

1. Positionspapier zur Revision der IPPC-Richtlinie

österreichische Version

A. EINLEITUNG

1. Bedeutung der IPPC-Richtlinie für den Wirtschaftsstandort Österreich

Die Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (im Folgenden als „IPPC-Richtlinie“ bezeichnet) hat als einer der zentralen Akte des EU-Umweltrechts auch eine große Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Österreich. Nach derzeitiger Schätzung ist mit über 400 allein durch Bundes-IPPC-Recht erfassten Anlagen zu rechnen. Dazu kommen unter Umständen noch weitere Anlagen durch IPPC-Umsetzungsgesetze der Bundesländer. Die österreichische Wirtschaft und insbesondere die Betreiber größerer Produktionsanlagen sind sich ihrer Verantwortung gegenüber der Umwelt bewusst.

Die tatsächlichen wirtschaftlichen Auswirkungen des IPPC Rechts werden in vollem Umfang erst nach Ablauf der Anpassungsfrist für bestehende Anlagen beurteilt werden können. Doch bereits aus den seit Anwendbarkeit des IPPC-Rechts in Österreich ab dem Jahr 2000 geführten Anlagengenehmigungs- oder Änderungsverfahren zeigen sich die zusätzlichen finanziellen und organisatorischen Anforderungen für Betreiber und Verwaltung gegenüber dem sonstigen Betriebsanlagenregime.

Die Umsetzung der Ziele IPPC-Richtlinie muss zu einer Gleichförmigkeit der Umweltschutzanforderungen in Europa führen und daher Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Schutzniveaus vermindern helfen.

Jedoch dürfen die Kosten sowohl für Betreiber als auch für die Mitgliedsstaaten, die durch die neuen Anforderungen entsteht, nicht übersehen werden. So müssen von der IPPC-Richtlinie erfasste Anlagen in zehnjährigen Abständen an allfällige Änderungen des Standes der Technik (nach Artikel 10 IPPC-Richtlinie) angepasst werden. Ebenso ist die Qualifizierung als IPPC-Anlage oft der Anknüpfungspunkt für weitere gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an den Betrieb dieser Anlagen (zB Gefährdungshaftung nach Umwelthaftungs-Richtlinie, Pflichten nach der Umgebungslärm-Richtlinie).

Vor einer allfälligen Revision der Richtlinie mit der diskutierten Ausweitung des Anwendungsbereiches oder der Einführung neuer Instrumente muss daher besonders genau ermittelt werden, welchen Nutzen die Umwelt daraus zieht, und welche Folgen für Unternehmen zu erwarten sind.

2. Umsetzung des geltenden IPPC-Besitzstandes für Altanlagen im Jahr 2007 als Bewährungsprobe für die Verminderung von Wettbewerbsverzerrungen

Die erste große Bewährungsprobe für das System der IPPC-Richtlinie steht am 31.10.2007 an, wenn alle von der Richtlinie erfassten bestehenden Anlagen an die IPPC-Anforderungen angepasst sein müssen. Auch wenn der IPPC-Ansatz gewisse Spielräume offen lässt, so muss er doch geeignet sein, eine gewisse Gleichförmigkeit der Anforderungen an die betroffenen Betriebsanlagen im EU-Raum herzustellen. Die Europäische Kommission als Hüterin des Gemeinschaftsrechts ist daher aufgerufen, mit wirksamen Mitteln diese Anpassung in ganz Europa durchzusetzen. Nur bei einer gleichförmigen Anwendung der „Besten Verfügbaren Technologie (BvT)“ bei allen erfassten Anlagen kann das IPPC Recht bei den betroffenen Wirtschaftskreisen auf Akzeptanz stoßen.

