

Pfaff/Knopp/Peine (Hrsg.)

Revision des Immissions- schutzrechts durch die Industrieemissionsrichtlinie

Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft

gefördert durch



Deutsche Bundesstiftung Umwelt

DER JURISTISCHE VERLAG

lexxion

• BERLIN
• BRÜSSEL

Pfaff/Knopp/Peine (Hrsg.)

**Revision des Immissionsschutzrechts
durch die Industrieemissionsrichtlinie**
Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft

Pfaff/Knopp/Peine (Hrsg.)

Revision des Immissions- schutzrechts durch die Industrieemissionsrichtlinie

Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft

gefördert durch



Deutsche Bundesstiftung Umwelt

DER JURISTISCHE VERLAG

lexxion

● BERLIN
● BRÜSSEL

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben vorbehalten.

Das Werk wurde mit größter Sorgfalt zusammengestellt, dennoch übernimmt der Verlag keine Haftung für inhaltliche und drucktechnisch bedingte Fehler.

ISBN Print: 978-3-86965-216-0

ISBN E-Book: 978-3-86965-217-7

© 2013 Lexxion Verlagsgesellschaft mbH · Berlin
www.lexxion.de

Umschlag: Tozman Satz & Grafik, Berlin
Satz: typossatz GmbH Berlin

Vorwort

Die Industrieemissionsrichtlinie (RL 2010/75/EU) löst die IVU-Richtlinie ab, führt weitere immissionsschutzbezogene Richtlinien zusammen und enthält einige Neuerungen, die im deutschen Immissionsschutzrecht umzusetzen sind. Mit potenziellen Folgen der Änderungen für die Wirtschaft befasste sich ein von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) gefördertes Forschungsprojekt des Zentrums für Rechts- und Verwaltungswissenschaften (ZfRV) an der BTU Cottbus. Gegenstand der Untersuchung waren folgende Fragestellungen: die Umsetzung des integrierten Schutzansatzes und mögliche Änderungen im Genehmigungsverfahren, die wachsende Bedeutung von Referenzdokumenten für die besten verfügbaren Techniken (BVT-Merkblätter) sowie die erweiterten Berichts- und Überwachungspflichten. Darüber hinaus sollte die Projektarbeit auch einen Beitrag zur Umweltkommunikation leisten. Um einen Austausch zwischen umweltpolitischen Forderungen und praktischen Gegebenheiten zu ermöglichen, wurden auch zwei Fachkonferenzen im Rahmen des Projektes durchgeführt.

Die Publikation enthält die erste umfassende Untersuchung der Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie in deutsches Recht und richtet sich sowohl an die Praxis als auch an die Wissenschaft. Im ersten Kapitel sind die beiden Fachkonferenzen des ZfRV zur Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie dokumentiert und so Einblicke in die Diskussionen zwischen Gesetzgeber, Vollzugsbehörden und Wirtschaft während des Gesetzgebungsprozesses ermöglicht. Die folgenden Kapitel widmen sich der Entstehungsgeschichte und den Zielen der Richtlinie, dem integrierten Schutzansatz und Änderungen im Genehmigungsverfahren, den neuen Regelungen zu den BVT-Merkblättern sowie den neuen Berichts- und Überwachungsregelungen. Schließlich werden Emissionswerte aus europäischen und nationalen Vorgaben am Beispiel der Verbrennung und Mitverbrennung von Abfall verglichen. Berücksichtigt wurden – soweit nicht anders angegeben – der Gesetzentwurf und der Verordnungsentwurf der Bundesregierung vom 25.5.2012.

