

Der Sevilla Prozess: Motor für Umweltschutz in der Industrie

Über 500 Vertreter aus europäischen und nationalen Institutionen, der Industrie und den Umweltverbänden strömten am 6. und 7. April 2000 in den sonnigen Süden Deutschlands, um an der Konferenz „Der Sevilla Prozess: Motor für Umweltschutz in der Industrie“ teilzunehmen. Ziel dieser Konferenz war die Diskussion über die Entwicklung der sogenannten „BREFs“, der Referenzdokumente über die besten verfügbaren Techniken, (**BAT-Reference documents**) im Rahmen des von der europäischen Kommission eingeleiteten „Sevilla Prozesses“. Außerdem sollte ein Informationsaustausch über die potentielle Anwendung dieser Dokumente in den Mitgliedstaaten stattfinden. Die Konferenz wurde von Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung (Mitglied des Netzwerkes der Institutionen für Europäische Umweltpolitik) in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württembergs organisiert.

Umsetzung der IVU-Richtlinie

Nach der IVU-Richtlinie (96/61/EG) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, in der Genehmigung industrieller Aktivitäten einen integrierten Ansatz zu verfolgen. Im Unterschied zu dem bisher in den meisten Mitgliedstaaten vorherrschenden medialen Ansatz soll durch den integrierten Ansatz ein Schutz der Umwelt insgesamt erreicht werden. Man hofft hiermit, eine Verlagerung der Verschmutzung von einem Medium auf ein anderes zu verhindern. Die Genehmigungsvoraussetzungen für industrielle Aktivitäten müssen nach der IVU-Richtlinie die beste verfügbare Technik (BVT) zugrunde legen, die technische Beschaffenheit der betreffenden Anlage, ihren geographischen Standort und die jeweiligen örtlichen Umweltbedingungen berücksichtigen.

Die Richtlinie hätte von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Oktober 1999 umgesetzt werden müssen, wobei die Regelungen in bezug auf Kontrollen neuer Anlagen sofort und diejenigen für bereits existierende Anlagen spätestens bis zum 30. Oktober 2007 angewendet werden müssen. Eine vollständige Umsetzung der Richtlinie wurde

jedoch nur in wenigen Mitgliedstaaten erreicht. In einigen Mitgliedstaaten ist die nicht fristgemäße Umsetzung auf den langwierigen Gesetzgebungsprozess zurückzuführen. So sind beispielsweise in Spanien und Deutschland zur Umsetzung der Richtlinie Verfassungsfragen, wie die Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesstaat und den Bundesländern bzw. autonomen Regionen, zu lösen.

Ziel der BREFs und Stand der Ausarbeitung

Die BREFs sollen das Ergebnis eines Informationsaustausches über die BVT wiedergeben, der gemäß Artikel 16 der IVU-Richtlinie zwischen den Mitgliedstaaten und den betroffenen Industriebereichen ins Leben gerufen wurde. Die Europäische Kommission ist verpflichtet, diese Ergebnisse zu veröffentlichen. Die BREFs stellen nur einen von mehreren Anhaltspunkten bei der Festlegung der BVT dar.

Um das für die Erstellung der BREFs notwendige Datenmaterial zu beschaffen, hat die Europäische Kommission ein Arbeitsprogramm entwickelt, mit Hilfe dessen in den kommenden vier Jahren etwa 30 BREFs erarbeitet werden sollen. Die meisten BREFs werden sektorbezogen dargestellt, wie zum Beispiel das „Zement- und Kalk-BREF“ oder das „Eisen- und Stahl-BREF“, deren Veröffentlichung kurz bevor steht. Manche BREFs beziehen sich jedoch auf „horizontale“ Fragen, die mehrere Sektoren betreffen, wie zum Beispiel die Lagerung.