B. ERSTPOSITIONEN ZU EINZELNEN MÖGLICHEN REVISIONSBEREICHEN

1. Weitere Ausdehnungen des IPPC-Regimes

Die durch die Thematische Strategie für Luftreinhaltung¹ angeregte Überlegung der Ausdehnung des IPPC-Regimes auf Feuerungsanlagen mit einer Brennstoffwärmeleistung größer 20 MW bis 50 Megawatt lehnen wir entschieden ab.

Durch die Schwellenwertabsenkung würde eine Vielzahl kleinerer Anlagen (wie z.B.: Biomasseverwertungen, industrielle und energiewirtschaftliche Feuerungsanlagen) in das derzeitige IPPC-Regime in vollem Umfang miteinbezogen werden. Diese müssten nach den Vorgaben der IPPC-Richtlinie nicht nur in bestimmter Weise an die BvT angepasst werden, sondern in wiederkehrenden Abständen (in Österreich beträgt dieser Zeitraum zehn Jahre) diese Anpassung wiederholen. Es fallen auch die weiteren Pflichten des IPPC-Regimes an (dazu oben A.1). Was größeren Feuerungsanlagen noch zumutbar ist, erscheint bei kleineren Anlagen in keinem gerechtfertigten Ausmaß zu dem zu stehen, was dadurch als Umwelteffekt im Gesamten erzielbar ist.

Wir weisen in diesem Zusammenhang auch auf die überbordenden Umsetzungsprobleme bei der EU-Emissionshandelsrichtlinie², die den Schwellenwert für Feuerungsanlagen auf 20 MW festgelegt hat, hin. Hier ist auch noch ein Jahr nach Beginn des Emissionshandelssystems im Einzelnen sehr unklar, welche Anlagen nun emissionshandelspflichtig sind und welche nicht. Wir unterstützen daher die Forderung der Anhebung der 20 MW Schwelle des Emissionshandelsrechts auf 50 MW.

Aber auch **alternative Lösungen für kleinere Feuerungsanlagen** dürfen nur mit größter Sorgfalt überlegt werden. Zwar kann sich eine Vereinheitlichung von Standards auch positiv auf den Ausgleich von Standortbedingungen auswirken (siehe dazu auch unten 3.). Eine zwingende Vorschreibung bestimmter Technologien oder gar bestimmter Brennstoffe wird aber strikt abgelehnt, da damit die Wahlfreiheit der Produktionsmittel unterbunden wird.

Wir bevorzugen daher einen Ansatz wie ihn derzeit die Großfeuerungsanlagen³- und die Abfallverbrennungsrichtlinie⁴ vorgeben. Nach beiden Instrumenten werden europaweit bestimmte **Mindeststandards (va. Emissionsgrenzwerte) als „safety net“** vorgegeben. Es entfallen aber die sonstigen IPPC-Anforderungen. Weitere Positionen zum „safety net“-Ansatz siehe unter 3.

Ähnlich stellt sich die Situation bei kleineren, von der **IPPC-Richtlinie bisher nicht erfassten, Abfallbehandlungsanlagen** dar. Eine Aufnahme weiterer Anlagen in das IPPC-Regime, wie in Thematischen Strategie Abfallbehandlung angedacht⁵, wird abgelehnt, da die von den Betreibern zu ergreifenden Maßnahmen, wie bei kleineren Feuerungsanlagen, unverhältnismäßig gegenüber den erzielbaren positiven Effekten für die Umwelt und dem administrativen Aufwand wären.

¹ KOM 2005 (446) endgültig.

² Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 10. 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates

³ Richtlinie 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 10. 2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft.

⁴ Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. 12. 2000 über die Verbrennung von Abfällen.

⁵ Siehe KOM(2005) 666 endgültig, 19 f.