Mehlingen/Cottbus/Berlin, im Dezember 2012

Thomas Pfaff/Lothar Knopp/Franz-Joseph Peine
– Herausgeber –

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Kapitel 1	
Dokumentation der Fachkonferenzen des ZfRV	1
Vorbemerkung	2
A. Fachkonferenz „Die neue europäische Industrieemissionsrichtlinie“, 20.10.2011, Berlin	3
I. Die Industrieemissionsrichtlinie im Europäisierungsprozess des deutschen Umweltrechts – zugleich eine Projektvorstellung (<i>Knopp</i>)	3
Begrüßung	3
1. Europäisierungsprozess des deutschen Umweltrechts	4
2. Hintergrund der Industrieemissionsrichtlinie oder Anlass zur Revision der IVU-RL	4
3. Ziele der Industrieemissionsrichtlinie	7
4. Die Industrieemissionsrichtlinie im Europäisierungsprozess	8
5. Projektvorstellung und Programmausblick	9
II. Anforderungen der Kapitel I und II der neuen EU-Industrieemissionsrichtlinie und Überlegungen zu deren Umsetzung (<i>Waskow</i>)	12
III. Transformation der Industrieemissionsrichtlinie in nationales Recht aus Sicht eines Bundeslandes am Beispiel NRW (<i>Friedrich</i>)	19
1. Ziele und Inhalte der Industrieemissionsrichtlinie	19
2. Allgemeine Umsetzungsanforderungen aus Sicht des Vollzugs	19
3. Ausgewählte Umsetzungsanforderungen aus Sicht des Vollzugs	20
4. Fazit	23
IV. Potenzielle Folgen der Revision des Immissionsschutzrechts aus Sicht eines Kraftwerksbetreibers (<i>Konrad</i>)	24
1. Einführung	24
2. BVT-Schlussfolgerungen und Umsetzung	24
3. Neue Emissionsgrenzwerte	25
4. Der neue Bericht über den Ausgangszustand	28
5. Die neuen Umweltinspektionen	29
6. Übergangsregelungen	30
7. Festlegung und Anwendung einheitlicher Begriffsdefinitionen	30
8. Fazit	31

V.	Industrieemissionsrichtlinie und deutsches Anlagenzulassungsrecht – Folgen für die mittelständische Wirtschaft: ein Projektzwischenbericht (<i>Meyer</i>)	32
1.	Forschungsprojekt: Revision der IVU-Richtlinie – Folgen für das deutsche Anlagenzulassungsrecht und die mittelständische Wirtschaft	32
2.	BVT-Merkblätter und der sog. Sevilla-Prozess	33
3.	Integrierter Schutzansatz.	38
4.	Berichts- und Überwachungspflichten	39
5.	Fazit	42
VI.	Integrierter Schutzansatz der Industrieemissionsrichtlinie und zukünftige Ausgestaltung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung (<i>Peine</i>)	44
VII.	Umsetzung der novellierten IVU-Richtlinie (Industrieemissionsrichtlinie) – bisherige und zukünftige Umsetzung der BVT-Merkblätter in Deutschland (<i>Cohors-Fresenborg</i>)	44
VIII.	Anlagenüberwachung nach der Industrieemissionsrichtlinie aus Sicht einer Vollzugsbehörde (<i>Büther</i>).	45
1.	Zurzeit geltendes EU-„Inspektionsrecht“	45
2.	Umweltinspektionen nach der Industrieemissionsrichtlinie.	47
3.	Umweltüberwachungskonzept der Bezirksregierung Köln.	52
IX.	Erweiterte Berichts- und Überwachungspflichten nach der Industrieemissionsrichtlinie aus Sicht eines Betreibers einer CP-Anlage (<i>Pfaff</i>).	55
1.	CP-Anlagen in der Entsorgungswirtschaft	55
2.	Berichtspflichten eines CP-Anlagenbetreibers im Überblick	56
a.	Berichtspflichten aus abfallrechtlichen Genehmigungsaufgaben	56
b.	Berichtspflichten aus wasserrechtlicher Genehmigung	57
c.	Berichtspflichten aus Immissionsschutz	57
d.	Berichtspflichten aus Störfall-Verordnung/Seveso-II-RL	57
e.	Berichtspflichten aus Verkehrsrecht.	58
f.	Berichtspflichten aus Umweltstatistik	58
g.	Berichtspflichten aus zollrechtlichen Auflagen	58
h.	Berichtspflichten aus Katastrophenschutz	58
i.	Berichtspflichten aus Brandschutzaufgaben	58
j.	Berichtspflichten aus der Beschäftigung von Mitarbeitern	59
3.	Berichtspflichten nach der neuen Industrieemissionsrichtlinie.	59
4.	Fazit	59
X.	Referenten	61
B.	Fachkonferenz „Revision des Immissionsschutzrechts durch die Industrieemissionsrichtlinie“, 20.9.2012, Köln.	63
I.	Vorträge und Referenten	63
II.	Tagungsbericht (<i>Piroch</i>).	64

