

Stellungnahme



Verbändeanhörung zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Industrieemissionen in deutsches Recht – Mantelgesetz

Die EU-Richtlinie über Industrieemissionen (IED) ist grundlegend neu gefasst worden und muss bis zum 1. Juli 2026 in deutsches Recht umgesetzt werden. Das Bundesumweltministerium (BMUV) hat am 28. November 2024 den Referentenentwurf für ein Artikelgesetz und den Referentenentwurf für eine Mantelverordnung zur IED-Umsetzung vorgelegt. Die folgende Stellungnahme des VDZ bezieht sich auf das Mantelgesetz mit seinen umfassenden Vorschlägen zur Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG):

Grundsätzliche Kritik an der IED

Bereits bei der Vorlage der neuen IED waren nicht nur die Mitgliedsunternehmen des VDZ erschrocken über das Übermaß an zusätzlichen Pflichten und Konzepten, die nun Eingang in das Immissionsschutzrecht finden sollen. Es ist schlichtweg nicht vorstellbar, wie auf diesem Wege Genehmigungsverfahren beschleunigt und eine ganze Industrietransformation gelingen sollen. Die Zunahme an Berichtspflichten und die vielen neuen Begrifflichkeiten, die schon sprachlich kaum auseinander zu halten sind, können weder für die Unternehmen, die Gutachterinnen und Gutachter noch die Genehmigungsbehörden eine Option sein. Von daher ist die „Blindleistung“, die der Industrie und auch den Behörden abverlangt wird, enorm.

Die Zementindustrie ist von dem Prozess, wie die Richtlinie entstanden ist, tief enttäuscht. Die Frage, was der Mehrwert denn sei, wurde seiner Zeit konsequent nicht beantwortet. Letztlich ist die IED vom Grundsatz her ein gutes Beispiel für eine überbordende Bürokratie, die allen Beteiligten enorm viel abverlangt, schwer zu verstehen ist und einen nur marginalen Mehrwert hat. Die EU-Kommission und das EU-Parlament haben die Chance für eine pragmatische Gesetzgebung vertan. Umso mehr kommt es darauf an, bei der Umsetzung auf der nationalen Ebene darüber hinausgehende, zusätzliche Anforderungen und Belastungen auszuschließen.

Zweckbestimmung und Betreiberpflichten nur auf IED-Anlagen erweitern

Der Zweck des BImSchG in § 1 sollte nicht für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen, sondern nur für IED-Anlagen erweitert werden, um nicht über eine 1:1-Umsetzung der IED hinauszugehen. Gleiches gilt für die in § 5 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 5 BImSchG-E neu eingefügten Betreiberpflichten. Die IED erfasst nur ganz bestimmte emissionsintensive und umweltrelevante Anlagen mit genau definierten Kapazitäten. Nur für diese Anlagentypen werden die sehr anspruchsvollen Anforderungen hinsichtlich ihrer Umweltleistung als verhältnismäßig angesehen. Wenn Deutschland diese Anforderungen auch an Nicht-IED Anlagen stellt, würde der

Harmonisierungsansatz der Richtlinie in Frage gestellt, die deutsche Industrie gegenüber den europäischen Wettbewerbern erhebliche Nachteile haben und ein nicht erforderliches „gold plating“ von europäischen Vorgaben erfolgen. Wir schlagen daher vor, in § 5 einen neuen Abs. 1a einzufügen, der die neuen Grundpflichten nur für die IED-Anlagen regelt und auch die Grundregelungen zum Umweltmanagementsystem enthält.

Keine Umweltvergleichswerte und Umweltleistungsrichtwerte im Umweltmanagement

In den Definitionen von Umweltvergleichswerten und Umweltleistungsrichtwerten sollte kein Verweis auf das Umweltmanagementsystem erfolgen (vgl. § 3 Abs. 6h und 6i BImSchG-E). Zum einen sollte in einer nur eine Definition der entsprechenden Begriffe erfolgen und nicht zusätzlich geregelt werden, was Inhalt eines Umweltmanagementsystems (als Gegenstand einer neuen Betreiberpflicht) ist. Zum anderen sprechen wir uns grundsätzlich dagegen aus, dass Umweltvergleichswerte und Umweltleistungsrichtwerte in das Umweltmanagementsystem aufgenommen werden. Die für die Betreiber so entscheidende Rechtssicherheit entsteht nur, wenn die Behörden Umweltleistungswerte in der Genehmigung festlegen und nicht bei einer Regelung im Umweltmanagementsystem. Zudem sollten grundsätzlich die exakt gleichen Begriffe wie in der IED verwendet werden: Emissionsgrenzwerte, Umweltleistungsgrenzwerte, Grenzwerte für die Umweltleistung in Bezug auf Wasser, Richtwerte für die Umweltleistung von Abfällen und anderen Ressourcen als Wasser. In den Regelungen sollte auch klar dargestellt sein, welche Werte als harte verbindliche Werte eingeführt werden und welche Werte indikativ sein sollen.

