

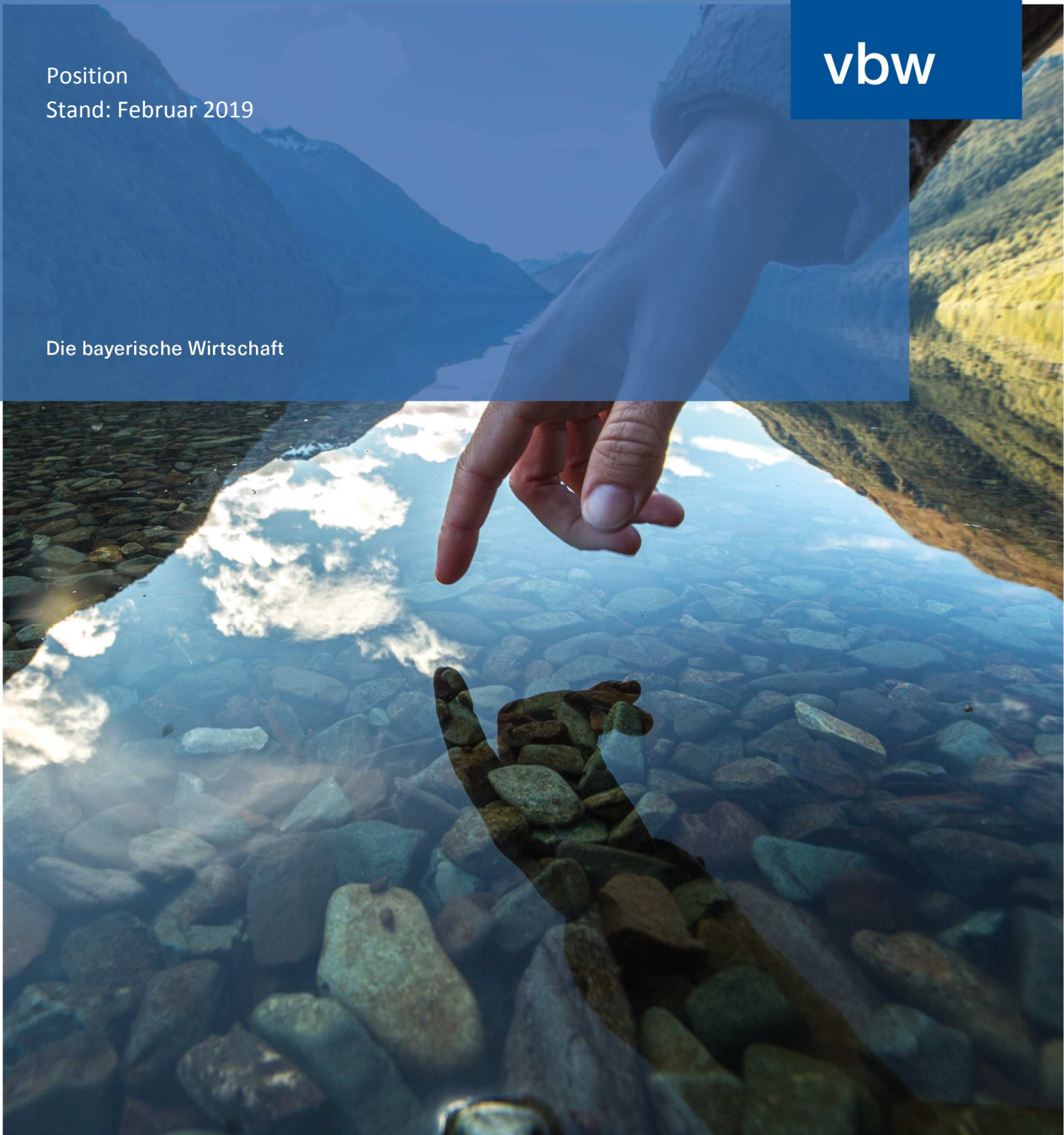
Umwelt

EU-Umweltpolitik

Position
Stand: Februar 2019

Die bayerische Wirtschaft

vbw



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Handlungsspielräume für Innovationen erhalten

Die europäische Umweltpolitik richtet nach wie vor zu wenig Augenmerk auf Effizienz und Effektivität. Stattdessen nehmen staatliche Regulierung und Überwachung immer stärker zu. Freiräume für eigenverantwortliches wirtschaftliches Handeln werden immer kleiner.

Es löst weder wirtschaftliche noch ökologische Probleme, wenn einzelne Sektoren inklusive der damit verbundenen Wertschöpfungsketten durch weitere Restriktionen verdrängt werden. Der durch die EU vorgegebene umweltrechtliche Rahmen darf nicht so eng sein, dass Innovationen behindert werden. Nur so können die Unternehmen umweltverträgliche Produkte mit umweltschonenden Produktionsverfahren wirtschaftlich herstellen, flexibel auf die Herausforderungen des internationalen Marktes reagieren – und damit Arbeitsplätze sichern.

Eine moderne europäische Umweltpolitik steigert die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, achtet Eigentum und setzt auf Eigenverantwortung statt auf bürokratische Regulierung. Die Interessen von Wirtschaft und Umwelt sind in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Die belastenden Wirkungen zusätzlicher Maßnahmen sind sorgfältig mit dem zu erwartenden Nutzen abzuwägen.

Unsere vorliegende Broschüre bezieht Position zu aktuellen Regulierungsvorhaben der EU, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch unverhältnismäßige Anforderungen im Umweltbereich beeinträchtigen können.

Bertram Brossardt
04. Februar 2019

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Grundsätze moderner EU-Umweltpolitik	2
2 REACH und CLP	4
2.1 Übersicht	4
2.1.1 Sachstand und Inhalt	4
2.1.2 Position der vbw	4
2.2 Titandioxid	6
2.2.1 Sachstand	6
2.2.2 Inhalt	6
2.2.3 Position der vbw	7
2.3 Meldung gefährlicher Gemische an Giftinformationszentralen	7
2.3.1 Sachstand und Inhalt	7
2.3.2 Position der vbw	7
3 Kunststoffstrategie	9
3.1 Sachstand	9
3.2 Inhalt	9
3.3 Position der vbw	9
4 Eignungsprüfung der Luftqualitätsrichtlinien	10
4.1 Sachstand	10
4.2 Inhalt	10
4.3 Position der vbw	10
5 Wasserrahmenrichtlinie	12
5.1 Sachstand	12
5.2 Inhalt	12
5.3 Position der vbw	12

6	Verfahren zur Feststellung der sog. „besten verfügbaren Technik“ (BVT)	15
6.1	Sachstand und Inhalt	15
6.2	Position der vbw	15
6.2.1	Modernisierung des Sevilla-Prozesses	16
6.2.2	Nationalen Begleitprozess praxistauglicher gestalten	16
6.2.3	Bessere Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in deutsches Recht	17
6.2.4	Luftreinhalteprogramm und 13. BImSchV	17
7	EU-Ökodesign-Richtlinie	19
7.1	Sachstand und Inhalt	19
7.2	Position der vbw	19
8	Naturschutz	21
8.1	Sachstand und Inhalt	21
8.2	Position der vbw	21
8.2.1	Biologische Vielfalt: Natur auf Zeit Modelle erleichtern	22
8.2.2	FFH- und Vogelschutzrichtlinie praxisnäher gestalten	22
9	Green Finance-Regulierung	24
9.1	Sachstand	24
9.2	Position der vbw	24
	Ansprechpartner / Impressum	27

Position auf einen Blick

Wirtschaftliche Effizienz umweltpolitischer Maßnahmen verbessern

Umwelttechnik aus Deutschland, insbesondere Bayern, genießt weltweit einen hervorragenden Ruf, auch weil ihre Vorzüge in den Anwendungsindustrien und Wirtschaftsbranchen im eigenen Land demonstriert werden können. Dies gilt es zu stärken und auszubauen.

Moderne europäische Umweltpolitik muss einen angemessenen Ausgleich zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen finden. Dabei sind Freiwilligkeit, Eigenverantwortung, Bezahlbarkeit, Zeiteffizienz und Rechtssicherheit zu stärken. Es darf keine überzogenen Vorreiterrollen der EU geben.

