und anderen Betroffenen regelmäßig die Möglichkeit, Bedenken vorzubringen, die dann im Rahmen der Überprüfung betrachtet werden.

Die Industrieemissionsrichtlinie gibt Betroffenen das Recht, Genehmigungsaufgaben abzulehnen und außerplanmäßige Umweltinspektionen einzufordern. Dieser Ansatz hat das Potenzial, Tausende von Personen zur Überwachung der Rechtsvorschriften auf den Plan zu rufen. Nach Ansicht der Kommission sind vornehmlich die nationalen Verwaltungs- und Justizbehörden dafür zuständig, spezifische Fälle der Nichteinhaltung zu prüfen, da sie über geeignete Instrumente verfügen, mit denen Verstöße, falls gerechtfertigt, beseitigt werden können. Die Kommission schreitet erst im Fall eines Systemversagens ein oder wenn Regelverstöße besonders verheerende Umweltfolgen nach sich ziehen.

v) **Übergangsregelungen für Großfeuerungsanlagen**

Mit der Industrieemissionsrichtlinie wurden die Vorschriften für Großfeuerungsanlagen vereinfacht und vereinheitlicht. Um den Übergang zu den neuen Vorschriften zu erleichtern, sieht die Richtlinie zwei flexible Instrumente vor, die Abweichungen von den allgemeinen Bestimmungen erlauben:

- **Nationale Übergangspläne:** Diese werden auf Ebene der Mitgliedstaaten erstellt. Für die in einem nationalen Übergangsplan aufgeführten Anlagen gilt eine Obergrenze für die Gesamtemissionen (die von 2016 bis Mitte der 2020er Jahre linear gesenkt wird). Während dieser Zeit müssen die betreffenden Anlagen jedoch die in der Richtlinie über Großfeuerungsanlagen festgelegten Emissionsgrenzwerte einhalten. Der so geschaffene Spielraum verschafft allen betroffenen Anlagen mehr Zeit (bis Mitte der 2020er Jahre), um die in der Industrieemissionsrichtlinie festgelegten Emissionsgrenzwerte zu erreichen, und bietet eine gewisse Flexibilität beim Einsatz der für die Anpassung erforderlichen Investitionen. Es wird erwartet, dass dadurch die Kosten der Einhaltung sowie andere Probleme verringert werden. Diese Option wurde von 15 Mitgliedstaaten genutzt.
- **Ausnahmen für beschränkte Laufzeit:** Dieses Instrument zielt auf Anlagen ab, die sich dem Ende ihrer Laufzeit nähern, weshalb eine Nachrüstung zur Erfüllung der Emissionsgrenzwerte in der Industrieemissionsrichtlinie unwirtschaftlich wäre. Eine bestehende Anlage darf bis Ende 2023 für eine begrenzte Zeit (maximal 17 500 Betriebsstunden) ohne Zusatzinvestitionen weiterbetrieben werden, dabei müssen jedoch die Emissionsgrenzwerte der Richtlinie über Großfeuerungsanlagen

eingehalten werden. Wenn die Ausnahme für beschränkte Laufzeit endet, muss die Anlage abgeschaltet oder so aufgerüstet werden, dass sie die Auflagen für neue Anlagen erfüllt. Ausnahmen für beschränkte Laufzeit werden von 24 Mitgliedstaaten genutzt. Im Extremfall ist es möglich, die Begrenzung auf 32 000 Betriebsstunden zu erhöhen, sofern die Anlage die vier in der Industrieemissionsrichtlinie genannten Kriterien erfüllt.

Ab 2017 müssen die Mitgliedstaaten Jahresangaben für jede einzelne Anlage vorlegen, damit die Kommission die ordnungsgemäße Anwendung dieser Vorschriften überwachen kann. Die endgültigen Listen der Großfeuerungsanlagen, die von den verschiedenen Optionen Gebrauch machen, sind auf CIRCABC²³ veröffentlicht.

v) Innovation

Gemäß Artikel 27 der Industrieemissionsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten die Entwicklung und Anwendung von Zukunftstechniken fördern, während die Kommission Leitlinien festzulegen hat, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen. Alle BVT-Merkblätter enthalten daher einen Abschnitt zum Thema Zukunftstechniken.

