

Stellungnahme

zum Verordnungsentwurf des Bundesumweltministeriums:

Verordnung zur Neufassung der Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen und zur Änderung der Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen

(in der Fassung vom 25.06.2020)

Mit E-Mail vom 25. Juni 2020 erhielten die unterzeichnenden Organisationen den o.g. Verordnungsentwurf vom Bundesumweltministerium (BMU) mit der Möglichkeit, zu diesem Entwurf bis 23. Juli 2020 Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und erlauben uns nachfolgend zunächst einige einführende Bemerkungen (I.). Anschließend nehmen wir zu einzelnen Regelungen des Entwurfes zur 13. BImSchV Stellung (II.). Wir konzentrieren uns dabei auf Kohlekraftwerke, die mit ihren hohen Schadstoffausstößen nach wie vor in viel zu hohem Maß zu Luftverunreinigungen und Gesundheitsbelastungen beitragen. Eine gutachtliche Stellungnahme vom Ingenieurbüro für Umwelttechnik (IfU) übersenden wir als Anlage zu dieser Stellungnahme und verweisen stellenweise auf die dort gemachten Ausführungen. Sie ist jedoch auch über diese Verweise hinaus als Teil der Stellungnahme der unterzeichnenden Organisationen zu verstehen.

I. Einführung

Der Verordnungsentwurf des Bundesumweltministeriums¹ dient u.a. der Umsetzung 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.

Nachfolgend legen wir einleitend dar, dass der VO-Entwurf insgesamt betrachtet zulasten des Umwelt- und Gesundheitsschutzes viel zu spät vorgelegt worden ist (1.). Zudem enthält er Grenzwerte und Festlegungen, die den Vorgaben des europäischen Rechts nicht gerecht

¹ Nachfolgend als VO-Entwurf bezeichnet.

² ABl. L 212 vom 17.08.2017, S. 1. Nachfolgend als LCP BREF oder BVT-Schlussfolgerungen bezeichnet.

werden (2.). Außerdem soll er allem Anschein nach unter Verletzung der Beteiligungsrechte des Bundestages erlassen werden (3.).

1. Späte Umsetzung in deutsches Recht zulasten von Umwelt- und Gesundheitsschutz

Für die Umsetzung der europäischen BVT-Schlussfolgerungen sieht das deutsche Recht für bestehende Anlagen in § 7 Abs. 1a Satz 2 BImSchG vor, dass innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen ggf. eine Anpassung der einschlägigen Rechtsverordnung vorzunehmen ist (§ 7 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 BImSchG); innerhalb von vier Jahren nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen ist sicherzustellen, dass die betreffenden Anlagen die neuen Grenzwerte einhalten (§ 7 Abs. 1a Satz 2 Nr. 2 BImSchG).

Die Ein-Jahres-Frist in § 7 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 BImSchG ist nach der Stellungnahme des Bundesrates 2012 in das Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgenommen worden. Der Bundesrat begründete das Erfordernis dieser Frist damit, dass sowohl den zuständigen Behörden als auch Anlagenbetreibern zur ggf. erforderlichen Anpassung der betroffenen Anlagen ein ausreichend langer Zeitraum zur Verfügung gestellt werden muss.³ Der Bundestag beschloss daraufhin die Regelung der geltenden Fassung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

Diese Ein-Jahres-Frist verstrich vorliegend am 17. August 2018, also vor knapp zwei Jahren. Spätestens am 18. August 2021 sind die neuen Vorgaben aus den BVT-Schlussfolgerungen von allen bestehenden Anlagen einzuhalten.

Angesichts der noch ausstehenden Kabinettsbefassung, der Beteiligung des Bundesrates und der – aus unserer Sicht – erforderlichen Beteiligung des Bundestages⁴ wird der verbleibende Zeitraum zur Anpassung des Anlagenparks bis August 2021 auf wenige Monate zusammenschrumpfen. Wir erwarten, dass die Emissionsgrenzwerte im Rahmen der Beteiligungsprozesse verschärft werden bzw. dass einzelne Anlagen auch ohne eine diesseits geforderte Verschärfung nachrüsten müssen. Die Bundesregierung riskiert damit sehenden Auges einen Verstoß gegen europäisches Recht durch verspätete Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen. Ausnahmegenehmigungen, die einzelne Anlagenbetreiber auf Grund der zeitlichen Knappheit beantragen würden, dürften wohl nicht zulässig sein.⁵

Im Laufe der letzten drei Jahre seit Inkrafttreten der BVT-Schlussfolgerungen hat das BMU in Diskussionen und Veröffentlichungen immer wieder darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen den zu beschließenden Kohleausstieg nicht konterkarieren dürfe.⁶ Tatsächlich wurde erst am 03. Juli 2020 im Bundestag und Bundesrat über das Kohlegesetz („Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)“) beschlossen. Vor allem darauf lassen sich nach Auffassung der unterzeichnenden Organisationen die zeitlichen Verzögerungen zurückführen. Es scheint, als sollte schlicht abgewartet werden, ob und wie der Kohleausstieg vereinbart wird, um dann entsprechend angepasste Grenzwerte im VO-Entwurf festzulegen. Diese Verknüpfung ist aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen unzulässig. Denn die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen folgt aus den

³ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 17/486, S. 53.

