

Produktionsanlagen in Europa

- No. 108 -

Jens-Uwe Heuer, Rechtsanwalt in Hannover

Die Ausgestaltung von Anlagegenehmigungsverfahren bestimmt für Unternehmen wesentlich die Projektierung von Investitionsvorhaben. Große Probleme bereitet dabei die Unübersichtlichkeit der Verfahren, insbesondere wenn Investitionsvorhaben im Ausland geplant sind. In der Europäischen Union kommt das Genehmigungsrecht durch verschiedene Richtlinienvorhaben in Bewegung. Die Auswirkungen dieser Initiativen sind schon heute für die mittelfristige Projektierung von Bedeutung.

Integrierte Genehmigungsverfahren

Charakteristisch für die Ausgestaltung der Anlagegenehmigungsverfahren in Europa ist die Trennung nach dem jeweils belasteten Umweltmedium wie z.B. der Luft. Mit der bereits in Kraft getretenen Richtlinie über integrative Genehmigungsverfahren (IVU-Richtlinie) ändert sich dieser Ansatz grundlegend. Um den größtmöglichen Schutz der Umwelt zu erreichen, sollen bei der Anlagengenehmigung alle betroffenen Umweltmedien Berücksichtigung finden.

Die IVU-Richtlinie entwirft dazu ein Konzept, welches sich an das deutsche Immissionsschutzrecht anlehnt, aber eigenständige Begrifflichkeiten entwickelt. Im Ergebnis zielt die Richtlinie auf eine größtmögliche Koordination der einzelnen Genehmigungsverfahren.

Schutzpflicht

Der Unternehmer als Anlagenbetreiber hat den Schutz vor Umweltverschmutzungen zu gewährleisten. Der neu in das Anlagegenehmigungsrecht eingeführte Begriff der Umweltverschmutzung umfaßt jede direkt oder indirekt verursachte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden. Er geht inhaltlich über den Tatbestand der schädlichen Umwelteinwirkung im deutschen Immissionsschutzrecht hinaus.

Vorsorgepflicht

Darüber hinaus besteht für den Anlagenbetreiber die Verpflichtung, alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen zu ergreifen. Welches geeignete Vorsorgemaßnahmen sind, ergibt sich nach der IVU-Richtlinie aus der am besten verfügbaren Technik. Die Einführung dieses Tatbestandes wird für deutsche Unternehmer teils eine Erleichterung bringen und teils die Genehmigungsverfahren unberechenbarer machen.

Im deutschen Recht gilt bisher als Maßstab im Rahmen der Vorsorge der Stand der Technik. Dieser Begriff umschreibt abstrakt den Entwicklungsstand fortschrittlicher Maßnahmen zur Begrenzung von Emissionen, der als praktisch geeignet erscheint. Die IVU-Richtlinie geht in zweierlei Hinsicht einen anderen Weg. Zum einen ergibt sich die beste verfügbare Technik auch aus den standortspezifischen Bedingungen der Anlage. Zum anderen hat der Unternehmer nicht nur Verfahren und Techniken zur Reduzierung der Immissionsbelastung, sondern auch zur Reduzierung der Belastung für Boden und Wasser einzusetzen.

Die Richtlinie enthält aber auch einen nicht unerheblichen Unsicherheitsfaktor für den Unternehmer. Die Behörde ist verpflichtet, die Genehmigung durch Auflagen so auszugestalten, daß in jedem Fall der bestmögliche Schutz vor Umweltverschmutzungen gewährleistet ist. Diese Generalklausel würde es im Einzelfall auch erlauben, den Unternehmer zu verpflichten, Immissionsgrenzwerte einzuhalten, die über das sich aus dem Einsatz der besten verfügbaren Techniken ergebende Maß hinausgehen. Der Begriff der besten verfügbaren Technik beinhaltet nämlich auch, daß der Einsatz der Technik wirtschaftlich vertretbar sein muß. Ist die Behörde der Auffassung, aufgrund der genannten Generalklausel besondere Anstrengungen zum Schutz der Umwelt bei der Anlage initiieren zu müssen, so kann dies eine höhere

als die allgemein übliche Belastung für den Unternehmer nach sich ziehen.

