

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)
Séverin Pabsch

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

15.06.2019

00471/18 /R /dr

Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki

Durchwahl: 040-278494-11

Email: drzewiecki@rae-guenther.de

Die Umsetzung der neuen EU Stickstoff-Grenzwerte für Kohlekraftwerke durch die BVT Schlussfolgerungen für Großfeuerungsanlagen (LCP-BREF): Gesetzgeberischer Spielraum und Grenzen

Erstattet von Dr. Roda Verheyen, beauftragt durch Deutsche Umwelthilfe e. V. und Klima-Allianz Deutschland

Juni 2019

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung	3
II. Sachliche und rechtliche Ausgangslage	4
1. LCP BREF - grundsätzliche Regelungen	4
2. Umsetzungsbedarf	5
3. Fehlender Umsetzungsvorschlag	7
4. Umweltqualitätsziele, Reduktionsziele und Naturschutzrechtliche Pflichten	7
5. Optionen der NOx Reduktionen im Kraftwerkspark	10
6. Zwischenfazit.....	11
III. Die Industrieemissionsrichtlinie (IED-Richtlinie), assoziierte Emissionswerte und der LCP BREF.....	12
1. Entwicklung/ Geschichte	12
2. Die IED und das Setzen von Emissionswerten.....	14
3. Durchführungsbeschluss 2017/1442 – die neuen BVT für (u.a.) Kohlekraftwerke	16
4. Grenzwertvorschlag für Deutschland	21
5. Ausnahmen	26
a) Abstrakt-generelle Ausnahmen	27
aa) § 7 Abs. 1b) Nr. 1 BImSchG europarechtswidrig.....	27
bb) Tatbestand	29
b) Individuelle Ausnahmen	32
6. Klageverfahren gegen die BVT-Schlussfolgerungen	34
IV. Auswirkungen auf einen Kohleausstieg?.....	35

I. Zusammenfassung

Das Gutachten befasst sich mit den Anforderungen der BVT-Schlussfolgerungen der EU für Großfeuerungsanlagen im Rahmen der IED-Richtlinie (Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen v. 24.11.2010¹) – kurz LCP BREF – die seit August 2017 verbindlich in Kraft sind und in Deutschland noch nicht in nationales Recht umgesetzt wurden.

Dabei geht es vor allem um die Frage, wie die nationale Umsetzung der LCP BREF ausgestaltet werden kann bzw. muss, und dabei konkret für die Emissionen von Stickstoffoxid (NO_x) aus Stein- und Braunkohlekraftwerken. Hergeleitet wird der Rahmen für die Umsetzung der zulässigen Emissionsbandbreiten in Deutschland sowie die (begrenzte) Möglichkeit von Ausnahmen nach Art. 15 Absatz 4 IED-Richtlinie (§ 7 Absatz 1b BImSchG) bzw. § 26 der 13. BImSchV.

Die Analyse erfolgt vor dem Hintergrund der rechtlichen und tatsächlichen Notwendigkeit, Stickstoffemissionen erheblich zu reduzieren. Wesentliches Ergebnis ist, dass aufgrund der Stickstoffbelastung der Umwelt in Deutschland, die derzeit sogar zur Nichteinhaltung von objektivem europäischem Umweltrecht führt, die Umsetzung proaktiv erfolgen muss, also insbesondere eine Umsetzung der großen Bandbreiten erlaubter Stickstoffemissionen nicht ausreicht (z. B. 150 mg/Nm³ für Staubfeuerung Steinkohle oder 175 mg/Nm³ für Staubfeuerung Braunkohle). Der deutsche Gesetzgeber muss vielmehr – unter Einhaltung von Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen im Rahmen des Verordnungsermessens – durch die Umsetzung der LCP BREF dazu beitragen, dass die Stickstoffbelastung aus dem Kraftwerkssektor in Deutschland substantiell reduziert wird.

Ohne den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum vollständig füllen zu können, dient dabei der Vorschlag eines Gutachtens von ÖKOPOL aus dem Jahr 2018 als rechtlich mögliche und auch angemessene Grundlage. Dieses Gutachten schlägt grundsätzlich für Braun- und Steinkohleanlagen einen Grenzwert von 85 mg/Nm³ im Jahresmittel vor. Diesen Wert können Steinkohlekraftwerke deutlich einfacher erreichen, weil sie meist bereits über einen Katalysator verfügen (SCR). Dennoch müssen auch Braunkohlekraftwerke aufgrund der Umweltqualitätssituation und auch aus Gleichbehandlungsgründen einen Minderungsbeitrag erreichen. Für diese sind deshalb je nach Inbetriebnahmedatum bzw. voraussichtlicher Außerbetriebnahme die Kosten für Nachrüstung gegen

1 ABl. EU L 334, 17 v. 17.12.2010.

die Effekte für die Umwelt abzuwägen. Dabei ergibt sich, dass zumindest der Einbau der BVT „SNCR“, also die Eindüsung von Harnstoff, kostengünstig ist und sich damit mindestens ein Grenzwert von 150 mg/Nm³ erreichen lässt, während mit einem Katalysatoreinbau (SCR), auch die Braunkohlekraftwerke den Grenzwert von 85 mg/Nm³ erreichen können.

Ausnahmen von den oberen Emissionsbandbreiten, die derzeit von der Bundesregierung und von Betreibern von Braunkohlekraftwerken gefordert werden, und die in Art. 15 Abs. 4 IED-Richtlinie angelegt sind, sind bereits tatbestandlich nur schwer möglich, jedenfalls aber im Rahmen einer generell-abstrakten Ausnahme (Regelung in einer Verordnung, etwa der Großfeuerungsanlagenverordnung, 13. BImSchV) europarechtlich voraussichtlich unzulässig. Zudem sind generelle Ausnahmen auf Grundlage der akuten Stickstoff-Belastungssituation abzulehnen und auch nicht erforderlich, um die auch bei der Umsetzung von EU-Richtlinien anzuwendenden Verhältnismäßigkeitsmaßstäbe einzuhalten.

§ 26 der 13. BImSchV eröffnet ausreichend Spielraum, um von einem niedrigen gesetzlichen NO_x Grenzwert für Emissionen im Jahresmittel abzuweichen, wenn die konkrete Anlage die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt. Das gilt auch für eine Abweichung vom Maximalwert 175 mg/Nm³.

Die Analyse lässt sich auch für einen Kohleausstieg in Deutschland umsetzen, der aufgrund des Beschlusses der sog. Kohlekommission vom 26.01.2019 nun wahrscheinlich ist. Bereits jetzt kann eine Klausel in der 13. BImSchV verankert werden, die auf ein zukünftiges Kohleausstiegsgesetz und Stilllegungsdaten einzelner Kraftwerke Bezug nimmt. Dies wäre dann bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Ausnahmen zugunsten einzelner Kraftwerke zu berücksichtigen.

II. Sachliche und rechtliche Ausgangslage

1. LCP BREF - grundsätzliche Regelungen

Im August 2017 veröffentlichte die EU-Kommission im Amtsblatt die verbindlichen BVT-Schlussfolgerungen der EU für Großfeuerungsanlagen.² Bei den

2 DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (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 Großfeuerungsanlagen, Abl L L 212/1 vom 17.8.2108.

