

Arbeitspapier
(Stand 12.1.2006)

Die neue E-PRTR-Verordnung

Auf dem Weg zum einem E-PRTR-Leitfaden

1. Einführung

Derzeit besteht gemäß Art 15 Abs. 3 der IPPC-Richtlinie (96/61/EG) und der Kommissions-Entscheidung 2000/479/EG das EPER als betriebsbezogenes Register für Schadstoffemissionen. Den konkreten Ablauf der Meldung regelt in Österreich die Verordnung BGBl. II Nr. 300/2002 (öEPER-VO).

Am 21.3.2003 wurde das so genannte „PRTR-Protokoll“ in Umsetzung von Art 5 Abs. 9 der Arhus-Konvention der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) unterzeichnet. Dieser Rechtsakt sieht die Errichtung eines Registers über in die Umwelt freigesetzte Schadstoffmengen inklusive der Erfassung von bestimmten Abfall- und Abwasserverbringungen vor. Da auch die EU zu den Vertragsstaaten gehört, sind auch auf Gemeinschaftsebene die rechtlichen Grundlagen für ein EU-weites Register zu schaffen. Die Europäische Kommission bediente sich in ihrem Vorschlag aus dem Jahr 2004 dabei der Form einer unmittelbar anwendbaren Verordnung.

Im Juli 2005 einigten sich das Europäischen Parlament und der Rat über den endgültigen Text dieser „E-PRTR-Verordnung (E-PRTR-VO)“. Die Verordnung weicht textlich als auch inhaltlich in einigen Punkten von dem zugrunde liegenden UNECE-Protokoll ab. Die wesentlichen Pflichten (Aufbau eines europäischen Registers; jährliche Meldepflicht; neue Tätigkeiten und Schadstoffe; Meldung von Abfalltransfers; Erfassung von diffusen Schadstofffreisetzungen, die nicht aus Anlagen stammen) übernimmt die E-PRTR-VO aber.

Die E-PRTR-VO soll auch das bestehende EPER ablösen, über dessen Anforderungen sie in einigen Bereichen hinausgeht.

In Österreich wird eine entsprechende Begleitverordnung, die auch in direkter Umsetzung des Protokolls ergänzende Bestimmungen für das rein nationale Register enthalten muss/kann, zu erlassen sein. Die Arbeiten an dieser Verordnung werden mit Anfang 2006 beginnen.

2. Der E-PRTR-Leitfaden

Nach Art 14 E-PRTR-VO muss die Kommission bis spätestens vier Monate vor Ablauf des Jahres 2006 (das erste Berichterstattungsjahr ist 2007) einen Leitfaden zur E-PRTR-VO ausarbeiten.

Zum EPER besteht bereits ein derartiger Leitfaden. Auch auf UNECE wurde bereits ein erster Entwurf eines Leitfadens, in diesem Fall zum UNECE-PRTR-Protokoll, veröffentlicht. Dieser soll auch eine der Grundlagen für den Leitfaden zur E-PRTR-VO bilden.

Da der Leitfaden als Auslegungshilfe zu gebrauchen sein wird, ist ihm auch aus Sicht der meldeverpflichteten Betriebe, besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Er kann auch Grundlage für die österreichische Begleitverordnung sein. Aus diesem Grund wäre ein fachlicher Input in die Erstellungsarbeiten in Brüssel wichtig. In der Kommissionsarbeitsgruppe wird Österreich durch das Umweltbundesamt vertreten.

Nach Art 14 E-PRTR-VO hat der Leitfaden jedenfalls Erklärungen zu folgende Bereiche zu enthalten:

- Meldeabläufe
- Die meldepflichtigen Daten
- Qualitätssicherung und -kontrolle
- Angabe des Typs zurückgehaltener Information und Gründe warum die Information zurückgehalten wurde
- Referenz zu international anerkannten Methoden zur Freisetzungsbestimmung und Analysemethoden, Modelle etc.
- Angabe der Muttergesellschaft
- Codierung der Aktivitäten in Hinblick auf Anhang I und die IPPC-RL

Dieses Arbeitspapier stellt die wichtigsten Neuerungen durch das E-PRTR gegenüber dem EPER dar, und enthält auch einige Fragen in Richtung eines möglichen Inputs zum Leitfaden. Die Fragen sollen aber keinesfalls abschließend verstanden werden, weitere Anregungen zu Fragen, mit denen sich der Leitfaden auseinandersetzen soll, sind ausdrücklich erwünscht.