Koordination der Genehmigungsverfahren

Die IVU-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht zur Schaffung einer integrativen Genehmigung, die alle Auswirkungen der Anlage auf die Umweltmedien umfaßt. Vielmehr überläßt sie dem nationalen Gesetzgeber die Art und Weise der Einführung des integrativen Ansatzes in die jeweiligen Genehmigungsverfahren. Soweit danach die Anlage verschiedenen Genehmigungsverfahren unterzogen werden muß, sind diese einzelnen Verfahren vollständig zu koordinieren. Dieser Ansatz schließt es in Zukunft aus, daß sich der Unternehmer verschiedensten Anforderungen unterschiedlicher Genehmigungsbehörden ausgesetzt sieht, die sich im schlimmsten Fall widersprechen.

Gemeinschaftseinheitliche Grenzwerte

Im Umweltbereich kommt der Festlegung von Grenzwerten eine sehr große Bedeutung zu. Unterschiedlich hohe Grenzwerte führen unmittelbar zu Standortvorteilen bzw. Nachteilen. Die IVU-Richtlinie beabsichtigt die Schaffung eines einheitlichen Systems von Immissionsgrenzwerten. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieses Vorhaben tatsächlich durchführen läßt. Schon häufig hat die Einstufung der Schädlichkeit bestimmter Umweltmaßnahmen (z.B. im Abfallbereich) für langwierige Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten gesorgt.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Umweltbereich ist in den letzten Jahren ein zentrales Anliegen der EU-Kommission gewesen (z.B. durch die Umweltinformationsrichtlinie). So wird sich der Unternehmer darauf einstellen müssen, daß die Behörden in stärkerem Maße als bisher die Öffentlichkeit am Genehmigungsverfahren zu beteiligen haben. Dies betrifft gerade auch grenzüberschreitende Vorhaben. Plant ein Unternehmen im grenznahen Bereich eine Anlage, so empfiehlt es sich, die Bevölkerung des EU-Nachbarstaates in die Öffentlichkeitsbeteiligung einzubeziehen. Praktischerweise sollten z.B. Antragsunterlagen bereits im Vorfeld zweisprachig abgestimmt sein.

Aufbereitung von Antragsunterlagen

Das deutsche Immissionsschutzrecht fordert von den Unternehmen eine Vielzahl detaillierter Unterlagen. Die IVU-Richtlinie sieht demgegenüber nicht ganz so

detaillierte Angaben vor. Sie stellt allerdings neue Anforderungen, die aus dem integrativen Ansatz folgen. Für die zukünftige Anlage muß erkennbar sein, welche Energie verwendet oder erzeugt wird. Ferner muß der Unternehmer die Genehmigungsbehörde in die Lage versetzen, die medienübergreifende Wirkung seines Anlagenvorhabens nachvollziehen zu können.

Der Richtlinienentwurf läßt offen, inwieweit Umwelterklärungen nach der EG-Öko-Audit-Verordnung in diesem Punkt eine Erleichterung bringen können. Unterlagen aus dem Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Anlagensicherheit dürfen ausdrücklich zur Darstellung der Vorhaben herangezogen werden.

Umgang mit Auflagen

Im Bereich des Immissionsschutzes mußte sich der Unternehmer seit jeher immer wieder neuen Anforderungen stellen; die rechtlichen Vorgaben wurden dynamisch an die Fortentwicklung der Technik angepaßt. Die IVU-Richtlinie sieht diesbezüglich vor, daß die Behörden die Genehmigung einer Anlage im erheblichen Umfang unter Auflagen stellen kann. Damit hat die Behörde die Möglichkeit, relativ weit in den Anlagenbetrieb einzugreifen. Diese Auflagen sind zudem regelmäßig zu überprüfen.