„BVT-Schlussfolgerungen“, hier konkret den sogenannten LCP BREF³ handelt es sich kurz gesagt um definierte Emissionsgrenzwerte (in Bandbreiten) für verschiedene Stoffe, die beim Betrieb von Großfeuerungsanlagen, also auch Kohlekraftwerken, emittiert werden, wie nach deutschem Recht bekannt und in der 13. BImSchV umgesetzt, differenziert nach Anlagenalter und -arten.

Aus diesen neuen BVT-Schlussfolgerungen, konkret dem BVT 20, ergeben sich die im **Jahresmittel** mit den besten verfügbaren Techniken (BVT) erreichbaren Stickstoffoxid-Emissionswerte für die allermeisten in Deutschland betriebenen Steinkohle- und Braunkohlekraftwerke (also mehr als 300 MW und in Betrieb genommen vor dem 7.1.2014) wie folgt⁴:

Feuerungsart und Brennstoff	Thermische Leistung (brutto) [MW _{th}]	NO _x -Jahresmittelwerte (mit besten verfügbaren Techniken erreichbar)		
		Bestehende Anlagen ⁽¹⁾		Neue Anlagen
		Inbetriebnahme vor 7.1.2014 [mg/m ³]	Inbetriebnahme 7.1.14-16.8.17 [mg/m ³]	Inbetriebnahme ab 17.8.17 [mg/m ³]
Wirbelschichtfeuerung Steinkohle, Braunkohle	≥ 300	< 85-175	< 85-150 ⁽²⁾	50-85
Staubfeuerung Braunkohle	≥ 300	< 85-175	< 85-150 ⁽²⁾	50-85
Staubfeuerung Steinkohle	≥ 300	65-150	65-150	65-85

Grundsätzlich ist es möglich, hiervon nach Art. 15.4 IED-Richtlinie Ausnahmen zu gewähren, also Emissionen außerhalb bzw. oberhalb der Bandbreite im normalen Betrieb zuzulassen.

2. Umsetzungsbedarf

Aus den neuen BVT-Schlussfolgerungen ergibt sich für Deutschland unstrittig Umsetzungsbedarf (nicht nur beim hier maßgeblichen Schadstoff NO_x).

3 LCP: Large Combustion Plants (Großfeuerungsanlagen) – BREF: best available technique references documents - BVT: Beste Verfügbare Techniken.

4 Tabelle aus: ÖKOPOL (Christian Tebert), Stickstoffdioxid-Emissionen aus Kohlekraftwerken, Minderungspotential auf Basis von Messdaten 2016 und 2017, Hamburg, Oktober 2018 (i.F. ÖKOPOL Studie 2018). Abrufbar auf: <https://www.klima-allianz.de/veranstaltungen/detail/neue-studie-kohlekraftwerke-stossen-zu-viel-stickoxide-aus/>.

Dies ergibt sich bereits aus dem **Gesetz**, denn bestehende Großfeuerungsanlagen in Deutschland unterliegen momentan nur den Anforderungen an **Tageshöchstwerte** an NO_x⁵ Emissionen aufgrund § 4 Abs. 1 1d) 13. BImSchV⁶, sowie Anforderungen an Emissionen im **Halbstundenmittel**.⁷ Dies führt zu einer Besserstellung von Kohlekraftwerken etwa gegenüber bestehenden Abfallbehandlungsanlagen, für die seit 2013 über die 17. BImSchV auch ein Jahresmittelwert gilt. Die BVT-Schlussfolgerungen der EU verpflichten die Bundesregierung nun dazu, dies zu ändern und NO_x-**Jahresmittelwerte** auch für bestehende Anlagen einzuführen.

Auch im Hinblick auf die **tatsächlichen Emissionen** ergibt sich Umsetzungsbedarf, denn deutsche Kraftwerke emittieren nach der aktuellen Analyse von ÖKOPOL⁸ zwischen ca. 60 und 200 mg/Nm³ im Jahresmittel, also teils mehr als die nunmehr vom EU-Gesetzgeber vorgegebene Bandbreite:

Die Analyse der Jahresmittelwerte von großen Kohlekraftwerken hat gezeigt, dass bei den **Braunkohlekraftwerken** 29 von 40 Blöcken den oberen Wert der BVT-Bandbreite (175 mg/Nm³) überschreiten (73 %). Die Anlagen mit hohen NO_x-Emissionen sind überwiegend alte Blöcke, die vor dem Jahr 1990 in Betrieb gegangen sind; die Hälfte dieser Anlagen ist älter als 40 Jahre. Das Niveau, das mit einem Katalysator erreichbar ist (< 85 mg/Nm³) erreicht kein Block, da in keinem Braunkohlekraftwerk ein Katalysator vorhanden ist.

Die Analyse der **Steinkohlekraftwerksblöcke** zeigt, dass 44 von 68 Blöcken die künftige EU-Mindestanforderung von 150 mg/Nm³ überschreiten (65 %). Nur bei 12 % liegt der Jahresmittelwert auf einem Niveau, das typischerweise mit einem Katalysator (SCR-Technik) erreichbar ist. Alle Steinkohlekraftwerke sind bereits mit Katalysatoren ausgestattet, nutzen diese Technik aber nicht vollständig aus, sondern betreiben die Anlagen aus wirtschaftlichen Gründen so, dass der aktuelle Grenzwert von 200 mg/Nm³ im Tagesmittel nicht überschritten wird.

⁵ NO_x steht als Abkürzung für Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO₂). Die Stoffe stammen überwiegend aus Verbrennungsprozessen und entstehen unter Hitzeeinwirkung bei der Reaktion von Luftsauerstoff und Luftstickstoff. NO ist reaktiver als NO₂ und reagiert in der Außenluft nach kurzer Zeit zu NO₂.

⁶ Die Bundesregierung hat mit der Begründung, dass die Gesamtemissionen von Stickstoffoxiden in Deutschland gesenkt werden müssen 2013 bei Abfallverbrennungsanlagen Jahresmittelwerte für Stickstoffoxid-Emissionen eingeführt. Ebenso wurden in die Verordnung für Großfeuerungsanlagen (13. BImSchV) Jahresmittelwerte für Stickstoffoxid-Emissionen aus Kraftwerken eingeführt (§ 11 Abs. 3), allerdings blieben diese praktisch ohne Wirkung, da die in 2013 bereits bestehenden Kraftwerke von den NO_x-Jahresgrenzwerten ausgenommen wurden (vgl. § 11 Abs. 3 13. BImSchV). Danach gilt heute für größere Neuanlagen (> 100 MW) folgende Jahresmittelwerte: 100 mg/Nm³.

⁷ Daneben gilt als Immissionsgrenzwert (also für den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen) weiterhin Ziffer 4.4.1. TA Luft.

⁸ ÖKOPOL 2018, S. 26.

Diese Erhebung bestätigt weitgehend die Datenlage des UBA aus dem Jahr 2016,⁹ ist aber speziell auf NOx und auf aktuelle Daten bezogen.

