

Europäische Konferenz: "Der Sevilla Prozess:  
Motor für Umweltschutz in der Industrie"  
Stuttgart, 6 und 7 April 2000

# **Deutsches Vorgehen bei der Nutzung der BVT-Merkblätter auf nationaler Ebene**

**Michael Lange**

*Umweltbundesamt, Deutschland*

vorgetragen von:

**Jürgen Landgrebe**

*Umweltbundesamt, Deutschland*

## 1 Einleitung

Der Sevilla-Prozess der Erarbeitung von BVT-Merkblättern (BREFs) zum Informationsaustausch nach Artikel 16(2) der IVU-Richtlinie ist - nach gewissen Anlaufschwierigkeiten- in vollem Gange. Es hat verschiedene Hochs und Tiefs bei der Zusammenstellung der Besten Verfügbaren Techniken (BVT) in den verschiedenen Industrie-sektoren gegeben. Von deutscher Seite ist anzumerken, dass nach wie vor zum Beispiel eine Vereinheitlichung der Mess- und Beurteilungsverfahren besonders wichtig und dringend ist; der zügigen Bearbeitung des Querschnitt-Merkblattes "Monitoring" wird daher eine große Bedeutung beigemessen.

Insgesamt sind die ersten abgeschlossenen BREFs "Eisen- und Stahl-Industrie" und "Zement- und Kalk-Industrie" sowie die vor dem Abschluss befindlichen BREFs "Papier- und Zellstoff-Industrie" und "Nichteisen-Metallindustrie" angesichts der zu lösenden Probleme als qualifizierte Dokumente und als eine gute und transparente Basis für die aus den BVT abgeleiteten Emissions- und Verbrauchswerte zu bewerten. Die Ergebnisse der BREFs sollen in Deutschland vorrangig für die Fortentwicklung und Festlegung von nationalen Anforderungen zur Luftreinhaltung, zum Gewässerschutz, zur Abfallvermeidung und -verwertung sowie zur sparsamen und effizienten Rohstoff- und Energienutzung verwendet werden. Im Vordergrund stehen dabei nationale Emissionsstandards für luftverunreinigende Stoffe sowie für Abwassereinleitungen in Gewässer.

## 2 Geltende Regelungen

Bereits bisher wurden und werden besonders umweltrelevante industrielle Anlagen in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt. Vor allem im Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) werden emissionsbegrenzende Anforderungen zur Luftreinhaltung, zum Lärmschutz sowie Anforderungen zur Abfallvermeidung und -verwertung und zum Teil zur Wärmenutzung festgelegt. Die Anforderungen basieren auf dem Stand der Technik der Emissionsminderung. Bestehende Anlagen müssen nach einer Übergangszeit dem Stand der Technik entsprechen - oder sie sind stillzulegen.

Anforderungen an die Einleitung von Abwasser in Gewässer basieren ebenfalls auf dem Stand der Technik; bundesweit werden Mindestanforderungen nach dem Stand der Technik gemäß § 7a Wasserhaushaltsgesetz (WHG) erarbeitet, die anschließend von den zuständigen Genehmigungsbehörden der Länder bei der Erstellung der wasserrechtlichen Bescheide (Erlaubnisse) umgesetzt werden. Dabei können unter Beachtung der Gewässerqualität auch strengere Anforderungen gestellt werden.

Nationale Emissionsstandards für luftverunreinigende Stoffe sind für bestimmte Anlagenarten in Rechtsverordnungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und für

die Mehrzahl der genehmigungsbedürftigen Anlagen in der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) festgelegt. Bei der Ableitung und Festlegung der Emissions(grenz)werte in der TALuft wurden medienübergreifende Aspekte von vornherein berücksichtigt, um insbesondere Problemverlagerungen aus dem Luftbereich in andere Umweltmedien zu vermeiden oder so weit wie möglich gering zu halten. Ökonomische Aspekte wurden stets berücksichtigt, indem die Verhältnismäßigkeit der Kosten der geforderten Maßnahmen geprüft wurde.

Ein entsprechendes Vorgehen trifft auch für die Festlegung der Emissionsstandards in den Abwasserverordnungen zum Wasserhaushaltsgesetz und für die darauf gestützten Erlaubnisse der Wasserbehörden zu.