1. Einführung	64
2. Die Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie im Überblick	64
3. Die neuen BVT-Merkblätter	69
4. Die neuen Berichtspflichten	73
5. Die neuen Anforderungen an die Anlagenüberwachung	76
6. Abschließende Diskussion	80
7. Fazit	81
Kapitel 2	
Die Richtlinie über Industrieemissionen – Hintergrund, Entstehung und wesentliche Inhalte (<i>Eftekharzadeh</i>)	85
A. Die Richtlinie über Industrieemissionen im europäischen Rechtssetzungsverfahren	86
I. Die wesentlichen sektorenübergreifenden Vorgängerrichtlinien im Überblick	86
1. Die sog. Industrieanlagenrichtlinie	86
2. Die IVU-Richtlinie	88
a. Der integrierte Umweltschutz der IVU-Richtlinie	88
b. Die IVU-Richtlinie als Herausforderung	90
II. Die Gründe für den Erlass der Richtlinie über Industrieemissionen	91
1. Die Evaluierungsergebnisse der IVU-Umsetzung	91
2. Der Umstand des hohen Verwaltungsaufwands durch Inkohärenz	93
3. Die neuen Politiken und Strategien in der EU	94
4. Die avisierten Verbesserungen der Richtlinie über Industrieemissionen	94
III. Das Rechtssetzungsverfahren der Richtlinie über Industrieemissionen	96
1. Stellungnahmen der Ausschüsse	96
2. Ratssitzung vom 2.3.2009	97
3. Die 1. Lesung im Europäischen Parlament	97
4. Die politische Einigung im Rat	97
5. Die Annahme in 2. Lesung des Europäischen Parlaments	98
B. Die wesentlichen Neuerungen der Richtlinie über Industrieemissionen im Überblick	99
I. Zusammenführung emissionsrelevanter Richtlinien	99
II. Die Formalisierung des Sevilla-Prozesses	100
III. Die neuen BVT-Schlussfolgerungen und deren Verbindlichkeit	101
IV. Die neuen Überwachungsaufgaben der Behörden	103
V. Die neuen Berichtspflichten der Betreiber	103
VI. Der Ausgangszustandsbericht	104
VII. Die Anlagenstilllegung	104
VIII. Die Verschärfung von Emissionsgrenzwerten (Großfeuerungsanlagen)	105
IX. Die elektronische Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten	105