3. Fehlender Umsetzungsvorschlag

Ein konkreter Vorschlag der Bundesregierung für die Umsetzung in der 13. BImSchV (oder der neuen TA Luft) fehlt bisher. Die Bundesregierung hat allerdings insbesondere die Obergrenze für Stickstoffoxidemissionen für Braunkohlekraftwerke von 175 mg/Nm³ im Jahresmittel als „nicht sachgerecht“ abgelehnt.¹⁰ Die Branchenverbände sehen das ebenso und fordern die Ausnutzung von Ausnahmeregelungen.¹¹ Das Umweltbundesamt (UBA) hat eine Umsetzung der Emissionswerte nach eingesetzter Technik in die Diskussion eingebracht. Anlagen mit längerfristiger Betriebsperspektive sollten danach mit einer NOx-Abgasreinigung nachgerüstet werden.¹² Im Rahmen der sog. Kohlekommission wurde die Ablehnung der Emissionsbandbreiten ausdrücklich bekräftigt:

„Für Stickoxide hält die Bundesregierung eine obere Emissionsbandbreite für Stickoxide von 190 mg/m³ (Milligramm pro Kubikmeter) für sachgerecht.“¹³

4. Umweltqualitätsziele, Reduktionsziele und naturschutzrechtliche Pflichten

Die Umsetzung der BVT und der assoziierten Emissionswerte geschieht nicht in einem Vakuum, sondern im Kontext der derzeitigen Umweltqualität.

Stickstoffoxide haben schädliche Auswirkungen auf Menschen, Tiere und Pflanzen. Die Emissionen bewirken eine Überdüngung („Eutrophierung“) und

⁹ UBA Texte 43/2016, Innovative Techniken – Beste verfügbare Techniken in ausgewählten Sektoren Teilvorhaben 1: Großfeuerungsanlagen (Revision des BVT-Merkblattes ab 2010), www.uba.de

¹⁰ Vgl. BT – Drucksache 18/12337, S. 3. Vgl. auch Bundestagsdrucksache 18/8540.

¹¹ Im Braunkohle-Newsletter der DEBRIV vom Oktober 2018 heißt es: „Der DEBRIV-Vorstandsvorsitzende geht davon aus, dass sich die Bundesregierung bei den Stickoxidemissionen für Braunkohlenkraftwerke mit einer thermischen Leistung über 300 Megawatt (MW) am obersten Ende der Bandbreite, also bei 175 Milligramm je Normkubikmeter Rauchgas (mg/Nm³) orientieren wird und zugleich eine abstrakt-generelle Ausnahmeregelung mit einem Höchstwert von 190 mg/Nm³ für diejenigen Anlagen schafft, für die der neue Wert aus technischen Gründen unverhältnismäßig ist. ...“ <https://newsletter.braunkohle.de>, aufgerufen am 15.10.2018.

¹² So Rolf Beckers, UBA, auf der Tagung „10. Bayrische Immissionsschutztag“, Vortrag: Nationale Umsetzung von BVT Schlussfolgerungen für Großfeuerungsanlagen, 21.6.2018. Für mit SCR ausgestattete Anlagen sei 85 mg/Nm³ angemessen, für SNCR Anlagen 150 mg/Nm³ und für andere max. 175 mg/Nm³

¹³ Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ vom 26.01.2019, S. 25, abrufbar auf www.bmwi.de.

eine Versauerung von Ökosystemen. Zusammen mit flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) bilden Stickstoffoxide bodennahes Ozon, das Lebewesen und Pflanzen schädigt.

Die Energiewirtschaft und damit die über die IED-Richtlinie und die deutsche 13. BImSchV regulierten Kraftwerke verursachen seit 20 Jahren gleichbleibend ca. $\frac{1}{4}$ der NO_x Belastung in Deutschland. 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.

Die Stickstoff-Emissionsfrachten (NO_x) sind in Deutschland zwar insgesamt rückläufig (von 2885 Gg¹⁴ im Jahr 1990, über 1926 Gg im Jahr 2000 zu 1223 Gg im Jahr 2014 und 1216 Gg im Jahr 2016)¹⁵ aber dennoch kommt es in Deutschland häufig zu Überschreitungen des nach der Luftqualitätsrichtlinie der EU (Richtlinie 2008/50) geltenden NO_x-Grenzwertes von 40 µg/m³ im Jahresmittel, sowie auch der Tageshöchstwerte. Diesbezüglich ist ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik beim EuGH anhängig.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat zudem mit Urteil vom 27. Februar 2018 im vielbeachteten Prozess um Dieselfahrverbote¹⁶ bestätigt, dass die Luftqualitätsgrenzwerte der Richtlinie 2008/50 verbindlich sind, und sogar nationales Recht ggf. unangewendet bleiben muss, um diese einzuhalten. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat ausdrücklich beschrieben, dass in diesem Kontext auch Maßnahmen gegenüber Kraftwerken in Betracht kommen,¹⁷ was aber rechtlich im Grunde offensichtlich ist, da die Luftqualitätswerte absolut gelten und ihre Einhaltung durch Maßnahmen in allen relevanten Sektoren zu sichern ist.

Im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes von Mai 2018 heißt es ausdrücklich, dass zur Einhaltung von Luftqualitätswerten sogar der Widerruf einer Genehmigung nach § 21 Abs. 1 Nrn. 3 oder 5 BImSchG in Betracht

¹⁴ Gg = Gigagramm. 1 Gigagramm [Gg] = 1000 Tonne (metrisch) [t]

¹⁵ UBA 2016, Tabelle „Emissionsentwicklung 1990 – 2016 für klassische Luftschadstoffe <<http://www.umweltbundesamt.de/daten/luftbelastung/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland>>.

¹⁶ BVerwG 7 C 26.16 – Dieselfahrverbote, - juris.

¹⁷ <https://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/plaene-zur-luftreinhaltung--auch-kraftwerke-und-tagebaue-im-visier-der-behoerden--31216440>. Vgl. Wissenschaftliche Dienste – Sachstand Luftreinhaltepläne - WD 7 3000 -083/18.
<https://www.bundestag.de/blob/559598/b292c548d006b6c04a407faff4692c34/wd-7-083-18-pdf-data.pdf>

kommt. Denn auch die Emissionen der Kraftwerke tragen zu einem „Teppich“ an Stickstoffbelastung bei.

Parallel zur Luftqualitätsrichtlinie gilt auch im Hinblick auf Gesamtfrachten europäisches Recht, nämlich die sog. NERC-Richtlinie („National Emission Reduction Commitments, Richtlinie 2016/2284/EU über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe v. 17.12.2016), die auch NO_x reguliert.¹⁸ Diese Richtlinie reguliert die Gesamtfracht an Schadstoffen, nicht „Hotspots“ wie die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50. Danach muss die Bundesrepublik ihre Stickstoff-Emissionen bis 2020 um 39 % sowie bis 2030 um 65 % gegenüber 2005 senken, also auf 550 kt. Dieses Ziel ist – wohl unstrittig – mit den bisherigen Maßnahmen nicht erreichbar. Das UBA stellte deswegen forensisch im Juli 2018 fest, dass trotz erheblicher Reduzierungen weitere Maßnahmen nötig sind, um „die seit 2010 einzuhaltenden Höchstmengen dauerhaft zu unterschreiten und die Minderungsverpflichtungen für 2020 und 2030 einzuhalten.“¹⁹ Damit wird Bezug genommen auf das für die Bundesrepublik insgesamt verbindliche Gesamtfrachtziel für 2030 von 550 Gg gegenüber 2016 noch insgesamt emittierten 1.216 Gg – davon war die Energiewirtschaft allein für rund 300 Gg verantwortlich.²⁰ Ob diese Reduktionsziele durch eine Umsetzung der Empfehlungen der Kohlekommission allein erreicht werden können, ist jedenfalls für 2020 fraglich, aber auch für 2030 unklar.²¹

Der europäische Rechnungshof stellte am 11.09.2018 zudem fest, dass die Bürger Europas auch deshalb unzureichend geschützt werden, weil die Grenzwerte der Richtlinie 2008/50 deutlich über denen von der WHO empfohlenen Werten liegen, wenn auch bei NO_x nur im Hinblick auf die Zulässigkeit der Überschreitung pro Jahr.²² Der – ebenfalls mit dem Betrieb von Großfeuerungsanlagen assoziierte – EU-Tagesgrenzwert für SO₂ beträgt hingegen mehr als das Sechsfache des Werts in den WHO- Leitlinien.

