

## **STELLUNGNAHME**

### zum Vorschlag der EU-Kommission zur Überarbeitung der Industrieemissionsrichtlinie

Berlin/Brüssel, 04.10.2022

Transparenzregisternummer: 1420587986-32

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 283.000 Beschäftigten wurden 2019 Umsatzerlöse von 123 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 13 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Gas 67 Prozent, Trinkwasser 91 Prozent, Wärme 79 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 203 Unternehmen investieren pro Jahr über 700 Millionen Euro. Beim Breitbandausbau setzen 92 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude. Wir halten Deutschland am Laufen – klimaneutral, leistungsstark, lebenswert. Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: [2030plus.vku.de](https://2030plus.vku.de).

#### **Interessenvertretung:**

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

## Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Am 5. April 2022 veröffentlichte die EU-Kommission einen Vorschlag zur Novelle der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IED).

Die IED regelt die Zulassung und den Betrieb von großen Industrieanlagen in Europa. Ziel ist die schrittweise Verringerung von Umweltbelastungen. Betroffenheit besteht insbesondere für VKU-Mitgliedsunternehmen, die mit ihren Anlagen Strom oder/und Wärme erzeugen und/oder im Bereich der thermischen Abfallverwertung tätig sind, vor allem hinsichtlich der Maßgaben für tätigkeitspezifische „beste verfügbare Techniken“ (BVT).

Die EU-Kommission schlägt insbesondere die folgenden Anpassungen vor, die eine Relevanz für kommunale Unternehmen haben:

- Strengere Genehmigungsaufgaben für Anlagen: Während bisher nach Entscheidung der Genehmigungsbehörden bei ca. 80 Prozent der Anlagen die Einhaltung der oberen Intervallgrenzen der Emissionsbandbreiten ausreicht, soll künftig im Rahmen des Genehmigungsverfahrens stets geprüft werden, ob die umweltfreundlichste Leistung gemäß BVT-Anforderungen erreicht werden kann. Außerdem sollen die Vorgaben für die Gewährung von Ausnahmen verschärft werden, indem die vorgeschriebenen Bewertungen harmonisiert und regelmäßige Überprüfungen der gewährten Ausnahmen sichergestellt werden.
- Die Bestimmung der neuen BVT-Anforderungen soll voraussichtlich ab 2024 erfolgen. Deren Einführung in den Mitgliedstaaten ist ab 2027 vorgesehen.
- Den in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Industrieunternehmen sollen vier Jahre Zeit eingeräumt werden, um ihren Verpflichtungen aus den neuen BVT-Anforderungen nachzukommen.

## Positionen des VKU in Kürze

Grundsätzlich unterstützt der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) die Bestrebungen, Umweltbelastungen durch Industrieanlagen weiter zu reduzieren. Insbesondere zum derzeitigen Zeitpunkt lehnt der VKU eine verschärfende Novelle der IED jedoch ab. Die Energiekrise im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg gegenüber der Ukraine hat bereits zur Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen im Bereich der Emissionskontrolle geführt (siehe laufende Verfahren in Deutschland zum

BImSchG und diversen BImSch-Verordnungen). Diese Krise wird andauern und könnte sich weiter verschärfen. Jetzt eine verschärfende Novelle der IED voranzutreiben, wäre daher wirtschaftsschädlich und würde die Krise potenziell zusätzlich verschärfen. Vielmehr sollte die Notwendigkeit einer solchen Novelle und ihre möglichen Inhalte nach dem Ende der Krise neu bewertet werden. Dabei sollten aus VKU-Sicht eine Reihe der vorgeschlagenen Änderungen der IED kritisch betrachtet werden.

## Zu den einzelnen Aspekten des vorgelegten Entwurfs:

### **Berücksichtigung einer Lebenszyklus-Betrachtung der Umweltleistung der Lieferkette als Betreiberpflicht (Artikel 11fb)**

In Artikel 11 werden „Allgemeine Prinzipien der Grundpflichten der Betreiber“ festgelegt. Mit den vorgeschlagenen Änderungen will die EU-Kommission die Betreiberpflichten eines Anlagenbetreibers drastisch erweitern. Insbesondere die Berücksichtigung einer Lebenszyklus-Betrachtung der Umweltleistung der Lieferkette als allgemeine Betreiberpflicht in Artikel 11fb) ist in der IED fehl am Platz und durch die meisten Anlagenbetreiber nicht leistbar. Eine solche Anforderung muss – wenn überhaupt – im Stoffrecht (zu Stoffen), Produktrecht (zu den Produkten), Baurecht (zu den Anlagen) oder Recht über die Unternehmensberichterstattung („Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)“ usw.) verankert werden. In der IED lehnt der VKU dies hingegen ab.

