

1) Zweifelsfrage

zur Auslegung der Definition des „Rohstoffs“ im Kontext der E-PRTR-Berichterstattung bezüglich der E-PRTR-Tätigkeiten 8.b.i „*Behandlung und Verarbeitung für die Herstellung von Nahrungsmittel- und Getränkeprodukten aus tierischen Rohstoffen (außer Milch) und 8.b.ii „Behandlung und Verarbeitung für die Herstellung von Nahrungsmittel- und Getränkeprodukten aus pflanzlichen Rohstoffen“.*

I. Einführung und Problemstellung

Die Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregisters (European Pollutant Release and Transfer Register – E-PRTR-VO) und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates sieht in Anhang 1 Nummer 8 Buchstabe b Kapazitätsschwellenwerte für die Erzeugung und Verarbeitung tierischer und pflanzlicher Produkte im Bereich des Lebensmittel- und Getränsesektors vor. Die Überschreitung der Kapazitätsschwellenwerte löst, soweit es sich um vom E-PRTR erfasste Produktionsprozesse handelt, gemäß Artikel 5 Absatz 1 E-PRTR-VO Berichtspflichten des Betreibers sowie gemäß Artikel 3 E-PRTR-VO im Fall von Schadstofffreisetzungen und -verbringungen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten an die Europäische Union aus. Insofern stellt sich die Frage, ob die Tätigkeit eines Betriebes im Einzelfall unter die jeweilige E-PRTR-Kategorie subsumiert werden kann. Referenzfall ist derjenige eines Anlagenbetreibers, in dessen Anlage u. a. Schmelzkäse aus Käserohware hergestellt wird, und der insofern die Frage aufwirft, ob es sich bei Käserohware um einen tierischen Rohstoff im Sinne von Anhang 1 Nummer 8 Buchstabe b der Verordnung handelt.

Die E-PRTR-VO enthält in Artikel 2 eine Auflistung von Begriffsbestimmungen, der Begriff des Rohstoffs wird in diesem Zusammenhang jedoch nicht definiert. Die Kommission wird in Artikel 14 ermächtigt, einen Leitfaden für die Umsetzung des Europäischen PRTR zu erstellen. Dieser *Leitfaden für die Durchführung des Europäischen PRTR* vom 31. Mai 2006 enthält grundsätzliche Erläuterungen zum Anwendungsbereich der E-PRTR-VO im Hinblick auf betroffene Betriebseinrichtungen, Tätigkeiten und Kapazitätsschwellenwerte. Im Leitfaden wird unter Punkt 1.1.3, „Beziehung zur IVU-Richtlinie“ festgestellt, dass der Anhang der E-PRTR-VO „im Großen und Ganzen“ die in Anhang I der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) aufgeführten Tätigkeiten umfasst, jedoch „mehrere Änderungen und zusätzliche

Tätigkeiten im Vergleich zu Anhang I der IVU-Richtlinie“ enthält (Leitfaden, S. 10). Dementsprechend beinhaltet der Leitfaden den Hinweis, zur Ermittlung nach E-PRTR-relevanter Betriebseinrichtungen die auf der IVU-Internetseite¹ veröffentlichten FAQs (häufig gestellten Fragen) zu berücksichtigen (Leitfaden, S. 11). Diese FAQs sind Teil der im April 2007 von der Kommission veröffentlichten „Leitlinien zur Interpretation von Begriffen und Aussagen der IVU-Richtlinie“. Die (diesbezüglich überaus knapp formulierten) „Leitlinien“ stellen auf einen weiten Rohstoffbegriff ab, der Vor- und Zwischenprodukte der Nahrungsmittelerzeugung – und damit im konkreten Fall auch einen Käserohmasse-verarbeitenden Betrieb mit entsprechendem Produktionsvolumen – umfasst.

Durch die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (IE-RL) im Jahr 2014 wurde die IVU-RL abgelöst. Festzustellen ist insofern, dass mit der Ablösung der IVU-RL durch die IE-RL die Grundlage entfallen ist, zur Auslegung des E-PRTR-Begriffs der „Rohstoffe“ die formal auf die IVU-RL bezogenen Hinweise, darunter die „Leitlinien“ der Kommission unmittelbar heranzuziehen. Daher ist mit Blick auf den Referenzfall nicht eindeutig, ob die weite Auslegung des Rohstoffbegriffs von geltendem EU-Recht gedeckt ist.