18 ABl. EU L 344, 1 zur Aufhebung der RL 2001/81/EG (NEC-RL, „National Emission Ceilings“).

19 UBA: Stickstoffoxid-Emissionen. Internetseite. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, 30.7.2018. Online verfügbar unter: <http://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/stickstoffoxid-emissionen#textpart-1>, zuletzt besucht am 1.9.2018.

20 Fn. 15.

21 Zum Zeitplan der Umsetzung vgl. BT-Drucksache 19/8916. Spätestens im Herbst 2019 sollen die gesetzlichen Grundlagen auf den Weg gebracht werden.

22 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 2018/23 -Luftverschmutzung: Unsere Gesundheit ist nach wie vor nicht hinreichend geschützt, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_23/SR_AIR_QUALITY_DE.pdf. S. 7: „Die Luftqualitätsnormen der EU wurden vor fast zwanzig Jahren festgelegt. Einige von ihnen sind weit weniger strikt als die WHO-Leitlinien und entsprechen nicht dem Niveau, das nach dem neuesten wissenschaftlichen Kenntnisstand über die gesundheitlichen Auswirkungen der Luftverschmutzung angebracht wäre.“

Auch in naturschutzfachlicher Hinsicht stellen die hohen Einträge von NO_x und die u.a. aus den Kraftwerksemissionen resultierende Belastung der Böden und Vegetation mit Stickstoff ein erhebliches Problem dar. Etwa 50% der Pflanzenarten Europas sind auf nährstoffarme Lebensräume wie Heiden, Moore und oligotrophe Seen angewiesen. Atmosphärische und landwirtschaftliche Stickstoffeinträge führen dazu, dass von nährstoffarmen Lebensräumen abhängige Arten verdrängt werden. Daher gibt es heute (nicht nur in Deutschland) u.a. erhebliche Probleme bei der Erfüllung der objektiven Pflichten aus der FFH-Richtlinie 92/43/EWG i.V.m. § 31 und § 32 Abs. 3 BNatSchG dar. Nach Art. 6. 1 und 6.2 FFH Richtlinie sind die Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung zu schützen und –auch durch Entwicklungspläne - in einen guten Erhaltungszustand zu versetzen. Dem stehen zu hohe Stickstoffeinträge in ausgewiesenen FFH-Gebieten für stickstoffsensible Lebensräume fast bundesweit entgegen.²³

Zu beachten sind auch die Umweltkosten die durch die Stickstoffbelastung insgesamt ausgelöst werden, aber nicht internalisiert sind. Das UBA hat hierzu neue Berechnungen vorgelegt und kommt z.B. bei 12.600 €(2010) pro t NO_x Emission allein an Gesundheitskosten.²⁴

Bei der Umsetzung der LCP BREF in Deutschland ist dieser Hintergrund durch den Gesetzgeber zwingend zu beachten.

5. Optionen der NO_x Reduktionen im Kraftwerkspark

Maßgebliche NO_x-Reduktionen durch den Kraftwerkspark sind technisch und wirtschaftlich möglich. Dies war schon während der Beratungen zum LCP BREF für alle Teilnehmer offensichtlich.

Die aktuelle Studie von ÖKOPOL²⁵ kommt nun zu dem Ergebnis, dass Maßnahmen umsetzbar sind, die die NO_x Emissionen aus Kohlekraftwerken in Deutschland um ca. ¼ senken würden. Die maßgeblichen Minderungstechniken (und auch Bestandteil der BVT 20) sind wie folgt zu beschreiben:

- SCR: Katalysatoren bewirken bei Einsprühung von geringen Mengen Ammoniakwasser oder Harnstoff die Stickstoffoxidminderung (beim

²³ Statt vieler: Maaß/Schütte, in Koch/Reese Umweltrecht, 2018, § 7 Naturschutzrecht, Rdnr. 5ff und 84 ff.

²⁴ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekonomische-bewertung-von-umweltschaeden-0>, November 2018

²⁵ ÖKOPOL Studie 2018, Fn. 4.

Vorhandensein von Gewebefiltern kann das Katalysatormaterial in die Filterschläuche eingebunden werden).

- SNCR: Allein die Einsprühung von größeren Mengen Ammoniakwasser oder Harnstoff bewirkt deutliche Stickstoffoxidminderung.

Die durch den BVT 20 der LCP BREF (dazu detailliert sogleich) eingeführten Jahresmittelwerte sind mit Änderungen der Betriebsweise und/oder Nachrüstungen erreichbar:

- **Steinkohlekraftwerke** verfügen i.d.R. bereits über den notwendigen Katalysator, also das effektive Verfahren (SCR Verfahren), es muss lediglich mehr Harnstoff eingedüst werden, um niedrigere NO_x Werte zu erreichen. Der Gutachter geht davon aus, dass 80 mg/Nm³ im Jahresmittel erreichbar sind und schlägt daher als Grenzwert (mit etwas Abstand zum Betriebswert) 85 mg/Nm³ vor, also den unteren Rand der EU Bandbreite.
- **Braunkohlekraftwerke** verfügen in Deutschland weder über Katalysator (SCR) noch Stickstoffeindüsungsvorrichtungen (SNCR). Der Gutachter geht davon aus, dass die einige Braunkohlekraftwerke ohne Zusatztechnik (ohne SCR/SNCR) alleine mit Optimierung der Feuerung die maximal erlaubten 175 mg/Nm³ im Jahresmittel erreichen können. Dem stimmt (wohl) das UBA zu. Mit SNCR-Einbau (nur Eindüsung von Harnstoff) wären mindestens 150 mg/Nm³ erreichbar, was entsprechend durch das UBA als Höchstwert vorgeschlagen wird.²⁶

Als Grenzwert wird von ÖKOPOL daher 150 mg/Nm³ vorgeschlagen. Dieser Wert liegt in der Emissionsbandbreite des BVT 20. Allerdings wäre im Fall eines Katalysatoreinbaus (SCR) auch bei Braunkohle der Jahresmittelwert auf 85 mg/Nm³ zu erreichen.

6. Zwischenfazit

Als Ausgangspunkt wird also festgehalten:

Es wird weiterhin – trotz abnehmendem Trend – in Deutschland zu viel NO_x emittiert, maßgeblich auch durch Großfeuerungsanlagen. Verbindliche europä-

²⁶ Fn. 12.

ische Grenzwerte für die Luftqualität (39. BImSchV) werden vor allem in Städten nicht eingehalten, und für die Einhaltung des Massenfrachtziels der NERC-Richtlinie sind weitere umfangreiche Maßnahmen erforderlich.

Europäische Emissionsgrenzwerte für Großfeuerungsanlagen wurden durch die BVT-Schlussfolgerungen gesetzt und diese sind technisch erreichbar, auch im unteren Bereich. Welche Grenzwerte der deutsche Gesetzgeber hier setzen wird, ist unklar. Gleichzeitig ist es aber möglich, von den Bandbreiten nach Art. 15.4 IED-Richtlinie bzw. § 7 1b) BImSchG Ausnahmen zuzulassen.