Ebenso wird darauf hingewiesen, dass jede Klarstellung im Leitfaden den Vollzug des Registers durch die zuständigen österreichischen Behörden in seiner Flexibilität einschränken kann. Auf der anderen Seite kann aber die Datenmeldung an das Register auch einheitlicher durchgeführt werden, was eine Erleichterung für die Anwender des Registers (Datenmelder, Behörden) bedeuten kann.

3. Bisherige Arbeiten der WKÖ

- Begutachtung des Kommissionsvorschlags im Frühjahr 2005
- Stellungnahme an das BMLFUW
- Fachgespräch in Brüssel mit dem zuständigen Kommissionsbeamten
- Einbringung von Abänderungsanträge in den Umweltausschuss des Europäischen Parlaments, von denen 3 direkt oder indirekt in den Text übernommen wurden

4. Unterschiede/Neuigkeiten zum bestehenden EPER

4.1. Gleichbleibende Regelungen

4.1.1. Betriebsspezifischer Meldeansatz

Bereits die EPER-E stellt auf einen betriebsspezifischen Meldeansatz ab. Das bedeutete, dass alle die Schwellenwerte überschreitende Schadstoffemissionen aus einer Betriebseinrichtung, in welchem eine IPPC-Tätigkeit verrichtet wird, zu melden sind. Unter „Betriebseinrichtung“ versteht Anhang A4 der EPER-E einen „industriellen Komplex mit einer oder mehreren Anlagen am gleichen Standort, an dem ein Betreiber eine oder mehrere Tätigkeiten gemäß Anhang I

durchführt“. Der EPER-Leitfaden enthält dazu auf Seite 77 ff. einige Beispiele, welche Emissionen tatsächlich zu melden sind.

Diesen Ansatz hält auch die E-PRTR-VO in Art 2 (Begriffsbestimmungen für „Anlage“, „Betrieb“ und „Standort“) und Art 5 (Meldeverpflichtung für den Betreiber) aufrecht. Danach ist vor Meldung einer Emission festzustellen:

- Welche Anlagen nach Anhang I und unmittelbar verbundene Teile bilden, da die jeweils angegebenen Kapazitätsschwellenwerte überschritten werden, sie sich auf einem Standort befinden und von einer natürlich oder juristischen Person besessen oder kontrolliert werden einen Betrieb?
- Welche Mengen der einzelnen Schadstoffe werden in die Umwelt aus diesem Betrieb freigesetzt?
- Überschreiten diese Mengen die Schwellenwerte?

Art 5 Abs. 1 lit c 4. Unterabsatz stellt nun außerdem klar, dass alle Freisetzungen aus in Anhang I aufgeführten Quellen am Betriebsstandort zu melden sind (siehe dazu auch unten 4.2.4).

Nicht übernommen in die E-PRTR-VO wurde die Additionsregel aus Anhang I der IPPC-Richtlinie, nach dem der Kapazitätsschwellenwert auch überschritten wird, wenn mehrere Nicht-IPPC-Anlagen am gleichen Standort die Kapazitätsschwellenwerte zusammen überschreiten. Im EPER-Leitfaden findet sich auch dazu ein expliziter Hinweis.

Auch der Entwurf des PRTR-Leitfadens enthält auf Seite 33 ff Klarstellungen zum Betrieb als Meldungseinheit (so auch die oben beschriebene Additionsregel).

Frage 1: Sollen im Hinblick auf den Betrieb als Berichtseinheit weitere Klarstellungen getroffen werden?

Frage 2: Gibt es Unklarheiten im Hinblick auf die Schwellenwerte nach Anhang II der E-PRTR-VO?