Es ist darauf zu achten, dass EU-Recht in den Mitgliedstaaten einheitlich und nach vergleichbaren Maßstäben umgesetzt wird, um gleiche Wettbewerbsbedingungen in der EU sicherzustellen.

Deutlich stärker zum Tragen kommen müssen diese Grundsätze zum Beispiel in den aktuell diskutierten Bereichen

- REACH und CLP
- Kunststoffstrategie
- Luftqualitätsrichtlinien
- Wasserrahmenrichtlinie
- Biologische Vielfalt
- Verfahren zur Feststellung der sog. „besten verfügbaren Technik“ (BVT)
- Öko-Design-Richtlinie
- FFH- und Vogelschutzrichtlinie
- Green Finance

1 Grundsätze moderner EU-Umweltpolitik

Leitlinien für eine zukunftsgerechte Umweltpolitik

Die EU muss darauf achten, dass ihre Umweltpolitik zu einer Stärkung des europäischen Wirtschaftsraums im globalen Wettbewerb beiträgt. Die EU darf weder strategische Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsräumen aufbauen noch wettbewerbsverzerrende Bedingungen aufgrund unterschiedlicher Umsetzung von EU-Recht im Binnenmarkt zulassen.

Moderne europäische Umweltpolitik muss sich an daher folgenden Leitlinien orientieren:

- Umweltschutz muss bezahlbar sein.
- Überzogene Vorreiterrollen sind zu vermeiden.
- Grenzwerte darf es nur strikt evidenzbasiert geben und mit Blick für die dadurch ausgelösten Wirkungen.
- Unternehmerische Eigenverantwortung ist anzuerkennen und zu stärken.
- Innovationen müssen durch praxisgerechtere Umsetzbarkeit von Umweltvorschriften unterstützt und ermöglicht werden.
- Freiwillige Kooperationen zwischen Staat und Wirtschaft sind zu verstärken.
- Maßnahmen müssen einen angemessenen Ausgleich zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen sicherstellen.
- Genehmigungsverfahren müssen zeiteffizient, kostengünstig und rechtssicher sein.

Diese Leitlinien gelten ebenfalls für eine moderne EU-Klimapolitik. So muss beispielsweise bei der CO₂-Regulierung für den Verkehrssektor das Ziel sein, Klimaschutz und Beschäftigungssicherung in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Im energiepolitischen Zieldreieck muss der Klimaschutz mit Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit der Energie in Einklang gebracht werden. Mit der aktuellen Festlegung der Grenzwerte für 2030 wird dem zu wenig Rechnung getragen, zumal bei E-Fuels den Herstellern keine Möglichkeit für eine freiwillige Anrechnung auf ihren individuellen Flottengrenzwert gegeben wird.

EU-Recht ist in den Mitgliedsstaaten einheitlich und nach vergleichbaren Maßstäben umzusetzen ohne zusätzliche Standards, unter Ausschöpfung vorhandener Bandbreiten und mit Fokus auf Praxishöhe. Es ist Aufgabe der EU, weniger auf die bürokratische Erfüllung, sondern auf die praxistaugliche und vergleichbare Umsetzung ihrer Gesetzgebung in den Mitgliedsländern hinzuwirken und ihre Kontrollen darauf auszurichten. Gleichzeitig ist in den Mitgliedsstaaten darauf zu achten, dass keine einseitigen überzogenen nationalen Vorreiterrollen entstehen.

Ein aktuelles Negativbeispiel für eine überschießende Umsetzung ist die deutsche Verordnung über mittelgroße Feuerungsanlagen (MCP) sowie zur Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen. Mit der neuen Verordnung sollen die Regelungen der EU-Richtlinie zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen

Feuerungsanlagen in die Luft (2015/2193; MCP-Richtlinie) umgesetzt werden. Laut Begründung gehen die vorgeschlagenen Regelungen teilweise über die Anforderungen der EU-Richtlinie hinaus, da die EU-Richtlinie lediglich Mindestanforderungen enthalte und nicht den Stand der Technik darstelle.

Die neue MCP-Verordnung gilt für die Errichtung und den Betrieb von Feuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen. Etwa 10.000 genehmigungsbedürftige mittelgroße Feuerungsanlagen und etwa 30.000 nicht genehmigungsbedürftige Anlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von 1 - 50 MW sind in Deutschland von den Anforderungen betroffen. Erfasst sind Feuerungsanlagen, in denen feste Brennstoffe wie Kohle oder Holz, flüssige Brennstoffe (zum Beispiel Öl) oder gasförmige Brennstoffe (zum Beispiel Erdgas) verbrannt werden, sowie Gasturbinenanlagen und Verbrennungsmotoranlagen (zum Beispiel Notstromdiesel). Es werden Emissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe, Vorgaben an Messung und Überwachung sowie Registrierungs- und Dokumentationspflichten geregelt.

Es ist nicht ersichtlich, dass die Verschärfung der Vorgaben aus der EU-MCP-Richtlinie wegen eines fortgeschrittenen Standes der Technik erforderlich wäre. Ebenso wenig ist erkennbar, aus welchen Gründen die erst Ende 2017 in Kraft getretene EU-MCP-Richtlinie nicht dem Stand der Technik entsprechen sollte.

Die neue MCP-Verordnung muss die Vorgaben der EU-Richtlinie über mittelgroße Feuerungsanlagen Eins-zu-Eins umsetzen. Auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD wird eine Eins-zu-Eins-Umsetzung von EU-Vorgaben als Ziel gesetzt. In Deutschland dürfen keine Grenzwerte vorgegeben werden, die die Unternehmen im europäischen Wettbewerb benachteiligen. Kostenintensive Nachrüstungen und Mehraufwand sowie Mehrkosten im Anlagenbetrieb müssen vermieden werden.

2 REACH und CLP

Praktikabilität in stabilem regulatorischen Umfeld steigern

2.1 Übersicht

2.1.1 Sachstand und Inhalt

Das geltende Chemikalienrecht ist im Wesentlichen durch die EU-Verordnungen REACH und CLP geprägt. In REACH sind die Registrierung, die Bewertung, die Zulassung und die Beschränkung von Chemikalien – also das Herstellen, Inverkehrbringen, die Verwendung sowie Informationspflichten für nachgeschaltete Anwender geregelt. Die CLP-Verordnung legt die europaweit einheitliche Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen fest und setzt zudem das global harmonisierte System der Vereinten Nationen (GHS) um.

Die REACH-Verordnung sieht vor, dass die EU-Kommission alle fünf Jahre einen Bericht über die Anwendung vorlegt. Nach dem ersten Bericht vom 05. Februar 2013 hat die EU-Kommission am 05. März 2018 ihren zweiten Bericht veröffentlicht. Insgesamt hält sie danach die REACH-Verordnung weiterhin für geeignet, die angestrebten Schutzziele zu erreichen und sieht keine Veranlassung, den verfügbaren Teil von REACH zu ändern. Allerdings hat die EU-Kommission Möglichkeiten für Verbesserungen und Vereinfachungen besonders bei erweiterten Sicherheitsdatenblättern sowie dem Bewertungs-, dem Zulassungs- und dem Beschränkungsverfahren identifiziert.

2.1.2 Position der vbw

Die Umsetzung der komplexen Vorgaben von REACH und CLP ist ein schrittweiser Prozess, der bis weit über 2020 hinaus von Unternehmen und Behörden zu bewältigen ist. Die große von der Industrie gelieferte Datenmenge ist zunächst zu nutzen und es dürfen nicht immer mehr (über REACH hinausgehende) Informationen gefordert werden.

Die Wirtschaftsakteure brauchen ein stabiles regulatorisches Umfeld. Mit der Feststellung, dass weiterhin keine Veranlassung besteht, den verfügbaren Teil der Verordnung zu ändern, schafft die EU-Kommission eine wichtige Grundvoraussetzung für die weitere REACH-Umsetzung.