Wir bevorzugen hingegen den von der Kommission im Vorschlag für eine Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie enthaltenen Ansatz⁶. Dabei werden in einem eigenen Verfahren flexible Mindeststandards für bestimmte kleinere Anlagen festgelegt. Dieses Instrument hat auch den Vorteil, zumindest in gewissem Maße die Standortbedingungen für Abfallbehandlungsanlagen auszugleichen ohne gleich die Übernahme aller IPPC-Anforderungen zu verlangen. Dabei ist aber wichtig, dass dieses Dokument ähnlich, aber nicht gleich einem BREF-Dokument abgefasst wird, um auf die Größe der Anlagen entsprechend Rücksicht zu nehmen.

Dieser Ansatz könnte auch für kleinere Feuerungsanlagen (alternativ zum „safety net“-Ansatz) gewählt werden.

2. Einführung neuer Instrumente zur weiteren Emissionsreduktion aus industriellen Anlagen auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene wurde in letzter Zeit verstärkt die **Einführung von Handelssystemen mit Emissionsrechten** für andere Luftschadstoffe neben CO₂, insbesondere für NO_x und SO₂, in verschiedenen Ausgestaltungen diskutiert.

In ihren bisherigen Vorarbeiten hat die Europäische Kommission dieses, auch in der Thematischen Strategie Luftreinhaltung angedachte Instrument im Hinblick auf Industrieanlagen in zweierlei Hinsicht genannt⁷:

- generell als Instrument zur weiteren Emissionsreduktion aus Industrieanlagen vor allem Hinblick auf die Erreichung der NEC-Ziele für diese Schadstoffe bzw. als Alternative zur Genehmigung einer IPPC-Anlage nach der BvT
- als Anreiz für die Übererfüllung des Standes der Luftreinhaltetechnik

Für beide Fälle sprechen wir uns klar gegen derartige Systeme aus. Mit dem Jahr 2005 wurde in Europa ein Emissionshandelssystem für die Emission von Kohlendioxid aus Anlagen der Industrie und Energiewirtschaft eingeführt. Noch kann niemand sagen, wie der **tatsächliche Aufwand** für Überwachung, Allokationsprozess und die Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit für die betroffene Wirtschaft dem tatsächlichen Umweltnutzen gegenüber stehen werden. Erst eine auf Erfahrungsdaten basierende Evaluierung sollte Grundlage für weitere politische Überlegungen zu einem Reduktionssystem mit handelbaren Emissionsrechten sein.

Die Unternehmen, die bereits durch zuvor durchgeführte Reduktionsprogramme ihr **Potenzial ausgeschöpft** haben würden durch ein derartiges Handelssystem benachteiligt („early action“). Weiters zeigt die laufende Diskussion über installierte Kapazitäten (die oft als Reservekapazitäten gehalten werden) und Emissionsfracht, dass der Anwendungsbereich für einen Emissionshandel sehr schwer definiert werden kann.

Dazu ist noch zu beachten, dass sich Emissionshandelssysteme für die Schadstoffe NO_x und SO₂ in einigen Punkten deutlich vom derzeit bestehenden CO₂-Emissionshandel unterscheiden müssten. Um **Immissionsprobleme („Hotspots“)** zu vermeiden, müssten bereits mit Immissionsgrenzwertüberschreitungen⁸ belastete Gebiete und Zonen ausgenommen werden

⁶ Siehe Art 21 in KOM(2005) 667 endgültig.

⁷ Vgl insbesondere den Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2005) 540 endgültig, 11.

⁸ Etwa aus den Tochterrichtlinien zur Richtlinie 1996/62/EG.

oder könnten am Handel nur eingeschränkt teilnehmen. Dies könnte aber gerade für bestimmte durch ihre Topographie benachteiligte Mitgliedstaaten wie Österreich nochmals benachteiligen, während der BvT-basierte Ansatz grundsätzlich gleiche oder zumindestens vergleichbare, wenn auch strenge, Vorgaben für alle schafft.