Dieses Spannungsfeld rechtlich zu bewerten und ggf. Maßgaben für die Umsetzung in Deutschland vorzuschlagen ist Ziel dieses Gutachtens.

III. Die Industrieemissionsrichtlinie (IED-Richtlinie), assoziierte Emissionswerte und der LCP BREF

1. Entwicklung/ Geschichte

Das deutsche Immissionsschutzrecht mit dem BImSchG von 1974 und den in diesem Rahmen ergangenen Verordnungen (insbesondere 13. BImSchV: Großfeuerungsanlagenverordnung) hat seit den 70er Jahren einerseits auf Emissionsseite reguliert und gleichzeitig immissionsseitig Belastungsgrenzen vorgesehen, und zwar originär als Grenze der Genehmigungsfähigkeit von Neuanlagen, aber auch für die Nachjustierung des Schutzniveaus durch nachträgliche Anordnungen (§ 17 BImSchG).

Das EU Recht hat dieses Recht inzwischen sehr weitgehend überprägt. Nach der IVU-Richtlinie von 1996 (Richtlinie 96/61/EG)²⁷ erfolgte die letzte große Änderung durch die IED- Richtlinie²⁸. Substantiell wurde durch sie eingeführt etwa eine integrative Betrachtungsweise und neue Grundpflichten bei der Stilllegung und Überprüfung von Anlagen, vor allem aber die Stärkung der BVT (Beste Verfügbare Techniken). Nach der IED-Richtlinie (Art. 11 b) gilt zunächst einmal beim Betrieb von Anlagen: „die besten verfügbaren Techniken werden angewandt“, sodass schon unabhängig von Umweltqualitätszielen der bestmögliche Umweltschutz erreicht werden kann.²⁹

27 RL des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen (ABl. EG 1996 L 257, 26); näher dazu *Koch*, Die IPCC-RL: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht?, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1997, 31.

28 Umfassend: Braunewell: Die neue Richtlinie über Industriemissionen, UPR 2011, 250

29 Vgl. Epiney, Europäisches Umweltrecht, 3. Auflage 2013, S. 350 ff.

Diese Pflicht wurde zwar bereits durch die IVU Richtlinie etabliert (Art. 9 der IVU-Richtlinie) und sie wurde über den sog. *Sevilla-Prozess* in BVT-Merkblättern konkretisiert. Die BVT-Merkblätter erhalten mit der IED-Richtlinie aber eine neue rechtliche Qualität, weil ihre jeweiligen zentralen Elemente, bezeichnet als »BVT-Schlussfolgerungen«, im Rahmen des sog. Ausschussverfahrens durch die EU-Kommission beschlossen werden.³⁰

Die IED-Richtlinie ist in Deutschland u.a. im BImSchG, der TA Luft sowie in der 13. und 17. BImSchV umgesetzt worden.³¹ § 7 BImSchG enthält die Ermächtigungsgrundlage für die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen ins deutsche Recht im Verordnungswege.

Ziel der IED war auch, es den Mitgliedstaaten zu erleichtern durch einheitliche Standards und Verfahren die durch die **Luftqualitäts-Richtlinie** (Richtlinie 2008/50/EG über Luftreinhaltung und saubere Luft für Europa v. 21.5.2008, umgesetzt in der 39. BImSchV)³² gesetzten Werte einzuhalten. Die IED-Richtlinie selbst verweist zudem auf andere Maßnahmen als die reine Einhaltung der BVT zur Einhaltung der Umweltqualitätsnormen:

Artikel 18 - Erfordert eine Umweltqualitätsnorm strengere Auflagen, als durch die Anwendung der besten verfügbaren Techniken zu erfüllen sind, so werden unbeschadet anderer Maßnahmen, die zur Einhaltung der Umweltqualitätsnormen ergriffen werden können, zusätzliche Auflagen in der Genehmigung vorgesehen.

Die IED und ihr Anlagenrecht dienen auch der Einhaltung der Reduktionsziele der NERC-Richtlinie.

Damit wird klar: Die IED-Richtlinie bildet den Kern des Anlagenrechts, ist aber im Zusammenhang mit den anderen Instrumenten und rechtliche Vorgaben des EU Rechts zu betrachten. Übergeordnetes Ziel ist dabei die Einhaltung der Luftqualitäts- und Gesamtfrachtziele, weil diese das nach den Verträgen zwingende „hohe Umweltschutzniveau“ garantieren (Art. 191 Abs. 2 AEUV).

³⁰ Siehe dazu *Serr* Immissionsschutz 2011, 114; *Schulte* I+E 2014, 105; *Jarass* I+E 2016, 148; *Aldenhoff* I+E 2016, 61.

³¹ Vgl. *Koch/Welss*: Aktuelle Entwicklungen des Immissionsschutzrechts, NVwZ 2015, 633; *Jarass*, Das neue Recht der Industrieanlagen, NVwZ 2013, 169. *Vollmer*, Die Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie in deutsches Recht, EnWZ 2013, 169. Der erste Gesetzesentwurf findet sich in BT-Drs. 17/10486, (auch für den Entwurf einer Ersten Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen vorgelegt, der Änderungen für eine mehrere BImSch-Verordnungen enthält). Die Stellungnahme des Bundesrates v. 6.7.2012 findet sich in BR-Drs. 314/12, und die Beschlussempfehlung und dem Bericht des BT-Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit v. 7.11.2012 in BT-Drs. 17/11394.

³² ABl. EG L 152, 1, geändert durch RL 2015/1480/EU v. 29.8.2015 (ABl. EU L 226, 4).

2. Die IED und das Setzen von Emissionswerten

In der Präambel zur IED-Richtlinie wird das Verfahren um die Herleitung und das verbindliche Setzen von BVT sowie Emissionswerten einleitend beschrieben:

13 - Um die besten verfügbaren Techniken zu bestimmen und um Ungleichgewichte in der Union beim Umfang der Emissionen aus Industrietätigkeiten zu beschränken, sollten im Wege eines Informationsaustauschs mit Interessenvertretern Referenzdokumente für die besten verfügbaren Techniken (nachstehend „BVT-Merkblätter“ genannt) erstellt, überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden; die zentralen Elemente der BVT-Merkblätter (nachstehend „BVT-Schlussfolgerungen“ genannt) werden im Rahmen des Ausschussverfahrens festgelegt.

Dieser durch die Kommission geleitete Informationsaustausch, mit Arbeitsgruppen besetzt aus Vertretern von Behörden, Industrie- und Umweltverbänden ist der sog. Sevilla-Prozess (konkret im Joint Research Center, JRC), Art. 13 ff. IED-Richtlinie.

Die Anforderungen werden nach den Vorgaben der IED-Richtlinie verschärft, wenn die europäische Arbeitsgruppe feststellt, dass die besten verfügbaren Techniken fortgeschritten sind. Dazu werden zunächst Daten aus den Mitgliedsstaaten zum Bestand erhoben. Bei der Erarbeitung der BVT werden bereits Verhältnismäßigkeitserwägungen zugrunde gelegt.³³ Hierzu enthalten die BVT-Merkblätter u.a. Angaben zu geschätzten Kosten verschiedener Techniken. Ausdrücklich gewollt ist ein steter Zyklus von Modernisierung. Der neue Stand wird als „Merkblatt zu besten verfügbaren Techniken“ (BVT-Merkblatt) von der EU-Kommission veröffentlicht. Ein Auszug daraus („BVT-Schlussfolgerungen“) wird als Kommissionsentscheidung rechtlich verbindlich im EU-Amtsblatt veröffentlicht.

