

Die Umsetzung des EPER in Deutschland

Dr. Ulrich Maurer, Umweltministerium Baden-Württemberg

In Deutschland ist das EPER mittlerweile ein etabliertes und viel genutztes Instrument, um Emissionsinformationen über die wichtigen Industrieanlagen zu erhalten. In diesem Beitrag soll ein kurzer Überblick über den Hintergrund des Europäischen Schadstoffemissionsregisters sowie dessen Umsetzung in Deutschland gegeben werden. Dabei traten auch Probleme zu Tage. Diese werden diskutiert und in einer Wunschliste werden Optimierungsvorschläge vorgestellt, die beim Übergang vom EPER zu einem künftigen PRTR aus Sicht der Bundesländer berücksichtigt bzw. umgesetzt werden sollten.

Der Absatz 3 in Artikel 15 der IVU-Richtlinie gab den Hintergrund für den Aufbau des Europäischen Schadstoffemissionsregisters EPER:

(3) Die Kommission veröffentlicht alle drei Jahre ein Verzeichnis der wichtigsten Emissionen und ihrer Quellen anhand der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen. Die Kommission legt die Form und die charakteristischen Angaben für die Übermittlung der Informationen nach dem Verfahren des Artikels 19 fest. Nach demselben Verfahren kann die Kommission die erforderlichen Maßnahmen vorschlagen, um sicherzustellen, dass die Angaben des in Unterabsatz 1 genannten Verzeichnisses der Emissionen mit den Angaben anderer die Emissionen betreffenden Verzeichnisse und Informationsquellen vergleichbar sind und diese Angaben sich wechselseitig ergänzen.

Hier ist einerseits die Veröffentlichung eines Emissionsverzeichnisses festgelegt (wurde über Internetpräsenz www.eper.cec.eu.int umgesetzt), zugleich wurde für die Aktualisierung ein dreijähriger Turnus festgelegt. In einem so genannten Komitologieausschuss legte die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten den Rahmen für das EPER fest. Ergebnis dieser Beratungen war einerseits die Entscheidung der Kommission über den Aufbau eines EPER aus dem Jahr 2000, in welcher beispielsweise die zu berichtenden Schadstoffgruppen und Emissionsschwellenwerte festgelegt wurden. Zum anderen wurde dort ein EPER-Leitfaden ausgearbeitet, der wichtige Hinweise für die praktische Umsetzung zusammenfasst.

Zur Umsetzung der Richtlinie wurde in Deutschland mit Verspätung im Jahr 2001 das so genannte „Artikelgesetz“ verabschiedet, mit welchem Fachgesetze und verschiedene nachgeordneten Regelwerke zur Umsetzung der Richtlinie angepasst wurden.

So wurde in BImSchG, WHG und KrW/AbfG ein einheitlicher Stand-der-Technik-Begriff verankert und die 4. BImSchV modifiziert.

Zur Zusammenstellung der EPER-Daten in Deutschland konnte auf der „Luft-Seite“ die Emissionserklärung nach der 11. BImSchV genutzt werden. Die Betriebe mussten keine zusätzlichen Emissionserklärungen für das EPER abgeben, es konnten die Daten der E-Erklärung genutzt werden. Dabei musste insbesondere die schwierige Aufgabe gelöst werden, aus den detaillierten, Quellen-scharfen Emissionsdaten sinnvolle Gesamtfrachten zu aggregieren, die sich der betreffenden IVU-Aktivität zuordnen lassen.

Auf der Wasserseite mussten die Länder geeignete Rechtsgrundlagen schaffen, welche die Betriebe zur Erklärung Ihrer Schadstofffrachten auf dem Abwasserpfad verpflichten, da hier bislang in Deutschland keine mit der 11. BImSchV vergleichbare Erklärungspflicht bestand. Zur Erfassung der Emissionsdaten von Deponien wurde ein unter den Ländern abgestimmtes Verfahren gewählt. Die wichtigen Deponie-Kenndaten wurden erhoben und in ein vom UBA entwickeltes Rechenmodell eingegeben. Mit diesem wurden dann die entsprechenden Deponiegasemissionen ermittelt.