Innerstaatliche Umsetzung

Das vorgestellte Programm der IVU-Richtlinie muß bis 1999 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. In Deutschland zeichnet sich ab, daß die Umsetzung mit dem seit langem diskutierten Entwurf des Umweltgesetzbuches koordiniert werden soll. Im Bundesumweltministerium war bisher angedacht worden, die IVU-Richtlinie in den sogenannten Allgemeinen Teil des Umweltgesetzbuches einzuarbeiten und dieses dann Anfang 1998 in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung sogenannter raumbedeutsamer Maßnahmen hat in Deutschland einen erheblichen Stellenwert. Sie bedeutet für den Anlagenplaner in der Regel einen erheblichen Mehraufwand und zieht eine enge zeitliche Koordinierung des gesamten Projekts nach sich. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist durch die EU-Richtlinie Nr. 97/11 ergänzt worden.

Erweiterte Anwendung

Durch die Änderungsrichtlinie wird der Anwendungsbereich der UVP wesentlich ausgedehnt. Die neue Richtlinie ergänzt sowohl den Kreis der Projektgruppen, bei denen auf jeden Fall eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, als auch den Kreis der Projekte, die im Einzelfall einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind.

Grenzüberschreitende Vorhaben

Die neue Richtlinie enthält feste Regeln, nach denen sich eine UVP mit grenzüberschreitenden Aspekten vollzieht. Bisher hatte lediglich die Unterrichtung der ausländischen Behörden zu erfolgen. Nunmehr ist klargestellt, daß der andere Mitgliedstaat an der UVP teilnehmen kann. Dazu hat er sich binnen einer angemessenen Frist zu erklären. Diese Beteiligung schließt die Beteiligung der Öffentlichkeit des anderen Mitgliedstaats ein.

Der Unternehmer muß daher in seine Überlegungen auch die Durchführung einer UVP im Ausland mit einbeziehen, soweit sich grenzüberschreitende Wirkungen aus seinem Projekt ergeben können. Es empfiehlt sich hier, wie auch im Rahmen grenzüberschreitender Anlagengenehmigung, eine entsprechende Aufbereitung der Unterlagen und eine umfassende zeitliche Koordinierung.

Vorverlagerung der Umweltverträglichkeitsprüfung

Über diese Änderungsrichtlinie hinaus ist eine verstärkte zeitliche Vorverlagerung der Umweltverträglichkeitsprüfung geplant. Das in Deutschland schon relativ lang bekannte Prinzip der Reglementierung des Umgangs mit Grund und Boden durch Planungsinstrumente beginnt sich in Europa durchzusetzen. Auf diese Weise soll die langfristige und strukturierte Fortentwicklung von Gebieten gesichert sein. Bisher wurde die UVP im Rahmen entsprechender Genehmigungsverfahren durchgeführt. Nunmehr soll bereits im Vorfeld bei der behördlichen Beplanung von Grund und Boden die Umweltverträglichkeit mitbeachtet werden. Ein Lösungsansatz sieht vor, daß die zuständige Behörde für einen Standort eine Umwelterklärung abgibt, aus der sich die jeweiligen Möglichkeiten zur Vorhabengestaltung ergeben.

Den Unternehmen könnte so ermöglicht werden, frühzeitig und relativ planungssicher eine Standortauswahl zu treffen.

Anlagensicherheit

In den Kontext der Genehmigung von Anlagen gehören weiterhin die speziellen Regelungen zur Anlagensicherheit. Die Einhaltung der Bestimmungen zur Anlagensicherheit gehört zu den Maßnahmen, die der Unternehmer im Rahmen seiner Vorsorgepflicht in bezug auf Umweltverschmutzungen zu erfüllen hat. Der Bereich der Anlagensicherheit, den in Deutschland wesentlich die sogenannte Störfallverordnung regelt, wird in Zukunft einige Änderungen erfahren. Die EU-Kommission hat einen Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie über Anlagensicherheit (sogenannte Seveso II-Richtlinie) erarbeitet. Dieser Richtlinienentwurf soll die ursprüngliche Richtlinie vollständig ersetzen und befindet sich zur Zeit noch im Gesetzgebungsverfahren.