⁴ Dazu unten unter 3.

⁵ Siehe § 23 des VO-Entwurfes bzw. - wortgleich - § 26 der geltenden 13. BImSchV.

⁶ So z.B. die Äußerungen von BMU-Mitarbeitern in einem Fachgespräch vom 28.08.2019, an dem Mitarbeiter*innen der unterzeichnenden Organisationen teilnahmen. Siehe auch zuletzt Montel News vom 24.06.2020 mit einem Zitat aus dem BMU: „Es wurde explizit darauf geachtet, dass die Grenzwertsetzung nicht das Kohleausstiegsgesetz konterkariert und kein vorzeitiger Ausstieg über Grenzwerte erzwungen wird“, sagte ein Ministeriumssprecher am späten Mittwoch.“

Vorgaben des europäischen Rechts, das einen zwingenden Anpassungsbedarf des nationalen Rechts begründet und einen klaren zeitlichen Rahmen vorgibt. Die BVT-Schlussfolgerungen sind ferner völlig unabhängig von Bestrebungen einzelner Mitgliedstaaten für einen Kohleausstieg entwickelt worden. Auch inhaltlich geht die Verknüpfung fehl. Denn die Grenzwerte dienen ganz grundsätzlich einer besseren Luftqualität und dem Gesundheitsschutz. Den Ansatz, dass Reduktionen bei der Emission von Schadstoffen vor allem durch das Stilllegen der Kraftwerke im Zuge des Kohleausstiegs statt über eine ambitionierte Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen erreicht werden, halten wir für verfehlt. Dies gilt vor allem aus dem Grund, dass Kohlekraftwerke mit dem beschlossenen Kohlegesetz noch bis Ende 2038 Schadstoffe ausstoßen werden.

Der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle auch ein so genanntes „Fachgespräch“ zwischen Vertreter*innen der unterzeichnenden Organisationen und dem BMU Erwähnung finden, das am 28. August 2019 in den Räumen des BMU in Berlin stattfand. In diesem Gespräch bekräftigten die Teilnehmer*innen der NGO-Seite ihre Forderung nach einer zeitnahen und ambitionierten Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen in deutsches Recht und begründeten dies vor allem mit Umwelt- und Gesundheitsschutzaspekten. Das BMU kündigte in diesem Gespräch die zeitnahe Anhörung der beteiligten Kreise (spätestens für den Herbst 2019) an. Die Anhörung ließ nun bis Ende Juni 2020 - mutmaßlich aus besagten Gründen - auf sich warten.

Der entstandene Zeitverzug gefährdet demnach insgesamt die fristgerechte Umsetzung von EU-Umweltrecht und die Bestrebungen für saubere Luft und mehr Gesundheitsschutz. Nichts desto trotz ist es aus unserer Sicht unerlässlich, die vorgegebenen europäischen Vorgaben ambitionierter in deutsches Recht umzusetzen. Dazu führen wir im Folgenden aus.

2. Grundsätzlich unzulängliche Festlegungen

Wie vorstehend bereits erwähnt, ergibt sich aus den neuen BVT-Schlussfolgerungen für Großfeuerungsanlagen unstreitig Umsetzungsbedarf in Deutschland. Der Gesetzgeber, hier der Verordnungsgeber, hat dabei im Rahmen der europäischen Vorgaben einen Gestaltungsspielraum. Die unterzeichnenden Organisationen kritisieren, dass er diesen bisher nicht genutzt hat. Im VO-Entwurf sind vielmehr durchweg Grenzwerte am oberen Rand der vorgegebenen Bandbreiten – entgegen vielfacher Empfehlungen⁷ – festgelegt und es liegt keine tragfähige Begründung dafür vor.⁸

Zunächst ist zu konstatieren, dass die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen nicht im luftleeren Raum geschieht, sondern im Kontext der derzeitigen Umweltqualität. Diese spricht für eine ambitionierte Umsetzung, und zwar deutlich ambitionierter, als der VO-Entwurf insbesondere hinsichtlich der Altanlagen vorsieht, zu denen die meisten in Betrieb befindlichen Kohlekraftwerke in Deutschland zählen.

⁷ Siehe hierzu die Studie des EEB aus dem Jahr 2017; <https://eeb.org/library/mercury-emissions-from-coal-power-plants-in-germany-de/>; das Gutachten von Ökopol, „Stickstoffoxid-Emissionen aus Kohlekraftwerken“ im Auftrag des BUND und der Klima-Allianz Deutschland, Oktober 2018; Gutachten von Dr. Roda Verheyen, „Die Umsetzung der neuen EU Stickstoff-Grenzwerte für Kohlekraftwerke durch die BVT Schlussfolgerungen für Großfeuerungsanlagen (LCP-BREF): Gesetzgeberischer Spielraum und Grenzen“, im Auftrag des Deutschen Umwelthilfe und der Klima-Allianz Deutschland, Juni 2019 (nachfolgend zitiert als Verheyen, Gutachten).

