

# Konzept zur medienübergreifenden Überwachung von Industrie- und Gewerbebetrieben (Stufe 1)

Stadt Köln - Der Oberbürgermeister Umwelt- und Verbraucherschutzamt Immissionsschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft (572) Willy-Brandt-Platz 2 50679 Köln

Stand: 08/2011

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort / Überwachung - was soll das?

Rechtsgrundlagen / Kann man, soll man oder muss man überwachen?

Geltungsbereich - Für welche Industrie- und Gewerbebetriebe gilt das Überwachungskonzept?

#### Methoden / Wie wird überwacht?

- Anlassüberwachung
- Programmüberwachung
- Regelüberwachung / Umweltinspektionen

Werden Überwachungsmaßnahmen vorher angekündigt?

Was genau wird kontrolliert?

Überwachung - und dann?

Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen und Behörden – Wenn Behörden wüssten, was Behörden alles wissen!

Information der Öffentlichkeit

Anlagen

# Vorwort / Überwachung - was soll das?

Seit mehr als 2000 Jahren siedeln und arbeiten Menschen auf dem Gebiet, das heute die Stadt Köln ausmacht. Dabei wurde bereits früh erkannt, dass ein gedeihliches Zusammenleben der Menschen untereinander ein gewisses Maß an Regeln verlangt.

So mussten bereits die römischen Töpfereien aufgrund der von ihnen ausgehenden Brandgefahr oder die Gerbereien wegen des von ihnen verursachten Gestanks Abstände zu Wohngebieten oder besonders sensiblen Gebieten wie z.B. Tempeln einhalten. Schon als die entsprechenden Regeln aufgestellt wurden, war – lange bevor Lenin den berühmten Satz "Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser!" prägte – klar: Regeln allein reichen nicht; man muss auch kontrollieren, ob sie eingehalten werden!

Heute verfügen wir über eine Vielzahl durchaus komplexer Gesetze, Verordnungen und technischen Regeln für die Errichtung und den Betrieb von Industrie- und Gewerbebetrieben. Aber heute wie damals gilt, dass das mit den Regeln verfolgte Ziel nur erreicht werden kann, wenn ihre Einhaltung auch überwacht wird.

Mit welchen Methoden und mit welcher Intensität diese Überwachung durchgeführt wird, unterliegt, ebenso wie der Inhalt der Regeln selbst, einem ständigen Wandel. Zuweilen waren es Katastrophen und Schäden, die diesen Wandel in Gang brachten. Dies gilt auch ganz aktuell: Die Qualität der Überwachung, die jahrzehntelang für ausreichend erachtet wurde, um Mensch und Umwelt zu schützen, wurde angesichts von Schadensfällen, wie sie beispielsweise von der Fa. ENVIO in Dortmund ausgelöst wurden, in Frage gestellt. Konsequenz ist die – für die Stadt Köln verbindliche – Vorgabe des Landes, über das bisherige System der Anlass- und Programmüberwachung hinaus, ein System der Regelüberwachung zu implementieren.

Diese neue Qualität der Überwachung kann nicht von heute auf morgen realisiert werden, vielmehr zwingen bereits die große Anzahl der Betriebsstätten und die Notwendigkeit, die erforderlichen personellen Ressourcen bereitzustellen, zu einem stufenweisen Vorgehen.

Das vorliegende Konzept beschreibt die erste von drei Stufen, um ein in sich schlüssiges und praktikables System der Regelüberwachung sämtlicher Industrie- und Gewerbebetriebe in Köln einzuführen und so die bewährten Instrumente der Anlass- und Programmüberwachung zu ergänzen.

# Rechtsgrundlagen / Kann man, soll man oder muss man überwachen?

Die Frage, ob man Industrie- und Gewerbebetriebe überwachen "kann" mag belustigen. Jedoch versteckt sich dahinter, dass die Überwachung nie umfassend sein kann. Betriebsstörungen und auch Schäden lassen sich – auch bei bester Überwachung - nie ganz vermeiden. Überwachung ersetzt auch nicht den verantwortungsvollen Umgang des Betreibers oder seiner Beschäftigten mit den von ihnen zu betreuenden Anlagen. Das Ziel von Überwachungsmaßnahmen kann daher nur sein, das Risiko von Betriebsstörungen weitestgehend zu senken und den Betreiber und seine Beschäftigten zu einem sorgsamen Umgang mit den ihnen anvertrauten Anlagen anzuhalten.