Generell enthalten BVT-Schlussfolgerungen zum einen eine Benennung und Beschreibung von Techniken (BVT mit Nummer) sowie oft aber nicht immer damit „assoziierte Emissionswerte“, die sich konkret auf diese Techniken beziehen können, oder aber auf Anlagenarten. Sie enthalten aber keine abschließende Beschreibung von anzuwendenden Techniken. So wie im Durchführungsbeschluss 2017/1442 enthalten sie meist die folgende Feststellung:

³³ So ausdrücklich die Bundesregierung in der BT-Drucksache 17/10486 zur Umsetzung der IED Richtlinie, S. 40.

„Die in diesen BVT-Schlussfolgerungen genannten und beschriebenen Techniken sind weder normativ noch erschöpfend. Es können andere Techniken eingesetzt werden, die mindestens ein gleiches Umweltschutzniveau gewährleisten.“

Damit wird sichergestellt, dass es operativ um das Emissionsniveau, also das „Umweltschutzniveau“ geht und nicht um die Einhaltung oder gar den Erhalt der beschriebenen BVT-Technik an sich, zumal diese ja nicht abschließend beschrieben sind.

Die BVT, vor allem die Emissionswerte, sind Genehmigungsvoraussetzung und müssen im normalen Betrieb eingehalten werden. Nach Art. 14 (3) IED-Richtlinie dienen die BVT-Schlussfolgerungen „als Referenzdokument für die Festlegung der Genehmigungsaufgaben“, sie dürfen aber auch verschärft werden, Art. 14.4 IED-Richtlinie.³⁴

Nach Art. 15 Abs. 3 IED-Richtlinie legt die „zuständige Behörde Emissionsgrenzwerte fest (dies ist auch durch Verordnung möglich, Art. 6, 17 IED-Richtlinie). Mit ihnen wird sichergestellt, dass die Emissionen unter normalen Betriebsbedingungen die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte, wie sie in den Entscheidungen über die BVT-Schlussfolgerungen gemäß Artikel 13 Absatz 5 festgelegt sind, nicht überschreiten“. Konkret könnte also im hier relevanten Fall ein Grenzwert von 180 mg/Nm³ festgelegt werden, wenn die Anlage im normalen Betrieb den maximalen Wert von 175 mg/Nm³ für ein Braunkohlekraftwerk nicht überschreitet.³⁵

Der Emissionsgrenzwert ist also nicht dasselbe wie der Emissionswert der BVT-Schlussfolgerung, er muss sich aber in diesem Bereich halten und ist als Genehmigungsaufgabe zwingend festzulegen, Art. 14 Abs. 1 a) IED-Richtlinie.

³⁴ Die Rechtsprechung des VG Aachen liegt an dieser Stelle neben der Sache, weil hier in Deutschland noch nicht gesetzlich umgesetzte BVT in Rede standen, vgl. Urteile vom 11.10.2017, Az.: 6 K 996/16 und 6 K 997/16, nicht veröffentlicht, Meldung auf beck aktuell, 7.11.2017.

³⁵ Dies erklärt para. 15 der Präambel der IED-Richtlinie:
„Es ist wichtig, den zuständigen Behörden ausreichenden Spielraum für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten zu gewähren, die sicherstellen, dass die Emissionen unter normalen Betriebsbedingungen die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte nicht überschreiten. Hierzu kann die zuständige Behörde Emissionsgrenzwerte festlegen, die hinsichtlich der angewandten Werte, Fristen und Referenzbedingungen von den mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerten abweichen, sofern durch die Ergebnisse der Emissionsüberwachung nachgewiesen werden kann, dass die Emissionen die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte nicht überschritten haben. Die Einhaltung der in Genehmigungen festgelegten Emissionsgrenzwerte führt zu Emissionen, die unter diesen Emissionsgrenzwerten liegen.“

Die Grenzwerte werden national über die Verordnungsermächtigung des § 7 BImSchG in die entsprechende BImSchG Verordnung umgesetzt, hier vor allem relevant die Großfeuerungsanlagenverordnung, die 13. BImSchV (sowie die 17. BImSchV).

Von der Regel der Einhaltung der so festgelegten Emissionsgrenzwerte sieht Art. 15 Abs. 4 IED-Richtlinie zugunsten der Anlagenbetreiber Ausnahmemöglichkeiten vor. Die zuständige Behörde kann danach „in besonderen Fällen“ weniger strenge Emissionsgrenzwerte festlegen, wenn die Einhaltung der assoziierten Emissionswerte unverhältnismäßig wäre.

Zu betonen ist, dass es dabei inhaltlich um Ausnahmen von dem obersten Wert der „assozierten Emissionswerte“ geht, also hier etwa die Zulassung von Emissionen von $>175 \text{ mg/Nm}^3$ im Jahresmittel. Nicht relevant ist diese Regelung, wenn Mitgliedsstaaten Grenzwerte innerhalb der Bandbreite setzen, und Anlagenbetreiber von diesen Grenzwerten (aber innerhalb der BVT Bandbreite) abweichen wollen. In diesem Fall greift hier etwa § 26 der 13. BImSchV.

Die Umsetzung einer neuen BVT-Schlussfolgerung in deutsches Recht (in Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift) hat innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen zu erfolgen (§ 7 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 BImSchG und § 48 Abs. 1a Satz 2 BImSchG – diese Frist ist für Deutschland bereits vor einem Jahr verstrichen) und die Anforderungen sind vier Jahre nach ihrer Veröffentlichung verbindlich, also bis August 2021. Eine Umsetzung etwa durch Anordnungen nach § 17 BImSchG (nachträgliche Anordnung) ist nicht erforderlich, die Einhaltung der Grenzwerte wird jedoch gem. § 52 Abs. 1 Satz 5 BImSchG durch die zuständige Behörde überprüft. Anders ist dies ggf. dann, wenn in der jeweiligen Genehmigung ausdrücklich ein alter Grenzwert festgelegt ist.

3. Durchführungsbeschluss 2017/1442 – die neuen BVT für (u.a.) Kohlekraftwerke

Emissionsgrenzwerte für Großfeuerungsanlagen waren zwar schon in der novellierten Großfeuerungsanlagen-Richtlinie gesetzt,³⁶ diese Werte sollten aber ausdrücklich überprüft werden, weil sie den Stand der BVT nicht mehr wiedergaben, vgl. para. 30 der Präambel der IED-Richtlinie. Es startete also der durch die IED-Richtlinie vorgesehene Informationsaustausch der europäischen Arbeitsgruppe zu den besten verfügbaren Techniken in Großfeuerungsanlagen

³⁶ RL 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2001 (ABl. EG 2001 L 309, 1), geändert durch RL 2010/75/EU v. 24.11.2010 (ABl. Nr. L 334, 17).

und wurde 2015 abgeschlossen. Der rechtsverbindliche Auszug aus dem BVT-Merkblatt, die sogenannten „BVT-Schlussfolgerungen für Großfeuerungsanlagen“ mit den verschärften Emissionsbandbreiten u.a. für NO_x wurden als Kommissionsentscheidung am 17. August 2017 im EU-Amtsblatt veröffentlicht.