⁸ Diese Einschätzung bezieht sich, wie eingangs erwähnt, auf die Vorgaben für Anlagen, die feste Brennstoffe einsetzen, siehe insb. § 28 des VO-Entwurfes. Einzelheiten folgen unter II. der Stellungnahme.

Die in den BVT-Schlussfolgerungen geregelten Schadstoffe haben negative Auswirkungen insbesondere auf Menschen, Tiere und Pflanzen. Stickstoffoxid-Emissionen bewirken beispielsweise eine Überdüngung und eine Versauerung von Ökosystemen. Zusammen mit flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) bilden Stickstoffoxide bodennahes Ozon, das Lebewesen und Pflanzen schädigt. Die WHO stuft Feinstaub (PM), Stickstoffdioxid (NO₂), Schwefeldioxid (SO₂) und bodennahes Ozon (O₃) als diejenigen Luftschadstoffe ein, die für die menschliche Gesundheit am schädlichsten sind.⁹

Was die Stickstoffoxid-Emissionen in Deutschland angeht, lässt sich folgendes anführen: Die Energiewirtschaft, das heißt die über die IE-Richtlinie (2010/75/EU) und die 13. BImSchV regulierten Kraftwerke verursachen seit zwei Jahrzehnten gleichbleibend ca. ein Viertel der Belastung mit Stickstoffoxiden (NO_x) in Deutschland. Zwar sinken die diesbezüglichen Emissionsfrachten in Deutschland insgesamt, allerdings wird der nach der Luftqualitätsrichtlinie der EU (Richtlinie 2008/50/EG) geltende NO_x-Grenzwert von 40 µg/m³ im Jahresmittel, sowie auch der Tageshöchstwert, häufig überschritten.¹⁰

Mit Urteil vom 27. Februar 2018 hat das Bundesverwaltungsgericht im vielbeachteten Prozess um Dieselfahrverbote¹¹ bestätigt, dass die Luftqualitätsgrenzwerte der Richtlinie 2008/50/EG zwingend einzuhalten sind und nationales Recht ggf. nicht angewendet werden darf, um diese einzuhalten. Es ist offensichtlich, dass in einer solchen Situation der Gesetzgeber besondere Anstrengungen unternehmen muss, um die Hintergrundbelastung durch NO_x zu reduzieren.¹² Genau das tut er aber nicht, wenn er lediglich Werte am oberen Rand der europäischen Bandbreite im deutschen Recht festlegt.

Parallel zur Luftqualitätsrichtlinie gilt auch für Gesamtfrachten an Schadstoffen europäisches Recht, die sog. NEC-Richtlinie.¹³ Deutschland musste nach deren Vorgaben seine NO_x-Emissionen bis 2020 um 39 % verringern; bis 2030 muss es sie um 65 % gegenüber 2005 senken. Dieses Ziel ist mit den bisherigen Maßnahmen nicht erreichbar.¹⁴ Unter anderem aus diesem Grund hat die DUH mit Unterstützung von ClientEarth Klage gegen das Nationale Luftreinhalteprogramm erhoben.

Für deutlich strengere Grenzwerte spricht auch die 39. BImSchV, die dem Schutz der menschlichen Gesundheit dient. Die Schutzpflicht des Staates aus Art. 1, 2 Absatz 1 i.V. mit Art. 20a des Grundgesetzes (GG) wirkt hier direkt auf die Ermessensausübung. Dies bestätigen letztlich Art. 14 Absatz 4 und Art. 18 IE-Richtlinie.¹⁵

Der Verordnungsgeber unterliegt bei der Grenzwertsetzung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das bedeutet Insbesondere, dass Kosten von strengeren Emissionsgrenzwerten dem Nutzen gegenüber zu stellen sind, und zwar zunächst abstrakt-generell. Einige Großfeuerungsanlagen in Deutschland emittieren deutlich mehr als mit den europaweit zur Verfügung stehenden BVT erreichbar wäre. Sie sind trotz Kenntnis der Belastungssituation in Deutschland jahrzehntelang privilegiert worden. Die vor allem im Gesundheitssektor anfallenden Kosten aufgrund von Luftverunreinigungen sind vielfach

⁹ Hierzu auch Verheyen, Gutachten, Seite 8.

¹⁰ Siehe Verheyen, Gutachten, Seite 8.

¹¹ BVerwG 7 C 26.16.

¹² So auch Verheyen, Gutachten, Seite 23.

¹³ National Emission Reduction Commitments, Richtlinie 2016/2284/EU über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe v. 17.12.2016 ABl. EU L 344, 1.