### **3 Geplantes Umweltgesetzbuch**

Die gesetzlichen Regelungen und das untergesetzliche Regelwerk zur Anlagengenehmigung sind in Deutschland entsprechend den gemeinschaftsweiten Vorgaben, insbesondere der IVU-Richtlinie, fortzuentwickeln. Die Bundesregierung plant eine konzeptionelle Neugestaltung des gesamten Umweltrechts mittels eines neuen Umweltgesetzbuchs. In dem Umweltgesetzbuch sollen die zentralen Umweltvorschriften des Bundes für die Anlagengenehmigung auf der Basis eines integrierten Konzepts zusammengeführt und harmonisiert werden. Ursprünglich sollte die Umsetzung der IVU-Richtlinie und weiterer Richtlinien zum Anlaß genommen werden, in die Schaffung des Umweltgesetzbuches einzusteigen. Aufgrund eingeschränkter Gesetzgebungskompetenzen des Bundes - auf dem Gebiet des Wasserrechts kann der Bund nur Rahmenvorschriften erlassen - konnte dies jedoch nicht kurzfristig realisiert werden. Die Umsetzung soll nunmehr im Rahmen der Fachgesetze erfolgen.

### **4 Novellierung geltender Rechtsvorschriften und ergänzende Regelungen**

Bei der Umsetzung in den Fachgesetzen - im wesentlichen zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie und der IVU-Richtlinie - sind Änderungen mehrerer Gesetze vorgesehen. Zur Umsetzung der IVU-Richtlinie sollen insbesondere das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) angepasst werden. Damit wird die vollständige Koordinierung des Genehmigungsverfahrens für die von der IVU-Richtlinie erfassten Anlagen sichergestellt. Emissionsgrenzwerte für die Luft und das Wasser werden unter Berücksichtigung medienübergreifender Aspekte festgelegt; diese Emissionsgrenzwerte stützen sich auf die Anwendung des Standes der Technik (entspricht weitgehend den Besten Verfügbaren Techniken) und sollen ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sicherstellen.

Die Kernelemente der Novellierung werden Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und wichtiger Verordnungen zur Durchführung des BImSchG betreffen: das Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG mit Öffentlichkeitsbeteiligung ist zu erweitern, um den integrierten Ansatz der IVU-Richtlinie im Genehmigungsverfahren zu verankern; bezogen auf das **BImSchG** kann dies erreicht werden durch:

- eine Veränderung der Zweckbestimmung: Für genehmigungsbedürftige Anlagen dient das Gesetz der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen;
- die Anpassung des Begriffes des Standes der Technik: Die Begriffsbestimmung ist zu erweitern, es werden explizit medienübergreifende Aspekte einbezogen, indem Maßnahmen zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden zu treffen sind; auch die Kriterien nach Anhang IV der IVU-Richtlinie sind bei der Bestimmung des Standes der Technik zu berücksichtigen. Die Definition des Standes der Technik wird gleichlautend in das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das WHG und das KrW-/AbfG aufgenommen;
- die Betreiberpflicht zur effizienten Rohstoff- und Energienutzung: Die bisher geltende Wärmenutzungspflicht wird erweitert: Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass Rohstoffe und Energie sparsam verwendet werden;
- die vollständige Koordinierung des Verfahrens: Die Genehmigungsbehörde (nach dem BImSchG) hat für eine vollständige Koordinierung des Zulassungsverfahrens und der Auflagen zu sorgen. Wasserrechtliche Erlaubnisse oder Bewilligungen werden - im Rahmen der Koordinierung durch die BImSchG-Behörden - von den zuständigen Landesbehörden erlassen.

Weitere Änderungen betreffen insbesondere die 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung und die 9. Bundes-Immissionsschutzverordnung, zwei Verordnungen zur Durchführung des BImSchG:

- Änderung der 4. BImSchV (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen):  
Der Katalog der genehmigungsbedürftigen Anlagen wird unter Beachtung des Anhangs I der IVU-Richtlinie - aber auch der Vorgaben zur UVP-Änderungsrichtlinie - erweitert.
- Änderung der 9. BImSchV (Verordnung über das Genehmigungsverfahren):  
Die Betreiberpflichten werden z.B. hinsichtlich der Angaben über vorgesehene Maßnahmen zur sparsamen und effizienten Energieverwendung erweitert und präzisiert.