Dennoch gibt es Verbesserungsbedarf, insbesondere bei folgenden Bereichen:

Der REACH-Bericht zeigt, dass in den letzten zehn Jahren viel Know-how in Unternehmen und Behörden aufgebaut und die einzelnen Prozesse besser aufeinander abgestimmt

wurden. Aber gerade bei neueren Verfahren wie der Zulassung und erweiterten Sicherheitsdatenblättern besteht Verbesserungspotenzial. Beispiele sind:

- Registrierungen: Stabilität der Anforderungen, Akzeptanz der Anwendung alternativer Methoden zur Vermeidung von Tierversuchen
- Bewertung: Fokussierung von Datenanforderungen auf sicherheitsrelevante Aspekte; Vermeidung paralleler Prozesse
- IT-Instrumente: Stabilität bei der IUCLID-Software, denn mehrfache Änderungen haben Dossier-Aktualisierungen bisher unnötig erschwert.
- Zulassungsverfahren: Vereinfachungen auf Basis gewonnener Erfahrungen.
- Beschränkungsverfahren: Bessere Berücksichtigung von Beschränkungen als regulatorische Option für Stoffe und als Maßnahme zum Erzielen eines Level Playing Fields gegenüber Import-Erzeugnissen.

Die Identifizierung von Stoffen mit besonders besorgniserregenden Eigenschaften (Substance of Very High Concern, SVHC) und Entscheidungen über ihre Zulassungspflicht oder Verwendungsbeschränkung müssen nach genauen wissenschaftlichen Kriterien erfolgen. Vor Aufnahme von Stoffen in die Kandidatenliste für das Zulassungsverfahren sind zwingend alternative Optionen für das Risikomanagement unter Wirtschaftsbeteiligung zu prüfen. Hier müssen Gesetzesfolgenabschätzungen, sozio-ökonomische Analysen, die Auswirkungen auf Wertschöpfungsketten sowie Umwelteffekte durch deren potenzielle Verlagerungen in das EU-Ausland Berücksichtigung finden. In den allgemeinen Bestimmungen des Anhangs XV muss deshalb festgelegt werden, dass vor der Erstellung aller Dossiers Analysen der jeweiligen Risikomanagementoptionen unter Einbezug von Registranten verpflichtend sind. Wenn die SVHC-Kriterien aufgrund eindeutiger Studien nicht erfüllt werden, darf ein Stoff nicht von der ECHA (European Chemicals Agency) gelistet werden.

Entscheidungen müssen im Dialog der unterschiedlichen Parteien auf wissenschaftlicher und fachlicher Basis getroffen werden. Das Wissen von Fachgremien zum Beispiel im Bereich des Arbeitsschutzes ist zu nutzen, damit keine fachlich unbegründete Grenzwerte festgelegt werden. Dies wirkt der Gefahr einer Verlagerung von Wertschöpfungsketten und Arbeitsplatzverlusten in der EU entgegen.

Das Antragsverfahren für Zulassungen muss insgesamt und besonders für Spezialfälle (zum Beispiel Kleinmengen) vereinfacht werden. Immer mehr für industrielle Prozesse wichtige Stoffe wie Lösemittel und Komponenten von Katalysatoren werden von den Behörden als Kandidaten für das REACH-Zulassungsverfahren oder für Verwendungsverbote (REACH-Beschränkung) identifiziert. Eine Zulassungspflicht bewirkt erhebliche Kostensteigerungen. Die Rechts- und Planungssicherheit für Investitionen wird zusätzlich durch die vorgesehene Überprüfung erteilter Zulassungen beeinträchtigt. Dies kann zum Wegfall von Stoffen führen und ganze Wertschöpfungsketten betreffen. REACH-induzierte Stoffsubstitutionen sollten zudem durch begleitende (und möglichst unbürokratische) Forschungsprogramme flankiert werden.

Gerade für kleine und mittelständische Unternehmen muss die Umsetzung der Vorschriften in der Praxis ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand und ohne unverhältnismäßige Kostensteigerungen bewältigbar sein. Dies gilt insbesondere für die REACH Registrierkosten im Bereich der Kleinstmengenstoffe (1-100 Tonnen pro Jahr), die die Rohstoffkosten deutlich erhöhen.

Die neuen erweiterten Sicherheitsdatenblätter werden sowohl von Erstellern als auch von Anwendern als zu umfangreich und zu wenig verständlich betrachtet. Notwendig sind praktikable und stabile Rahmenbedingungen für die Erstellung von Sicherheitsdatenblättern.

Der REACH-Vollzug muss durch die Überwachungsbehörden europaweit einheitlich erfolgen. Es dürfen keine Wettbewerbsnachteile europäischer Firmen gegenüber ihren nicht europäischen Mitbewerbern entstehen.

2.2 Titandioxid

2.2.1 Sachstand

Der Ausschuss für Risikobeurteilung (RAC) der Europäischen Chemikalienagentur hat am 08. Juni 2017 auf Basis einer Gefahrenbewertung empfohlen, das Weißpigment Titandioxid als einen Stoff „mit Verdacht auf krebserzeugende Wirkung beim Menschen“ durch Einatmen (kanzerogen Kategorie 2) einzustufen. Die EU-Kommission prüft derzeit, ob sie einen entsprechenden Vorschlag zur harmonisierten Einstufung nach der europäischen CLP-Verordnung zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen vorlegen soll. Aktuell wird damit gerechnet, dass die EU-Kommission diesen Vorschlag im zuständigen Komitologieausschuss demnächst zur Abstimmung stellen wird. Die Bundesregierung lehnt eine Einstufung ab und schlägt stattdessen die Harmonisierung der Staubgrenzwerte in Europa vor.

2.2.2 Inhalt

Titandioxid ist ein breit eingesetzter Rohstoff und findet in zahlreichen Industrie- und Verbrauchsgütern Anwendung, so z. B. in (Druck-)Farben und Lebensmittelfarbstoffen, Kunststoffen / Gummi, Keramik, Papier / Pappe, Klebstoffen, beschichtetem Gewebe und Textilien, Katalysatorsystemen, Kosmetikprodukten und Pharmazeutika, bei der Wasseraufbereitung, Automobilprodukten, etc. Die Lack- und Druckfarbenindustrie ist der größte Abnehmer von Titandioxid. Titandioxid wird hier Farben als Pigment zugegeben und ist danach fest in die Bindemittel-Matrix eingebunden. Es kann daher nicht eingeatmet werden. Eine Einstufung als Krebsverdachtsstoff hätte weitreichende Konsequenzen: Produkte müssten mit dem Hinweis „Kann vermutlich Krebs erzeugen“ gekennzeichnet werden, was eine erhebliche Verunsicherung der Verbraucher zur Folge hätte. Zudem

wären Farbreste, Baustellenabfälle und andere Abfallströme ab einem Titandioxid-Anteil von einem Prozent als „gefährlicher Abfall“ zu behandeln, was die Entsorgungskosten erheblich steigern und Bestrebungen zur Kreislaufwirtschaft konterkarieren würde. Der Grund ist, dass zahlreiche Rechtsvorschriften – europäisch wie national – auf die CLP-Verordnung Bezug nehmen. Änderungen bei CLP-Einstufungen können daher umfassende Rechtsfolgen nach sich ziehen.

2.2.3 Position der vbw

Keine Einstufung von Titandioxid als Gefahrstoff

Titandioxid wird in der Industrie seit Jahrzehnten sicher verwendet. Es gibt keinen wissenschaftlichen Beleg, der auf eine krebserzeugende Wirkung beim Menschen hindeutet. Zudem ist das CLP-Einstufungsverfahren der falsche Prozess: CLP dient der Einstufung von Stoffen, die aufgrund ihrer „intrinsischen“, das heißt individuellen (chemischen) Eigenschaft gefährlich sind, nicht jedoch – wie in diesem Fall – für partikelbedingte (physikalische) Effekte. Die Auswirkungen einer Einstufung in anderen Rechtsgebieten, wie z. B. dem Abfallrecht, wären unverhältnismäßig. Die Einstufung von Titandioxid hätte zudem Präzedenzfallcharakter und könnte einen "Domino-Effekt" für alternative Pigmente und andere staubförmige Stoffe nach sich ziehen.