II. Lösungsansatz

Die IE-RL wird in ihrer Begründung (IE-RL, Begründung, Nummer 1) ausdrücklich als Neufassung der IVU-RL unter Einbeziehung der weiteren dort benannten Richtlinien bezeichnet, die der IE-RL einen gegenüber der IVU-RL erweiterten Anwendungsbereich zuweisen. Wie die IVU-RL enthält die IE-RL in Anhang I eine Auflistung von industriellen Tätigkeiten, die über Vorgaben zu Schwellenwerten bezüglich Produktionskapazitäten und Leistungen als emissionsrelevant im Sinne der Richtlinie definiert werden und insofern in ihren Anwendungsbereich fallen. Analog zur Auflistung in Anlage I, Nummer 6.4 Buchstabe b der IVU-RL werden auch in Anlage I, Nummer 6.4 Buchstabe b der IE-RL Anlagen zur Behandlung und Verarbeitung, die der Herstellung von Nahrungsmitteln dienen und die zur Produktion von mehr als 75 t Fertigerzeugnissen aus tierischen Rohstoffen geeignet sind, als Tätigkeiten im Sinne der Richtlinie benannt. Darüber hinaus stellt die IE-RL in Anlage I, Nummer 6.4 Buchstabe b klar, dass Anlagen der Rohstoffverarbeitung unabhängig davon erfasst sind, ob „Rohstoffe zuvor verarbeitet wurden oder nicht“, und legt insofern einen weiten Rohstoffbegriff zugrunde, der mit dem der „Leitlinien“ zur Auslegung der IVU-RL vergleichbar ist.

Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass die hier gegenständliche konkrete Verarbeitung von Käserohmasse als Anlage im Sinne von Artikel 10 IE-RL i.V.m. Anhang I Nummer 6 Buchstabe b bewertet werden kann, sodass sich die Anlage wegen der Einordnung als bedeutsamer Emittent den (in nationales Recht umgesetzten) materiell-rechtlichen Anforderungen der IE-RL an Genehmigung, Errichtung und Betrieb stellen müsste. Daraus ist jedoch nicht ohne weiteres auf eine E-PRTR-Relevanz einer solchen Anlage zu schließen, da der Rückgriff auf die IE-RL zur Auslegung von Begriffen und Anwendungsbereich weder in der E-PRTR-VO noch in anderen EU-offiziellen Dokumenten ausdrücklich vorgesehen ist. Es stellt sich insofern die Frage, ob die IE-RL auch ohne ausdrücklichen Verweis zur

¹ Abrufbar unter: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/ippc>.

Inhaltsbestimmung von Begriffen des E-PRTR herangezogen werden kann und, wenn dies der Fall ist, wie vor diesem Hintergrund der Rohstoffbegriff des E-PRTR auszulegen ist.

III. Rechtliche Bewertung

1. Anwendbarkeit der IE-RL zur Konkretisierung der E-PRTR-VO

Zur Ermittlung der Ansatzpunkte, wie einzelne Begriffe der E-PRTR-VO auszulegen sind, ist vordringlich die Verordnung selbst unter Berücksichtigung der in ihr niedergelegten Ziele sowie der Zwecke und Gründe heranzuziehen. Festzustellen ist zunächst, dass die bisherige Berücksichtigung der IVU-RL und der zu ihr entwickelten Auslegungsgrundsätze in der E-PRTR-VO unmittelbar veranlagt ist. Mithin wird in der E-PRTR-VO zur Herleitung des Anwendungsbereichs ausgeführt, dass „bedeutende Schadstoffemissionen [...], die insbesondere durch Aktivitäten verursacht werden, die in der Richtlinie 96/61/EG [also der IVU-RL] erfasst sind“ (E-PRTR-VO, Gründe, Nummer 20), den Berichtspflichten unterliegen sollen. Der Umstand, dass der benannte „Leitfaden für die Durchführung des Europäischen PRTR“ zur Auslegung des E-PRTR im Wesentlichen auf die seitens der Kommission veröffentlichten FAQs zur IVU-Richtlinie verweist, ist als Konsequenz dieser in der E-PRTR-VO bestimmten Zielrichtung der Verordnung zu erachten. Der Leitfaden ist unbeschadet seiner Normierung in Artikel 14 E-PRTR-VO als Anwendungs- und Auslegungshilfe anzusehen; konstitutiv für die Inbezugnahme der IVU-RL sind die E-PRTR-VO bzw. die in ihr benannten Gründe selbst.