¹⁴ Dazu Verheyen, Gutachten, Seite 9.

¹⁵ Vgl. Verheyen, Gutachten, Seite 23. Weitere Bezüge zur Gesundheit finden sich in der IE-Richtlinie in den Erwägungsgründen 4, 18, 27 und 29, sowie in den Artikeln 3 Nummer 2, 8 Absatz 2, 23, 30 Absatz 1.

ermittelt worden.¹⁶ Geht man also davon aus, dass das Schutzniveau in Deutschland, aber auch EU-weit insgesamt eher zu niedrig ist, fällt dies zugunsten von strengeren Emissionsgrenzwerten ins Gewicht.

Zuletzt sei erwähnt, dass technisch betrachtet sowohl Braun- als auch Steinkohlekraftwerke strengere Vorgaben einhalten können, wenn sie die verfügbaren SCR- oder SNCR-Techniken¹⁷ nutzen würden bzw. einbauen ließen. Die Festlegung von Emissionsgrenzwerten, die eine solche Nachrüstung erfordern, sind unstreitig möglich und zulässig.¹⁸

Insgesamt betrachtet läuft der Ordnungsgeber aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen damit Gefahr, sein Verordnungsermessen nicht rechtmäßig ausgeübt zu haben, da er es schon gar nicht genutzt hat. Darüber hinaus ist ein reines Festhalten an maximalen Emissionsgrenzwerten vor dem Hintergrund des Erfordernisses einer ambitionierten Umsetzung auf Grund der umweltqualitativen Situation besonders problematisch. Auch das Vorgehen des BMU, die Grenzwerte so zu setzen, dass alle betroffenen Kraftwerke sie schon heute einhalten können oder könnten,¹⁹ entspricht nicht dem Zweck und der Herangehensweise der IE-Richtlinie.

3. Verletzung der Beteiligungsrechte des Bundestages

Dem Einleitungstext des VO-Entwurfes nach zu urteilen, ist eine Beteiligung des Bundestages im Rechtssetzungsverfahren nicht vorgesehen.²⁰ Dieses Vorgehen widerspricht dem Parlamentsvorbehalt nach § 48b BImSchG.

§ 48b BImSchG schreibt die Beteiligung des Bundestages für den Erlass bestimmter Rechtsverordnungen vor.²¹ Gemäß § 48b Satz 3 BImSchG können diese Rechtsverordnungsentwürfe durch Beschluss des Bundestages „geändert oder abgelehnt werden“. Befasst sich der Bundestag innerhalb von vier Sitzungswochen nicht mit dem Verordnungsentwurf, wird dieser unverändert an den Bundesrat weitergeleitet, Satz 5. Der Bundestag ist bei Rechtsverordnungen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 BImSchG nur für den Fall nicht zu beteiligen, „dass wegen der Fortentwicklung des Standes der Technik die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen nach § 7 Absatz 1a [BImSchG] erforderlich ist“, Satz 6.

Die Pflicht zur Beteiligung des Bundestags besteht grundsätzlich bei Rechtsverordnungen, die Emissionsgrenzwerte nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und nach § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BImSchG festlegen. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass insbesondere Emissions- oder Immissionswerte materielle Vorgaben enthalten können.²²

Dem Ordnungsgeber kommt ein weiter Entscheidungsspielraum bei der inhaltlichen Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe zu, die Beteiligung des Bundestages ist insoweit

¹⁶ Siehe z.B. Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 2018/23 –Luftverschmutzung.

¹⁷ SCR steht für “Selective Catalytic Reduction”, SNCR für “Selective non-catalytic reduction”. Beides sind Verfahren zur Reduktion des Ausstoßes von Stickoxiden.

¹⁸ Vgl. Verheyen, Gutachten, Seite 24 m.w. Nachw.

¹⁹ Vgl. z.B. die Begründung des VO-Entwurfs zu der Festlegung der Quecksilber-Emissions-Werte, S. 119.

²⁰ Dort heißt es auf Seite 1 nur: „... verordnet die Bundesregierung zu § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 23 Absatz 1 und § 34 Absatz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes jeweils nach Anhörung der beteiligten Kreise“. Die zusätzliche Angabe „unter Wahrung der Rechte des Bundestages“ fehlt.

²¹ Rechtsverordnungen nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 43 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, § 48a Absatz 1 und § 48a Absatz 1a BImSchG.