Europäische Harmonisierung der Staubgrenzwerte am Arbeitsplatz

Die diskutierten Risiken beruhen allein auf einer inhalativen Staubexposition. Der Schutz vor Staubemissionen ist ein Arbeitsschutz-Thema und wird in den meisten EU-Mitgliedstaaten durch einen Staubgrenzwert am Arbeitsplatz sichergestellt. Deutschland ist hier international Vorreiter. Statt der Einstufung von Titandioxid muss daher, wie von Deutschland vorgeschlagen, eine Harmonisierung der Staubgrenzwerte in Europa in Angriff genommen werden.

2.3 Meldung gefährlicher Gemische an Giftinformationszentralen

2.3.1 Sachstand und Inhalt

Anhang VIII der CLP-Verordnung regelt die harmonisierte Meldung von Informationen zu gefährlichen Gemischen für die medizinische Notfallversorgung. Ab dem 01. Januar 2020 ist ein stufenweises Inkrafttreten der Meldefristen je nach Verwendungsbereich vorgesehen. Dies wird zu veränderten Anforderungen für die Meldung an die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten (Giftinformationszentren) führen.

2.3.2 Position der vbw

Experten gehen davon aus, dass die für eine rechtzeitige Vorbereitung und Umsetzung der neuen Regelungen nötigen Informationen und Instrumentarien nicht rechtzeitig zur

Verfügung gestellt werden können. Darüber hinaus sind zentrale Fragestellungen noch nicht geklärt. Dies betrifft beispielsweise die IT-Tools. Die Basisversion für das zentrale ECHA-Meldeportal befindet sich noch in der Entwicklung und soll erst im Laufe des ersten Quartals 2019 verfügbar sein, allerdings nur mit eingeschränkten Funktionen. Die Unternehmen benötigen jedoch die erweiterten Funktionen. Diese sind erst für November 2019 vorgesehen – ein Monat vor der ersten Anwendungsfrist. Ein weiteres Problem ist, dass die ECHA-Leitlinie zur Konkretisierung noch nicht finalisiert ist und verschiedene Umsetzungsfragen (z. B. die Klärung, was ein sog. Re-labeler ist) bislang ungeklärt sind.

Datensicherheit ist zu gewährleisten. Es werden detaillierte Rezepturen chemischer Produkte gemeldet, deren Vertraulichkeit eine wesentliche Geschäftsgrundlage der Unternehmen ist.

Vor dem Hintergrund der noch vielen offenen Fragen und fehlenden Informationen für die Umsetzung müssen die ursprünglich vorgesehenen ersten beiden Fristen

- Januar 2020: Gemische für private Endverbraucher
 - Januar 2021: Gemische für gewerbliche Verwender
- um 24 Monate verschoben werden.

3 Kunststoffstrategie

Produktdiskriminierungen verhindern

3.1 Sachstand

Die Europäische Kommission hat am 16. Januar 2018 erstmals eine Strategie für Kunststoffe vorgelegt. Ein Ausfluss ist die Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen von Kunststoffprodukten auf die Umwelt, zu deren Inhalten Ende 2018 eine Einigung im Trilogverfahren erzielt wurde.

3.2 Inhalt

Es sollen Grundlagen für eine neue Kunststoffwirtschaft geschaffen werden, in der bei Design und Herstellung den Erfordernissen in Bezug auf Wiederverwendung, Reparatur und Recycling in vollem Umfang Rechnung getragen wird. Ab 2030 sollen alle Kunststoffverpackungen auf dem EU-Markt recyclingfähig sein. Die Verwendung von Einwegkunststoffen soll reduziert, die Verwendung von Mikroplastik beschränkt und Kunststoffabfälle sollen reduziert werden.

3.3 Position der vbw

Kunststoffe leisten einen wichtigen Beitrag zu Energie- und Materialeinsparungen und stellen einen integralen Bestandteil der europäischen Wertschöpfung und Innovationskraft dar.

Voraussetzungen für einen Ausbau der europaweiten Kreislaufführung von Kunststoffen sind flächendeckend etablierte und hochwertige Strukturen für die möglichst sortenreine und praktikable Abfallsammlung, die Sortierung und die Verwertung solcher Abfälle. Dabei gibt es in vielen Mitgliedstaaten der EU erhebliche Verbesserungspotenziale. Es muss der einheitliche Vollzug des bestehenden EU-Rechts zur Kreislaufwirtschaft sichergestellt werden, um ein gemeinsames Niveau für einen fairen Wettbewerb bei der Behandlung von Kunststoffabfällen zu erreichen und um hochwertige Recyclingmaterialien erzeugen und vermarkten zu können.

Ebenso differenziert wie die Nutzung von Kunststoffen in ihren unterschiedlichsten Anwendungsfeldern müssen auch die Maßnahmen zur Verwertung betrachtet werden. Wirtschaftlichkeit und die technische Machbarkeit der einzelnen Verwertungsverfahren sind zu berücksichtigen, um gesamtbilanziell zu einem nachhaltigen Abfallmanagement zu gelangen. Dies kann, je nach Produktart, Werkstoffzusammensetzung und Einsatzgebiet, eine werkstoffliche, rohstoffliche oder energetische Verwertung erfordern.

4 Eignungsprüfung der Luftqualitätsrichtlinien

Grenzwerte benötigen wissenschaftlich abgesicherte Basis

4.1 Sachstand

Die Eignungsprüfung der beiden EU-Luftqualitätsrichtlinien (2008/50/EG und 2004/107/EG) dürfte laut EU-Kommission 2019 abgeschlossen werden.

4.2 Inhalt

Es wird die Leistung der EU-Luftqualitätsrichtlinien geprüft. Mit diesen Richtlinien werden EU-weit verbindliche Luftqualitätsnormen festgelegt. Es soll gewährleistet werden, dass die Mitgliedstaaten die Luftqualität in harmonisierter und vergleichbarer Weise überwachen und bewerten.

4.3 Position der vbw

Grenzwerte darf es nur strikt evidenzbasiert geben und mit Blick für die dadurch ausgelösten Wirkungen.

In den Handlungsempfehlungen des Zukunftsrats der Bayerischen Wirtschaft zur *Zukunft der bayerischen Automobilindustrie* von Dezember 2017 wird darauf hingewiesen, dass sowohl die Festlegung von Grenzwerten als auch deren Nachverfolgung stets mit Augenmaß und Sachorientierung erfolgen muss. Beides dient der Herstellung von Akzeptanz und Vertrauen. So dürfen Vorgaben nur so strikt sein, wie es das primär verfolgte Ziel, z. B. der Gesundheitsschutz, erfordert. Dies kann beispielsweise bei den NO_x-Werten hinterfragt werden, die am Straßenrand um das 24-fache strenger sind als am Arbeitsplatz (Arbeitende an Industriearbeitsplätzen und im Handwerk, bei denen aufgrund der Verwendung oder Erzeugung bestimmter Arbeitsstoffe eine erhöhte Stickstoffdioxid-Belastung zu erwarten ist).

Daher ist bei den EU-Luftqualitätsrichtlinien zu prüfen, ob eine ausreichende wissenschaftliche Grundlage besteht, die die Gesundheitsgefährdung oberhalb bestimmter Grenzwerte eindeutig nachweisen kann. Nach bisherigen Erkenntnissen ist eine solche wissenschaftliche Basis zumindest fraglich. Es muss eine Auseinandersetzung darüber erfolgen, wie eine wissenschaftlich fundierte Überprüfung und gegebenenfalls Änderung der Grenzwerte zur Luftreinhaltung unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips auszusehen hat.

Es ist auch zu untersuchen, ob eine gleichwertige verhältnismäßige und jeweils repräsentative Umsetzung bei den Messstellen in den Mitgliedstaaten erfolgt. Hierbei ist insbesondere zu überprüfen, ob die Anforderungen nach Abschnitt B und C des Anhang III der

Eignungsprüfung der Luftqualitätsrichtlinien

2008/50/EG (Ortsbestimmung der Probenahmestellen) korrekt und gleichwertig angewendet wurden. Gegebenenfalls sind die Anforderungen der Ortsbestimmung zu überarbeiten bzw. zu präzisieren.

5 Wasserrahmenrichtlinie

Genehmigungsfähigkeit unternehmerischer Aktivitäten sicherstellen

5.1 Sachstand

Derzeit wird die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) evaluiert. Ein Zeitpunkt für den Abschluss der Überprüfung steht noch nicht fest.