Fraglich ist, ob unter Berücksichtigung der vorgenannten, in den Gründen, Nummer 20 festgelegten Ziele und Zwecke der E-PRTR-VO zu deren Auslegung das Heranziehen der IE-RL und ihrer Begriffe geboten erscheint. Dieser Ansatz ist am Wortlaut der Gründe, Nummer 20 zu bemessen, der, wie dargelegt, hinsichtlich des Anwendungsbereichs auf die Erfassung „bedeutender“ Schadstoffemissionen abzielt, die aus Tätigkeiten herrühren, die in der IVU-RL bezeichnet werden. Der Formulierung, dass „insbesondere“ Aktivitäten im Sinne der IVU-RL erfasst sein sollen, ist zu entnehmen, dass der Anwendungs- und Regelungsbereich der E-PRTR-VO nicht abschließend an der IVU-RL ausgerichtet ist, sondern darüber hinausgehen soll. Auch lässt sich der in Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe g eingeräumten Befugnis der Kommission, einen Leitfaden zur Kodierung von Tätigkeiten nach der IVU-RL einerseits und Anhang I der E-PRTR-VO andererseits zu entwickeln entnehmen, dass eine differenzierte Bestimmung des Anwendungsbereichs der Verordnung ermöglicht werden soll. Eine 1:1-Inbezugnahme der IVU-RL oder eine Beschränkung auf die Tätigkeiten der IVU-RL ist in der E-PRTR-VO nicht festgeschrieben. Die E-PRTR-VO und die Bedeutung ihrer Begriffe sind daher formal nicht an die IVU-RL und deren Fortbestand gekoppelt.

Soweit der Sinn und Zweck des E-PRTR-VO in der Information über „bedeutende“ Schadstoffemissionen liegt, spricht dies im Verbund mit dem in Bezug genommenen Anhang I der E-PRTR-VO dafür, dass Anhang I grundsätzlich im Lichte anderer EU-Vorschriften auszulegen ist, in denen auf „bedeutende“ Schadstoffemissionen abgestellt wird. Die IE-RL ist, wie sich bereits aus dem Gesetzeszweck ergibt, darauf ausgerichtet, zur Verhinderung der Umweltverschmutzung durch Industrietätigkeiten einen allgemeinen Rahmen für die Kontrolle der „wichtigsten“ Industrietätigkeiten zu

schaffen. Sie ist daher als Vorschrift, die im Sinne der E-PRTR-VO auf „bedeutende“ Schadstoffemissionen rekurriert, anzusehen. Sie integriert und erweitert den Anwendungsbereich der IVU-RL und erhöht die Anforderungen an die Betreiberpflichten, was sich in strengeren Vorgaben zum Bodenschutz, zur Anlagenüberwachung, zum Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen sowie sektoral auch in einer Herabsetzung der Emissionsgrenzwerte äußert. Unter Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte entspricht es dem unter Nummer 20 ausgeführten Zweck der E-PRTR-VO, hinsichtlich der berichtspflichtigen Tätigkeiten die IE-RL in Bezug zu nehmen, weil die IE-RL Aussagen darüber trifft, welche Schadstoffemissionen die Kommission als „bedeutsam“ im Sinne von Grund Nummer 20 der E-PRTR-VO ansieht.

Gestützt wird diese Auslegung dadurch, dass die E-PRTR-VO in den Gründen, Nummer 6 auf die sogenannte EPER-Entscheidung zur Schaffung eines Europäischen Schadstoffregisters² verweist, zugleich aber klarstellt, dass das E-PRTR über den Anwendungsbereich und die vom EPER erfassten Emissionen deutlich hinausgeht. Die EPER-Entscheidung bedient sich zur Abgrenzung ihres Anwendungsbereichs der IVU-RL; Anhang A3 der EPER-Entscheidung ist mit Anhang I der IVU-RL identisch. Der letztlich in der E-PRTR-VO niedergelegte Regelungsumfang setzt über die abgelöste EPER-Entscheidung hinaus die Anforderungen an ein Schadstoffregister um, die sich aus dem am 21. Mai 2003 von der Europäischen Gemeinschaft unterzeichneten UN-ECE-PRTR-Protokoll³ ergeben. Aus dem Umstand, dass zum einen die E-PRTR-VO in den Gründen, Nummer 6 die Maßgaben des EPER bezüglich erfasster Schadstoffe, Tätigkeiten, Emissionspfad und Berücksichtigung von Schadstoffverbringungen als ausbaufähigen Mindestumfang der Inhalte des E-PRTR definiert, und zum anderen der Anwendungsbereich des EPER mit dem der IVU-RL identisch ist, lässt sich schließen, dass ein Zurückfallen der E-PRTR-VO hinter den Anwendungsbereich der IVU-RL nicht beabsichtigt sein kann.