²² So auch Jarass, BImSchG, § 48b, Rn. 1-2.

auch als Korrektiv zu verstehen und stellt die demokratische Legitimation der zu erlassenden Rechtsverordnung sicher.²³

Die Ausnahmeregelung nach § 48b Satz 6 BImSchG, wonach der Bundestag nicht zu beteiligen ist, wenn mit einer Rechtsverordnung gem. § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BImSchG BVT-Schlussfolgerungen umgesetzt werden sollen, dient dem Bedürfnis einer zeitnahen Umsetzung und wird damit gerechtfertigt, dass der Umsetzungsspielraum in solchen Fällen gering ist.²⁴ Allerdings kann das nur dann gelten, wenn die Rechtsverordnung allein diese Aufgabe erfüllt. Enthält sie auch andere Regelungen, ist § 48b Satz 1-5 anzuwenden und der Bundestag zu beteiligen.²⁵ Wird der Bundestag in diesen Fällen nicht beteiligt, ist die beschlossene Rechtsverordnung unwirksam.²⁶

Vorliegend geht es um die Umsetzung von Grenzwerten, für die im europäischen Recht eine – zumeist relativ weite – Emissionsbandbreite für die einzelnen Schadstoffe vorgesehen ist. Im deutschen Recht werden konkrete Grenzwerte festgelegt, also ein bestimmter Wert innerhalb der (europäischen) Bandbreite übernommen.

Die Ausnahmeregelung in Satz 6 des § 48b BImSchG kann vorliegend keine Anwendung finden. Denn der VO-Entwurf geht über eine bloße Umsetzung von Emissionswerten weit hinaus. Er strukturiert die geltende 13. BImSchV neu und differenziert dabei beispielsweise auch in Abschnitt 2 zwischen unterschiedlichen Kategorien von Anlagen, die feste Brennstoffe einsetzen (§ 26 des VO-Entwurfes); eine solche Differenzierung findet sich im Bundes-Immissionsschutzgesetz nicht.

Die Bundesregierung riskiert somit, dass die Verordnung unwirksam ist, wenn sie den Bundestag nicht beteiligt. Dadurch würde sich das Inkrafttreten der neuen Regelungen noch weiter verzögern, was wegen der eingangs erwähnten Situation unbedingt vermieden werden sollte.

II. Stellungnahme im Einzelnen

Nachfolgend möchten wir zu den für Kohlekraftwerke relevanten Regelungen anhand einzelner Regelungen des VO-Entwurfes wie folgt Stellung nehmen:²⁷

1. Emissionsgrenzwerte (§ 28)

§ 28 legt Emissionsgrenzwerte fest für Großfeuerungsanlagen, die feste Brennstoffe einsetzen.

Zunächst ist anzumerken, dass die Regelungen für **neue Anlagen** in Bezug auf Kohlekraftwerke in Absatz 1 zu § 28 durch die mit dem Kohlegesetz getroffene Entscheidung, dass keine neuen Kohlekraftwerke zulässig sind, weitestgehend leerläuft. Wo ein Anwendungsbereich verbleibt, wird in der Begründung nicht klargestellt. Dies ist aber im Sinne der Klarheit anzuraten, oder - sollte kein Anwendungsbereich verbleiben -, die Vorschrift unter entsprechendem Hinweis zu streichen. Insofern ist auch der Hinweis in der Begründung, dass

²³ Landmann/Rohmer UmweltR/Thiel, BImSchG § 48b Rn. 1-3 m.w.Nachw..

²⁴ Siehe BT-Drs.17/10486, S.43.

²⁵ Landmann/Rohmer UmweltR/Thiel, BImSchG § 48b Rn. 17 m.w. Nachw.

²⁶ Landmann/Rohmer UmweltR/Thiel, BImSchG § 48b Rn. 3.

²⁷ Nachfolgend zitierte Vorschriften sind solche des VO-Entwurfes.

„neue Anlagen [...] von Anfang an auf besonders niedrige Quecksilberemissionen ausgelegt werden können“ widersprüchlich zum Kohlegesetz.

Die gewählte **Darstellungsweise** ist irreführend.

Einerseits wird verschleiert, dass manche Regelungen gar keine praktischen Anwendungsfälle haben und damit im Ergebnis gar keine Emissionsreduktionen erreicht werden. Nach Heranziehung technischer Expertise wird nämlich deutlich, dass bestimmte Regelungen zu Anlagenkategorien (insbesondere bei Emissionsgrenzwerten zu Quecksilber) im Bereich der Kohlekraftwerke so gut wie keine Anwendung finden.²⁸ Es drängt sich der Eindruck auf, dass somit gar nichts substantiell geändert werden sollte. Die entsprechenden Regelungen sollten daher gestrichen werden, zumindest aber sollte eine Klarstellung in der Begründung erfolgen. Ansonsten muss davon ausgegangen werden, dass eine umfassende Bewertung mit Blick auf den Anlagenpark nicht stattgefunden hat.

Andererseits verschleiert der VO-Entwurf, dass eine Emissionsreduktion im Bereich der Kohlekraftwerke nicht erreicht wird. Zwar eröffnen die Artikel 6 und 17 der IE-Richtlinie die Möglichkeit der Regelung in einer allgemein bindenden Vorschrift wie einer Rechtsverordnung. Dennoch braucht es auch hier eine Betrachtung der möglichen Auswirkungen in der Praxis – so wie eben die zu erwartenden Emissionsreduktionen ab August 2021. Derzeit ist nicht nachvollziehbar, ob durch die allgemein bindende Vorschrift tatsächlich - wie vom EU-Recht gefordert - ein gleich hohes Umweltschutzniveau erreicht wird. Z.T. wird mit einem genaueren Blick in die Begründung klar, dass Reduktionen gerade nicht erreicht werden.