Für den Bereich Immissionsschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft wird die Frage, ob Behörden überwachen müssen oder ob man sich darauf verlassen kann, dass Anlagenbetreiber schon aus purem Eigeninteresse für einen regelkonformen Betrieb sorgen, durch folgende gesetzliche Regelungen beantwortet:

#### § 52 Abs. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)

Die zuständigen Behörden haben die Durchführung dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen zu überwachen. Sie haben Genehmigungen im Sinne des § 4 regelmäßig zu überprüfen und soweit erforderlich durch nachträgliche Anordnungen nach § 17 auf den neuesten Stand zu bringen. Eine Überprüfung im Sinne von Satz 2 wird in jedem Fall vorgenommen, wenn

- Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Schutz der Nachbarschaft und der Allgemeinheit nicht ausreichend ist und deshalb die in der Genehmigung festgelegten Begrenzungen der Emissionen überprüft oder neu festgesetzt werden müssen,
- 2. wesentliche Veränderungen des Standes der Technik eine erhebliche Verminderung der Emissionen ermöglichen,
- 3. eine Verbesserung der Betriebssicherheit erforderlich ist, insbesondere durch die Anwendung anderer Techniken, oder
- 4. neue umweltrechtliche Vorschriften dies fordern.

### § 100 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

- (1) Aufgabe der Gewässeraufsicht ist es, die Gewässer sowie die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen, die nach oder auf Grund von Vorschriften dieses Gesetzes, nach auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen oder nach landesrechtlichen Vorschriften bestehen. Die zuständige Behörde ordnet nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen an, die im Einzelfall notwendig sind, um Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu vermeiden oder zu beseitigen oder die Erfüllung von Verpflichtungen nach Satz 1 sicherzustellen.
- (2) Auf Grund dieses Gesetzes und nach landesrechtlichen Vorschriften erteilte Zulassungen sind regelmäßig sowie aus besonderem Anlass zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen.

# § 40 Abs. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)

Die Vermeidung nach Maßgabe der auf Grund der §§ 23 und 24 erlassenen Rechtsverordnungen, die Verwertung und Beseitigung von Abfällen unterliegt der Überwachung durch die zuständige Behörde.

Die vorstehenden gesetzlichen Regelungen bestimmen, dass überwacht werden "muss". Die Art, den Umfang und die Intensität der Überwachung lassen sie jedoch offen bzw. überlassen sie der zuständigen Behörde. Diese kann und muss nach eigenem pflichtgemäßen Ermessen entscheiden, wie sie die Anlagen, für die sie zuständig ist, überwacht.

Dies ermöglicht die flexible Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten, führt jedoch - gerade in Zeiten leerer Kassen – dazu, dass die Standards der Überwachung in Frage gestellt werden. Die damit verbundene Gefahr hat das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV) erkannt und durch fachaufsichtliche Vorgaben gegengesteuert. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der Erlass "Kriterien für die risikobasierte Planung von medienübergreifenden Umweltinspektionen" vom 03.01.2011. Durch die Vorgaben des Landes wird erstmals ein allgemein gültiges und verbindliches Konzept für die Planung von anlagen- und abfallstrombezogenen Umweltinspektionen – auf allen Behördenebenen – gefordert. Der risikobasierte Ansatz folgt dabei den einschlägigen europarechtlichen Vorgaben (z.B. nach der Industrieemissionsrichtlinie) und schreibt die durch das sog. "Überwachungskonzept Abwasser" des MKULNV begonnenen Entwicklung fort.

Hintergrund des Erlasses sind durch eine ganze Reihe von Umweltskandalen, insbesondere beim ENVIO-PCB-Skandal zu Tage getretenen Defizite bei der Aufgabenwahrnehmung durch Überwachungsbehörden. Auch setzt sich die Erkenntnis durch, dass das im Rahmen des jahrelangen Trends zur Deregulierung und Stärkung der Eigenverantwortung den Betreibern entgegengebrachte Vertrauen unbegründet bzw. überzogen war.

Das MKULNV hat explizit ausgeführt, dass durch den Erlass der Fokus der Behördenaufmerksamkeit wieder stärker auf den Bereich der Überwachung gelenkt werde, der aufgrund des "festgestellten und beklagenswerten Ressourcenmangels" häufig der Bearbeitung von Genehmigungsverfahren untergeordnet worden sei.

Die Umsetzung des Erlasses macht folgende Schritte erforderlich:

- 1. Systematisierung und Katalogisierung aller (d.h. genehmigungspflichtigen und nicht genehmigungspflichtigen) Betriebsstätten und der dazugehörigen Anlagen anhand der Kriterien
  - a. grundsätzliche Umweltrelevanz,
  - b. standortbezogene Risiken,
  - c. anlagenbezogene Risiken,
  - d. betreiberbezogene Risiken und
  - e. Abfallstromkontrolle.
- 2. Aufstellung von Umweltinspektionsplänen, einschließlich der Entscheidung über Überwachungsintervalle und
- die Dokumentation der Ergebnisse sowie deren Anwendung im Rahmen der behördlichen Überwachungstätigkeit.