### **Umweltmanagementsystem (Artikel 11fc, Artikel 14a)**

Nach den Vorschlägen der EU-Kommission soll gemäß Artikel 14a verpflichtend ein Umweltmanagementsystem eingeführt werden. Bei den Anlagenbetreibern würde dadurch ein erheblicher Mehraufwand in Form von zusätzlichen Informationspflichten entstehen. Die BVT-Schlussfolgerungen enthalten bereits Anforderungen an das Umweltmanagementsystem. Eine darüberhinausgehende Festschreibung allgemeiner Anforderungen im Rahmen der Richtlinie ist nicht erforderlich und lehnt der VKU aus diesen Gründen ab.

### **Emissionsgrenzwerte – Strengere Anforderungen für Anlagenbetreiber (Artikel 15)**

Nach den Änderungsvorschlägen der EU-Kommission sollen gemäß Artikel 15 (3) die zuständigen Behörden verpflichtet werden, in Genehmigungen die Emissionsgrenzwerte an der unteren Grenze der Emissionsbandbreite und somit in Höhe der strengsten Werte der BVT-assoziierten Emissionswerte festzusetzen. Ausnahmen hiervon sollen ausdrücklich nur auf Basis von Nachweisen der Betreiber in Verbindung mit der

Anwendung der besten verfügbaren Technik möglich sein. Aus Sicht des VKU sollte das derzeitige Vorgehen bei der Festsetzung der Grenzwerte, orientiert an den oberen Emissionsbandbreiten, beibehalten werden. Die Änderung von Artikel 15 (3) lehnt der VKU entsprechend ab.

Die BVT-Schlussfolgerungen legen Bandbreiten von Emissionsgrenzwerten fest, die mit den besten verfügbaren Techniken unter wirtschaftlich vertretbaren, machbaren Bedingungen gelten. Je nach Alter und Technik der Anlagen und dem eingesetzten Brennstoff findet hierbei in der Regel eine Differenzierung statt. Die Emissionsbandbreiten stellen so ein hohes Umweltschutzniveau sicher und gewährleisten gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Anlagen.

Die oberen Emissionsbandbreiten stellen europarechtliche Anforderungen des Standes der Technik dar, können aber insbesondere für ältere Bestandsanlagen zum Teil bereits unverhältnismäßige Nachrüstungen auslösen. Die unteren Emissionsbandbreiten werden hingegen selbst von neueren Anlagen vielfach nur unter besonderen Randbedingungen und für einzelne Schadstoffe erreicht.

Damit sich unter der Wirkung der Grenzwerte Emissionswerte in den vorgegebenen Bandbreiten einstellen, ist die Überführung der Emissionsbandbreiten in Emissionsgrenzwerte am oberen Rand der Emissionsbandbreiten erforderlich. Insbesondere für Anlagen der Energiewirtschaft müssen die Grenzwertanforderungen auch emissionsungünstige Betriebszustände wie häufiges An- und Abfahren, Teillastbetriebszustände und schnelle Lastwechsel abdecken, die mit zunehmenden Flexibilitätsanforderungen für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit zunehmend erforderlich sind. Strengere Emissionsgrenzwerte an der unteren Grenze der BVT-Bandbreiten würden viele bestehende Anlagen aus dem Markt drängen. Neue Anlagen wären hingegen kaum noch genehmigungsfähig. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass Verschärfungen nicht nur die Kosten der Umweltschutzmaßnahmen erhöhen, sondern auch die Effizienz der Anlagen reduzieren.