Dieser Vorschlag beinhaltet für das deutsche Anlagensicherheitsrecht einige Neuerungen, auf die sich die Unternehmen einzustellen haben.

Veränderte Anwendungskriterien

Muß ein Unternehmer die Vorschriften zur Anlagensicherheit beachten, so stellt dies an den Betrieb seiner Anlage wesentlich höhere Anforderungen, die zusätzlichen organisatorischen und finanziellen Aufwand mit sich bringen.

Nach den bisherigen Vorgaben der Seveso II-Richtlinie finden die Bestimmungen der Anlagensicherheit nur auf bestimmte, im Anhang zur Richtlinie definierte Anlagen Anwendung. Der aktuelle Richtlinienentwurf wählt einen anderen Weg. Die Anwendung der Regelungen ist demnach davon abhängig, ob bestimmte gefährliche Stoffe in einer bestimmten Menge in einem Betrieb Anwendung finden. Der Begriff des Betriebes ist dabei vergleichbar mit dem deutschen immissionsschutzrechtlichen Begriff der Anlage.

Es kommt nach dem Wortlaut der neuen Richtlinie allein darauf an, daß der bestimmte gefährliche Stoff im Betrieb vorhanden ist. In diesem Zusammenhang bleibt darauf hinzuweisen, daß diese Definition des Anwendungsbereiches erheblich mehr Anlagen als bisher in die Anforderungen der Anlagensicherheit einbezieht. Der deutschen Störfallverordnung unterfallen derzeit nur genehmigungsbedürftige Anlagen. Dem Wortlaut der Richtlinie nach ergibt sich jedoch keine Unterscheidung der Anwendung anhand der Genehmigungsbedürftigkeit. Dies dürfte dazu führen, daß sich eine Vielzahl weiterer Unternehmen mit dem Thema der besonderen Anforderungen an die Anlagensicherheit auseinandersetzen haben.

Gefahrenabwehrkonzept

Der organisatorische Mehraufwand für den Unternehmer bei Anwendung der besonderen Anforderungen an die Anlagensicherheit zeigt sich deutlich bei dem Konzept zur Gefahrenabwehr. Hier entwickelt der Richtlinienvorschlag ein neues Instrument der Anlagenüberwachung. Die Betreiber haben der Behörde gegenüber offenzulegen, wie schwere Unfälle verhütet werden sollen. Neben der Dokumentation der entsprechenden Verfahrensweisen hat der Anlagenbetreiber deren Umsetzung sicherzustellen.

Betriebliches Sicherheitsmanagement

Der Richtlinienvorschlag beschränkt sich hinsichtlich der Instrumentarien nicht auf das Gefahrenabwehrkonzept. Die in der EG-Öko-Audit-Verordnung entwickelten Prinzipien zum Umweltmanagementsystem findet in den Anforderungen an die Sicherheitsmanagementsysteme ihre Fortsetzung. Allerdings gilt dies nicht für jeden Betrieb, auf den die neue Richtlinie Anwendung finden kann. Nur Betriebe mit einem besonders hohen Gefährdungspotential sind dazu verpflichtet, entsprechende Managementsysteme zu schaffen. Solche Systeme sollen eine zweigliedrige Struktur erhalten: Zum einen haben die Betriebe die sicherheitstechnischen Voraussetzungen zu schaffen. Zum anderen müssen Organisationsstrukturen eingerichtet sein, die eine Umsetzung der sicherheitstechnischen Maßnahmen ermöglichen. Diese Fragen der Organisationsstruktur sind neben dem sicherheitstechnischen Aspekt Gegenstand eines Sicherheitsberichtes, der den zuständigen Behörden zu übermitteln ist.