Übertragen auf den vom Umwelt- und Verbraucherschutzamt, Abteilung Immissionsschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft, zu überwachenden Bestand von 144 Betriebsstätten mit nach BImSchG genehmigungspflichtigen Anlagen und ca. 30.000 anderen Betriebsstätten mit einer Vielzahl dazugehöriger Anlagen gelten nunmehr folgende Maßstäbe:

- 1. Es bedarf einer Risikoanalyse jeder einzelnen Betriebsstätte und daraus abgeleitet der Festlegung von Art, Umfang und ggf. Intervall von Vor-Ort-Kontrollen für jede dieser Betriebsstätten.
- 2. Die Risikoanalyse erfolgt nach einem einheitlichen, transparenten und im Vorfeld festgelegten Konzept.
- 3. Sämtliche Überwachungsaufgaben sind tatsächlich wahrzunehmen. D.h. eine negative Priorisierung oder sonstige Vernachlässigung von Aufgaben darf nur übergangsweise und nur aus triftigen Gründen erfolgen. Beides ist zu dokumentieren.

# Geltungsbereich - Für welche Industrie- und Gewerbebetriebe gilt das Überwachungskonzept?

Der Geltungsbereich lässt sich zum einen örtlich eingrenzen: Das Konzept gilt nur für Anlagen, die sich auf dem Gebiet der Stadt Köln befinden.

In sachlicher Hinsicht gilt gemäß § 1 Abs. 3 Zuständigkeitsverordnung Umwelt (ZustVU), dass die Stadt Köln grundsätzlich für alle Betriebe auf ihrem Stadtgebiet zuständig ist, soweit durch Gesetze, Verordnungen oder Erlasse keine andere Zuständigkeitsregelung getroffen wurde. Die ZustVU enthält eine ganze Reihe derartiger Zuständigkeitszuweisungen zu anderen Behörden, so dass aktuell 393 Betriebe auf Kölner Stadtgebiet nicht von der Stadt Köln, sondern von der Bezirksregierung Köln zu betreuen sind.

#### Methoden - Wie wird überwacht?

#### - Anlassüberwachung

Bei der Anlassüberwachung wird eine Überwachungsmaßnahme durch folgende Ereignisse. Vorkommnisse oder äußeren Anlässe angestoßen:

 Durch Beschwerden, Unfälle, Einsätze im Rahmen des Umweltalarms (früher: Öl- und Giftalarm), Betriebsstörungen oder auf andere Weise wird bekannt bzw. besteht zumindest der Verdacht, dass gegen Vorschriften zum Schutz von Umwelt und Mensch und/oder Genehmigungsauflagen verstoßen wird.

In den vorgenannten Fällen sind die Ursachen des Vorfalls, seine Auswirkungen auf die Umwelt und den Menschen sowie der Verantwortliche (sog. Störer) zu ermitteln. Weiter sind Maßnahmen einzuleiten, um die Auswirkungen auf die Umwelt und den Menschen zu minimieren, die Einhaltung von Regeln sicherzustellen und das Risiko zukünftiger Schäden zu begrenzen.

- Auswertung von Analyseergebnissen und Messberichten, zu deren Vorlage Anlagenbetreiber durch gesetzliche Regelungen oder Auflagen in Genehmigungen verpflichtet sind. Hierunter fallen beispielsweise
  - die amtliche Überwachung von Indirekteinleitern gemäß § 59 Landeswassergesetz (LWG),
  - o die Kontrolle von Lagerbehältern gemäß § 12 Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (VAwS),

- o die Überprüfung von Amalgam- oder Ölabscheidern (Überwachung nach § 60 a und 61 LWG) und
- die Auswertung von Messberichten, Erklärungen, Anzeigen nach 2.,
  11., 20., 21., 26. und 31. Durchführungsverordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz oder zum Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (PRTR-Gesetz)
- Im Zuge von Baumaßnahmen oder der Realisierung von Vorhaben treten (Zwischen-) Zustände ein, die besondere Risiken für den Menschen oder die Umwelt bergen bzw. in besonderem Maße geeignet sind, die Einhaltung von Vorschriften zum Schutz von Umwelt und Menschen zu kontrollieren. Hierzu zählen beispielsweise:
  - o Bohrungen für Brunnen und Geothermieanlagen
  - Abnahmen und Teilabnahmen in Zusammenhang mit Genehmigungsoder Erlaubnisbescheiden
  - Anlagensanierung / Anlagenumrüstung / Abbruchvorhaben
  - Änderungsanzeigen nach § 15 BlmSchG
  - Anzeigen zu Ausnahmegenehmigungen nach § 9 Landesimmissionsschutzgesetz (LImSchG)