4.2. Neuigkeiten/Änderungen im PRTR gegenüber dem EPER

4.2.1. Neue meldepflichtige Tätigkeiten

Das EPER stellte für die Auswahl der berichtspflichtigen Tätigkeiten auf Anhang I der IPPC-RL ab. Die E-PRTR-VO übernimmt in ihrem Anhang I diese Liste in weiten Teilen, ergänzt sie aber um weitere Tätigkeiten:

- Kohle-Walzwerke
- Anlagen zur Herstellung von Kohleprodukten und festen, rauchfreien Brennstoffen
- Untertage-Bergbau und damit verbundene Tätigkeiten
- Tagebau
- Im Bereich der chemischen Industrie sind nun nicht mehr bloß Umwandlungsprozesse erfasst
- Kommunale Abwasserbehandlungsanlagen

- Industrielle Abwasserbehandlungsanlagen
- Industrieanlagen zur Herstellung von sonstigen primären Holzprodukten (wie Spanplatten, Faserplatten und Sperrholz)
- Industrieanlagen für den Schutz von Holz und Holzprodukten mit Chemikalien
- Intensive Aquakultur
- Anlagen für den Bau und zum Lackieren von Schiffen oder zum Entfernen von Lackierungen von Schiffen

Eine Gegenüberstellung von Anhang I der IPPC-Richtlinie und des Anhangs I E-PRTR-VO liegt bei.

4.2.2. Neue meldepflichtige Schadstoffe

Auch die Schadstoffliste wurde von 50 auf 91 Substanzen erweitert. In der Beilage findet sich eine Liste des deutschen Umweltbundesamtes mit den im EPER noch nicht enthaltenen Schadstoffen.

4.2.3. Umfang der zu meldenden Emissionen - Klarstellung oder Ausweitung?

Der Berichtsumfang des EPER bezieht sich auf Emissionen aus Betriebseinrichtungen (vgl dazu Anhang A4 der EPER-Entscheidung) welche die relevanten Schwellenwerte überschritten.

Als „Emission“ bezeichnete die EPER-Entscheidung ebenfalls in Anhang A4 jede „direkte Freisetzung eines Schadstoffs in Luft oder Wasser sowie seine direkte Freisetzung über eine Abwasserbehandlungsanlage außerhalb des Standorts“.

Die PRTR-VO stellt demgegenüber in Art 2 Abs. 10 auf den Begriff „Freisetzen“ ab. Dieser ist definiert als „jedes Einbringen von Schadstoffen in die Umwelt infolge menschlicher Tätigkeiten, ob absichtlich oder zufällig, regelmäßig oder nicht regelmäßig, einschließlich Verschütten, Emittieren, Einleiten, Verpressen, Beseitigen oder Verkippen, oder das Einbringen über Kanalisationssysteme ohne endgültige Abwasserbehandlung“.

Vergleicht man die beiden Definitionen so wird nun der Begriff der „Emission“ als Teil des weiteren Begriffes „Freisetzung“ verwendet. Da aber früher der berichtspflichtige Umfang der zu meldenden Stoffe sich auf die „Freisetzung“ dieser Stoffe bezog, müsste der Berichtsumfang gleich bleiben. Weder der EPER- noch der Entwurf zum PRTR-Leitfaden sprechen diese sprachlichen Unterschiede ausdrücklich an.

Die PRTR-VO stellt nun aber klar, dass nur durch menschliche Aktivitäten verursachte Freisetzungen meldepflichtig sind. Gleichzeitig aber werden gegenüber dem PRTR nicht mehr nur Freisetzungen in Luft oder Wasser erfasst sondern in die Umwelt generell. Damit wird auch der Boden als aufnehmendes Umweltmedium freigesetzter Schadstoffe ausdrücklich einbezogen (siehe dazu unten 4.2.5).

Frage 3: Soll im E-PRTR-Leitfaden eine Klarstellung zur Frage, welche Freisetzungen zusätzlich zu EPER erfasst sein könnten, getroffen werden?

4.2.4. Informationen über Freisetzungen aus diffusen Quellen

Nach der E-PRTR-VO (Art 8) sollen auch Daten über Freisetzungen aus diffusen Quellen in das Register aufgenommen werden. Unter diesen Quellen für Schadstofffreisetzungen versteht die E-PRTR-VO „die zahlreichen kleinen oder verteilten Quellen, aus denen Schadstoffe in Boden,

Luft und Wasser freigesetzt werden können, deren kombinierte Wirkung auf diese Medien erheblich sein kann und für die es nicht praktikabel ist, einen Bericht zu jeder einzelnen Quelle einzuholen“.