Zur Unterstützung der erklärungsspflichtigen Betreiber und der Beschäftigten in den zuständigen Behörden wurden Arbeitshilfen entwickelt. Im Rahmen des Forschungsprojektes der LUBW wurde der nationale EPER-Leitfaden erarbeitet. Zusätzlich wurde der EPER-Leitfaden der Kommission auch in deutscher Sprache herausgegeben und stand als Informationsmedium zur Verfügung. Auf der Internetpräsenz www.eper.de können nicht nur Emissionsdaten abgerufen werden, es steht auch dort eine Vielzahl an Arbeitshilfen und unterstützenden Dokumenten zur Verfügung. In einer FAQ-Liste werden die bis dato aufgetretenen Zweifelsfragen aufgegriffen und beantwortet.

Die Datenerhebung für das EPER wird beim Bundesumweltministerium und beim Umweltbundesamt zentral koordiniert. Von dort wird auch der deutsche EPER-Beitrag an die Europäische Umweltagentur, welche die EPER-Datensammlung EU-weit koordiniert, weitergeleitet. Seit den ersten Abstimmungsgesprächen zum EPER im Artikel-19-Ausschuss werden die deutschen Aktivitäten durch ein vom UBA/BMU finanziertes und von der LUBW durchgeführtes Forschungsprojekt unterstützt. Die Länder stimmen sich gemeinsam mit dem BMU in entsprechenden Arbeitskreisen ab.

Die Länderarbeitsgemeinschaften für die verschiedenen Umweltmedien (LAI, LAWA, LAGA) bieten eine weitere Plattform für die in einem föderalen System notwendigen Abstimmungen.

Ein wesentlicher Baustein für die erfolgreiche Datenerhebung in den beiden EPER-Erhebungsrunden war die EPER-Software zur Datenerfassung. Über die ebenfalls bereitgestellte Schnittstelle zu den Emissionskatastern der Länder konnten die dort vorhandenen Luft-Emissionsdaten effizient in den Datenbestand übernommen werden.

Der Datenfluss zur Zusammenstellung der deutschen EPER-Daten ist klar vorgegeben. Der Betreiber muss einerseits gemäß der 11. BImSchV seine Luft-Emissionsdaten mitteilen, andererseits entsprechend der jeweiligen landesrechtlichen Vorschrift seine über den Abwasserpfad abgeleiteten Emissionen für diejenigen der 50 Schadstoffe, bei denen die Berichtsschwellenwerte überschritten sind. Die Daten werden bei der zuständigen Behörde auf Plausibilität und Vollständigkeit geprüft. Im Einzelfall werden offene Punkte im Gespräch zwischen Betreiber und Behörde geklärt. Die Daten werden auf Landesebene zusammengestellt und an die LUBW weitergegeben. Diese stellt daraufhin aus den Beiträgen der 16 Bundesländer im Auftrag des UBA die nationalen EPER-Daten zusammen. Diese Aufgabe wird erschwert durch die Vielfalt an zuständigen Landesbehörden. In den Ländern kamen teilweise sehr unterschiedliche Software-Systeme zum Einsatz, für die geeignete Schnittstellen programmiert werden mussten. Darüber hinaus sind die Zuständigkeiten in den Ländern sehr unterschiedlich aufgeteilt, so dass häufig mehrere Verwaltungszweige (Wasserwirtschaftsverwaltung, Immissionsschutzbehörden, mal zentral in Landesumweltämtern, mal auf der Kommunalebene) einbezogen werden müssen.

Die deutschen EPER-Daten werden einerseits an die Europäische Umweltagentur zur Einstellung in das europaweite Verzeichnis weitergegeben. Andererseits werden die Daten auf der nationalen EPER-Website der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Dadurch konnte die Öffentlichkeit schon von Anfang an auf einer deutschsprachigen Seite auf Emissionsdaten zugreifen.

Während bei der ersten EPER-Datenerhebung noch gewisse Anlaufschwierigkeiten zu überwinden waren, konnten diese jetzt bei der derzeit laufenden zweiten Erhebung weitgehend ausgeräumt werden. Die Abläufe sind jetzt etabliert, die Zuständigkeiten verteilt, die EPER-Datenerhebung ist mittlerweile weitgehend Routine.

Probleme bei der Datenerhebung sollten aber nicht verschwiegen werden. So ist in manchen Fällen die Zusammenführung von Luft- und Wasserdaten nicht trivial, zumal, wenn die Daten in unterschiedlichen Verwaltungseinheiten erhoben und zusammengetragen werden. Häufig ist die Identifikation der berichtspflichtigen Betriebe sehr aufwändig. So führt der Begriff Wirkbad in Verbindung mit der 30m³-Kapazitätsschwelle immer wieder zu praktischen Problemen. Es ist oft nicht klar, ob ein Bad als Wirkbad im Sinn der Richtlinie hinzuaddiert werden muss oder unberücksichtigt bleiben kann, wodurch im einen Fall die 30 m³-Grenze überschritten würde und im anderen eben nicht.