5.2 Inhalt

Ziel der Wasserrahmenrichtlinie ist der Schutz der Wasserressourcen der EU sowie die Erreichung eines sog. guten Zustands der Gewässer bis zum Jahr 2027.

5.3 Position der vbw

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) hat zu einer nachhaltigen Wasserpolitik wesentlich beigetragen. Eine Weiterentwicklung ist jedoch notwendig.

Viele Genehmigungsverfahren beinhalten eine wasserrechtliche Erlaubnis, z. B. zur Entnahme von Wasser zu Produktionszwecken, zur Einleitung von Abwässern oder der Kühlwassernutzung. Eine solche wasserrechtliche Erlaubnis wird derzeit teilweise nur noch für kurze Zeiträume erteilt. Hintergrund ist das Ziel der WRRL, wonach alle Gewässer bis 2027 in einem „guten Zustand“ sein sollen – dieses Ziel wird jedoch voraussichtlich nicht erreicht.

Die WRRL ist daher so weiterzuentwickeln, dass wirtschaftliche und industrielle Aktivitäten weiterhin genehmigungsfähig bleiben, insbesondere muss auch die Stromgewinnung aus Wasserkraft möglich bleiben.

Darüber hinaus ist entscheidend, dass mit Auslaufen des zweiten Bewirtschaftungszeitraums 2021-2027 mindestens ein weiterer Bewirtschaftungszeitraum angeschlossen wird. Angesichts der überwiegend sehr langsam ablaufenden Umsetzungsprozesse in Gewässern – vor allem im Grundwasser – ist eine Erreichung der gesetzten Ziele nur möglich, wenn dafür realistische Zeiträume eingeplant werden. Insbesondere die ergänzenden landwirtschaftlichen Maßnahmen brauchen mehrere Jahre oder sogar Jahrzehnte, bis sie die Qualität des Grundwassers beeinflussen können.

Genehmigungen auch bei Änderungen chemischer und biologischer Eigenschaften ermöglichen

Es dürfen nicht nur Änderungen der physischen Eigenschaften im Sinne rein hydromorphologischer Eigenschaften ausnahmefähig und damit in der Praxis genehmigungsfähig sein, sondern Ausnahmen müssen auch möglich sein bei Änderungen von chemischen und biologischen Eigenschaften. Die Ausnahmeregelung in Artikel 4 Absatz 7 WRRL muss zudem auch eine Ausnahme aus wirtschaftlichen Gründen ermöglichen.

Verbesserungen für Gewässer im Rahmen einer Gesamtbilanz berücksichtigen und Berichtspflichten differenzierter gestalten

Nach dem sog. „One-Out All-Out Ansatz“ (Nr. 1.4.2. Ziff. i Anhang V WRRL) bestimmt die schlechteste Qualitätskomponente die Einstufung des ökologischen Zustands. Verbesserungen bei den anderen Qualitätskomponenten ändern nichts an der Einstufung. Gleiches gilt sinngemäß für den chemischen Zustand. Dadurch kommen aber die tatsächlich bei der Gewässerqualität erreichten Fortschritte nicht zur Geltung.

Es ist daher notwendig, dass für Fälle, bei denen sich in der Gesamtbilanz eines Vorhabens keine wesentliche Verschlechterung oder sogar eine Verbesserung für das Gewässer ergibt, im Genehmigungsverfahren Ermessens- und Abwägungsspielräume bestehen.

Landwirte im Einzugsgebiet eines Baches oder Sees haben umfangreiche Bewirtschaftungsmaßnahmen im Bereich Erosionsschutz umgesetzt. Dadurch hat sich der Eintrag von Sedimenten, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln stark verringert. Allerdings hat sich bislang nur eine der vier zu beurteilenden biologischen Qualitätskomponenten verbessert. Die Gesamtbewertung lautet deshalb unverändert „schlechter ökologischer Zustand“.

Es ist deshalb notwendig, die Berichtspflichten an die EU-Kommission differenzierter zu gestalten, so dass Zwischenschritte und Verbesserungen besser abbildbar werden.

Zulässige erhebliche Veränderungen von Wasserkörpern erweitern und Festlegung weniger strenger Umweltziele ermöglichen

Nach der WRRL können betroffene Oberflächenwasserkörper als „erheblich verändert“ ausgewiesen werden. Dabei ist das „gute ökologische Potenzial“ zu berücksichtigen. Die Anforderungen tragen den Auswirkungen der faktisch irreversiblen Gewässeränderung Rechnung. Bisher ist eine Ausweisung nur aufgrund physikalischer Änderungen möglich. Es ist aber nicht nachvollziehbar, weshalb z. B. eine Gewässerbegradigung als erhebliche und damit dauerhaft akzeptierte Veränderung gilt, jedoch die notwendige Wasserentnahme zu Trinkwasserzwecken, zur Sicherung der Rohstoffgewinnung oder zur Absicherung einer Industrieproduktion nicht als erhebliche Veränderung eingestuft werden kann.

Die Definition der erheblich veränderten Wasserkörper nach Artikel 2 Absatz 9 WRRL muss daher auf stoffliche/chemische Veränderungen von Oberflächengewässern und auf Grundwasserkörper ausgedehnt werden.

Ist in einem Gebiet wegen ungünstiger geologischer oder klimatischer Verhältnisse die

Erreichung des guten Zustandes von Grund- oder Oberflächengewässern selbst bei besonders gewässerschonender Landwirtschaft nicht möglich, ist dies bei der Leistbarkeit zu berücksichtigen.

Vorrangige Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch kooperative Maßnahmen erhalten

Bislang werden die ergänzenden Maßnahmen der Bewirtschaftungspläne in Bayern durch freiwillige Kooperationsprojekte mit der Wasserwirtschaft und Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) umgesetzt. Dies erhält die Akzeptanz für die Vorgaben der WRRL und ermöglicht einen effektiveren und effizienteren Schutz des Wassers als Vorgaben und Regulierungen, da die kooperativen Maßnahmen standortspezifisch und passgenau sind. Die staatlichen Wasserberater der Landwirtschaftsämter leisten hier einen wertvollen Beitrag und finden bei den Landwirten breite Akzeptanz. Seitens der EU-Kommission werden kooperative Maßnahmen dennoch kritisiert und ordnungsrechtliche Maßnahmen eingefordert.

Um die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie mittel- bis langfristig zu erreichen ist entscheidend, dass freiwillige Kooperationsprojekte und Agrarumweltmaßnahmen das wichtigste Umsetzungselement der WRRL mit Bezug zur Landwirtschaft bleiben und von der EU-Kommission auch anerkannt werden.

6 Verfahren zur Feststellung der sog. „besten verfügbaren Technik“ (BVT)

Praxistauglichkeit des Verfahrens verbessern

6.1 Sachstand und Inhalt

Nach der EU-Richtlinie über Industrieemissionen werden in einem Informationsaustausch (sog. „Sevilla-Prozess“) zwischen EU-Kommission, EU-Mitgliedstaaten, Industrie und Nichtregierungsorganisationen sog. BVT-Merkblätter zur Beschreibung der besten verfügbaren Techniken erarbeitet. Die aus den BVT-Merkblättern entwickelten BVT-Schlussfolgerungen geben verbindlich einzuhaltende Anforderungen an die Emissionsminderung für industrielle Anlagen vor. Der Stand der Technik zur Vermeidung bzw. Verminderung von Emissionen aus Industrietätigkeiten wird also auf europäischer Ebene festgelegt.

6.2 Position der vbw

Ein europaweit einheitlicher und verbindlicher Stand der Technik ist zwar sinnvoll. Der Sevilla-Prozess muss aber erheblich verbessert werden. Es dürfen nur klare und unmissverständlich formulierte BVT-Schlussfolgerungen herausgegeben werden, die in der Praxis umsetzbar sind. BVT-Schlussfolgerungen müssen technologieoffen sein und dürfen keine Technologien ausschließen, die zu gleichwertigen Resultaten führen.