Nach dem Entwurf des Leitfadens zum PRTR-Protokoll (Seite 67 ff) können solche Daten aus zwei Fällen stammen :

- Freisetzungen aus Anlagen unter der Kapazitätsschwelle nach Anhang I
- Freisetzungen aus nicht erfassten Tätigkeiten (zB Verkehr)

Diese Klarstellung bedeutet aber auch, dass alle Freisetzungen der erfassten Anlagen, seien sie nun aus gefassten Quellen oder nicht, nach den Vorstellungen der E-PRTR-VO zu melden sind. Die sonstigen Daten der Freisetzungen aus diffusen Quellen sind von den Behörden zu erheben.

Frage 4: Soll der Leitfaden weitere Klarstellungen zu diffusen Quellen und zur Frage der Meldung diffuser Freisetzungen aus Betrieben enthalten?

4.2.5. Meldung von Abfalltransfers

Den Betriebsstandort verlassende Transfers von Abfällen sind meldepflichtig:

- Gefährliche Abfälle, wenn mehr als 2 Tonnen jährlich den Standort verlassen
- Nicht-gefährliche Abfälle, wenn mehr als 2000 Tonnen jährlich den Standort verlassen

Dabei muß der meldeverpflichtete aber nicht die einzelnen enthaltenen Schadstoffe an das Register melden, sondern nur ob der Abfall einem Behandlungs- oder einem Beseitigungsverfahren zugeleitet wird.

Im Falle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen müssen - sofern überhaupt die Zwei-Tonnenschwelle jährlich überschritten wird - auch der Name und die Adresse des Beseitigers oder Behandlers sowie der Name der Beseitigungs- oder Behandlungsanlage angegeben werden.

Zu dem Sonderfall der Behandlung des Abfalls in Form der Verfahren „Verpressung“ oder „Behandlung im Boden“ siehe unten d.

Frage 5: Soll der Leitfaden Ausführungen zum „den Betrieb verlassenden Transfer“ enthalten?

4.2.6. Freisetzungen in den Boden

Nach dem PRTR-Protokoll sind nun auch Freisetzungen in den Boden zu melden.

Die E-PRTR-Verordnung sieht aber nur die Abfallablagerungen in Form der Verpressung oder Behandlung im Boden als meldepflichtige „Freisetzungen in den Boden an. In diesem Fall muß der Inhaber des Betriebs von dem der Abfall stammt die im Abfall enthaltenen Schadstoffmengen bei Überschreitung des Schwellenwerts melden (Art 6 E-PRTR-VO). In diesem Fall entfällt auch die Meldepflicht als den Betriebsstandort verlassender Transfer (siehe oben c.; Art 5 Abs. 1 lit b E-PRTR-VO).

4.2.7. Meldung von Abwassertransfers

Nach dem EPER sind Emissionen in Abwasserbehandlungsanlagen außerhalb des Standortes als indirekte Freisetzungen zu melden.

Nach der E-PRTR-VO sind nun den Standort verlassende Transfers (Art 2 Abs. 11 E-PRTR-VO) von Schadstoffen in Abwasser, die die Schwellenwerte nach Anhang II überschreiten zu melden.

Wie beim Abfall könnten im Leitfaden unter dem Punkt „berichtspflichtige Daten“ (Art 14 lit (b) E-PRTR-VO) Erörterungen zur Frage nach der Überschreitung des Betriebsstandortes gestellt werden.

4.2.8. Ermittlungsmethoden - Qualität der Daten - Qualitätskontrolle

Die Ermittlungsmethoden über die emittierten Schadstoffmengen waren bisher nur im EPER-Leitfaden (Seite 49 ff) erfasst. Dabei ließ das EPER die Wahl der Methode offen. Die öEPER-VO legte in § 6 ein eigenes System vor. So war zunächst auf die, aufgrund von österreichischen Verwaltungsbestimmungen bestehenden Messpflichten, ermittelte Messdaten zurückzugreifen. Waren einer Berichtseinheit keine Messpflichten vorgeschrieben, so waren die Freisetzungsdaten zu berechnen. Nur wenn auch dafür die Daten/Angaben nicht verfügbar waren, durften Schätzdaten abgegeben werden.

Die PRTR-VO legt zunächst fest, dass jeder Betreiber verpflichtet ist, in angemessenen Zeitabständen die zur Bestimmung der Freisetzungen aus dem Betrieb notwendigen Daten zu ermitteln (Art 5 Abs. 2 E-PRTR-VO). Er muß sich dabei nach Abs. 4 leg cit auf die beste verfügbare Information stützen, welche Messdaten, Emissionsfaktoren, Massenbilanzgleichungen, indirekte Überwachungen oder sonstige Berechnungen, technische Beurteilungen und andere Methoden einschließt. Dabei muss aber nach Art 9 Abs. 1 leg cit die Qualität der Daten sichergestellt sein und der Stand international anerkannter Methoden beachtet werden, sofern diese verfügbar sind.