Bei Indirekteinleitern sind Informationen zu abgeleiteten Schadstofffrachten häufig nicht ohne weiteres verfügbar, da dort in der Regel zwar die Schadstoffkonzentrationen beschränkt sind, nicht jedoch die Abwassermengen. Dadurch wird die Ermittlung der Schadstofffracht sehr aufwändig.

Mit dem Artikelgesetz wurde auch die 4. BImSchV angepasst, wobei jedoch in Nuancen Unterschiede zu Anhang 1 der Richtlinie bestehen, beispielsweise bei der Festlegung von Schwellenwerten. Die Bestimmung von Deponieemissionen konnte durch ein abgestimmtes Verfahren vereinfacht werden. Allerdings ist das vom UBA vorgeschlagene Modellverfahren zur Berechnung der Emissionen teilweise in Kritik geraten.

Ein gravierendes Problem ist der Umstand, dass häufig im Rahmen der behördlichen Überwachung nicht Emissionsfrachten, sondern Emissionsgrenzwerte betrachtet werden. So steht für die Prüfung der von Betreibern vorgelegten Daten häufig kein ausreichendes Datenmaterial zur Verfügung. Darüber hinaus ist die Zusammenfassung der Emissionsdaten auf Jahresfrachten zwangsläufig mit einer hohen Fehlerquote behaftet. In Einzelfällen erscheint es zudem fraglich, ob mit den vorgegebenen Schwellenwerten tatsächlich das Ziel erreicht wird, ca. 90% der Emissionen für eine industrielle Tätigkeit bzw. einen Schadstoff zu erfassen.

Insgesamt jedoch verliefen die beiden Daten-Erhebungsrunden für das EPER dank der guten Unterstützung durch das UBA und die LUBW sehr gut. Seitens der Betriebe wurde bestätigt, dass sich der Aufwand hierfür in Grenzen hält und geleistet werden kann. Letztendlich zeigen die Zugriffszahlen auf das europäische und das deutsche EPER-Angebot im Internet, dass auch die Öffentlichkeit diese Informationen schätzt und das Angebot vielfach nutzt.

Aus den Erfahrungen mit dem EPER lassen sich folgende Wünsche an das nachfolgende PRTR ableiten:

Es ist sehr wichtig, dass die Aufgaben der zuständigen Behörden im Rahmen der Datenerhebung klar definiert und abgegrenzt sind. Hier ist möglichst auf europäischer Ebene ein einheitliches Vorgehen anzustreben. Dabei muss die Verantwortung der Betreiber für gute Datenqualität im Vordergrund stehen, die Behörden können mit ihrem begrenzten Personaleinsatz im Wesentlichen nur allgemeine Plausibilitätsprüfungen durchführen. Die wichtigste und systemimmanente Kontrollinstanz beim PRTR wird letztendlich die kritische Öffentlichkeit sein. Die Arbeit von Betrieben und Behörden muss wieder durch einen Leitfaden unterstützt werden. In diesem kann anhand von praktischen Beispielen Hilfestellung gegeben und Hintergrundwissen weitergegeben werden. Allerdings sollte ein solcher Leitfaden nicht ohne Not Spielräume, welche die PRTR-Verordnung einräumt, einengen oder entziehen.

Die Anstrengungen, europaweit vergleichbare Daten zusammenzustellen, müssen weiter fortgesetzt werden. Dies dient nicht nur der objektiven Information der Öffentlichkeit sondern hilft auch Behörden und Betrieben bei der Bewertung von Emissionen im europäischen Kontext.

Einige EU-Mitgliedstaaten haben bereits für die EPER-Datenerhebung ein elektronisches Datenerfassungs- und -übermittlungssystem aufgebaut. So gibt es zum Beispiel in Spanien eine Web-basierte Lösung, bei der die Betriebe ihre Daten auf einer verschlüsselten Internetseite eingeben. Diese werden dort von den Behörden überprüft und nach einer bestimmten Frist dann für den öffentlichen Zugang freigeschaltet. Ein solches System kann Betriebe und Verwaltung entlasten und sollte daher auch in Deutschland mittelfristig die Papiererklärung oder Lösungen über Spezial-Software ersetzen. Zu guter Letzt wünschen sich die Länder weiterhin die gute und professionelle Unterstützung durch UBA und LUBW, die sie in den vergangenen Jahren bei der EPER-Datenerhebung erfahren konnten.