Das 2018 verabschiedete BVT-Merkblatt über Großfeuerungsanlagen hat gezeigt, dass der Sevilla-Prozess verbessert werden muss. Bereits während des Prozesses wurde durch Gutachten belegt, dass Teile der BVT-Schlussfolgerungen auf falschen Datenableitungen beruhen und über den Stand der Technik hinausgehen. Dennoch fand das bei der Verabschiedung der BVT-Schlussfolgerungen keine Beachtung.

Zusätzlich zur Modernisierung des Sevilla-Prozesses müssen auch der nationale Begleitprozess sowie die anschließende Umsetzung der BVT-Vorgaben in nationales Recht praxistauglicher werden. Das ist insbesondere wichtig für Anlagen, die kontinuierlich betrieben werden (z. B. Raffinerien). Nachrüstungen können nur bei häufig mehrere Jahre im Voraus festgelegten Plan-Stillständen erfolgen. Solange das Verfahren zur Umsetzung der BVT-Emissionsbandbreiten in deutsches Recht nicht abgeschlossen ist, ist es für die Betreiber nicht sinnvoll, die Nachrüstung zu beantragen. Ob sich die Bundesregierung mit ihren nationalen Grenzwerten am oberen Rand der BVT-Bandbreiten orientiert oder niedrigere Werte festlegt, hat entscheidenden Einfluss auf die zu wählende Minderungs-technologie. Da Technologiesprünge nicht auszuschließen sind, kann ein Betreiber erst bei Erreichen einer ausreichenden Rechtssicherheit – also nach Abschluss der nationalen Umsetzung – mit der Bewertung, Planung, Genehmigung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen beginnen.

6.2.1 Modernisierung des Sevilla-Prozesses

Es müssen verlässliche Rahmenbedingungen für einen effektiven und funktionsfähigen BVT-Prozess bestehen. Eine feste Zeitachse sowie angemessene Bearbeitungszeiträume sind notwendig, um zu gewährleisten, dass für eine sachgerechte Fragebogenkonzeption, die Datenerhebung und die Kommentierung ausreichend Zeit besteht.

Im Sevilla-Büro muss ausreichend Kapazität und Kompetenz des Personals sichergestellt werden. Die Autoren sollten fachliche Kompetenz mitbringen, sich in der entsprechenden Branche auskennen, gemäß ihrer fachlichen Qualifikation einem Thema zugewiesen werden und sich gegenseitig vertreten können.

Die Datenerhebung ist auf das Wesentliche zu reduzieren. Dabei ist zu vermeiden, dass in BVT-Merkblättern nicht nur Emissionsbandbreiten festgelegt werden, sondern auch Umweltleistungsstufen (sogenannte Emission Performance Levels wie Material-, Wasser- oder Energieverbrauch), die die Richtlinie über Industrieemissionen nicht vorsieht. Daten unterschiedlicher Herkunft, unterschiedlicher Qualität und ohne klare Kennzeichnung dürfen nicht zusammengefasst werden (z. B. Ergebnisse von Einzelmessungen und kontinuierlichen Messungen, Daten von Neuanlagen und Altanlagen, unterschiedliche Mittelungszeiträume bei Minimal- und Maximalwerten).

Die Datenauswertung muss in einem für alle Beteiligten transparenten Prozess nach vorab festgelegten Kriterien erfolgen.

Der Sevilla-Prozess sieht vor, dass die fachliche Erarbeitung eines BVT-Merkblattes, ebenso wie die Ableitung der BVT-Schlussfolgerungen, innerhalb der Technical Working Group (TWG) erfolgt. Entscheidungen müssen aufgrund von technischer Expertise getroffen und dürfen nicht durch politische Sichtweisen geprägt werden. Die TWG muss eine Geschäftsordnung erhalten, in der präzise Vorgaben zu Mitgliedschaften, Benennung von Mitgliedern, Zuständigkeiten, Aufgaben und Abstimmungsmodalitäten festgelegt sind. Es ist sicherzustellen, dass das Ergebnis der Meinungsbildung in der TWG durch qualifizierte Mehrheit bei der Abstimmung erfolgt. Positionen von Mitgliedstaaten und Verbänden mit hoher Anlagenzahl sollten stärker gewichtet werden.

Eine Folgenabschätzung insbesondere zu den Fragen, welche Folgen eine BVT-Schlussfolgerung sowohl für die EU, einzelne Mitgliedsstaaten als auch für die Industrie in zeitlicher Hinsicht und in Bezug auf die zu erwartenden Kosten hat, muss verpflichtend sein. Es muss hierzu auch eine Stellungnahme der betroffenen Industriezweige eingeholt werden.

6.2.2 Nationalen Begleitprozess praxistauglicher gestalten

Die deutsche Beteiligung am Sevilla-Prozess ist besser zu koordinieren. Die vom Umweltbundesamt geleiteten Expertengruppen zu den verschiedenen Sektoren bilden ein zentrales Gremium für den Austausch zwischen Bund, Ländern, der Industrie und weiteren Stakeholdern. Zur Stärkung der nationalen Expertengruppe ist ein offener Austausch

zwischen Sevilla-Büro und Umweltbundesamt notwendig, insbesondere in Bezug auf die Datenauswertung. Kommen beim Sevilla-Büro spezielle Auswertetools zum Einsatz, müssen diese auch den deutschen Behörden zur Verfügung gestellt werden, um einen nationalen Abgleich durchzuführen. Der Abstimmungsprozess zwischen Bundesregierung, Ländern und Umweltbundesamt zur Vorbereitung des Mandats der deutschen Vertreter im Sevilla-Prozess ist manchmal nicht nachvollziehbar. Es muss zumindest gegenüber der Expertengruppe Transparenz gewährleistet werden.

6.2.3 Bessere Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in deutsches Recht

Die Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen in deutsches Recht durch Rechtsverordnung und / oder Verwaltungsvorschrift hat sich zwar bewährt. Doch es ist notwendig, dass die Umsetzung innerhalb der im Bundes-Immissionsschutzgesetz vorgesehenen Jahresfrist ab Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen abgeschlossen wird. Eine Umsetzung innerhalb der Jahresfrist dient der Rechts- und Planungssicherheit der Betreiber, die die neuen Emissionsgrenzwerte innerhalb von vier Jahren einhalten müssen.

Solange das Verfahren zur Umsetzung der BVT-Emissionsbandbreiten in deutsches Recht nicht abgeschlossen ist, ist es für die Betreiber nicht sinnvoll, die Nachrüstung bereits zu beantragen. Denn es kann vom Betreiber nicht eingeschätzt werden, welche Emissionsgrenzwerte innerhalb der BVT-Emissionsbandbreiten in Deutschland tatsächlich festgesetzt werden oder ob möglicherweise sogar über die Vorgaben der BVT-Schlussfolgerungen hinausgegangen wird.

Notwendig ist, dass Deutschland vorhandene Spielräume mindestens durch Orientierung am oberen Rand der BVT-Bandbreiten nutzt.

Für Fälle, in denen die Umsetzung in deutsches Recht nicht innerhalb der Jahresfrist gelingt, muss ein vereinfachtes Verfahren zur einmaligen Fristverlängerung geschaffen werden.

Ausnahmeregelungen wie weniger strenge Emissionsgrenzwerte und Fristen für eine betroffene Anlagenart müssen bundeseinheitlich auf gesetzgeberischer Ebene geschaffen werden, um bei Behörden und Betreibern Aufwand, Bürokratie, Kosten und Zeit einzusparen.

6.2.4 Luftreinhalteprogramm und 13. BImSchV

Das Bundesumweltministerium hat am 28. Dezember 2018 den Entwurf eines Luftreinhalteprogramms veröffentlicht. Es ist ein wesentliches Element zur Umsetzung der EU Richtlinie über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie).

Der Entwurf geht davon aus, dass die geltenden Regelungen zum Teil weniger ambitioniert seien als die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Um den Schutz der menschlichen Gesundheit sicherzustellen, bestehe weiterhin dringender Handlungsbedarf. Als ein Beispiel wird der NO₂-Stundengrenzwert von 200 µg/m³ im Stundenmittel angeführt, bei dem 18 Überschreitungen pro Kalenderjahr zulässig sind. Im Unterschied dazu empfiehlt die WHO, 200 µg/m³ im Stundenmittel immer einzuhalten.