Notfallpläne

Bei den bisher aufgetretenen Anlagennotfällen hat sich deutlich die Notwendigkeit einer intensiven Zusammenarbeit zwischen Anlagenbetreibern und Behörden gezeigt. Sobald die Betriebe ein bestimmtes erhöhtes Gefährdungspotential aufweisen, müssen mit den Behörden Notfallpläne abgestimmt sein. Die sogenannten externen Notfallpläne der Überwachungsbehörden sind unter Öffentlichkeitsbeteiligung zu erstellen und bedürfen einer regelmäßigen Überprüfung. Der Richtlinienvorschlag verpflichtet den Unternehmer, aktiv bei der Aufstellung dieser Notfallpläne tätig zu sein.

Sicherheitstechnische Inspektion

Besonders deutlich zeigt sich die unterschiedliche Umsetzung der Seveso II-Richtlinie in die europäischen Regelungssysteme bei der Überwachung der

Anlagen. Geleitet von dem Gedanken an diese unterschiedliche Handhabung entwirft die EU-Kommission in dem Richtlinienvorschlag gewisse Grundzüge der sicherheitstechnischen Inspektion. Besonders hervorzuheben sind dabei die Vorstellungen zur Zusammenarbeit von Behörden und Betrieben.

Im Prinzip sollen die Unternehmer und die Behörden in gleichem Maße für die Einhaltung der sicherheitstechnischen Anforderungen verantwortlich sein. Dieser Grundgedanke führt dazu, daß in Zukunft denkbar wäre, daß der Anlagenbetreiber selbst die betriebsspezifischen Sicherheitsmaßstäbe festlegt und sich die Behörde auf die regelmäßige Soll-/Istkontrolle beschränkt. Damit weicht der Richtlinienvorschlag ganz erheblich von dem immissionsschutzrechtlichen Gefüge nach deutschem Vorbild ab, wonach die Behörde im Rahmen ihrer umweltrechtlichen Überwachung die Erfüllung der an die Betreiber gestellten Pflichten sicherstellt.

15. Dezember 1997

www.caston.info

Mehrere tausend Beiträge zu Recht & Wirtschaft International finden Sie kostenfrei im Internet bei caston.info. Dort können Sie nach Schlagwort und Sachgebieten recherchieren.

Unsere Titelliste erhalten Sie auch per Fax.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

HERFURTH & PARTNER, Rechtsanwälte GbR
Hannover · Göttingen · Brüssel; www.herfurth.de

REDAKTION (Hannover)

verantwortl.: Klaus J. Soyka, Ulrich Herfurth, Rechtsanwalt (D)
Kenneth S. Kilimnik, Véronique Demarne, Claudia Beckert, Jens-Uwe Heuer, Heike Thürnagel, Beate Seklejschuk, Ildiko Gaal, JUDr. Yvona Rampáková, Theodor Kokkalas, Girana Anuman-Rajadhon, Lijun Cao

KORRESPONDENTEN (Ausland)

in Amsterdam, Athen, Barcelona, Brüssel, Budapest, Bukarest, Helsinki, Istanbul, Kopenhagen, Lissabon, London, Luxemburg, Madrid, Mailand, Moskau, Oslo, Paris, Prag, Sofia, Stockholm, Warschau, Wien, Zagreb, Zug, New York, Washington, Toronto; Sao Paulo, Santiago, Dubai, Bombay, Bangkok, Peking, Hongkong, Singapur, Sydney, Tokio, Kairo, Johannesburg.

VERLAG

CASTON Wirtschaftsdienst GmbH,
Luisenstr. 5, D - 30159 Hannover,
Telefon 0511 - 30756-50, Telefax 0511 - 30756-60
eMail info@caston.info; Internet www.caston.info

Alle Angaben erfolgen nach bestem Wissen; die Haftung ist auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt. Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Herausgeber.