Zur Unterstützung der Europäischen Kommission, wurde das „European IPPC Bureau“ (EIPPCB) ins Leben gerufen, dessen Aufgabe die Koordination der Erstellung der BREFs ist. Dieses Büro befindet sich im „Institute for Prospective Technological Studies“ (IPTS) in Sevilla, was die Bezeichnung „Sevilla Prozess“ für die Initiative der Europäischen Kommission erklärt. Die Erarbeitung jedes einzelnen BREF wird von einer sogenannten „Technical Working Group (TWG)“ unterstützt, einer Expertengruppe, die sich aus Vertretern verschiedener Mitgliedstaaten, der Industrie und von Umweltorganisationen zusammensetzt. Auf übergeordneter Ebene wurde außerdem ein Informationsaustauschforum (Information Exchange Forum: IEF) geschaffen, um eine Bewertung der BREF-Entwürfe auf nationaler Ebene durchführen zu können.

Durch die BREFs wird ein Benchmarking eingeführt, das die verfügbaren Techniken und das damit verbundene Umweltschutzniveau auf der Basis von Emissions- und Ressourcenverbrauchsdaten festlegt. Die BREFs schreiben jedoch keine verbindlichen Emissionsgrenzwerte oder sonstigen allgemeinen Standards vor. Nach den Regelungen des Anhangs IV der Richtlinie müssen die Ergebnisse des Informationsaustausches bei der praktischen Festlegung der BVT nur „berücksichtigt“ werden. Nach der Europäischen Kommission ist jedoch eine Begründung erforderlich, wenn die Genehmigung unter weniger strengen Bedingungen erteilt wird, als die BREF-Standards es erfordern. Die Möglichkeit, die Einhaltung der BVT durch den Europäischen Gerichtshof überprüfen zu lassen, wurde diskutiert, jedoch angesichts des unverbindlichen Charakters der BREF-Standards verworfen. Eine Überprüfung des Prozesses der Festlegung der Genehmigungsbedingungen und der Berücksichtigung der BREFs durch den Europäischen Gerichtshof scheint hingegen möglich.

Bewertung des Sevilla Prozesses

Den Mittelpunkt der Konferenz stellte die Präsentation der Arbeit und der Funktionsweise des Sevilla Prozesses dar. Es wurde allgemein anerkannt, daß die BREFs einen wichtigen Beitrag im Genehmigungsverfahren leisten können. Es wurden jedoch auch Bedenken geäußert. Diese galten insbesondere den Arbeitsmethoden, dem Informationsfluß bei der Erarbeitung der BREFs und der möglichen Anwendungsweise der BREFs in den Mitgliedstaaten.

In bezug auf den Sevilla Prozeß wurde bei der bisherigen Erarbeitung der verschiedenen BREFs ein gewisser Mangel an Einheitlichkeit kritisiert. Von Kommissionsseite wurde dieser durch die unterschiedliche Verfügbarkeit von Daten erklärt. Die Industrie und die Behörden der Mitgliedstaaten wurden daraufhin noch einmal aufgefordert, das EIPPCB bei der Informationsbeschaffung zu unterstützen. Industrievertreter betonten, daß das EIPPCB bewiesen habe, mit vertraulichem Datenmaterial umgehen zu können. Als weiterer Grund für die Uneinheitlichkeit in der BREF-Erarbeitung wurde das Fehlen einer einheitlichen Methode zur Beurteilung medienübergreifender Fragen aufgeführt. Dieser Mangel soll jedoch zumindest teilweise durch einen „horizontalen“ BREF zu medienübergreifenden und wirtschaftsbezogenen Aspekten beseitigt werden.

Vertreter von Umweltschutzorganisationen kritisierten außerdem die ungleiche Präsenz von Vertretern von Gemeinwohlinteressen (Umwelt-NGO), von Anlageherstellern und von Vertretern der Industrie. Die Mechanismen zur Konfliktlösung im Rahmen des Prozesses seien nur ungenügend formalisiert und intransparent. Das derzeit angewandte Prinzip des „informellen Konsenses“ habe in der Praxis den Effekt einer Mehrheitsregelung und berücksichtige die Interessen der Industrie unverhältnismäßig stark.