Wir lehnen daher sowohl eine zwingende, als auch alternative/freiwillige Einführung eines Emissionshandelssystems für NO_x und SO₂ ab. Auch sämtlichen **sonstigen Änderungen auf europäischer Ebene** mit Auswirkungen auf das bestehende BAT-basierte System stehen wir kritisch gegenüber (zB Abschaffung BAT-Pflicht für IPPC-Anlagen in Mitgliedstaaten, die ein ETS einführen wollen bzw. opt-in-Möglichkeit einzelner Anlagen) und sprechen uns klar für eine Beibehaltung des derzeitigen Systems auf Basis des Betriebes der Anlage unter Einsatz der BvT nach den speziellen Vorgaben der IPPC-Richtlinie (vgl Artikel 9) aus.

Die **Einführung von Ökosteuern** wird ebenfalls abgelehnt. Diese haben oft eine sehr eingeschränkte Lenkungsfunction, verursachen einen hohen bürokratischen Aufwand und treffen in der Regel im Verhältnis große Emittenten, nicht unbedingt ineffiziente unabhängig von der Anlagengröße. Damit steht der Aufwand bei Ökosteuern in der Regel nicht im Verhältnis zum angestrebten Umweltnutzen.

Die **Einführung von sektorspezifischen Emissionshöchstmengen** (zB für Verkehr, bestimmte Industriebranchen, etc.) ist nicht geeignet, die Umweltsituation zu verbessern. Derzeit haben die Staaten aufgrund der geltenden NEC- Richtlinie⁹ ihre gesamtstaatlichen Emissionshöchstmengen. Es sollte auch weiterhin in die Staaten selbst entscheiden können, wie sie diese Mengen auf die verschiedenen Sektoren aufteilen. Nur so sind einzelstaatliche Spezifika, wie etwa die Konzentration einer „NO_x intensiven“ Produktion an einem Standort, der die Märkte mehrerer Mitgliedsstaaten bedient, abbildbar.

3. Ausgleich der Standortbedingungen für Industrieanlagen

Zunächst ist die unter 2. dargestellte **Durchsetzung der Anpassung von bestehenden Anlagen** an die an die BvT eine **Bewährungsprobe** für die Fähigkeit des EU-Umweltrechts, eine gewisse Harmonisierung der Standortbedingungen herbeizuführen.

Dieser Ansatz muss entschieden weiterverfolgt werden. Die Thematische Strategie Luftreinhaltung zeigt auf, dass in weiten Teilen Europas schon die lokalen Gegebenheiten strenge Emissionsvorgaben für Anlagen verlangen, oft über den Stand der Technik. Damit lässt aber der an sich flexible Ansatz der IPPC-Richtlinie nur geringe Spielräume offen (nach Art 10 sind ja auch die lokalen Gegebenheiten zwingend zu beachten). Dennoch kommt es in bestimmten Branchen zu größeren Standortunterschieden und unter Umständen Wettbewerbsverzerrungen. Für diese Branchen könnte ein „safety net“ - Ansatz unter der Beachtung branchenspezifischer Gegebenheiten verfolgt werden.

Allfällige **Anpassungspflichten für bestehende Anlagen** an neu festgelegte Anforderungen wiederum müssen (wie bereits Art 5 der IPPC-RL vorsieht) Flexibilität für die Beachtung der wirtschaftlichen Verhältnismäßigkeit ermöglichen und entsprechende Übergangsfristen beinhalten. Dies gilt vor allem für bestehende Anlagen, die bereits nahe an bestimmte Emissionswerte herankommen (zB eine Feuerungsanlage schafft NO_x-Emissionswerte von 500 µg/m³, die einheitliche Emissionsvorgabe wäre 450 µg/m³; eine vollständige Anpassung wäre in diesem Fall unverhältnismäßig gegenüber zB einer Anlage mit Emissionswerten von 1000 µg/m³).

⁹ Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe.