Dies widerspräche zudem dem Anspruch des internationalen und europäischen Schadstoffregisterrechts, dieses beständig fortzuentwickeln und Änderungen des Anwendungsbereichs auf qualifizierte Evaluationen gründen zu lassen.⁴ Daraus lässt sich die Anforderung ableiten, das Schadstoffregisterrecht an den jeweils neuesten Erkenntnissen und diesen Erkenntnissen Rechnung tragenden Regelungen zu emissionsrelevanten Tätigkeiten zu orientieren. Die IE-RL ist unter anderem Ausdruck des Kenntnisstandes und der aktuellen politischen Einschätzung des Regelungsbedarfs industrieller Emissionen. Sie zielt ersichtlich auf eine Verschärfung der IVU-RL ab. Mithin ist für eine Intention, durch die Verabschiedung der IE-RL eine Fortentwicklung der IVU-RL im Sinne einer restriktiveren Auslegung des Anwendungsbereichs zu erzielen, nichts ersichtlich. Schließlich hätte die Prämisse, aus dem Ersatz der IVU-RL durch die IE-RL auf einen Entfall der Anwendbarkeit der Auslegungsgrundsätze der IVU-RL zu schließen die wenig stringente Konsequenz,

² Entscheidung 2000/479/EG der Kommission zur Schaffung eines Europäischen Schadstoffregisters.

³ Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Kiev, 21 May 2003.

⁴ Vgl. UN-ECE-PRTR-Protokoll, Artikel 6 Nummer 2: " Having assessed the experience gained from the development of national pollutant release and transfer registers and the implementation of this Protocol, and taking into account relevant international processes, the Meeting of the Parties shall review the reporting requirements under this Protocol and shall consider the following issues in its further development:

(a) Revision of the activities specified in annex I [...]"

dass auf EU-Ebene die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für Industrietätigkeiten und deren Würdigung im Schadstoffregisterrecht auseinanderfielen.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass es insbesondere unter Berufung auf die Begründung der E-PRTR-VO, Nummer 20, aber auch auf Sinn, Zweck und Entstehung des Schadstoffregisterrechts gerechtfertigt erscheint, die IE-RL bei der Bestimmung des Umfangs der berichtspflichtigen Tätigkeiten im Sinne der E-PRTR-VO zu berücksichtigen.

2. Auslegung des Rohstoffbegriffs der E-PRTR-VO

Auf Grundlage der Annahme, dass die IE-RL für die Auslegung des Anwendungsbereichs der E-PRTR-VO herangezogen werden kann, stellt sich die Sach- und Rechtslage hinsichtlich des Rohstoffbegriffs gemäß Anhang I Nummer 8 E-PRTR-VO wie folgt dar: Wie bereits zum Punkt „Lösungsansatz“ benannt, führt die IE-RL in Anlage I, Nummer 6.4 Buchstabe b ausdrücklich aus, dass Anlagen der Rohstoffverarbeitung unabhängig davon, ob „Rohstoffe zuvor verarbeitet wurden oder nicht“, erfasst sein sollen. Damit wird ein bisher in den „Leitlinien“ zur Auslegung der IVU-RL aufgeführter Auslegungsgrundsatz normiert. Dies unterstreicht zugleich den Charakter der IE-RL als Regelwerk, das die IVU-RL inhaltlich vollumfänglich in sich aufnimmt und erweitert.