§ 3 Abs. (6b) BImSchG definiert die „BVT-Schlussfolgerungen“ und die darin enthaltenen Elemente wie folgt:

1. die besten verfügbaren Techniken, ihre Beschreibung und Informationen zur Bewertung ihrer Anwendbarkeit,
2. die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte,

wobei „Emissionswerte“ und „Emissionsbandbreite“ hier gleichbedeutend sind (§ 3 Abs. (6c) BImSchG).

Die neuen BVT betreffen im Anwendungsbereich ca. 600 Anlagen in Deutschland, darunter alle Großkraftwerke, die unter Einsatz von Stein- und Braunkohle betrieben werden.³⁷ Insgesamt werden 75 BVT definiert, darunter z.B. auch solche zur Reduktion von Quecksilber und zur Reduktion von Emissionen in Gewässer. Für Stickstoffoxidemissionen aus Kohlekraftwerken wurden die Anforderungen durch die BVT-Schlussfolgerungen europaweit verschärft, wie oben bereits dargestellt. Insbesondere wurde der NO_x-Jahresmittelwert neu eingeführt.

Die hier relevanten Stickstoffemissionen sind im BVT 20 geregelt, und zwar werden zunächst die BVT selbst definiert, also die Verfahren, die einzusetzen sind und die die Behörde zur Erreichung der Emissionswerte vorschlagen oder vorgeben könnte:

³⁷ Im Einzelnen: Vollmer, Die Kommission macht ernst: Der Durchführungsbeschluss 2017/1442, NuR 2017, 822.

2.1.3. NO_x-, N₂O- und CO-Emissionen in die Luft

BVT 20 Die BVT zur Vermeidung oder Verringerung von NO_x-Emissionen in die Luft bei gleichzeitiger Begrenzung der CO- und N₂O-Emissionen in die Luft, die bei der Verbrennung von Stein- und/oder Braunkohle entstehen, besteht in der Anwendung einer der folgenden Techniken oder einer Kombination der folgenden Techniken.

Technik		Beschreibung	Anwendbarkeit
a.	Optimierung der Verbrennung	Siehe die Beschreibung in Abschnitt 8.3. Allgemein in Kombination mit anderen Techniken angewendet	Allgemein anwendbar
b.	Kombination anderer Primärtechniken zur NO _x -Reduzierung (z. B. Luftstufung, Brennstoffstufung, Abgasrückführung, NO _x -arme Brenner (LNB))	Die Beschreibung jeder einzelnen Technik ist Abschnitt 8.3 zu entnehmen. Wahl und Leistung einer geeigneten Primärtechnik (oder Kombination von Primärtechniken) können durch die Konstruktionsweise des Kessels beeinflusst werden	
c.	Selektive nichtkatalytische Reduktion (SNCR)	Siehe die Beschreibung in Abschnitt 8.3. Kann mit „Schlupf“-SCR angewendet werden	Die Anwendbarkeit kann bei Kesseln mit großer Querschnittsfläche, die eine homogene Mischung von NH ₃ und NO _x verhindert, eingeschränkt sein. Die Anwendbarkeit kann bei Feuerungsanlagen mit < 1 500 Betriebsstunden jährlich und stark schwankenden Kessellasten eingeschränkt sein

Technik		Beschreibung	Anwendbarkeit
d.	Selektive katalytische Reduktion (SCR)	Siehe die Beschreibung in Abschnitt 8.3	Trifft nicht auf Feuerungsanlagen mit < 300 MW _{th} und weniger als 500 Betriebsstunden pro Jahr zu. Ist auf Feuerungsanlagen mit < 100 MW _{th} nicht allgemein anwendbar. Für die Umrüstung bestehender Feuerungsanlagen mit 500 bis 1 500 Betriebsstunden pro Jahr und für bestehende Feuerungsanlagen mit ≥ 300 MW _{th} und weniger als 500 Betriebsstunden pro Jahr können technische und wirtschaftliche Einschränkungen bestehen
e.	Kombinierte Techniken für die Reduzierung von NO _x und SO _x	Siehe die Beschreibung in Abschnitt 8.3	Von Fall zu Fall, abhängig von den Brennstoffmerkmalen und dem Verbrennungsprozess, anwendbar

In Deutschland verfügen die meisten Kraftwerke über Staubfeuerung und setzen die BVT a) und b) ein. Neuere Steinkohleanlagen verfügen über BVT c)-

e), die spezielle NO_x Minderungstechniken darstellen.³⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass in Deutschland keine Neuanlagen, also solche, die ab dem 17. August 2017 in Betrieb genommen wurden, existieren. Die Anforderungen für Neuanlagen sind also für kein großes Kohlekraftwerk relevant.

Die Grundlagen der Minderungstechniken c) und d) wurde bereits oben dargestellt. Die BVT c) „SNCR“ bedeutet keine aufwändige Anlagenumrüstung, sondern im Wesentlichen kleinere Umbauten für das Einspritzen von Harnstoff im Verbrennungsprozess. Die BVT d) SCR ist ein aufwändigeres Nachrüstverfahren, wenn der Katalysator nicht bereits vorhanden ist. Das ist in Deutschland bislang nur bei Steinkohlekraftwerken überhaupt der Fall.

Unabhängig von den *Techniken*, sondern bezogen auf die *Anlagenarten* folgt dann in BVT 20 die Tabelle „mit den BVT assoziierten Emissionswerten“. Dabei steht „WSV“ für Wirbelschichtfeuerung und SCR für die oben beschriebene Technik bei der ein Katalysator eingebaut wird (gelb unterlegt sind die hier relevanten Werte, die auch oben in der Tabelle aufgenommen wurden. Zu beachten ist die Fußnote speziell für die mit WSV betriebenen Braunkohlekraftwerke).

³⁸ Vgl. ÖKOPOL 2018, UBA Texte 2016.

Tabelle 3

BVT-assoziierte Emissionswerte für NO_x-Emissionen in die Luft, die bei der Verbrennung von Stein- und/oder Braunkohle entstehen

Feuerungswärmeleistung der Feuerungsanlage (MW _{th})	BVT-assoziierte Emissionswerte (mg/Nm ³)			
	Jahresmittelwert		Tagesmittelwert oder Mittelwert über den Zeitraum der Probennahme	
	Neue Anlage	Bestehende Anlage ⁽¹⁾	Neue Anlage	Bestehende Anlage ⁽²⁾ ⁽³⁾
< 100	100-150	100-270	155-200	165-330
100-300	50-100	100-180	80-130	155-210
≥ 300, WSF-Kessel, der mit Stein- und/oder Braunkohle befeuert wird und braunkohlebefeuerte Staubfeuerung	50-85	< 85-150 ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾	80-125	140-165 ⁽⁶⁾
≥ 300, steinkohlebefeuerte Staubfeuerung	65-85	65-150	80-125	< 85-165 ⁽⁷⁾

- (1) Diese BVT-assoziierten Emissionswerte gelten nicht für Anlagen mit < 1 500 Betriebsstunden pro Jahr.
 (2) Bei steinkohlebetriebenen Staubfeuerungen, die vor dem 1. Juli 1987 in Betrieb genommen wurden, die < 1 500 Betriebsstunden pro Jahr haben und für die keine SCR oder SNCR angewendet werden kann, beträgt das obere Ende des Wertebereichs 340 mg/Nm³.
 (3) Bei Anlagen mit < 500 Betriebsstunden pro Jahr sind diese Werte indikativ.
 (4) Das untere Ende des Wertebereichs gilt als erreichbar, wenn SCR eingesetzt wird.
 (5) Das obere Ende des Wertebereichs beträgt bei vor dem 7. Januar 2014 in Betrieb genommenen WSF-Kesseln sowie bei braunkohlenbetriebenen Staubfeuerungen 175 mg/Nm³.
 (6) Das obere Ende des Wertebereichs beträgt bei vor dem 7. Januar 2014 in Betrieb genommenen WSF-Kesseln sowie bei braunkohlenbetriebenen Staubfeuerungen 220 mg/Nm³.
 (7) Bei vor dem 7. Januar 2014 in Betrieb genommenen Anlagen beträgt das obere Ende des Wertebereichs bei Anlagen mit ≥ 1 500 Betriebsstunden pro Jahr 200 mg/Nm³ und bei Anlagen mit < 1 500 Betriebsstunden pro Jahr 220 mg/Nm³.