4. Anreizmechanismen für die Optimierung von Umweltschutzmaßnahmen

Etwaige Anreize zur Übererfüllung des Standes der Technik müssten auch wirkliche Erleichterungen für IPPC-Anlagenbetreiber bedeuten. Anreize durch **Einführung eines Handelssystem für NO_x und SO₂** halten wir aus den unter 2. aufgezählten Gründen jedenfalls für nicht geeignet.

Administrative Erleichterungen werden nur einen Anreiz darstellen, wenn sie sich deutlich auswirken. Ein von den Anlagenbetreibern als wirksam anerkannter **Anreiz ist die Verkürzung von Verfahrensdauern** durch die Reduktion administrativer Belastungen. Die Verkürzung der Verfahrensdauern muss sowohl auf europäischer als auch österreichischer Ebene als Ziel definiert werden. Auf Ebene der Gemeinschaft ist vor allem zu überlegen, wie entsprechende Vorgaben bei durchzuführenden Genehmigungen gestrafft und vereinheitlicht werden können.

Ebenso weit gefasst müssten die Anreize für die verstärkte Einführung von **Umweltmanagementsystemen (UMS)** bei IPPC-Anlagen werden. In Österreich sollten auch IPPC-Anlagenbetreiber den Anreiz nach § 21 Umweltmanagementgesetz (UMG) in Anspruch nehmen können. So schreibt die IPPC-Richtlinie ja lediglich ein Genehmigungsverfahren für „wesentliche Änderungen“ vor, für sonstige Änderungen reicht eine Anzeige an die Behörde. Aber auch die übrigen, für IPPC-Anlagen bereits anwendbaren, Erleichterungen für UMS-Betriebe wie nach § 82b GewO oder den §§ 21a ff UMG (zB höhere Datenplausibilität für EPER-Meldung, konsolidierter Bescheid) stellen in ihrer derzeitigen Form aus unserer Sicht keinen ausreichenden Anreiz dar.

Eine weitere Möglichkeit, die sowohl auf europäischer als auch österreichischer Ebene genutzt werden sollte, wären **geänderte Schwellenwerte für die Umweltverträglichkeitsprüfung**. Während auf EU-Ebene die Schwellenwerte nach Anhang I der Richtlinie 85/337/EWG zu diskutieren sind, hat der österreichische Gesetzgeber freie Hand bei den Anhang II-Schwellen.

C. WEITERE ANREGUNGEN UND WÜNSCHE BEI DER REVISION DER IPPC-RICHTLINIE

Die ersten Erfahrungen mit den Anpassungsverfahren zwischen Unternehmen und lokalen Behörden zeigen, dass der **Umgang mit den BREF-Dokumenten** große Schwierigkeiten bereitet. In vielen Fällen werden die Emissionswerte in den Dokumenten bereits als verbindliche Emissionsgrenzwerte verstanden. Die lokalen Behörden sollten im Umgang mit dem IPPC-Ansatz weiter geschult werden. Daneben wären auch weitere Klarstellungen zur Verbindlichkeit angenommener BREF-Dokumente in der IPPC-Richtlinie wünschenswert.

Eine klarere **Definition der Begriffe „Änderung des Betriebs“** (Artikel 2 Z 10a IPPC-Richtlinie) und **„wesentliche Änderung“** (Artikel 2 Z 10b IPPC-Richtlinie) einer IPPC-Anlage wäre wünschenswert. So kann auch die Erreichung des Schwellenwerts, was nach derzeitiger Definition jedenfalls eine „wesentliche Änderung“ darstellt, durch den Einsatz neuer Technologien zu keinen Emissionserhöhungen führen. Nach geltender Rechtslage muss auch in diesem Fall ein umfangreiches Genehmigungsverfahren durchgeführt werden, obwohl überhaupt keine Auswirkungen auf die Umwelt entstehen. Auch bei der „Änderung des Betriebes“, die ja eine Anzeige an die Behörde voraussetzt, ist unklar, ob diese Bestimmung anzuwenden ist, wenn jegliche zusätzliche Umweltverschmutzung unterbleibt.