Die Festlegung von Emissionsgrenzwerten auf der Grundlage der besten verfügbaren Techniken und ihre Einführung über einen gesamten Industriezweig hinweg bedeuten, dass für die betreffenden Techniken ein größerer Markt geschaffen wird. Dies dürfte die Kosten reduzieren und dafür sorgen, dass der angestrebte Nutzen kostenwirksamer erzielt wird.

Geschäftschancen bieten sich auch für Unternehmen, die Techniken für die Emissionsminderung anbieten, da sie diese Techniken auf zusätzlichen Märkten absetzen können, falls sie zugleich leistungssteigernd wirken. Da die besten verfügbaren Techniken zunehmend global eingesetzt werden, bieten sich diese Marktchancen weltweit.

Zudem können Synergien mit anderen Programmen erzielt werden, etwa mit Projekten im Rahmen von LIFE²⁴. Derzeit wird geprüft, ob einschlägige LIFE-Projekte fortgeschrittene Techniken fördern, und es werden Anstrengungen dazu unternommen, entsprechende Erfolge in die Überprüfung von BVT-Merkblättern einfließen zu lassen.

Die Kommission möchte einen tieferen Einblick in all diese Effekte gewinnen, weshalb sie plant, die diesbezüglichen Arbeiten fortzuführen, insbesondere durch die Erprobung einer Beobachtungsstelle für Innovationen.

vi) Ausweitung der Wissensbasis

Die Kommission arbeitet weiter am Ausbau ihrer Kenntnisse über die ökologischen Auswirkungen der durch die Industrieemissionsrichtlinie erfassten Industriezweige. Dies hilft ihr, zu verstehen, welche Bereiche im Fokus stehen sollten, und ermöglicht ihr eine bessere Bewertung der Rechtsvorschriften. Die Kommission baut daher auf ein möglichst breites Spektrum an Informationsquellen. Die Informationen stammen vornehmlich aus folgenden Quellen:

²³ EUROPA > European Commission>CIRCABC> env > ied > Library > [IED Derogations Lists](#) and EUROPA > European Commission>CIRCABC> env> ied > Library > [TNPs](#)

²⁴ Das Programm LIFE ist das Finanzierungsinstrument der Europäischen Union zur EU-weiten Förderung von Projekten in den Bereichen Umwelt, Natur- und Klimaschutz. <http://ec.europa.eu/environment/life/>

Berichte der Mitgliedstaaten

Eine zentrale Quelle für Erkenntnisse über die Auswirkungen der Industrieemissionsrichtlinie sind die förmlichen Durchführungsberichte, die die Mitgliedstaaten an die Kommission übermitteln. Der vorliegende Bericht basiert auf den 2014 vorgelegten Berichten der Mitgliedstaaten.

Förderung von Analysen

Die Kommission führt weiterhin eingehende Bewertungen zu den durch die Industrieemissionsrichtlinie erfassten Industriezweigen sowie zur Anwendung und zu den Auswirkungen der besten verfügbaren Techniken in diesen Industrien durch. Sie hat in den letzten Jahren eine Reihe von Analysen vorgenommen, um ihre Wissensbasis zu verbreitern. Die betreffenden Berichte sind unter „Studien“ auf der CIRCABC-Seite zur Industrieemissionsrichtlinie²⁵ veröffentlicht.