Der PRTR-Leitfaden enthält auf Seite 58 ff. auch Hinweise über potentielle Freisetzungen einzelner Stoffe in den unterschiedlichen Sektoren nach Anhang I der E-PRTR-VO. Dies ist vor allem für die Beurteilung, ob überhaupt ein Schadstoff freigesetzt wird bevor noch das Ausmaß/Menge der Freisetzung ermittelt wird, wichtig (potentielle Schadstofffreisetzung).

Der EPER-Leitfaden enthält bereits eine Vielzahl von Hinweisen auf Methoden zur Bestimmung von Freisetzungen (vgl. Seiten 51 ff). Seite 64 des Entwurfs eines PRTR-Leitfadens und Anhang III enthalten weitere Hinweise auf anwendbare Methoden bzw. sonstige Dokumente mit Ermittlungsmethoden¹.

Besonderes Augenmerk sollte aber den neuen Tätigkeiten und den neuen Schadstoffen geschenkt werden. Ein Beispiel dafür wäre die Ermittlung nicht gefasster Freisetzungen von Schadstoffen aus Steinbrüchen.

Die Behörde hat die gemeldeten Daten auf Vollständigkeit, Konsistenz und Glaubwürdigkeit zu überprüfen (Art 9 Abs. 2 E-PRTR-VO). Der meldepflichtige Betriebsinhaber hat vor Abgabe der Meldung eine Qualitätssicherung durchzuführen (Art 9 Abs. 1 leg cit).

¹ So zB auf das IPPC BREF-Dokument „Monitoring“, ein UNITAR-Dokument aus dem Jahr 1997 bzw. weiterführende Arbeiten der OECD.

Die vom Betreiber verwendeten Unterlagen zur Ermittlung der Freisetzungsdaten sind fünf Jahre aufbewahren. Bisher genügte nach der öEPER-VO 4 Jahre (§ 6 Abs. 6).

Der E-PRTR-Leitfaden soll sich nach Art 14 lit (c) und (e) ausdrücklich mit Mess- und Ermittlungsmethoden sowie der Qualitätskontrolle beschäftigen.

Frage 6: Bestehen Wünsche bezüglich der Festlegung von Messmethoden für bestimmte Schadstoffe/Branchen?

Frage 7: Soll eine Anleitung zur Ermittlung potentieller Schadstofffreisetzungen aufgenommen werden?

4.2.9. Erstes Berichterstattungsjahr und jährliche Meldepflicht

Nach Art 5 Abs. 1 E-PRTR-VO sind die Daten vom Betreiber einmal pro Jahr an seine zuständige Behörde zu melden. Nach dem EPER betrug der Berichtszeitraum drei Jahre.

2007 ist das erste Jahr, dessen Daten im E-PRTR einzuspielen sind.

4.2.10. Vertrauliche Daten

Nach Art 11 der E-PRTR-VO dürfen Informationen nur dann als vertraulich zurückgehalten werden, wenn dies im Einklang mit Art 4 der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG steht.

Werden Informationen zurückgehalten, so muss aber angegeben werden, welcher Typ von Information zurückgehalten wurde und aus welchem Grund.

Weder in der EPER-E noch in der öEPER-VO war die Möglichkeit vorgesehen, Daten zurückzubehalten. Nach § 4 Abs. 2 öUmweltinformationsgesetz sind etwa Emissionsdaten in zeitlich aggregierter Form von den Behörden immer weiterzugeben.

Da das E-PRTR neben den Emissionsdaten aber noch sonstige Daten enthält, etwa den Empfänger der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle kann überlegt werden, hier Vertraulichkeitskriterien aufzustellen.

Art 14 der E-PRTR-VO sieht dazu unter lit (d) einen eigenen Punkt im Leitfaden vor.

Frage 8: Welche Angaben zur Datenzurückhaltung soll der Leitfaden enthalten?

Beilagen:

- Vergleichsliste zu den Schadstoffen des deutschen Umweltbundesamtes
- Vergleichsliste EPER-PRTR (Aktivitäten)