Alle Ausnahmetatbestände in deutsches Recht umsetzen

Die Ausnahmetatbestände der IED- Richtlinie sollten vollständig in deutsches Recht umgesetzt werden. Bisher fehlen im Ausnahmekatalog die Aufnahme des geografischen Standorts und der lokalen Umweltbedingungen sowie die Ausnahme zum Krisenfall. Das aufwändige und komplexe Ausnahmeverfahren des Art. 15 Abs. 5 IED sollte, wie von der IED vorgesehen, nur für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten außerhalb der europäisch festgelegten Bandbreiten gelten.

Keine Nachteile bei verzögerter BVT-Umsetzung

Verzögerungen bei der Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in deutsches Recht, die sich in der Vergangenheit bei vielen BVT-Umsetzungen gezeigt haben, dürfen grundsätzlich nicht zu Lasten der Betreiber gehen. Insofern spricht sich der VDZ dafür aus, dass eine weitere mindestens dreijährige Übergangsfrist vorgesehen wird, bis die Betreiber die BVT-Vorgaben einhalten müssen, falls eine Umsetzung in deutsches Recht innerhalb eines Jahres nicht gelingt.

Tiefgreifende industrielle Transformation umfassend umsetzen

Möglichst viele Anlagen sollten die Regelung zur „Deep Industrial Transformation“ nutzen können. So muss sichergestellt werden, dass für den Fall einer Anlagenersetzung (z. B. § 7 Abs. 1b Nr. 2) die neue Anlage räumlich an einem anderen Standort errichtet werden kann. Ausschlaggebend sollte lediglich sein, dass der Ersatz innerhalb desselben Unternehmens bzw. innerhalb von verbundenen Unternehmen wie z.B. Projektgesellschaften erfolgt. Eine europarechtliche Beschränkung auf den Standort der bestehenden Anlage ist nicht ersichtlich.

Ferner sollte das Ermessen der Behörde in § 7 Abs. 1b Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG-E (aus Art. 27e IED), die Umsetzungsfrist der BVT auf 8 Jahre zu verlängern bzw. die Ersetzung der Anlage innerhalb des 8-Jahres-Zeitraums abzuschließen, als verbindlicher Regelfall („Soll“-Regelung) ausgestaltet werden. Es sollte nicht im freien Ermessen der Behörde liegen, die industriellen Transformationsprojekte der Betreiber zu bewerten und über Umsetzungs-/Umbauzeiten zu entscheiden. Dies ist ein wichtiges Signal an die Zementhersteller und gibt Rechtssicherheit für den Umbau oder die Stilllegung von Anlagen im Rahmen von Transformationsprojekten. Gleiches gilt für die Anwendung von Zukunftstechniken, wie z.B. der Abscheidung von CO₂-Emissionen. Auch hier sollte die Behörde im Regelfall von Ausnahmeregelungen

Gebrauch machen, wenn es um die Festlegung der Emissionsgrenzwerte und den Umsetzungsfristen geht.

Fakultative Erörterungstermine und Stichtagsregelungen ermöglichen

Jedlicher durch die IED bedingte zusätzliche bürokratische Aufwand für die Genehmigungsbehörden und die Anlagenbetreiber sollte durch Entlastungsmaßnahmen an anderer Stelle zumindest ausgeglichen werden. Bund und Länder sollten daher dringend auch Vorschläge zur weiteren Entbürokratisierung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren umsetzen. So sollten in § 10 Abs. 6 BImSchG der Erörterungstermin ausschließlich fakultativ ausgestaltet werden. Eine europarechtliche Verpflichtung zur Durchführung eines Erörterungstermins besteht nicht. Daher ist der deutsche Gesetzgeber frei darin, Inhalt und Reichweite von Erörterungsterminen zu regeln. Ein Erörterungstermin sollte bei allen Verfahren zukünftig nur auf Wunsch des Vorhabenträgers (bzw. Antragstellers) durchgeführt werden.