Als Maßnahme zur Verbesserung der NO_x-Situation schlägt der Entwurf des Luftreinhalteprogramms vor, dass die BVT-Schlussfolgerungen für Großfeuerungsanlagen „entsprechend der unteren Enden der vorgegebenen Bandbreiten“ in deutsches Recht umgesetzt werden sollen.

Aus Sicht der Wirtschaft ist zunächst zu beachten, dass es Grenzwerte nur strikt evidenzbasiert geben darf und mit Blick für die dadurch ausgelösten Wirkungen. Daher ist zu prüfen, ob eine ausreichende wissenschaftliche Grundlage besteht, die jeweils das Ziel des Gesundheitsschutzes eindeutig nachweisen kann. Ein bloßer Hinweis auf Empfehlungen der WHO genügt dafür nicht.

Aktuell bestätigt ein Vorstoß von mehr als hundert Lungenexperten zur Frage einer Gesundheitsgefährdung durch Feinstaub und Stickstoffverbindungen: aus fachlicher Sicht gibt es gravierende Zweifel daran, ob mit einer Überschreitung der Grenzwerte tatsächlich eine Gesundheitsgefahr verbunden ist.

Der Vorschlag zur Verbesserung der NO_x-Situation entspricht nicht der Umsetzung von EU-Recht ohne zusätzliche Standards, unter Ausschöpfung vorhandener Bandbreiten und mit Fokus auf Praxisnähe. Emissionsgrenzwerte müssen entsprechend dem oberen Rand der BVT-Emissionsbandbreiten umgesetzt werden können.

7 EU-Ökodesign-Richtlinie

Praxisgerechte Umweltkriterien notwendig

7.1 Sachstand und Inhalt

Die EU-Kommission hatte in ihrem Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft vom 02. Dezember 2015 festgelegt, dass bei der weiteren Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie Kriterien der Ressourceneffizienz stärker als bisher berücksichtigt werden sollen. Konkreten Niederschlag fand diese Vorgabe in dem am 30. November 2016 veröffentlichten Arbeitsplan 2016-2019 der EU Kommission zur weiteren Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie.

Als Kriterien werden verschiedene Eigenschaften genannt wie Energieverbrauch in der Nutzungsphase, Mindestanforderungen an die Lebensdauer von Produkten, Ersatzteilverfügbarkeit, Recyclingfähigkeit, Reparaturfähigkeit, Kennzeichnung von Gefahrstoffen.

Betroffen sind alle Produktgruppen, für die künftig Durchführungsverordnungen neu entwickelt werden sollen, darunter Gebäudeautomation und Kontrollsysteme, elektrische Wasserkocher sowie Handtrockner und Aufzüge. Es gilt aber auch für diejenigen Produktgruppen, für die bereits Durchführungsverordnungen vorbereitet werden, darunter die Produktgruppen Server, Datenspeicher und Zusatzgeräte. Auch zur Revision anstehende Durchführungsverordnungen sind betroffen, z. B. für Fernsehgeräte und elektronische Displays.

7.2 Position der vbw

Für Produktgruppen im Anwendungsbereich der Ökodesign-Richtlinie ist unstrittig, dass der Energieverbrauch in der Nutzungsphase der wichtigste Umweltparameter ist. Die Aufnahme weiterer Umweltkriterien mit Bezug zur Ressourceneffizienz ist kritisch zu sehen.

So sind Mindestanforderungen an die Lebensdauer von Produkten nur schwer vorzugeben. Insbesondere für langlebige Investitionsgüter, die für den B2B-Bereich nach individuellen Kundenanforderungen hergestellt werden, richtet sich die Lebensdauer individuell nach Nutzungsintensität und Verwendungsbestimmung. Vorgaben zur Recyclingfähigkeit machen nur dann Sinn, wenn entsprechende Recyclingtechnologien zur Verfügung stehen. Bei dem Kriterium „Reparaturfähigkeit“ dürfen keine Einschränkungen aufgrund von Stoffverboten entgegenstehen. Bei „Reparaturfähigkeit“ muss das Grundprinzip „repair as produced“ umgesetzt werden. Es dürfen keine neuen oder zusätzlichen Eigenschaften abverlangt werden, die das Ausgangsprodukt nicht auch schon bereits hatte.

Die Entwicklung weiterer Parameter innerhalb der Ökodesign-Richtlinie darf nicht zu Lasten der grundlegenden Gebrauchseigenschaften des betroffenen Produkts gehen.

Die Kriterien müssen immer **technologieneutral** formuliert werden, dürfen also nur Ziele benennen.

Bei Anforderungen zur Ressourceneffizienz müssen Aufwand und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen und es dürfen keine Innovationshemmnisse für Unternehmen entstehen.

8 Naturschutz

Möglichkeiten zur Stärkung biologischer Vielfalt verbessern und FFH- und Vogelschutzrichtlinie an heutige Anforderungen anpassen

8.1 Sachstand und Inhalt

Europarechtliche Anforderungen des Naturschutzrechts werden von Planern, Bauausführenden und Bürgern in Deutschland häufig als investitionshemmend und überzogen wahrgenommen. Jüngstes Beispiel ist der Entfall der materiellen Präklusion von Einwendungen von Umweltverbänden infolge der EuGH-Rechtsprechung, was eine lange deutsche Rechts-tradition erschüttert. Es werden in der Folge taktische Verzögerungen und längere Verwaltungsgerichtsprozesse erwartet. Auffallend ist, dass viele andere europäische Staaten sich nicht über zu hohe Umweltstandards beklagen und offensichtlich deutlich geringere Probleme mit der Umsetzung von EU-Richtlinien haben.

Steinbrüche, Baggerseen, Ton-, Sand- und Kiesgruben sind geeignete Lebensräume für viele besonders geschützte Vögel, Amphibien, Reptilien, Insekten und Pflanzen. Diese Arten benötigen offene Böden, vegetationsarme Gewässer und Felswände, also sog. frühe Sukzessionsstadien. Solche werden durch den laufenden Betrieb im Rahmen der Rohstoffgewinnung immer wieder erzeugt. Artikel 12 der FFH-Richtlinie schützt viele dieser Arten.

Die Unternehmen können nur das Risiko einer unabsichtlichen Tötung und Störung oder Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten reduzieren. Doch wenn eine vollständige Rekultivierung behördlich gefordert oder aus Eigentumsgründen notwendig ist, muss der Betreiber der Gewinnungsstätte mit hohen Kosten für Ausgleichsmaßnahmen rechnen. Er muss gegebenenfalls den Lebensraum der Gewinnungsstätte an anderer Stelle neu schaffen und Tier und Pflanzen umsiedeln; in vielen Fällen sogar die Nachsorge übernehmen.

8.2 Position der vbw

Es muss geprüft werden, ob in den europäischen Nachbarstaaten flexible Ansätze zur Umsetzung des europäischen Naturschutzrechts existieren, die gemeinschaftsrechtskonform sind und von Deutschland adaptiert werden könnten. Daher ist eine systematische Bestandsaufnahme zur Umsetzung und Anwendung des europäischen Naturschutzrechts in anderen EU-Mitgliedstaaten in Form eines Forschungsvorhabens nötig.

8.2.1 Biologische Vielfalt: Natur auf Zeit Modelle erleichtern

Die vbw unterstützt das Ziel, die biologische Vielfalt zu schützen und zu fördern sowie ihre Bestandteile nachhaltig zu nutzen. Dem freiwilligen, flexiblen und kooperativen Naturschutz ist Vorrang einzuräumen.

Die EU muss darauf hinwirken, dass Modelle wie „Natur auf Zeit / Wanderbiotope“ ermöglicht werden ohne die (Wieder-)aufnahme einer zulässigen Nutzung zu gefährden.