Einige Industrievertreter hingegen zweifelten an der ordnungsgemäßen Anwendung der BREFs in den Mitgliedstaaten. Unerfahrene Beamte könnten beim Genehmigungsverfahren automatisch die strengen BREF-Standards zugrunde legen, obwohl weniger strenge Standards ausreichen würden. Hierzu ist zu bemerken, daß auch der umgekehrte Fall denkbar ist. Betreiber könnten versucht sein, die genehmigende Behörde davon zu überzeugen, daß in ihrem Betrieb BVT angewendet wird, da ihre Leistungen den BREF-Standards entsprechen - wenn auch auf sehr niedrigem Niveau - während technisch und wirtschaftlich ein noch höheres Umweltschutzniveau erreicht werden könnte. Aus diesem Grund müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß die Genehmigungsbehörden über qualifiziertes und kompetentes Personal verfügen, das den Überblick über die technischen Möglichkeiten hat. Ein Informationsaustausch über die praktische Anwendung von BREFs in den Genehmigungsverfahren könnte in diesem Zusammenhang sehr nützlich sein.

In bezug auf die praktische Anwendbarkeit der BREFs wurde außerdem kritisiert, daß die Europäische Kommission aus finanziellen Gründen sowie zur Vermeidung von übersetzungsbedingtem Qualitätsverlust die BREFs nur in englischer Sprache veröffentlichen wird. Dadurch werde die Nutzbarkeit der BREFs für nicht englischsprachige Anwender zwangsläufig beschränkt.

Wettbewerbsfragen

Zentraler Gegenstand der Diskussion war die Rolle der BREFs in der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und der Förderung der Chancengleichheit für die Industrien aller Mitgliedstaaten. Nach Ansicht von einigen Teilnehmern sei dies eines

der wichtigsten Ziele der IVU-Richtlinie. Es ist jedoch schwierig, eine diesbezüglich eindeutige Klausel in der Richtlinie zu finden. Nur in der Präambel kommt zum Ausdruck, daß durch die Richtlinie auch Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden müssen. Dies wird durch die Formulierung, daß der Austausch von Informationen über BVT dazu beitragen werde, das „Ungleichgewicht auf technologischer Ebene“ in der Gemeinschaft auszugleichen, deutlich. Nach anderer Ansicht sei vorrangiges Ziel der Richtlinie der Ersatz der medienbezogenen Kontrolle durch eine integrierte Vorgehensweise. Die Kontrolle solle im Rahmen eines technologischen Modernisierungsprozesses mit einem Schwerpunkt auf der Förderung der fortschrittlichsten Umwelttechnologie für Europa stattfinden. Ungleichgewichte auf technologischer Ebene und damit verbundene Wettbewerbsverzerrungen würden damit automatisch reduziert. Da die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie für die Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielt, ist diese auch für den Sevilla Prozess von großer Bedeutung. Vertreter der Europäischen Kommission betonten, daß die IVU-Richtlinie eine ausschließlich umweltbezogene Richtlinie sei, gleichzeitig aber zum fairen Wettbewerb im Binnenmarkt beitragen solle.

Kosten-Nutzen-Verhältnis

Im Rahmen der Diskussion der Konferenz bestand Einigkeit darüber, daß die Festlegung der „besten verfügbaren Techniken“ auf einer Kosten-Nutzen-Basis erfolgen müsse. Es bestand jedoch Uneinigkeit darüber, in welchem Ausmaß Kosten-Nutzen-Aspekte schon bei der Erarbeitung des BREFs einfließen sollen. NGO-Vertreter beklagten, daß die tatsächlich „beste Technik“ von vornherein nicht in die Standardsetzung der BREFs einfließen könne, weil Kostengründe die „Verfügbarkeit“ reduzierten. In diesem Zusammenhang wurden zwei Bedenken geäußert: Zum einen seien die Argumente der Industrie bezüglich zu hoher Kosten nicht immer gerechtfertigt und basierten nicht auf einer allgemein anerkannten Kosten-Nutzen-Kalkulation. Zum anderen sei die Vorabselektion in den BREFs nicht erforderlich, da diese nur eine Informationsquelle darstellten und weil Betrachtungen der Kosten und Gewinne sich mit der Zeit ändern und die Verfügbarkeit von einer Region Europas zur anderen variieren könne. Die Vertreter der Europäischen Kommission und des EIPPCB

verteidigten jedoch ihre Praxis, da nur eine nach Kostenkriterien getroffene Auswahl von Daten eine übersichtliche Information über BVT garantieren könne.