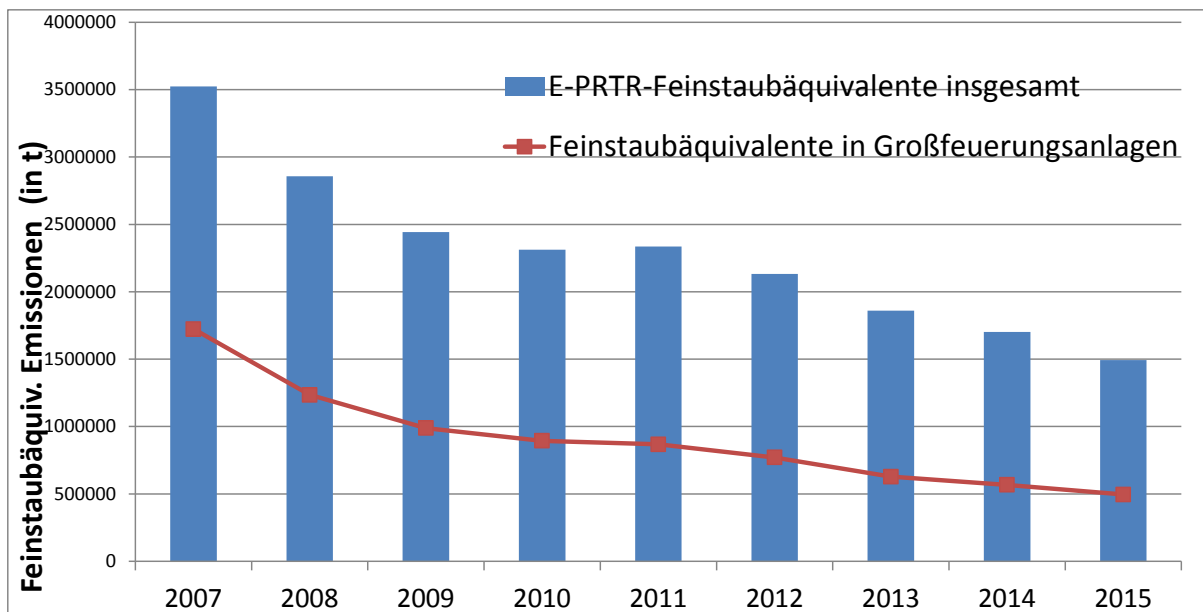
Die Analysen zeigen, dass die Industrie einen erheblichen Anteil an zahlreichen Arten von Emissionen hat, die zur Luft- und Wasserverschmutzung beitragen. Sie belegen ferner, dass sich die Techniken zur Emissionsminderung mit der Zeit weiterentwickelt haben und dass verschiedene „Zukunftstechniken“ zu erprobten BVT aufgestiegen sind.

Bei den Vorarbeiten zu der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen entwickelte die Kommission ein Konzept, das auf Vorläuferemissionen wie PM_{2,5} (d. h. primäre PM_{2,5}-Emissionen, SO₂, NO_x, NH₃ und VOC) aufbaute, um ein Maß für die feinstaubäquivalenten Auswirkungen auf vorzeitige Todesfälle durch Feinstaub auf EU-Ebene zu haben.²⁶ Die Kommission hat die Trends im Bereich der Industrieemissionen einer vorläufigen Bewertung unterzogen, die auf den Berichten im Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (E-PRTR) und auf den Feinstaubäquivalenten beruht. Das folgende Diagramm zeigt die Entwicklung der Emissionen bei allen Anlagen im E-PRTR sowie ausschließlich bei Großfeuerungsanlagen. Obwohl hier nur ein einziger Umweltaspekt (Emissionen in die Luft) und nur eine Teilgruppe an Auswirkungen betrachtet werden, ist der aufgezeigte Trend ermutigend.²⁷

²⁵ EUROPA > European Commission>CIRCABC> env> ied>Library> studies.

²⁶ <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/TSAP-15.pdf>

²⁷ Die angezeigten Emissionen sind Gesamtzahlen, die nicht im Hinblick auf Änderungen im Bereich der Produktion normalisiert wurden. Die Kommission plant, die Entwicklung von Indikatoren voranzutreiben, die besser geeignet sind, die Fortschritte in diesem Bereich zu verdeutlichen.



Bei der Bewertung, inwieweit einzelne BVT-Schlussfolgerungen die Gesamtemissionen verringern konnten, haben sich konkrete Schlussfolgerungen als weit schwieriger erwiesen. Die Kommission führt weitere Analysen in diesem Bereich durch, zu dem 2016 ein Workshop mit den Beteiligten abgehalten wurde. Es ist jedoch unstrittig, dass die Bewertungen auf EU-Ebene nur sehr allgemein sein können, während die Mitgliedstaaten eigene, präzisere Bewertungen vornehmen können und dies auch tun.

vii) Internationaler Einsatz der besten verfügbaren Techniken

Auf internationaler Bühne gelten die Industrieemissionsrichtlinie, die BVT-Merkblätter und die BVT-Schlussfolgerungen als Beitrag der EU zu dem globalen Prozess, der 2002 beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung angestoßen wurde. Die ambitionierten Anstrengungen der EU können somit auch außereuropäischen Ländern helfen. Die BVT-Merkblätter etwa werden von einigen Ländern übersetzt, um sie für ihre eigenen Zwecke nutzbar zu machen.

