



...
 Darmstadt, den 08.01.2021

Kurzeinschätzung zum Entwurf der Neufassung der Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen (13. BImSchV)

im Auftrag von ClientEarth

... Die Bundesregierung hat am 2. Dezember 2020 ihren Entwurf für die Neufassung der Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen (13. BImSchV) als Teil einer Artikelverordnung veröffentlicht.¹ Mit diesem Entwurf möchte sie die „luftseitigen Anforderungen des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/1442 der Kommission vom 31. Juli 2017 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates für Großfeuerungsanlagen² (...) in nationales Recht“ umsetzen. Eine Umsetzung in nationales Recht hätte nach den Vorgaben im Bundes-Immissionsschutzgesetz³ bereits im Juli 2018 erfolgen müssen und erfolgt mit dem jetzigen Entwurf knapp zweieinhalb Jahre zu spät.

... Die Bundesregierung favorisiert allgemein eine Umsetzung der durch die BVT-Schlussfolgerungen vorgegebenen Emissionsbandbreiten durch Festlegung von Emissionsgrenzwerten am oberen Ende der Bandbreite. Für die Emissionen von Braunkohle- und Steinkohlekraftwerken bedeutet dies kaum eine Änderung der Emissionssituation. Dies kann nur vor dem Hintergrund des Kohleausstiegs erklärt werden, widerspricht jedoch den Zielen der Industrieemissions-Richtlinie, Emissionen in Luft, Wasser und Boden und zur Abfallvermeidung zu vermindern, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt und für die menschliche Gesundheit zu erreichen.

Europarechtliche Vorgaben

... Die Industrieemissions-Richtlinie geht grundsätzlich von einem anlagenbezogenen Ansatz aus, indem sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit Anlagen u.a. mit den besten verfügbaren Techniken betrieben werden.⁴ Für bestimmte, besonders umweltrelevante Stoffe –

¹ BT-Drs. 19/24906.

² ABl. EU L 212 vom 17.8.2017, S. 1 – nachfolgend BVT-Schlussfolgerungen.

³ Siehe § 7 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 BImSchG.

⁴ Art. 11 lit. b) der IE-Richtlinie.

u.a. Schwefeldioxyde, Stickstoffdioxyde und Quecksilber – fordert die Industrieemissions-Richtlinie die Festlegung von Emissionsgrenzwerten.⁵ Diese sind auf die besten verfügbaren Techniken zu stützen, ohne dass die Anwendung einer bestimmten Technik oder Technologie vorgeschrieben wird. Die BVT-Schlussfolgerungen gelten hierfür als Referenzdokument. Die zuständige Behörde legt die Emissionsgrenzwerte fest, mit denen sichergestellt wird, dass die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte nicht überschritten werden.⁶

Die Richtlinie ermöglicht den Mitgliedstaaten jedoch auch, Auflagen für bestimmte Kategorien von Anlagen – u.a. Großfeuerungsanlagen und damit auch für Steinkohle- und Braunkohlekraftwerke – in Form von allgemeinen bindenden Vorschriften vorzusehen.⁷ Diesen Weg wählt die Bundesregierung, wenn sie die BVT-Schlussfolgerungen in Form einer Verordnung in nationales Recht überführt. Er entspricht dem deutschen Rechtsverständnis, die Betreiberpflichten für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen mittels Vorgaben auf Verordnungsebene zu konkretisieren.

Allerdings ist die Bundesregierung nicht vollkommen frei in der Setzung allgemeiner bindender Vorschriften. Sie hat diese auf die besten verfügbaren Techniken zu stützen, ohne eine bestimmte Technik oder Technologie vorzuschreiben, um die Einhaltung der Anforderungen aus Art. 14 und 15 der Industrieemissions-Richtlinie zu gewährleisten, und dafür Sorge zu tragen, dass die allgemeinen bindenden Vorschriften aktualisiert werden, um die Entwicklung der besten verfügbaren Techniken zu berücksichtigen.⁸ Zudem verlangt die Industrieemissions-Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung von allgemeinen bindenden Vorschriften ein integriertes Konzept sicherstellen und ein gleich hohes Schutzniveau für die Umwelt wie mit Genehmigungsaufgaben gewährleistet wird.⁹ Damit spezifiziert die Richtlinie in Bezug auf die Setzung allgemeiner bindender Vorschriften die Vorgabe der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt und formuliert darüber hinaus die Anforderung, dass das Schutzniveau demjenigen konkreter Genehmigungsaufgaben für einzelne Anlagen zu entsprechen hat.