Die EU-Kommission muss Lösungsmodelle wie „Natur auf Zeit“ erarbeiten und den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Eine Mitteilung der EU-Kommission mit Eckpunkten zu „Natur auf Zeit“ ist notwendig. Dabei ist im Bereich des Artenschutzes für Tiere wie Vögel, Amphibien, Reptilien und Insekten, die nach Anhang IV der Flora Fauna Habitat Richtlinie der EU geschützt sind, ein Modell zu schaffen, wonach Tierarten, die sich beispielsweise während einer Rohstoffgewinnung ansiedeln, nach Beendigung der Maßnahme nicht auf unbegrenzte Zeit geschützt sind. Eine Renaturierung/Rekultivierung des Geländes würde damit wesentlich erleichtert.

8.2.2 FFH- und Vogelschutzrichtlinie praxisnäher gestalten

Bestandsschutz sicherstellen

Aktuell wird durch die EuGH-Rechtsprechung der Bestandsschutz von genehmigten Anlagen weiter ausgehöhlt. So hat der EuGH entschieden, dass nach Genehmigung eines Vorhabens das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie zu prüfen ist, wenn mit dem Bau noch nicht begonnen wurde und das Gebiet, in dem sich das Vorhaben befindet, nach Erteilung der Genehmigung zum Natura 2000-Gebiet erklärt wurde.

Zur Sicherstellung des Bestandsschutzes und der Verbesserung des Investitionsschutzes muss klargestellt werden, dass die Anforderungen an Projekte in der Zulassungsentscheidung abschließend geregelt werden und zusätzliche bzw. erneute Verpflichtungen im Rahmen oder nach der Realisierung von Baumaßnahmen nicht gefordert werden dürfen. Dies betrifft z. B. die Durchführung einer erneuten Verträglichkeitsprüfung oder eines artenschutzrechtlichen Ausnahmeverfahrens.

Vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen vereinfachen

Die EU-Kommission hat in einem Guidance Document die Möglichkeit eröffnet, artenschutzrechtliche Verbotstatbestände durch vorab durchgeführte Maßnahmen zu vermeiden. Die bisher vom deutschen Gesetzgeber unternommenen Bemühungen, diese Möglichkeit für Baumaßnahmen praktikabel zu machen, wurden vom Bundesverwaltungsgericht teilweise verworfen. So kann eine Verletzung des Tötungsverbots nicht mehr durch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen vermieden werden.

Eine Vereinfachung des europäischen Artenschutzrechtes ließe sich ohne Beeinträchtigung der Erhaltungsziele erreichen, indem vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen und alle zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Handlungen in der FFH-Richtlinie aufgeführt werden. Maßnahmen, einschließlich Unterhaltungsmaßnahmen, durch die erforderliche Habitat-Bedingungen für geschützte Arten erhalten werden, müssen von den Verbotstatbeständen freigestellt werden.

Rechtssicherheit bei Ausnahmen erhöhen

Auch nach Erteilung einer Ausnahme gibt es für genehmigte Projekte keine Rechtssicherheit, wenn sich nach der Genehmigung die natürlichen Gegebenheiten verändern oder Arten angetroffen werden, die vorher nicht entdeckt worden sind. Korrekte Handlungen bei der Ausführung eines behördlich zugelassenen Eingriffs dürfen sich nicht negativ auswirken.

Ausnahmegründe ausweiten

Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie sieht keine Ausnahmeregelung aus verkehrlichen oder wirtschaftlichen Gründen vor. Im Bereich der Vogelschutzrichtlinie muss es nach dem Modell der FFH-Richtlinie auch einen Ausnahmegrund der „anderen zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ geben.

Ungefährdete Arten aus der FFH-Richtlinie streichen

Es ist eine Überarbeitung der Anhänge gemäß Art. 19 der Richtlinie nach wissenschaftlichen Kriterien vorzunehmen. EU-weit ungefährdete Arten sind aus den Anhängen zu streichen.

Ungefährdete Arten aus der Vogelschutzrichtlinie ausklammern

Verbote sind auf nachweislich gefährdete Arten zu beschränken und es müssen Ausnahmen für zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses ermöglicht werden.

9 Green Finance-Regulierung

Neue Regeln und Standards marktgerecht und einfach ausgestalten, die Anwendung freiwillig halten

9.1 Sachstand

Die Europäische Kommission hat im März 2018 einen Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums und im Mai 2018 drei Legislativvorschläge veröffentlicht, deren gemeinsames Ziel es ist, Nachhaltigkeitsaspekte systematisch in den Investitionsprozess zu integrieren und damit das auf Nachhaltigkeit auf den Felder Ökologie, Soziales und Governance ausgerichtete Investitionsgeschehen zu stärken. Konkret geht es um

- Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen einschließlich eines einheitlichen Klassifizierungssystems; diese sogenannte Taxonomie wird zunächst nur für ökologische Nachhaltigkeit und dort nur für CO₂ erstellt;
- Offenlegung von Informationen über nachhaltige Investitionen / Nachhaltigkeitsrisiken;
- Referenzwerte für CO₂-arme Investitionen und Investitionen mit günstiger CO₂-Bilanz;
- Einbeziehung von Nachhaltigkeit in den Beratungsprozess von Finanzinstituten.

9.2 Position der vbw

Eine Harmonisierung von Standards für ökologische Nachhaltigkeit kann aus Sicht der Wirtschaft ein vielversprechender Ansatz sein, birgt aber auch erhebliche Risiken.

Die aktuellen Vorhaben gehen weit über eine verträgliche Harmonisierung hinaus. Sie entsprechen dadurch verschiedenen Anliegen, die aus Sicht der Wirtschaft unbedingt beachtet werden müssen, nicht. Vielmehr drohen erhebliche bürokratische Belastungen und Marktverwerfungen, die das eigentliche Ziel der Regulierung sogar konterkarieren.

Aus Sicht produzierender Unternehmen ist der harte Dreh- und Angelpunkt des Vorhabenspaketes ein Klassifizierungssystem („Taxonomie“), das definieren soll, welche Investitionen als nachhaltig angesehen werden. Diese Taxonomie soll zunächst nur CO₂-Aspekte behandeln. Sie wird den Bürokratieaufwand prägen, der durch die neue Regulierung bei produzierenden Unternehmen entsteht. Sie wird zudem zur Messlatte dafür, ob Vorhaben auf das Interesse von Investoren stoßen, die auf ökologische Nachhaltigkeit Wert legen. Schließlich wirkt sich die Taxonomie auf die Stellung einzelner Unternehmen und der europäischen Wirtschaft insgesamt im europäischen und internationalen Wettbewerb aus.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Investitionen gestärkt werden. Eine Harmonisierung verschiedener Standards zu ökologischer Nachhaltigkeit dürfte die bereits gute Marktentwicklung auf diesem Feld weiter stützen. Die neuen Vorhaben würden in der geplanten Form allerdings überbordende Bürokratielasten,

Verwerfungen in den Finanzmärkten sowie tiefgreifende, teilweise ökologisch kontraproduktive Eingriffe in den Wettbewerb mit sich bringen. Diese gingen auch zu Lasten bereits vergleichsweise nachhaltig ausgerichteter europäischer Unternehmen. Um dem vorzubeugen, müssen folgende Eckpunkte berücksichtigt werden:

- Ein wesentliches Ziel des Regulierungspakets ist Markttransparenz. Dazu gilt es, vorhandene Berichtspflichten und Standards zu konsolidieren, nicht aber auszuweiten, und die Anwendung der Taxonomie freiwillig zu halten.
- Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und wichtige Wertschöpfungs- und Lieferketten nicht zu gefährden, gilt es, in die Entwicklung der Taxonomie industrielle Expertise einbeziehen und regulatorische Definitionen sachgerecht und global akzeptabel zu halten. Zudem dürfen Anschlussfinanzierungen laufender Projekte nicht gefährdet werden.
- Um ausufernder Bürokratie vorzubeugen, darf die Entscheidung über Details der Taxonomie nicht nachgeordneten Behörden überlassen werden; sie muss beim Gesetzgeber bleiben.
- Finanzielle Risiken müssen korrekt abgebildet werden. Von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen erprobte Prozesse der Risikobeurteilung dürfen nicht durch die Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien einseitig verändert werden.

Ausführlicheres zur Bewertung der Vorhaben enthält die vbw Position *Green Finance – Leitlinien für EU-Initiativen* vom Februar 2019.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Peter Pfleger

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-253

Telefax 089-551 78-249

peter.pfleger@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Februar 2019