Je stärker die BVT-Konzepte im Bereich Umweltschutz verwendet werden, desto größer ist die Ressourcen- und Faktenbasis für die Entscheidungsfindung sowie für die Ermittlung der besten verfügbaren Techniken und der darauffolgenden Marktmechanismen, die sich aus der Produktion, der Verwendung und der Verbesserung dieser Techniken ergeben werden. Eine umfassendere weltweite Einführung BVT-ähnlicher Konzepte wird zudem für einheitlichere Wettbewerbsbedingungen sorgen. Da die Länder erhebliche Ressourcen auf die Einführung, Prüfung und Aktualisierung von Informationen über innovative Industrieverfahren und -techniken zur Vermeidung und Kontrolle der Umweltverschmutzung verwenden, ist ein fruchtbarer Austausch von Kenntnissen und Verfahren wünschenswert.

Angesichts dessen besteht ein Teil der Maßnahmen der Kommission in Bezug auf die Industrieemissionsrichtlinie darin, Organisationen in anderen Teilen der Welt, die die besten verfügbaren Techniken nutzen oder daran interessiert sind, zu unterstützen und Informationen und Erfahrungen mit ihnen auszutauschen. Die Kommission hat Israel, Russland und Südkorea bei ihren laufenden Bemühungen geholfen, Bestimmungen für Industriegenehmigungen zu entwickeln, die sich weitgehend auf die besten verfügbaren Techniken der EU und die BVT-Merkblätter stützen. Ferner hat die Kommission die

Energiegemeinschaft²⁸ dabei unterstützt, die in der Industrieemissionsrichtlinie festgeschriebenen Umweltziele für Großfeuerungsanlagen umzusetzen.

Um eine breitere Wirkung zu erzielen, fördert die Kommission zudem ein OECD-Projekt²⁹ in diesem Bereich sowie die Verwendung des BVT-Konzepts in multilateralen Umweltübereinkommen (etwa im Übereinkommen von Minamata).

4. Fazit

Dieser Bericht gibt einen ersten Überblick über die Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie und die laufenden Arbeiten der Kommission. Die bereitgestellten Informationen haben die Kommission zu folgenden Schlussfolgerungen veranlasst:

- Die Industrieemissionsrichtlinie ist ein gutes Beispiel für bessere Rechtsetzung. In der Richtlinie wurden sieben EU-Rechtsakte zusammengeführt und vereinfacht, zudem wurde ein ziemlich einmaliges und äußerst transparentes kooperatives Verfahren für die Ausarbeitung der BVT-Merkblätter geschaffen.
- Obwohl es noch zu früh ist, etwas über die praktischen Auswirkungen der in der Industrieemissionsrichtlinie eingeführten Änderungen zu sagen, sind die Fortschritte ermutigend.
- Die Entwicklung bei den Industrieemissionen erscheint vielversprechend.
- In den nächsten vier Jahren wird sich die Kommission darauf konzentrieren, BVT-Schlussfolgerungen für alle Industriezweige fertigzustellen, den Einsatz der flexiblen Instrumente für Großfeuerungsanlagen zu überwachen und die Mitgliedstaaten aktiv bei der Durchführung zu unterstützen.

Die Kommission hält es neben der Fortführung der in diesem Bericht beschriebenen Tätigkeiten außerdem für geboten, darüber nachzudenken, wie die Arbeiten zur Durchführung der Industrieemissionsrichtlinie langfristig weiterentwickelt werden sollten und zu welchem Zeitpunkt eine Bestandsaufnahme der erzielten Ergebnisse sowie Überlegungen zu möglichen Verbesserungen angebracht wären. Bis zum Jahr 2020 wird die Kommission weitere Berichte aus den Mitgliedstaaten erhalten, zudem werden bis dahin die meisten BVT-Schlussfolgerungen erlassen sein. Überdies werden sich die Ablauffristen für die meisten Übergangsregelungen für Großfeuerungsanlagen ihrem Ende nähern. 2020 erscheint daher als geeigneter Zeitpunkt für den Beginn einer umfassenden Bewertung der Industrieemissionsrichtlinie.

²⁸ <https://www.energy-community.org/>

²⁹ <http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/best-available-techniques.htm>