In Bezug auf **Quecksilber** zeigt eine genauere Analyse, dass eine Reduktion der Emissionen in die Luft aus Steinkohlekraftwerken nicht erwartet werden kann.²⁹ Das, was bei neuen Anlagen Maßgabe für die Quecksilberreduktion ist, nämlich die „*Quecksilber-Emissionen aus der Verbrennung fester Brennstoffe [...] entsprechend einem anspruchsvollen Stand der Technik zu begrenzen*“ eben weil bei Quecksilber die „*[w]ichtigste nationale Emissionsquelle [...] die Verbrennung von Kohle in Feuerungsanlagen*“ ist,³⁰ ist damit nicht Maßgabe der relevanten Absätze des § 28, die die in Betrieb befindlichen Anlagen betreffen. Vielmehr wurde die bereits schwache Regelung aus einem früheren Entwurf von August 2019, der Gegenstand des bereits erwähnten Fachgesprächs war, weiter aufgeweicht. Auf Grundlage selbst dieser nun überholten Werte war eine Studie des Center for Research on Energy and Clean Air (CREA) im Auftrag von ClientEarth dazu gekommen, dass noch eine signifikante Quecksilberlast von ca. 28.000 kg bis zum Ende der Kohleverstromung in die Luft ausgestoßen wird.³¹ Mit dem jetzt vorliegenden Vorschlag wird diese Menge noch überschritten, mit entsprechenden Folgen für Gesundheit und Umwelt. Hinzukommt, dass die vorgesehene Möglichkeit der Messung zum Quecksilbergehalt in der Kohle das Risiko schafft, dass Grenzwertüberschreitungen nicht festgestellt werden. Infolgedessen ist es möglich, dass noch mehr Quecksilber ausgestoßen wird, als mit den Emissionsgrenzwerten und den hierauf bezogenen Ausnahmen ohnehin schon.³²

²⁸ Vgl. z.B. Gebhardt, Gutachtliche Stellungnahme zu ausgewählten Punkten im Referentenentwurf zur 13. BImSchV im Auftrag von ClientEarth, S. 7.

²⁹ Gebhardt, Gutachtliche Stellungnahme zu ausgewählten Punkten im Referentenentwurf zur 13. BImSchV im Auftrag von ClientEarth, S. 4.

³⁰ Vgl. Begründung zu § 28 Absatz 1, S. 114 des VO-Entwurfs.

³¹ CREA, Emissionsgrenzwerte für Kohlekraftwerke: Gesundheitliche Folgen der vorgeschlagenen Grenzwerte in Deutschland, Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/emissionsgrenzwerte-fur-kohlekraftwerke-gesundheitliche-folgen-der-vorgeschlagenen-grenzwerte-in-deutschland/>.

³² Gebhardt, Gutachtliche Stellungnahme zu ausgewählten Punkten im Referentenentwurf zur 13. BImSchV im Auftrag von ClientEarth, S. 8 f.

Die Emissionsgrenzwerte in § 28 für Quecksilber werden zudem nicht so gesetzt, dass Anreize für die Nachrüstung mit quecksilbermindernden Maßnahmen bestehen, um Reduktionen zu erreichen. Vielmehr heißt es hier (für Steinkohlekraftwerke > 300 MW), dass „*der ganz überwiegende Anteil der Anlagen dieser Anforderung genügt*“.³³ Sofern damit der im VO-Entwurf gesetzte Wert gemeint ist, widerspricht dies erneut der zuvor behaupteten Intention, anspruchsvolle Minderungen zur Einhaltung der internationalen und europäischen Verpflichtungen zum Schutz von Mensch und Umwelt einzuhalten. Vielmehr bestätigt dies, dass keine Reduktion erreicht wird. Darüber hinaus führen die für Braunkohlekraftwerke > 300 MW formulierten Ausnahmen dazu, dass der ohnehin zu wenig ambitionierte Grenzwert in § 28 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 lit. b des VO-Entwurfs weiter aufgeweicht wird.³⁴

Auch wird die Ausnahmeregelung in § 28 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 lit. b des VO-Entwurfs vermutlich dazu führen, dass ältere Kraftwerke höhere Reduktionen erreichen können als jüngere Kraftwerke.³⁵ Dies ist vor dem Hintergrund, dass gerade das Alter bei der Abschaltreihenfolge der Braunkohlekraftwerke nach Anlage 2 des Kohlegesetzes eine Rolle gespielt haben dürfte, paradox.