## - Programmüberwachung

Bei der Programmüberwachung werden bestimmte Betriebe aufgrund

- ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche,
- der dort verwandten Technologien bzw. eingesetzten Stoffe oder
- aufgrund festgestellter gruppenspezifischer Missstände

einer Schwerpunktüberwachung unterzogen. Diese kann einen einmaligen Charakter haben, sich bei anhaltenden Missständen aber auch über Jahre hinziehen und eine mehrfache Wiederholung erforderlich machen.

Aktuell finden Programmüberwachungen bzgl. folgender Branchen statt bzw. sind für das Jahr 2012 vorgesehen:

- Kiesgruben Überprüfung der Standsicherheit von Böschungen
- Chemische Reinigungen zur Vermeidung von Grundwasserschäden
- Entsorgungsanlagen
- Baustellen zur Prävention von Staub- und Lärmimmissionen

# - Regelüberwachung / Umweltinspektionen

Die mit Erlass vom 03.01.2011 erstmals eingeführten medienübergreifende Umweltinspektionen sollen gewährleisten, dass in einem festen Intervall durch Vor-Ort-Kontrollen überprüft wird, ob Vorschriften zum Schutz von Mensch und Umwelt sowie die Auflagen aus Erlaubnissen und Genehmigungen eingehalten werden.

Durch regelmäßige Vor-Ort-Präsenz der Überwachungsbehörde soll der tatsächliche Anlagenzustand nach Lage, Beschaffenheit und Betrieb (Ist-Zustand) erfasst und mit

der erteilten Genehmigung (Soll-Zustand) abgeglichen werden. Die Häufigkeit von Vor-Ort-Kontrollen hängt dabei vom individuellen Risiko ab, das von den einzelnen Industrie- und Gewerbebetrieben jeweils ausgeht. Umweltinspektionen sollen präventiv wirken und durch ein frühes Erkennen von Missständen Gefahren für Mensch und Umwelt gar nicht erst entstehen lassen.

Maßnahmen und Kontrollen des Betreibers bzw. von ihm beauftragter Gutachter und Sachverständige können zu größeren Kontrollintervallen bzw. einer geringeren Prüftiefe führen, wenn sichere Anhaltspunkte für Sachkunde und Objektivität dieser Eigenüberwachung gegeben sind.

Die turnusmäßige Überwachung erfolgt auch dann, wenn keine Beschwerden über den Betrieb vorliegen bzw. keine besonderen Vorfälle zu verzeichnen waren. Auf sie kann verzichtet werden, wenn erst kürzlich eine Anlass- oder Programmüberwachung stattfand.

Der Erlass vom 03.01.2011 schreibt Umweltinspektionen grundsätzlich für alle Betriebe bzw. Anlagen vor, überlässt die genaue Ausgestaltung jedoch den jeweils zuständigen Behörden. Die große Anzahl, die zum Teil schlechte Datenlage zu den einzelnen Betrieben und die Notwendigkeit, die erforderlichen personellen Ressourcen bereitzustellen, macht eine stufenweise Umsetzung erforderlich. In einer ersten Stufe werden die Betriebsstätten mit gemäß § 4 BlmSchG genehmigungsbedürftige Anlagen (144 Stück) einer Regelüberwachung unterzogen. Dabei wird das Überwachungsintervall gemäß dem als Anlage I beigefügten Einstufungsschema ermittelt. Dieses Schema knüpft an einen Vorschlag der Bezirksregierung Köln (Dezernat 53) und dessen Fortentwicklung durch die Unteren Umweltbehörden der Städteregion Aachen und der Stadt Leverkusen an.

# Werden Überwachungsmaßnahmen vorher angekündigt?

Anlassüberwachungen aufgrund von Anzeigen, Beschwerden oder Betriebsstörungen finden stets ohne Ankündigung statt.

Dagegen sollte die Mehrzahl der Programm- und Regelüberwachungen beim Betreiber angekündigt werden. Hierbei sollte neben Ort, Termin und voraussichtlicher Dauer auch mitgeteilt werden, welchen Umfang die Inspektion hat, welche Dokumente vorzulegen sind und welche Personen auf Betreiberseite zwingend zur Verfügung stehen müssen (Umweltbeauftragter, Werksleiter, Fachkraft für Arbeitssicherheit, etc.).