#### **Erteilung von Ausnahmen (Artikel 15 (4))**

Die Vorschläge der EU-Kommission, die Emissionsgrenzwerte in Höhe der unteren Emissionsbandbreite festzusetzen und nur im Ausnahmefall hiervon abzuweichen, würden dazu führen, dass sehr viele Anlagen für einen oder mehrere Emissionsgrenzwerte Ausnahmen und abweichenden Regelungen beantragen müssten. Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung im Einzelfall ist immer mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Eine Vielzahl von Abweichungs-/Ausnahmeentscheidungen im Einzelfall würde zu erheblichem behördlichen Aufwand führen und die Genehmigungsbehörden überfordern.

Die Erteilung von Ausnahmen und Abweichungen im Einzelfall nach dem in Artikel 15 (4) und Anlage 2 beschriebenen, sehr aufwändigen Verfahren muss daher auf Abweichungen

von den oberen Emissionsbandbreiten beschränkt bleiben. Aufgrund der benötigten Investitions- und Planungssicherheit ist eine generelle Befristung von Ausnahmen/Abweichungen abzulehnen. Die Ausnahmeregelung sieht jedoch nur eine mögliche Begründung mit zwei möglichen Ursachen für diese Ausnahmen vor: wenn ein Grenzwert nach Artikel 15 (3) “aus den folgenden Gründen gemessen am Umweltnutzen zu unverhältnismäßig höheren Kosten führen würde: a) geografischer Standort und lokale Umweltbedingungen der betroffenen Anlage; oder b) technische Merkmale der betroffenen Anlage.”

In den Sondervorschriften für Feuerungsanlagen (Kapitel III, Artikel 37), Abfallverbrennungs- und -mitverbrennungsanlagen (Kapitel IV, Artikel 49), Anlagen und Tätigkeiten, bei denen organische Lösungsmittel eingehalten werden (Kapitel V, Artikel 61) sowie Titandioxid produzierende Anlagen (Kapitel VI, Artikel 67) wird jedoch festgelegt, dass die Emissionen, die in dem jeweiligen Anhang der Richtlinie festgelegten Emissionsgrenzwerte und Bedingungen erfüllt sind. Für diese Anlagen und Tätigkeiten besteht deshalb keine solche Ausnahmemöglichkeit nach Artikel 15 (4).

Zusätzlich zeigt die derzeitige Gasmangellage, dass Situationen von sogar EU-weitem Ausmaß eintreten können, die ebenfalls Ausnahmemöglichkeiten erfordern, die über die geltende Fassung des Artikels 15 (4) hinausgehen – es sei denn der Begriff “technische Merkmale der betroffenen Anlage” wird so weit ausgelegt, dass dadurch zum Beispiel auch die komplette Abschaltung einer Gas-befeuerten Abgasbehandlung bei ausbleibenden Gaslieferungen erfasst ist, selbst wenn das Abgas dann unbehandelt emittiert wird (Beispiel: regenerativ-thermische Oxidation (RTO) bei mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen (MBA)). Dann müsste außerdem die Begründung “gemessen am Umweltnutzen unverhältnismäßig höhere Kosten” so ausgelegt werden, dass sie auch das Fehlen einer entsprechenden Technologie erfasst.

Selbst diese Auslegung von Artikel 15 (4) würde aber zum Beispiel nicht den Fall erfassen, dass die Stützfeuerung oder Abgasbehandlung einer Siedlungsabfallverbrennungsanlage wegen ausbleibender Gaslieferungen nicht mehr vollständig betrieben werden kann. Dem stehen die Sonderregelungen des Kapitels IV entgegen. Die Siedlungs- und Sonderabfallentsorgung durch thermische Behandlung, sei es als energetische Verwertung oder ggf. als Beseitigung, ist aber Teil der Daseinsvorsorge und muss auch in Krisenzeiten wie einer Gasmangellage gewährleistet bleiben. Andernfalls wäre der potenzielle Umweltschaden durch Emissionen aus unbehandelt abgelagerten Abfällen, Seuchengefahr etc. enorm. Die vorübergehende Stilllegung von Siedlungs- und Sonderabfallverbrennungsanlagen muss deshalb auch in Notlagen vermieden bzw. verhindert werden.