## **5 Novellierung des untergesetzlichen Regelwerks und Nutzung der BVT-Merkblätter**

Ergänzend zu den vorgesehenen Änderungen von mehreren Gesetzen und Verordnungen sollen wichtige Novellierungen im weiteren untergesetzlichen Regelwerk vorgenommen werden. Bei folgenden Novellierungen werden Informationen der BVT-Merkblätter bei der Festlegung nationaler Emissionsstandards unmittelbar berücksichtigt.

Entsprechend dem bisherigen bewährten Vorgehen in Deutschland, nationale Emissionsstandards für luftverunreinigende Stoffe und für Abwassereinleitungen festzulegen, werden in untergesetzlichen Vorschriften generelle und einheitliche Emissionsgrenzwerte für genehmigungsbedürftige Anlagen und Abwassereinleitungen festgelegt. Damit wird dem Vorsorgegrundsatz, die Emissionen entsprechend dem Stand der Technik zu mindern und zu begrenzen, Geltung verschafft und gleichzeitig eine bundeseinheitliche und gleichmäßige Durchführung der Genehmigungsverfahren sichergestellt. Bei der Ableitung und Festlegung der Emissionsgrenzwerte werden medienübergreifende Aspekte sowie Kostengesichtspunkte von vornherein berücksichtigt.

Auf lokaler Ebene können die BREFs als zusätzliche Erkenntnisquelle für die Festlegung von Genehmigungsanforderungen herangezogen werden, wobei die nationalen Emissionsstandards nicht abgeschwächt werden dürfen.

### **Beispiel: Novellierung der TALuft**

Die Technische Anleitung zur Einhaltung der Luft (kurz: TA Luft) ist eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift, die u.a. Vorsorgeanforderungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen enthält und die im Genehmigungsverfahren bei Neuanlagen und bei wesentlichen Änderungen sowie bei der Sanierung bestehender Anlagen anzuwenden ist. Die TALuft wird zurzeit umfassend novelliert; darin werden auch für eine sehr große Anzahl von genehmigungsbedürftigen Anlagen die Emissions(grenz)werte fortentwickelt werden. Die neuen Emissionswerte werden entsprechend dem Stand der Technik abgeleitet und festgelegt werden - ohne dass eine bestimmte Technik vorgeschrieben wird.

Soweit bei Erlass der Novelle der TALuft BREFs für bestimmte Industriesektoren vorliegen, werden die darin enthaltenen Informationen bei der Ableitung und Festlegung emissionsbegrenzender Anforderungen berücksichtigt.

Soweit nach Erlass der novellierten TALuft neue oder überarbeitete BREFs von der Europäischen Kommission veröffentlicht werden, soll folgendermaßen vorgegangen werden: Ein vom Bundesumweltministerium einzurichtender beratender Ausschuss, der sich aus sachkundigen Vertretern der beteiligten Kreise zusammensetzt, prüft, inwieweit sich aus den Informationen der BREFs

weitergehende oder ergänzende emissionsbegrenzende Anforderungen ergeben, als sie die novellierte TALuft enthält. Der Ausschuss soll sich dazu äußern, inwieweit sich der Stand der Technik gegenüber den Festlegungen der novellierten TALuft fortentwickelt hat oder die Festlegungen der TALuft ergänzungsbedürftig sind. Soweit das Bundesumweltministerium das Fortschreiten des Standes der Technik oder eine notwendige Ergänzung in einem festgelegten und transparenten Verfahren im Gemeinsamen Ministerialblatt bekannt gemacht hat, wird die Bindungswirkung der novellierten TALuft für die Genehmigungs- und Überwachungsbehörden für die jeweilige Anforderung aufgehoben, und die Behörden können unmittelbar den neuen oder ergänzten Stand der Technik berücksichtigen.

Zusätzlich soll die novellierte TALuft in einem allgemeinen Teil generelle Anforderungen enthalten, die die bevorzugte Anwendung produktionsintegrierter Techniken und die Berücksichtigung medienübergreifender Aspekte verlangen. Vor allem in den nach dem BImSchG vorgesehenen Gesprächen zwischen Betreiber und Behörde bei der Planung und vor Errichtung einer Anlage können diese generellen Anforderungen weiter konkretisiert werden. Dabei können die BREFs als Erkenntnisquelle bei der Festlegung und Präzisierung emissionsbegrenzender Anforderungen genutzt werden.