Der Entwurf entspricht diesen Vorgaben des europäischen Rechts nicht

Diesen Anforderungen wird der Entwurf zur Neufassung der 13. BImSchV nicht gerecht. Die Bundesregierung fügt in die 13. BImSchV einen neuen Abschnitt 2 ein, mit dem die BVT-Schlussfolgerungen für Großfeuerungsanlagen umgesetzt werden sollen. § 28 des Entwurfs der Neufassung der 13. BImSchV enthält dabei die für die Kohlekraftwerke einschlägigen Emissionsgrenzwerte. Bei einer genaueren Betrachtung wird deutlich, dass sich die Bundesregierung bei der Festsetzung der Grenzwerte grundsätzlich am oberen Rand der in den BVT-Schlussfolgerungen formulierten Emissionsbandbreiten orientiert. Damit entspricht sie zwar rein formal den Anforderungen der Richtlinie, nämlich Grenzwerte zu setzen, die die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte nicht überschreiten,¹⁰ doch verfolgt sie damit nicht das grundsätzliche Ziel der Richtlinie, einen Beitrag für ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu leisten. Die Festsetzung von Emissionsgrenzwerten am oberen Ende der Bandbreite enthält aus nationaler Sicht grundsätzlich keinen Beitrag zu dieser Zielvorgabe. Ambitionierte Grenzwerte, die dem Umweltschutz, vor allem aber auch dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung dienen, bleibt die Bundesregierung damit schuldig.

Beste verfügbare Techniken werden in der Industrieemissions-Richtlinie als solche bezeichnet, die am *wirksamsten* zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt sind.¹¹ Um dies festzustellen, bedarf es jedoch einer genaueren Differenzierung der von den BVT-Schlussfolgerungen

⁵ Art. 14 Abs. 1 lit. a) der IE-Richtlinie.

⁶ Art. 15 Abs. 3 der IE-Richtlinie.

⁷ Art. 6 der IE-Richtlinie.

⁸ Art. 17 Abs. 2 und 3 der IE-Richtlinie.

⁹ Art. 17 Abs. 1 der IE-Richtlinie.

¹⁰ Art. 15 Abs. 3 lit. a) der IE-Richtlinie.

¹¹ Art. 3 Nr. 10 lit. c) der IE-Richtlinie.

erfassten Anlagen und nicht einer pauschalen Festsetzung von Grenzwerten, die lediglich formal die Vorgaben des Europarechts einhält.

Zwar differenzieren die enthaltenen Grenzwerte die erfassten Kohlekraftwerke nach Einsatzstoff (Braunkohle oder Steinkohle) und nach Leistung, ausgedrückt im Entwurf der Neufassung der 13. BImSchV durch unterschiedliche Leistungsklassen. Auch das Alter der Anlage dient über die Bestimmung des Anwendungsbereichs in § 26 des Entwurfs zur Neufassung der 13. BImSchV als Differenzierungskriterium. Völlig unberücksichtigt bleiben jedoch die im Kohleausstieg formulierten Abschaltzeiten und -zeiträume oder verbleibende Betriebsstunden¹² für Stein- und Braunkohlekraftwerke sowie bereits in einzelnen Kraftwerken eingesetzte Technologien, die in der Lage sind, strengere Grenzwerte einzuhalten. Richtig ist zwar, dass Anlagen, die auf Grund behördlicher Anordnung und mittels vorhandener Technologie bereits heute strengere Grenzwerte einhalten, diese auch in Zukunft einhalten müssen, es insofern also nicht zu einer Verschlechterung der Umweltsituation an einem solchen Standort kommen kann,¹³ doch wird für eine Vielzahl der bestehenden Anlagen, die Chance nicht genutzt, einen wichtigen Beitrag zum Umwelt- und Gesundheitsschutz zu leisten.