C. Die Richtlinie über Industrieemissionen als Beispiel
der fortschreitenden Europäisierung des Umweltrechts. 106

Kapitel 3

Der integrierte Schutzansatz in den IVU-Richtlinien und seine Umsetzungen

im deutschen Immissionsschutzrecht (*Peine*) 109

Einleitung 110

A. Integrierter Schutzansatz als wesentliches Element
des integrierten Umweltschutzes 111

I. Integrierter Schutzansatz – Vorstellung 111

II. Medienspezifischer Schutzansatz – Probleme 115

III. Integrierter Schutzansatz – Bedeutung in der Politik 117

1. OECD. 117

2. Deutschland 118

3. England und Wales 119

IV. Integrierter Schutzansatz – Feststellungen und Fragen 120

B. Die Richtlinie 96/61/EG 122

I. Vorstellung 123

1. Zweck 123

2. Einführende Hinweise. 124

3. Materiell-rechtliche Anforderungen 126

a. Prinzipien und Grundpflichten des Betreibers. 127

b. Beste verfügbare Technik 129

aa. Definition 129

bb. Informationsaustausch der Mitgliedstaaten 131

cc. Inhalt eines „BREF“ 132

c. Reduzierter materiell-rechtlicher Anspruch. 133

4. Formell-rechtliche Anforderungen. 134

a. Anlagengenehmigung. 135

b. Zugang zu Informationen und Öffentlichkeitsbeteiligung 135

c. Entscheidung 136

d. Überwachung der Anlage und Überprüfung der Genehmigung 138

5. Verhältnis der IVU-Richtlinie zur UVP-Richtlinie 138

6. Ausblick 139

7. Bewertung 140

II.	Umsetzung in das deutsche Immissionsschutzrecht.	142
1.	Normsetzungsbedarf.	142
2.	„Integrierte Vorhabengenehmigung“ der Entwürfe eines Umweltgesetzbuchs als Vorbild	142
a.	Vorschlag der „Professorenkommission“.	143
b.	Entwurf der Sachverständigenkommission	144
c.	Ergebnis	145
3.	Umsetzung.	145
C.	Die Richtlinie 2008/1/EG	147
D.	Die Richtlinie 2010/75/EU	150
I.	Vorstellung	151
1.	Zweck	151
2.	Inhalt	151
II.	Genehmigung.	153
1.	Genehmigungsantrag	153
a.	Europarechtliche Anforderungen	153
b.	Deutsches Recht.	154
aa.	Erfüllung der Anforderungen durch die 9. BImSchV.	154
bb.	Ausnahme von der Erfüllung: Zustandsbericht betreffend den Boden und das Grundwasser	155
c.	Ergebnis	157
2.	Genehmigungserteilung	157
a.	Europarechtliche Anforderungen	157
aa.	„Allgemeine“ Betreiberpflichten	157
bb.	„Besondere“ Betreiberpflichten	158
b.	Deutsches Recht – Feststellung des durch die „konkreten“ Betreiberpflichten ausgelösten Umsetzungsbedarfs.	160
aa.	Europarechtliche Forderung Nr. 1	160
bb.	Europarechtliche Forderung Nr. 2	162
cc.	Europarechtliche Forderung Nr. 3	164
dd.	Europarechtliche Forderung Nr. 4	165
ee.	Europarechtliche Forderung Nr. 5	165
ff.	Europarechtliche Forderung Nr. 6	166
gg.	Europarechtliche Forderungen Nr. 7 und 8	172
c.	Ergebnis	172
III.	Gesamtergebnis	173

E. Schlussbetrachtung 174

Anhang zu Kapitel 3

Weiterführende Literatur zum Thema „Integrierte Vermeidung
der Umweltverschmutzung“ 176

Kapitel 4

Die neuen BVT-Merkblätter und der sog. Sevilla-Prozess (*Meyer/Piroch/Pfaff*) 181

A. BVT-Merkblätter und Sevilla-Prozess nach der IVU-RL (*Meyer/Piroch*) 182

I. Bedeutung der BVT nach der IVU-RL 182

II. Ablauf des Sevilla-Prozesses 185

III. Inhalte der BVT-Merkblätter 191

IV. Bisherige Bedeutung der BVT und BVT-Merkblätter
im nationalen Recht 193

B. Änderungen durch die Industrieemissionsrichtlinie und deren Folgen 195

I. Die Neuregelungen zu den BVT-Merkblättern (*Meyer/Piroch*) 195

1. Formalisierung des Sevilla-Prozesses und europarechtliche Aufwertung
der BVT-Merkblätter 195

2. Vorgaben der BVT-Schlussfolgerungen 199

II. Festsetzung von Emissionsgrenzwerten neben dem BVT-Maßstab
auch nach anderen europäischen Rechtsakten? (*Meyer/Piroch*) 202

III. Die nationale Umsetzungskonzeption zu den BVT-Merkblättern (*Piroch*) 205

1. Aufwertung der BVT-Merkblätter durch die BVT-Schlussfolgerungen 206

a. Begriffsbestimmungen 207

b. Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen im untergesetzlichen
Regelwerk 209

c. Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen durch die Behörden 212

d. Ausnahmen von den Emissionsbandbreiten i.S.d.
BVT-Schlussfolgerungen 214

2. Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen auf Bestandsanlagen 218