Eine allfällige Änderung der Schwellenwerte von **Schwellen, die die tatsächliche Anlagenkapazität** vor Augen haben, zu Schwellen des **tatsächlichen Produktionsoutputs**¹⁰, ist innerhalb der einzelnen betroffenen Tätigkeiten sehr vorsichtig anzugehen. Während das derzeitige Kriterium bei einigen Tätigkeiten überhaupt keine repräsentative Größe für das Vorliegen signifikanten Umweltauswirkungen ist (zB in Teilen der Fahrzeugindustrie), kann bei anderen die Umstellung auf den tatsächlichen Output ebenfalls das Bild verzerren (etwa in Teilen der Rohstoffaufbereitung) und ist ebenso ungeeignet. Werden aber unterschiedliche Zugangskonzepte als zielführender ausgewiesen, so muss dennoch erkennbar sein, dass der integrierte IPPC-Ansatz auch dann in vergleichbarer Form in allen betroffenen Aktivitäten angewendet wird.

Eine **Vereinheitlichung des Anlagenbegriffs** zwischen der IPPC-Richtlinie und anderen Richtlinien zur Regulierung industrieller Anlagen (Großfeuerungsanlagen-Richtlinie, Abfallverbrennungsrichtlinie, VOC-Richtlinie, etc.) muss auf breiter Basis diskutiert und die Folge genau abgeschätzt werden. Ein einheitlicher Begriff hätte für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten als auch den behördlichen Vollzug große Vorteile. Diese Vereinheitlichung darf aber nicht zu einer Ausdehnung des IPPC-Regimes durch die „Hintertür“ führen.

Schließlich gibt es noch **Harmonisierungsbedarf bei bestimmten Definitionen in unterschiedlichen EU Rechtsakten** selbst. Während die VOC-Richtlinie¹¹ in Art 2 Z 18 eine Definition für „organische Lösemittel“ enthält, ist für das IPPC Recht keine Definition vorgesehen, sondern Anhang III spricht nur von „flüchtigen organischen Verbindungen“. Hier wäre zur Herstellung der Rechtssicherheit eine Bezugnahme des IPPC-Rechtes auf das VOC-Recht wünschenswert.

D. ZUSAMMENFASSUNG

- **Genauere Durchsetzung des bestehenden IPPC-Rechtsbestands in ganz Europa** um die Standortbedingungen weiter anzupassen.
- **Keine Einbeziehung kleinerer Feuerungsanlagen** (größer 20 MW bis 50 MW) und weiterer **Abfallbehandlungsanlagen** in das IPPC-Regime und auch keine unflexiblen Vorgaben für diese Tätigkeiten (zB bestimmte Technologien). Stattdessen Schaffung europäischer Mindeststandards zum Standortausgleich auf Basis eines „safety net“-Ansatzes.
- **Ablehnung der Einführung verpflichtender so genannter „marktbasierter Instrumente“** oder sonstiger Vorkehrungen dafür auf EU-Ebene für die Emissionen der Schadstoffe **NO_x und SO₂**. Beibehaltung des BvT-Systems für sämtliche IPPC-Tätigkeiten.
- **Anreize für die Übererfüllung des Standes der Technik** werden nur Erfolg haben, wenn diese Anreize den Anlagenbetreibern auch entsprechend viel Nutzen bringen. Dabei wären alle Maßnahmen anzustreben, die eine Verkürzung von Verfahrensdauern bewirken. Eine Anhebung der UVP-Schwellen ist ebenfalls anzustreben.

¹⁰ Wie in der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Produktion“, KOM (2003) 354 endgültig, unter 7.3 erwähnt.

¹¹ Richtlinie 1999/13/EG des Rates vom 11. März 1999 über die Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen, die bei bestimmten Tätigkeiten und in bestimmten Anlagen bei der Verwendung organischer Lösungsmittel entstehen.