### **Beispiel: Novellierung von Anhängen der Abwasser-Verordnung**

Kernelement für die Prüfung einer Erlaubnis oder Bewilligung einer Abwasser-einleitung in Gewässer ist der § 6 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG); dort ist der Begriff des "Wohls der Allgemeinheit" verankert. Dies verpflichtet zu einer umfassenden, medienübergreifenden Betrachtungsweise, die alle wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkte einschließt, die von einer Gewässerbenutzung berührt werden können, sich jedoch auch auf andere Belange erstreckt und eine komplexe Abwägung und Ausgleichung unterschiedlicher Interessen verlangt.

Bei Abwassereinleitungen nach § 7 a WHG ist der Stand der Technik anzuwenden. Dies schließt die Minimierung der Schadstofffracht ein. Im Hinblick auf die Prüfung, inwieweit der integrative Ansatz der IVU-Richtlinie bzw. des Artikelgesetzes im untergesetzlichen Regelwerk des Gewässerschutzes verankert ist, ist insbesondere die **Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserverordnung) vom 21. März 1997 mit ihren inzwischen 43 branchenspezifischen Anhängen** hervorzuheben. In den Anforderungen der Verordnung ist der integrative Ansatz der im Jahre 1996 verabschiedeten IVU-Richtlinie bereits berücksichtigt; in § 3 Abs. 2 heißt es:

*"Die Anforderungen dieser Verordnung dürfen nicht durch Verfahren erreicht werden, bei denen Umweltbelastungen in andere Umweltmedien, wie Luft oder Boden, entgegen dem Stand der Technik verlagert werden".*

Das heißt, Verlagerungen in andere Umweltbereiche sollen unter Ausnutzung der verfügbaren technischen und organisatorischen Mittel vermieden werden.

Die branchenspezifischen Anhänge der Abwasser-Verordnung werden regelmäßig in Expertengremien geprüft, inwieweit sich der Stand der Technik der Emissionsminderung und -begrenzung weiterentwickelt hat und die Festlegungen der Abwasser-Verordnung fortzuschreiben sind. Auch die besten verfügbaren Techniken aus den BREFs werden in die Prüfung einbezogen.

## **6 Zusammenfassung und Ausblick**

In Deutschland werden bereits bisher bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten für Luftverunreinigungen und für Abwassereinleitungen in Gewässer medienübergreifende Aspekte berücksichtigt. Ein fortschrittlicher Stand der Technik kommt sowohl bei Neuanlagen als auch bei bestehenden Anlagen - unter Einräumung von Übergangsfristen - zur Anwendung. Kosten werden in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Emissionsminderungen berücksichtigt. Mit den geplanten Änderungen der Rechtsvorschriften zum Umweltschutz soll erreicht werden:

- Die Genehmigungsbehörde nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz sorgt für eine vollständige Koordinierung des Genehmigungsverfahrens - um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sicherzustellen.
- Die Anwendung des Standes der Technik wird verlangt. Es werden integrierte nationale emissionsbegrenzende Anforderungen für luftverunreinigende Stoffe und für Abwassereinleitungen festgelegt.
- Die vorliegenden BREFs dienen als wichtige Erkenntnisquelle bei der Ableitung und Festlegung der nationalen Emissionsstandards; zusätzlich können die BREFs wichtige Informationen für die Planung und Errichtung einer Anlage oder bei der Sanierung einer bestehenden Anlage im Einzelfall geben.
- Angaben in zukünftig veröffentlichten oder aktualisierten BREFs werden in einem transparenten Prüfverfahren unter Beteiligung von Behörden, Wirtschafts- und Umweltverbänden bei der Fortentwicklung nationaler Emissionsstandards berücksichtigt.

Das Umweltbundesamt beteiligt sich auch weiterhin als National Focal Point mit großem Einsatz aktiv an der Erarbeitung der BREFs. Dabei werden möglichst belastbare Betriebs-, Emissions- und Verbrauchsdaten von modernen Anlagen in Deutschland gemeinsam mit Landesbehörden und weiteren Institutionen in den Sevilla-Prozess eingebracht. Ziel ist es, anspruchsvolle BREFs zu erhalten, damit bei einer europaweiten Anwendung der darin beschriebenen Besten Verfügbaren

Techniken ein hohes Umweltschutzniveau in Deutschland und in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht wird.