a. Untergesetzliches Regelwerk 219

b. Anordnungsbefugnisse der Behörden 221

c. Ausnahmen von der Vier-Jahres-Frist 224

IV. Zusammenfassende Bewertung (*Piroch*) 227

1. Stärkung der BVT-Merkblätter und der Sevilla-Prozess 227

2. Die Umsetzungskonzeption zu den BVT-Merkblättern 230

C. Praxiserfahrungen, BVT-Merkblätter und der sog. Sevilla-Prozess, Auswirkungen der Industrieemissionsrichtlinie aus Sicht der Jakob Becker GmbH & Co. KG in Mehlingen (<i>Pfaff</i>)	234
I. Vorstellung der Jakob Becker GmbH & Co. KG	234
II. Interesse der Jakob Becker GmbH & Co. KG an der Erarbeitung und Ausgestaltung der BVT-Merkblätter	234
1. BVT-Merkblätter und BVT-Schlussfolgerungen	235
2. Was ist der wesentliche technisch-sachliche Kern der BVT-Merkblätter bzw. BVT-Schlussfolgerungen?	236
3. BVT-Merkblatt Abfallbehandlung, Chemisch-Physikalische Behandlung	237
4. BVT-Merkblatt Abfallbehandlung, Vermengen und Mischen	239
5. Fazit und Ausblick	243
III. BVT-Merkblätter und Sevilla-Prozess – aus Sicht eines mittelständischen Unternehmens.	243
1. Ausgangslage	243
2. Schlussfolgerungen	246

Kapitel 5

Begrenzung von Schadstoffen nach der Industrieemissionsrichtlinie

am Beispiel der Verbrennung und Mitverbrennung von Abfall –

Fachlich-technische Analyse (*Knoch*). 247

A. Vorbemerkung 248

B. Hauptteil 249

 I. Umweltmedium Boden und Grundwasser 249

 II. Umweltmedium Wasser (Abwasser) 249

 1. Emissionswerte der Industrieemissionsrichtlinie und Betriebswerte aus BVT-Merkblättern 250

 2. Situation des Anlagenbetriebs in Deutschland – Bewertung 252

 III. Umweltmedium Luft. 254

 1. Verbrennung von Abfall 254

 a. Vergleich der Emissionswerte 255

 b. Fazit 256

 2. Mitverbrennung von Abfall 256

 a. Mitverbrennung von Abfall – Feuerungsanlage mit Steinkohlefeuerung, Leistungsbereich >100 bis 300 MW 260

 aa. Bestimmung der zulässigen Emissionswerte 260

 bb. Auswertung und Fazit 262

b. Mitverbrennung von Abfall – Zementindustrie	264
aa. Bestimmung der zulässigen Emissionswerte	264
bb. Vergleich der Regel-Werte und Fazit	265
IV. Zusammenfassung	270
C. Schlussfolgerungen.	272
Anhang zu Kapitel 5 – Tabellen	274
Kapitel 6	
Neue Berichts- und Überwachungsregelungen (<i>Meyer/Piroch/Pfaff/Knopp</i>).	285
A. Systematik der Berichts- und Überwachungsregelungen (<i>Meyer</i>)	286
B. Überblick zu den derzeitigen Berichts- und Überwachungsregelungen im Immissionsschutzrecht (<i>Meyer</i>)	291
I. Die Berichtspflichten des Anlagenbetreibers	291
1. Berichtspflichten nach dem BImSchG.	291
a. Errichtung und Betrieb von Anlagen, genehmigungsbedürftige Anlagen	291
b. Ermittlung von Emissionen und Immissionen, sicherheitstechnische Prüfungen.	292
c. Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte	293
d. Übergangsvorschriften für Bestandsanlagen	295
2. Berichtspflichten in den Rechtsverordnungen zum BImSchG	296
a. Berichtspflichten der 2. BImSchV	296
b. Berichtspflichten der 9. BImSchV	296
c. Berichtspflichten in der Störfall-Verordnung	297
d. Berichtspflichten der 13. und 17. BImSchV	299
e. Berichtspflichten in der 31. BImSchV	300
3. Berichtspflichten nach der Deponieverordnung	301
4. Erleichterungen nach der EMAS-Privilegierungs-Verordnung.	302
II. Die Überwachung von Industrieanlagen nach dem Immissionsschutzrecht.	303
1. Anlagenüberwachung nach dem BImSchG.	303
a. Betreibereigene Überwachung/betriebliche Eigenüberwachung	304
b. Behördliche Überwachung.	305
2. Anlagenüberwachung in den Rechtsverordnungen zum BImSchG	308
a. Anlagenüberwachung der 5. BImSchV	308
b. Anlagenüberwachung der 9. BImSchV	308
c. Anlagenüberwachung in der Störfall-Verordnung	309
d. Weitere Regelungen zur Anlagenüberwachung.	309