Vielmehr schreibt die Bundesregierung in ihrem Verordnungsentwurf einen Umweltstatus fest, der bereits in der Praxis erreicht ist oder – jedenfalls im Vergleich zur derzeitigen Umweltbelastung – allenfalls eine geringfügige Verbesserung der Umweltsituation beinhaltet. Dies zeigt schon ein Blick in die Entwurfsbegründung, die häufig einen Verweis auf Emissionsgrenzwerte und Anforderungen der aktuell geltenden Fassung der 13. BImSchV enthält.¹⁴

Verdeutlicht an einem Beispiel bedeutet das: Für Steinkohlekraftwerke mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 300 MW wird der Emissionsgrenzwert für Stickoxide für Altanlagen¹⁵ für das Jahresmittel auf 150 mg/m³ festgelegt, der Tagesmittelwert in Höhe von 200 mg/Nm³ wird im Vergleich zur geltenden Fassung der 13. BImSchV – verabschiedet 2013 – hingegen gar nicht geändert.¹⁶ Bereits im Jahr 2016 lag das Emissionsniveau dieser Anlagen im Jahresmittel bei 152 mg/m³.¹⁷ Mit der von allen (!) deutschen Steinkohlekraftwerken genutzten SCR-Technik wäre ein deutlich ambitionierteres Emissionsniveau in Bezug auf Stickoxide (85 mg/m³) erreichbar und dies auch zu verhältnismäßig geringen Kosten.¹⁸

Auch die für Braunkohlekraftwerke vorgeschlagenen Emissionsgrenzwerte für Stickoxid orientieren sich nicht an den besten verfügbaren Techniken und der Zielvorgabe, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, sondern bestimmen für die gleiche Anlagenleistung von mehr als 300 MW einen Jahresmittelwert von 175 mg/m³ und halten an dem seit 2013 gültigen Tagesmittelwert von 200 mg/Nm³

¹² Damit sind nicht die z. B. in § 28 Abs. 8 Satz 2 ff. des Entwurfs zur Neufassung der 13. BImSchV genannten 1.500 Betriebsstunden gemeint, sondern die in Art. 33 Abs. 1 lit. a) der IE-Richtlinie vorgesehenen 17.500 Betriebsstunden. Siehe zu möglichen Umsetzungsvorschlägen *European Environmental Bureau*, Stellungnahme zum Referentenentwurf: Verordnung zur Neufassung der Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen und zur Änderung der Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen (13./17.BImSchV) (in der Fassung vom 25.06.2020), S. 6.

¹³ Siehe im geltenden Recht § 27 Abs. 2 der 13. BImSchV sowie den wortgleichen § 24 Abs. 2 des Entwurfs der Neufassung der 13. BImSchV.

¹⁴ Siehe nur die Begründung zu § 28 des Entwurfs der Neufassung der 13. BImSchV, BT-Drs. 19/24906, S. 105 ff.: z. B. für § 28 Abs. 8 Nr. 5 „entspricht der Anforderung (...) der geltenden BImSchV“.

¹⁵ Das sind Anlagen, für die die Genehmigung vor dem 7. Januar 2013 beantragt oder erteilt wurde und die vor dem 7. Januar 2014 in Betrieb gegangen sind, § 26 Abs. 1 des Entwurfs der Neufassung der 13. BImSchV.

¹⁶ Siehe § 28 Abs. 8 Nr. 4 des Entwurfs der Neufassung der 13. BImSchV.

¹⁷ *Tebert*, Stickstoffoxid-Emissionen aus Kohlekraftwerken – Minderungspotenzial auf Basis von Messdaten der Jahre 2016 und 2017, 2018, S. 26.

¹⁸ *Gebert*, Gutachterliche Stellungnahme zu ausgewählten Punkten im Referentenentwurf zur 13. BImSchV, 2020, S. 10; *Tebert*, Stickstoffoxid-Emissionen aus Kohlekraftwerken – Minderungspotenzial auf Basis von Messdaten der Jahre 2016 und 2017, 2018, S. 26 f.

fest.¹⁹ Das Emissionsniveau lag bei diesen Anlagen 2016 im Jahresmittel bei 178 mg/m³.²⁰ Mit dem Einsatz von SCR-Technik könnte auch bei diesen Kraftwerken ein Grenzwert von 85 mg/m³ eingehalten werden.²¹