Die Anwendung der BREFs in den Mitgliedstaaten

Ein wichtiger Teil der Konferenz war der Präsentation der Anwendung der BREFs in ausgewählten Mitgliedstaaten gewidmet. Ein Vertreter der niederländischen Regierung erklärte, daß die BREFs als die „aktuellste, allgemein anerkannte ökologische Sichtweise“ im niederländischen Genehmigungsrecht akzeptiert seien. Die BREFs würden mit begleitenden Anweisungen an die entsprechenden Behörden weitergeleitet. Vertreter Schwedens bestärkten die Auffassung, daß die BREFs dazu dienen können, die Behörden und die Industrie in der Diskussion über die besten verfügbaren Techniken zu unterstützen, wenn auch in einer weniger formellen Weise als in den Niederlanden. Nach Ansicht der schwedischen Vertreter müßte jedoch, um den BREFs volle Wirksamkeit zu verleihen, auch die Anlagen mit der höchsten Umwelteffizienz einbezogen werden.

Irland beabsichtigt, für jedes BREF ein nationales Interpretationsdokument mit allgemeinen Vorschriften zu erstellen, um die BREFs im irischen Kontext anzuwenden zu können. Großbritannien plant, die in den BREFs enthaltenen Informationen in eigene nationale, sektorbezogene Vorschriften einfließen zu lassen, anstatt den Genehmigungsbehörden die BREFs direkt zur Verfügung zu stellen. Ein integriertes „Regelungspaket“ würde spezielle Teile der nationalen Regelung mit bestimmten Fragen der Genehmigungsanträge verbinden und auf diese Weise die Betreiber dazu zu veranlassen, ihre Leistungen mit den angegebenen Erfordernissen zu vergleichen und schließlich etwaige Abweichungen zu rechtfertigen.

In Deutschland wird voraussichtlich eine dritte Vorgehensweise angewendet werden. Es wurde vorgetragen, daß die BREFs hauptsächlich auf nationaler Ebene genutzt werden würden, um medien- und sektorspezifische Verordnungen zu den Bereichen Luft, Wasser, Abfall, Energie und andere Bereiche zu aktualisieren. In diesen Verordnungen werden dann die Genehmigungserfordernisse der IVU-Richtlinie konkretisiert. Die BREFs würden auch als eine zusätzliche Informationsquelle für Genehmigungen auf lokaler Ebene genutzt werden.

Zukünftige Entwicklungen

Trotz einiger Verbesserungsmöglichkeiten wurde der Sevilla Prozeß allgemein als Erfolg und die BREFs als hochwertige Dokumente bewertet. Die eigentliche Erfolgskontrolle wird darin liegen, inwiefern die Mitgliedstaaten die BREFs nutzen und wie sehr sie zur Erreichung des hohen Umweltschutzzieles der IVU-Richtlinie beitragen. Dies wird sich herausstellen, wenn die Mitgliedstaaten zunehmend die Richtlinie umsetzen und richtlinienkonforme Genehmigungen erteilen. Mittelfristig wird ein Programm zur Aktualisierung der ersten BREF-Generation, die 2004 vollendet sein soll, erforderlich sein. Bis 2004 werden die Mitgliedstaaten auch nationale Berichte über die Umsetzung der IVU-Richtlinie, in denen sie von der dreijährigen Erfahrung mit der IVU-Richtlinie berichten, der Europäischen Kommission vorlegen. Erst dann wird die Europäische Kommission die Bewertung der Richtlinie insgesamt durchführen.

Dokumente

Die Konferenz hat ein breites Problemfeld behandelt, worüber hier nur ein Überblick gegeben werden konnte. Das Umweltbundesamt hat jedoch einen Tagungsband zusammengestellt, der unter XXXX [im Netz noch nicht zur Verfügung gestellt, Internetadresse wird nachgereicht!] auf dem Web veröffentlicht ist. Kopien der BREFs und weitere Informationen über den Sevilla Prozeß können auf der Webseite des EIPPCB unter folgender Adresse abgerufen werden: <http://eippcb.jrc.es>.

Stefani Bär, Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltpolitik, Berlin

R. Andreas Kraemer, Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umwelt-politik, Berlin

Neil Emmott, Institut für Europäische Umweltpolitik, London