In der Begründung des VO-Entwurfes wird zur Ausnahmeregelung nach § 28 Abs. 3 Nr. 3 folgendes erläutert:

„Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die ost- und mitteldeutsche Braunkohle höhere natürliche Quecksilbergehalte aufweist und bisher bei der Erprobung sämtlicher als BVT beschriebenen Minderungstechniken Grenzwerte von 0,005 mg/Nm³ nicht oder mit verhältnismäßigem Aufwand nicht sicher erreichbar waren. Auch der Quecksilber Grenzwert von 0,007 mg/Nm³ führt für diese Altanlagen dazu, dass an den Kraftwerksstandorten zusätzliche Abscheidemaßnahmen durchgeführt werden müssen. Der im Immissionsschutzrecht zu beachtende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es daher, diese zusätzlichen Maßnahmen auf ein vertretbares Maß zu begrenzen.“

Diese Erläuterung stellt keine tragfähige Begründung dafür dar, warum eine strengere Grenzwertfestlegung für die betreffenden Anlagen unverhältnismäßig wäre. Hierfür bedürfte es vielmehr einer Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen und einer entsprechenden Abwägung. Eine solche findet nicht statt.

Auch die Validierung der gemessenen Emissionsgrenzwerte nach § 19 Absatz 5 i.V.m. Anlage 4 zum VO-Entwurf entspricht zwar den Vorgaben der derzeitigen BImSchV, ist in Bezug auf Quecksilber aber zu vorteilhaft und führt dazu, dass mehr Quecksilber ausgestoßen werden darf. Denn eine Validierung für Quecksilber ist in Anhang V Teil 3 Ziffern 9 und 10 der IE-Richtlinie für Quecksilber gar nicht vorgesehen. Darüber hinaus ist die Validierungsrate von 40% deutlich zu hoch, da in der Praxis die Unsicherheiten wesentlich geringer sind.³⁶

Die Setzung von Emissionsgrenzwerten für **Stickoxide** in § 28 des VO-Entwurfs trägt noch immer nicht dem Umstand Rechnung, dass Steinkohlekraftwerke bereits SCR-Technik verbaut haben, mit der wesentlich geringere Emissionen möglich sind.³⁷ Indem auch die Begründung hierauf mit keinem Wort verweist, ist schon allein deswegen davon auszugehen, dass dieser

³³ Vgl. Begründung zu § 28 Abs. 1, S. 119 des VO-Entwurfs.

³⁴ Vgl. z.B. Gebhardt, Gutachtliche Stellungnahme zu ausgewählten Punkten im Referentenentwurf zur 13. BImSchV im Auftrag von ClientEarth, S. 7.

³⁵ Vgl. z.B. Gebhardt, Gutachtliche Stellungnahme zu ausgewählten Punkten im Referentenentwurf zur 13. BImSchV im Auftrag von ClientEarth, S. 5.

³⁶ Z.B. 14,1 % in Karlsruhe oder 8,25 % in Mannheim.

³⁷ Gebhardt, Gutachtliche Stellungnahme zu ausgewählten Punkten im Referentenentwurf zur 13. BImSchV im Auftrag von ClientEarth, S. 11.

Umstand nicht gebührend bei den Erwägungen zur Grenzwertsetzung Eingang gefunden hat. Denn eine Unverhältnismäßigkeit kann sich hier nicht aus einer teuren Nachrüstung oder einer technischen Unmöglichkeit einer Nachrüstung ergeben. Insofern sind Ausführungen dazu erforderlich, warum dennoch zulasten von Umwelt und Menschen fast durchweg ein Wert am oberen Ende der Bandbreite gewählt wird. Wie einleitend bereits ausgeführt,³⁸ bedarf es aus unserer Sicht deutlich ambitioniertere Werte.³⁹

In Bezug auf Emissionsgrenzwerte für **Schwefeldioxid und Gesamtstaub** verweisen wir vollumfänglich auf die gutachtliche Stellungnahme im Anhang.

2. Ausnahmen (§ 23)

Die Regelung in § 23 des VO-Entwurfes übernimmt die Regelung des § 26 aus der geltenden 13. BImSchV. Irreführend ist, dass neben der allgemeinen Möglichkeit für Behörden, Ausnahmen im Einzelfall gemäß § 23 des VO-Entwurfs zu erlassen, der Begründungstext an verschiedenen anderen Stellen die Möglichkeit von Ausnahmen eröffnet. Diese scheinbaren Möglichkeiten sind mit Blick auf die Ausnahmemöglichkeit in § 23 zu streichen. Die entsprechenden Ausführungen haben keinerlei Regelungsgehalt, da sie die Behörden nicht von der Prüfpflicht der Voraussetzungen des § 23 des VO-Entwurfs entbinden. Damit können sie auch unterbleiben. Etwa enthält die Begründung zu den Übergangsregelungen im Begründungsteil (S. 161) die Aussage, dass Ausnahmen für Anlagen in der Sicherheitsbereitschaft nach § 23 des VO-Entwurfs möglich sind. Eine ähnliche Aussage findet sich in der Begründung zu § 28 Abs. 7 Nr. 6 des VO-Entwurfs auf S. 123 der Begründung. Die Begründung enthält hierzu den lapidaren Satz:

„Der Wert von 175 mg/m³ kann gemessen am Umweltnutzen zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen. Dies rechtfertigt die Erteilung einer Ausnahme.“

Abgesehen davon, dass hier wiederum keine ordentliche Verhältnismäßigkeitsprüfung erkennbar ist, geht die Rechtfertigung einer Ausnahme an dieser Stelle fehl.