Ähnliche Aussagen lassen sich auch für andere Luftschadstoffe treffen. Sie zeigen, dass es der Bundesregierung nicht um einen Beitrag zum Umwelt- und Gesundheitsschutz geht, sondern es soll die bestehende Emissionssituation weitgehend festgeschrieben werden. Als nichts Anderes kann das Festhalten an Tagesmittelwerten, die bereits seit 2013 vorgeschrieben sind, und die Festlegung wenig ambitionierter Jahresmittelwerte eingeordnet werden. Dies mag man unter Umständen aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten noch für Kraftwerke vertreten können, die in Folge des Kohleausstiegs bis 2022 vom Netz gehen. Jedenfalls aber für Kraftwerke, die bis 2030 oder sogar 2038 in Betrieb bleiben (sollen), sind diese Grenzwerte indiskutabel und zu verschärfen. Sie setzen nicht mit den besten verfügbaren Techniken erreichbare Emissionsgrenzwerte in nationale Regelungen um.

Die Grenzwertfestsetzungen erfüllen auch nicht die Anforderungen der Industrieemissions-Richtlinie, mittels allgemeiner bindender Vorschriften das Schutzniveau zu erreichen, welches bei Festlegung eines Emissionsgrenzwertes separat für jede Anlage durch die zuständige Behörde erreicht werden würde. Zwar mag es im Einzelfall tatsächlich möglich sein, dass ein allgemeiner bindender Emissionsgrenzwert mit einem speziell für eine Anlage zu setzenden Emissionsgrenzwert identisch ist und somit das gleiche Schutzniveau erreicht. Doch wird die Anwendung eines als allgemeine bindende Vorschrift gesetzten Emissionsgrenzwertes, der sich am oberen Ende der Emissionsbandbreite orientiert und damit für alle Anlagen einer Anlagenkategorie gleich „schwach“ formuliert ist, diese Anforderung jedenfalls dann nicht erfüllen, wenn die Anlagenstruktur auf Grund des Alters, des Leistungsumfangs, der Einsatzstoffe und der verbleibenden Laufzeit der Anlage unterschiedlich ist. Denn damit ginge der in der Richtlinie verankerte Bezug auf das Minderungspotential der real vorfindlichen Anlagen verloren. Eine solche am oberen Ende oder nahe des oberen Endes der Emissionsbandbreite orientierte Festsetzung einer allgemeinen bindenden Vorschrift wird der Anforderung, das gleiche Umweltschutzniveau zu erreichen, das bei Setzung eines Emissionsgrenzwertes bezogen auf die konkrete Anlage erreicht worden wäre, somit nicht gerecht.

Eine Begründung für die gewählte Vorgehensweise bleibt die Bundesregierung weitgehend schuldig. Eine Auseinandersetzung mit in der Literatur geforderten strengen Grenzwerten und den hierzu formulierten Vorschlägen erfolgt nicht.²² Auch enthält die Begründung keine Aussage dazu, warum die Grenzwerte im Vergleich zum Referentenentwurf aus dem August 2019 abgeschwächt wurden. Mit allgemeinen Verhältnismäßigkeitserwägungen lassen sich diese Emissionsgrenzwerte jedoch nicht rechtfertigen, denn diese werden bereits in den Prozess der Erstellung der BVT-Merkblätter und der daraus abzuleitenden BVT-Schlussfolgerungen eingebracht. Auch strenge mit den BVT-Schlussfolgerungen assoziierten Emissionswerte sind also bei Zugrundelegung der besten verfügbaren Techniken erreichbar und damit verhältnismäßig.

Notwendige Anpassungen für eine Europarechtskonformität

Die Bundesregierung hat mit ihrem Vorschlag zur Neufassung der 13. BImSchV die Chance vertan, neben dem Beitrag zum Klimaschutz durch den Kohleausstieg einen ebenso notwendigen und wichtigen Beitrag zum Umwelt- und Gesundheitsschutz durch eine ambitionierte Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen für die Restlaufzeit der Kohlekraftwerke zu leisten. Sie kann sich bei der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen nicht allein vom Kohleausstieg leiten lassen und insofern „schwache“ Emissions-

¹⁹ Siehe § 28 Abs. 8 Nr. 5 des Entwurfs der Neufassung der 13. BImSchV

²⁰ *Teibert*, Stickstoffoxid-Emissionen aus Kohlekraftwerken – Minderungspotenzial auf Basis von Messdaten der Jahre 2016 und 2017, 2018, S. 26.