Der VKU spricht sich deshalb dafür aus, insbesondere für Anlagen zur Behandlung von Siedlungs- oder Sonderabfällen eine entsprechende Ausnahmemöglichkeit in Kapitel IV einzuführen. Das würde die Rechtslage auch in Krisenzeiten klarstellen und das Handeln der Entscheidungsträger nicht “der normativen Kraft des Faktischen” unterwerfen.

### Auswirkungen auf Genehmigungsverfahren

Die nationale Umsetzung in Verordnungen und Verwaltungsvorschriften in Deutschland stellt bisher eine effiziente und einheitliche Umsetzung der europäischen Anforderungen sicher. Zusätzlich wird neben der Festsetzung von Emissionsgrenzwerten im Genehmigungsverfahren grundsätzlich eine Prüfung der hieraus resultierenden Zusatzimmissionen durchgeführt. Im Zusammenwirken beider Instrumente wird dem Schutz- und Vorsorgegedanken effizient Rechnung getragen.

Die Anforderungen eines erforderlichen und umfänglichen Prüf- und Abweichungs-/Ausnahmeverfahrens im Genehmigungsverfahren sind nicht mit den Abläufen in der Projektentwicklung vereinbar. Für eine optimierte Projektumsetzung würde im Vorfeld der verlässliche immissionsschutzrechtliche Rahmen fehlen, da Projekte bereits im Vorfeld mit Herstellern verhandelt und vergeben werden, deren Ausführungsfreigabe mit Erteilung der Genehmigung erfolgt.

Ein weiteres Problem können die verfahrensbedingt unterschiedlichen Möglichkeiten der einzelnen Hersteller gerade im Bereich der unteren Emissionsbandbreiten darstellen. Hier besteht Sorge, dass fehlende verbindliche Standards im Vorfeld die Herstellerwahl einschränken und die Wettbewerbseinschränkungen zu Anlagenverteuerungen führen.

### **Transformationspläne (Artikel 27d)**

Als Beitrag zur Erreichung der europäischen Ziele im Rahmen des Green Deal hinsichtlich Klimaneutralität, einer schadstofffreien Umwelt und Kreislaufwirtschaft beabsichtigt die EU-Kommission, im Rahmen ihrer Umweltmanagementsysteme alle Betreiber zu verpflichten, anlagenscharfe Transformationspläne zu erstellen, die zusätzlich veröffentlicht werden sollen.

Viele Transformationspläne sind bisher auf Sektoren, Systeme und Unternehmen ausgerichtet. Die Umsetzung erfolgt in der Regel nach Systemopportunitäten und Bedürfnissen. Anlagenscharf mit festen zeitlichen Abläufen sind sie vielfach bereits aufgrund der nicht planbaren Verfügbarkeit von klimaneutralen Brennstoffen nicht darstellbar. Eine verpflichtende Veröffentlichung von anlagenscharfen Transformationsplänen würde dazu führen, dass flexible Transformationsumsetzungen im System oder im Unternehmen ständig neue Diskussionen im anlagenscharfen Bereich auslösen würden. Des Weiteren werden die Transformationspläne in Bezug auf das System bzw. das Unternehmen bereits in der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD) abgebildet. Zumindest Unternehmen, die bereits vergleichbare Transformationspläne unter der CSRD berichten, sollten von der Pflicht zur Erstellung von anlagenspezifischen Transformationsplänen ausgenommen werden.

### **Klagerechte und Sanktionen (Artikel 79a)**

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission soll ein neuer Artikel 79a zum Thema Schadensersatz in die IED aufgenommen werden. Die vorgeschlagene Regelung von Artikel 79a, in dem ein Schadensersatzanspruch gegenüber Behörden mit einer Beweislastumkehr zugunsten des Anspruchstellers festgeschrieben werden soll, ist im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip abzulehnen.

### **Übergangsregelungen (Artikel 82)**

Sollten sich aus der zukünftigen IED neue Anforderungen für bestehende Anlagen ergeben, muss sichergestellt werden, dass diese erst nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist umzusetzen sind.

**Bei Rückfragen oder Anmerkungen steht Ihnen zur Verfügung:**

Anna Leena Wacker  
Referentin für Ressourcenschutz und Kreislaufwirtschaft  
Büro Brüssel

Mobil: +49 170 8580 121  
E-Mail: [wacker@vku.de](mailto:wacker@vku.de)