Die Annahme eines weiten, vom Verarbeitungsstatus unabhängigen Rohstoffbegriffs steht mit der Systematik der Erfassung emissionsrelevanter Tätigkeiten durch Anhang I E-PRTR-VO in Einklang. So ergibt sich aus einer Gesamtschau des in Anhang I definierten Anwendungsbereichs, dass die E-PRTR-VO den Anwendungsbereich der Richtlinie im Wesentlichen an einer typisierenden Einstufung bestimmter Anlagengrößen und Anlagenkapazitäten als Indikatoren emissionsrelevanter Prozesse festmacht. Über die in Anhang I Nummern 2, 3 sowie 6 bis 8 benannten Industriezweige hinweg ist jedoch nicht ersichtlich, dass die E-PRTR-VO lediglich auf die Erfassung der Emissionen bestimmter Produktionsstufen auf dem Weg zum Finalprodukt abzielt oder einzelne dieser Produktionsstufen von vornherein als nicht emissionsrelevant aus ihrem Anwendungsbereich ausnehmen will. Vielmehr werden die betreffenden Industriezweige global benannt; der Ausschluss aus dem Anwendungsbereich erfolgt sodann nicht durch Unterschreiten eines gewissen qualitativen Verarbeitungsniveaus, sondern durch Unterschreiten von Kapazitätsobergrenzen.

In diesem Zusammenhang spricht der Sinn und Zweck des Anhangs I Nummer 8 E-PRTR-VO, nach ihren Produktionsgrößen im industriellen Maßstab arbeitende Anlagen der Nahrungsmittelherstellung zu erfassen dagegen, als Rohstoffe des Anhangs I Nummer 8 Buchstabe b lediglich unbearbeitete Rohstoffe im engeren Sinne anzusehen. Dies liefe auf eine Privilegierung von Anlagenbetreibern hinaus, die ihre Produktionsabläufe hochgradig arbeitsteilig unter Einbeziehung von Zulieferern organisieren und gerade durch diese arbeitsteilige Organisation ein Indiz des industriemäßigen Charakters der Produktionsabläufe liefern. Betriebe, die im Sinne traditioneller Erzeugung den gesamten Produktionsprozess „unter einem Dach“ durchführen, würden bei einer solchen Lesart benachteiligt und zudem ein Anreiz für die Aufspaltung und Auslagerung von Produktionsstätten gegeben. Aus alledem ist – im Einklang mit der bisherigen Lesart der IVU-RL sowie Anlage I, Nummer 6.4 Buchstabe b IE-RL – zu schließen, dass die Qualität des Rohstoffs für

die Einstufung als E-PRTR-relevante Anlage von untergeordneter Bedeutung ist und es primär auf den – wie auch immer gearteten – Umgang mit den in Anhang I Nummer 8 Buchstabe b benannten Produktionsvolumina ankommt. In der E-PRTR-VO findet insofern die Einschätzung Niederschlag, dass in der Lebensmittelerzeugung der Umgang mit einer spezifischen Menge an Einsatzstoffen unabhängig von der Stufe ihrer Verarbeitung im Produktionsprozess die Erzeugung eines regelungsbedürftigen Emissionsvolumens indiziert.

IV. Zusammenfassung/Votum

Die IVU-RL ist zur Bestimmung des Anwendungsbereichs der E-PRTR-VO nach Ablösung durch die IE-RL nicht mehr unmittelbar heranzuziehen. Die Auslegungsgrundsätze der IVU-RL sind mit der Richtlinie in der IE-RL aufgegangen. In der IE-RL wird eine weite Auslegung des Rohstoffbegriffs nunmehr ausdrücklich normiert. Auf die IE-RL kann bei Auslegung der E-PRTR-VO Bezug genommen werden, weil der Sinn und Zweck der E-PRTR-VO ausweislich der Begründung der Verordnung darin besteht, Berichte über Tätigkeiten zu erfassen, die den in der IVU-RL bezeichneten Tätigkeiten entsprechen. Diese Tätigkeiten sind nunmehr Gegenstand der IE-RL. Demnach sind Anlagen der Rohstoffverarbeitung unabhängig davon, ob Rohstoffe zuvor verarbeitet wurden oder nicht, erfasst. Soweit auf dieser Grundlage der weite Rohstoffbegriff der IE-RL zur Bestimmung des Anwendungsbereichs der E-PRTR-VO herangezogen wird, entspricht dies der weniger am Verarbeitungsniveau als an Kapazitätsobergrenzen ausgerichteten Systematik des Anhang I der E-PRTR-VO. Somit sind Käserohmasse verarbeitende Betriebe, soweit sie die Kapazitätsobergrenze erreichen, in die E-PRTR-Berichterstattung aufzunehmen.