3. Weitergehende Anforderungen (§ 24)

Die Regelung in § 24 des VO-Entwurfs übernimmt die Regelung in § 27 der derzeit geltenden 13. BImSchV. Demnach ist es möglich, „andere oder weitergehende“ Anforderungen zu stellen, als die, die in der 13. BImSchV enthalten sind. Dies bleibt damit die zentrale Vorschrift für die Festlegung von Grenzwerten auf individueller Kraftwerksebene, dort wo die Einhaltung der in der 13. BImSchV genannten Werte nicht auch zugleich die Einhaltung der Betreibergrundpflichten bedeutet. Mit dem jetzigen und auch künftig geplanten Wortlaut („insbesondere“) ist klar, dass sowohl aus Vorsorge- als auch aus Vermeidungsgründen zusätzliche Anforderungen durch die Behörden gestellt werden können.

In der Vorschrift sollte ergänzt werden, dass auch zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen eine Prüfpflicht der Behörde besteht, eine Anlage über die relevanten Kriterien der 13. BImSchV hinaus (Anlagengröße, Feuerungsart, Alter) daraufhin zu „testen“, ob sie nicht strengere Grenzwerte einhalten kann (etwa aufgrund der verbauten Technik, oder einer verhältnismäßigen Nachrüstungsmöglichkeit). Dies wird durch die Regelung der

³⁸ Vgl. oben unter I. 2.

³⁹ Wie diese aussehen könnten, legt die Studie von Ökopol dar, siehe oben Fußnote 7.

Grenzwerte in einer Rechtsverordnung als allgemein bindende Vorschrift mit unmittelbarer Geltung für die Anlagenbetreiber nicht entbehrlich.

Zwar sieht die IE-Richtlinie die Möglichkeit der Genehmigungserleichterung durch allgemein bindende Vorschriften wie die 13. BImSchV vor (vgl. Art. 6, 17 IE-Richtlinie). Dies allerdings nur, soweit dadurch ein gleich hohes Umweltschutzniveau erreicht werden kann wie durch das Bestimmen von Grenzwerten auf individueller Kraftwerksebene. Ohne eine entsprechende Prüfpflicht der Behörde ist diese Voraussetzung aus der IE-RL jedoch nicht erfüllbar, da nicht beantwortet werden kann, ob die Grenzwerte in Bezug auf die Emissionen eines einzelnen Kraftwerks in der 13. BImSchV ein gleich hohes Umweltschutzniveau gewährleisten. Diese Frage ist maßgebend dafür, inwiefern über § 24 des VO-Entwurfs eine Europarechtskonformität der 13. BImSchV als allgemein bindende Vorschrift i.S.d. Art. 6, 17 IE-Richtlinie erreicht wird.

Dies gilt umso mehr, als aus dem derzeitigen VO-Entwurf nicht hervorgeht, wie über die fast durchweg am oberen Ende der Bandbreite der BVT-Schlussfolgerungen gesetzten Werte ein gleich hohes Umweltschutzniveau gewährleistet wird. Eine Begründung hierzu erfolgt nicht (siehe auch bereits oben unter II.1.). Vielmehr gibt die Begründung eher Aufschluss darüber, dass für die Anlagen im Anwendungsbereich der BVT-Schlussfolgerungen oft keine Veränderung in Bezug auf die derzeit geltenden Grenzwerte erreicht wird. Damit kann auch nicht gewährleistet werden, dass ein „gleich hohes Umweltschutzniveau“ erreicht wird, da dies scheinbar nicht geprüft wurde.

Die Formulierung des „gleich hohen Umweltschutzniveaus“, das für die weitergehenden Anforderungen maßgebend sein muss, hat dabei über den Wortsinn auch deutliche Bezüge zu Vorsorgeanforderungen. Dass von „Umweltschutz“ gesprochen wird, bedeutet keine Festlegung auf Anforderungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG.

ClientEarth – Anwälte der Erde e.V., Albrechtstr. 22, 10117 Berlin

Kontakt: Ida Westphal, Volljuristin Kohle/Energie, westphal@clientearth.org

Deutsche Umwelthilfe e.V., Hackescher Markt 4, 10178 Berlin

Kontakt: Dr. Cornelia Nicklas, Leiterin Recht, nicklas@duh.de