In geringerem Umfang sollten Programm- und Regelüberwachungen auch unangekündigt erfolgen.

# Was wird genau kontrolliert?

Die Prüfungstiefe muss letztlich für jeden Betrieb individuell festgelegt werden. Maßgeblich ist dabei das vom Betrieb ausgehende Risiko, Erfahrungen mit dem Betreiber sowie Anzahl und Schwere von Beschwerden bzw. Betriebsstörungen. Ein grobes Raster wird durch die als Anlage II beigefügte Checkliste vorgegeben.

# Überwachung - und dann?

Die vor Ort festgestellten Mängel werden in einem Abschlussgespräch mit dem Betreiber unmittelbar nach dem Termin erörtert. Über das Ergebnis wird der Betreiber zudem umgehend schriftlich informiert und Maßnahmen sowie verbindliche Termine zur Abstellung der festgestellten Mängel festgelegt. Der Betreiber kann hierzu schriftlich Stellung nehmen. Sofern der Betreiber sich nicht freiwillig zur Umsetzung der Maßnahmen und Einhaltung der Fristen verpflichtet, sind ihm diese durch eine Ordnungsverfügung bzw. nachträgliche Anordnung z.B. gemäß § 17 bzw. § 24 BImSchG vorzugeben und nötigenfalls mit Mitteln des Verwaltungszwangs (Zwangsgeld, Ersatzvornahme etc.) durchzusetzen.

# Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen und Behörden – Wenn Behörden wüssten, was Behörden alles wissen!

Der lesenswerte fachaufsichtliche Abschlussbericht zum PCB-Skandal bei der Fa. ENVIO (http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/pdf/envio\_gesamtbewertung.pdf) macht deutlich: Behörden dürfen sich nicht nur auf die Abarbeitung ihrer originären Aufgaben beschränken, vielmehr müssen sie stets

- mögliche Betroffenheiten anderer Behörden erkennen,
- diese Behörden informieren und
- mit diesen Behörden das weitere Vorgehen abstimmen.

Bezogen auf die Abteilung Immissionsschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft betrifft dies insbesondere folgende Abteilungen, Dienststellen und Behörden:

#### Stadt Köln:

- 37, Berufsfeuerwehr
- 32, Ordnungsamt
- 53, Gesundheitsamt
- 56, Wohnungsamt
- 57/12 Lebensmittelüberwachung
- 571, Untere Landschaftsbehörde
- 574, Umweltplanung und -vorsorge; Boden und Grundwasserschutz
- 576, Veterinäramt
- 63, Bauaufsichtsamt

#### Stadtentwässerungsbetriebe Köln AöR

- Abwasserinstitut
- Hauptabteilung Betrieb Klärwerke und Netze
- Hochwasserschutzzentrale

#### Bezirksregierung Köln, Abteilung Umwelt- und Arbeitsschutz

- Dezernat 51 Natur- und Landschaftsschutz, Fischerei
- Dezernat 52 Abfallwirtschaft einschließlich anlagenbezogener Umweltschutz -
- Dezernat 53 Immissionsschutz einschließlich anlagenbezogener Umweltschutz -
- Dezernat 54 Wasserwirtschaft einschließlich anlagenbezogener Umweltschutz -

- Dezernat 55 Technischer Arbeitsschutz
- Dezernat 56 Betrieblicher Arbeitsschutz

#### Information der Öffentlichkeit

"Der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen tragen dazu bei, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und letztendlich so den Umweltschutz zu verbessern."

Dieses Zitat stammt aus einer EU-Richtlinie (2003/4/EG), mit der erstmals ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen eingeführt wurde. In Deutschland wurde diese Richtlinie durch das Umweltinformationsgesetz (UIG) umgesetzt. Daneben besteht ein Anspruch auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG).

Einzuräumen ist, dass von den nach UIG und IFG bestehenden Rechte nur einige wenige Gebrauch machen und daher das Ziel, eine breite Öffentlichkeit mit relevanten Informationen zu versorgen, nur erreicht werden kann, wenn Behörden von sich aus Informationen zusammenstellen und verbreiten. Letzteres ist auch bezüglich der Überwachungstätigkeit der Abteilung Immissionsschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft beabsichtigt. Jedoch steht dies unter dem Vorbehalt, dass die hierzu erforderlichen Ressourcen vorhanden sind.

#### Anlagen:

- I. Einstufungsschema für gem. § 4 BlmSchG genehmigungsbedürftige Anlagen
- II. Checkliste Regelüberwachung