In § 10 Absatz 6a BImSchG sollte zwecks Verfahrensbeschleunigung eine Stichtagsregelung eingefügt werden. Antragsunterlagen müssen bisher bis zum Zeitpunkt der Genehmigung, also der Erteilung des Bescheides, aktuell gehalten werden. Ändern sich im Zuge des Verfahrens die gesetzlichen Vorgaben, muss nachgebessert werden. Eine Stichtagsregelung könnte auf den Zeitpunkt der Erklärung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen gelegt werden und damit das zeitaufwendige Nachreichen von Unterlagen aufgrund von Rechtsänderungen verhindern.

Kein Regelfall, Nebenbestimmungen von Genehmigungen zu konsolidieren

Es darf nicht zum Regelfall erklärt werden, dass bei der Internet-Veröffentlichung von Genehmigungsbescheiden die Nebenbestimmungen zur Genehmigung in einer konsolidierten Fassung beizufügen sind. Der entsprechende Vorschlag im Gesetzentwurf (§ 10 Abs. 8a Satz 1 neue Nummer 2 BImSchG-E) ist aus Sicht des VDZ nicht praxistauglich, europarechtlich nicht erforderlich und führt zu erheblichem bürokratischem Aufwand bei den Genehmigungsbehörden und den Betreibern. Genehmigungen von IED-Anlagen können weit in die Vergangenheit zurückreichen (oftmals mehrere Jahrzehnte) und hunderte von (noch gültigen) Nebenbestimmungen enthalten. Deutlich wird – das zeigen auch Vergleiche mit anderen Sprachfassungen der IED –, dass die IED keine Behördenpflicht zur Konsolidierung von Auflagen regelt, sondern eine Pflicht, Auflagen zu veröffentlichen, wenn sie von der Behörde in dem betreffenden Genehmigungsverfahren tatsächlich konsolidiert wurden. Denn nur dann sind sie auch für die Information der Öffentlichkeit relevant. In diesem Sinne sollte die Regelung des Art. 24 Abs. 2 lit. a IED daher ins deutsche Recht umgesetzt werden.

Verschuldensabhängige Haftung verdeutlichen und Bußgeldbestimmungen anpassen

Der neue Schadensersatzanspruch in § 14a BImSchG-E für Verstöße gegen bestimmte Betreiberpflichten des § 5 sollte er nur bei schuldhaften Verstößen Anwendung finden. Dabei sollte man sich an der Regelung des § 823 Abs. 2 Satz 2 BGB orientieren. Auch die IED sieht ein Verschulden als Voraussetzung eines Schadensersatzanspruchs vor. In Art 79a Abs. 1 IED heißt es: „...die betroffenen Personen das Recht haben, gegenüber den für den Verstoß verantwortlichen natürlichen und juristischen Personen...“.

Weiterhin sollte der Bußgeldrahmen angepasst werden. § 62 Abs. 5 (neu) BImSchG-E bestimmt, dass für bestimmte Bußgeldtatbestände in Verfahren, in denen juristische Personen oder Personenvereinigungen mit einem Bußgeld belangt werden sollen, über die Höchstgrenze der Geldbuße von 50.000 € hinaus (heutiger § 62 Abs. 4 1. Alt.) eine Geldbuße von bis zu 3% des Gesamtumsatzes des Betreibers in der EU verhängt werden kann. Dies sollte wieder gestrichen werden, da die Verschärfung europarechtlich nicht erforderlich und zu unbestimmt ist.

Aktive Veröffentlichung von Ergebnissen der Emissionsüberwachung unbürokratisch gestalten

Die Regelung in § 31 BImSchG sollte auf das europarechtlich geforderte Mindestmaß begrenzt werden. Für die Information der breiten Öffentlichkeit über das Internet reicht es aus, wenn das Ergebnis der Überwachung, in einer aggregierten Form, nicht aber alle technischen Rahmenbedingungen der einzelnen Messungen (also z.B. keine Messberichte) veröffentlicht werden. Sollten Interessierte Dritte auch Zugang zu den technischen Rahmenbedingungen begehren, können sie diesen nach den Regeln des UIG erhalten. Eine entsprechende Klarstellung der Regelung ist wichtig, weil die Regelung ansonsten erhebliche Zweifelsfragen aufwirft, da nicht klar ist, welche Daten in welchem Umfang eigentlich im Internet veröffentlicht werden sollen und wie diese geschützt werden. Zudem sollte der neu gefasste § 31 Abs. 5 Satz 4 BImSchG um § 9 UIG erweitert werden. Die Veröffentlichung von Ergebnissen der Emissionsüberwachung im Internet muss auch eingeschränkt werden dürfen, wenn Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind.

Berlin, 17.01.2025