²¹ *Gebert*, Gutachterliche Stellungnahme zu ausgewählten Punkten im Referentenentwurf zur 13. BImSchV, 2020, S. 11.

²² *European Environmental Bureau*, Quecksilberemissionen aus Kohlekraftwerken in Deutschland Auswertung der EU-Schadstoffregistermeldungen 2015 sowie Vorschläge zu Handlungsbedarf in der Emissionsminderung, 2017; *Teibert*, Stickstoffoxid-Emissionen aus Kohlekraftwerken – Minderungspotenzial auf Basis von Messdaten der Jahre 2016 und 2017, 2018.

grenzwerte festlegen, sondern sie hat auch in Rechnung zu stellen, dass die BVT-Schlussfolgerungen unabhängig von einem nationalen Kohleausstieg verabschiedet wurden und damit grundsätzlich für die Mitgliedstaaten gelten. Der Kohleausstieg lässt folglich auch nicht die Pflicht zur Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen auf Kohlekraftwerke entfallen.²³ Insofern muss die Bundesregierung den Anforderungen der Industrieemissions-Richtlinie, die besten verfügbaren Techniken für die erfassten Anlagen zur Anwendung zu bringen, gerecht werden.

Für die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in die 13. BImSchV bedeutet dies, dass die Bundesregierung ihren Vorschlag an den dargestellten europäischen Anforderungen ausrichten sollte. Diesen würde sie gerecht, wenn sie die Emissionsgrenzwerte in allgemeinen bindenden Vorschriften am unteren Rand der Emissionsbandbreite orientieren würde, denn dann käme sie auch ihrem Auftrag aus der Industrieemissions-Richtlinie nach, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten. Für die Anlagenbetreiber bestünde bei einer solchen ambitionierten Grenzwertsetzung die Möglichkeit, Ausnahmen von der Einhaltung der Grenzwerte bei der zuständigen Behörde zu beantragen.²⁴ Diese Vorgehensweise setzt strenge Grenzwerte zugunsten des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, kann aber gleichzeitig auf unverhältnismäßige Härten für die einzelne Anlage reagieren.

Hilfsweise könnte die Bundesregierung eine Differenzierung der Braun- und Steinkohlekraftwerke – neben Einsatzstoff, Leistung, Alter – in der Form vornehmen, dass sie vor dem Hintergrund des Kohleausstiegs Kategorien für die Kraftwerke anhand der Restlaufzeit bildet und für die Kraftwerke, die bis 2030 und länger laufen, gestaffelt strengere Emissionsgrenzwerte, als bisher vorgesehen, festsetzt.

Nur durch Umsetzung einer der Varianten geht der Beitrag des Kohleausstiegs zum Klimaschutz Hand in Hand mit der Gewährleistung eines ambitionierten und notwendigen Umwelt- und Gesundheitsschutzes während der Restlaufzeit der Kohlekraftwerke.

Prof. Dr. Anja Hentschel

²³ Die Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen kann auch nicht durch eine vertragliche Regelung des Bundes mit den Kraftwerksbetreibern ausgeschlossen werden. Siehe insoweit § 21 Abs. 4 Satz 2 lit. e) des Entwurfs des öffentlich-rechtlichen Vertrages zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland, der die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen als nicht wesentliche Änderung aufführt, die keinen Anpassungsbedarf der vertraglichen Regelung auslöst.

²⁴ Siehe hierzu im geltenden Recht § 26 der 13. BImSchV sowie den wortgleichen § 23 des Entwurfs der Neufassung der 13. BImSchV. Siehe auch Art. 15 Abs. 4 der IE-Richtlinie, der Ausnahmen durch die zuständige Behörde in „besonderen Fällen“ und u.a. nur dann eröffnen möchte, wenn die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen gemessen am Umweltnutzen zu „unverhältnismäßig höheren Kosten“ in Bezug auf die „technischen Merkmale der betroffenen Anlage“ führen würde.