Anders als etwa bei den Schlussfolgerungen für Eisen und Stahlerzeugung³⁹ wurden also nicht die einzelnen BVT (a-e) mit Emissionswerten versehen, sondern die Anlagentypen und der jeweilige Brennstoffeinsatz (WSF und Staubfeuerung für jeweils Stein- oder Braunkohle).

Die Umsetzung in Deutschland muss daher erfolgen, ohne dass es dabei darauf ankommt, ob eine bestimmte BVT neu eingesetzt oder nachgerüstet werden muss. Es kommt ausschließlich auf den Anlagentyp und den verwendeten Brennstoff an. Ggf. muss eine bisher nicht vorhandene BVT nachgerüstet werden, um die Emissionsbandbreite einzuhalten.

³⁹ DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION vom 28. Februar 2012 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen in Bezug auf die Eisen- und Stahlerzeugung, Abl. L 70/63 vom 8.3.2012

Anders als wohl teilweise in den Schlussverhandlungen für das BVT-Merkblatt vertreten, steht dieser Aussage auch nicht die Überschrift der BVT 20 entgegen. Diese lautet, dass die BVT „in der Anwendung *einer* der folgenden Techniken *oder* einer Kombination der folgenden Techniken“ besteht. Dieser Vorspann oder „chapeau“ hat aber insofern keine rechtliche Bedeutung, als dass die Emissionswerte allgemein anlagenbezogen definiert wurden und eben nicht im Hinblick auf einzelne Techniken. Maßgeblich sind die *Emissionswerte*, wie auch der Gegenschluss aus Art. 15 Abs. 5 IED-Richtlinie zeigt. Dort wird klar gestellt, dass selbst dann, wenn mit einer BVT keine Emissionswerte assoziiert sind, dennoch ein gleichwertiges Umweltschutzniveau zu gewährleisten ist, also das nach integrativer Sichtweise zu ermittelnde Emissionsniveau.

Dieser Aspekt wird deswegen hervorgehoben, weil die Bundesregierung sich innerhalb der bereits angewendeten Techniken (BVT) zu bewegen scheint, wenn sie im Hinblick auf Braunkohlekraftwerke betont:

„Anlagen, die primäre feuerungstechnische Maßnahmen – die als bestverfügbare Technik anerkannt werden – ausschöpfen, können ihre Emissionen nachweislich auf Jahresmittelwerte von bis zu 190 mg/Nm³ mindern“.⁴⁰

Dies entspricht der Aussage der Branchenvertreter und der Bundesregierung in den Ausschussberatungen, dass die Festlegung von BVT und Emissionsbandbreiten keinen „Wechsel“ der angewandten Technik herausfordern soll, wenn bereits eine BVT angewendet wird.⁴¹ Diese Aussage ist angesichts der Regelungstechnik der IED-Richtlinie und der LCP BREF rechtlich nicht nachvollziehbar und wäre nur dann richtig, wenn die Emissionsbandbreiten den einzelnen BVT zugeordnet worden wären.

4. Grenzwertvorschlag für Deutschland

Als ersten Schritt sind nunmehr auf Grundlage der BVT 20 einheitliche Grenzwerte für Deutschland über die Ermächtigung in § 7 Abs. 1 i.V.m § 7 Abs. 1a) BImSchG festzusetzen. Dabei sollen sich nach Art. 17 Abs. 2 IED-Richtlinie die Verordnungsvorschriften auf „auf die besten verfügbaren Techniken [stützen], ohne dass die Anwendung einer bestimmten Technik oder Technologie vorgeschrieben wird, um die Einhaltung der Artikel 14 und 15 zu gewährleisten.“ Dabei können zunächst auch für unterschiedliche Kraftwerkstypen, auch gestaffelt nach Effizienz oder Alter unterschiedliche Grenzwerte festgelegt werden. Die IED-Richtlinie ist auf die integrierte Betrachtung von

⁴⁰ BT-Drs. 18/12337, S. 4.

⁴¹ Persönliche Kommunikation v. Christian Schaible, EEB.

Umweltauswirkungen angelegt – die singuläre Betrachtung nur der NO₂ Emissionen wäre vor diesem Hintergrund zu kurz gegriffen.

Auf Basis des Wortlauts der Richtlinie und des BImSchG ist es dabei zwar zunächst grundsätzlich rechtlich möglich, die Emissionswerte im Hinblick auf die regulierten Anlagenarten voll auszuschöpfen, also etwa 175 mg/Nm³ oder sogar 180 mg/Nm³ für Braunkohlekraftwerke mit Staubfeuerung, wenn im Betrieb dennoch 175 mg/Nm³ eingehalten werden. Bei der gesetzgeberischen Umsetzung ist aber die Umweltqualitätssituation zu berücksichtigen. Ohne erhebliche Reduktionen der NO_x Emissionen auch aus dem Kraftwerksbereich ist die Verletzung von europäischem Umweltrecht vorbestimmt oder zumindest wahrscheinlich. Ohne dies hier für einen bestimmten Immissionsort definieren zu können (dies wäre aber durch den Gesetzgeber zu leisten) bezieht sich dies auf die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50 und die Einhaltung der Dauerpflichten zum Gebietsschutz aus der FFH-Richtlinie. In jedem Fall sind erhebliche Stickstoffemissions-Reduktionen aber ohnehin umzusetzen zur Einhaltung des Gesamtfrachtziels der NERC Richtlinie 2016/2284/EU.

Entsprechend hat das European Environmental Bureau (EEB) vorgeschlagen, dass in der neuen 13. BImSchV generell ein NO_x Jahresgrenzwert von 85 mg/Nm³ oder geringer angesetzt werden sollte, jedenfalls wenn Kohlekraftwerke bis nach 2024 betrieben werden sollen.

Auch aus Sicht der Unterzeichnerin ist richtigerweise zunächst allein aufgrund der Umweltqualitätssituation speziell in Deutschland von den nach BVT erreichbaren deutlich niedrigeren Emissionswerten innerhalb der Bandbreite auszugehen. Zudem ist Sinn und Zweck der BVT-Schlussfolgerungen und der festgelegten Emissionsbandbreiten nicht, den Status quo für den IED-Anlagenbetreiber zu sichern, sondern insbesondere auch die Erreichung der Qualitätsziele zu unterstützen, sowie die praktische Anwendung der BVT zu fördern, mit deren Hilfe die assoziierten Emissionswerte erreichbar sind. Dies ergibt sich schon daraus, dass im hier bindenden BVT die Emissionswerte unabhängig von den einzelnen BVT sondern für Anlagenarten (und nach Brennstoffen) festgelegt wurden.

Der Verordnungsgeber unterliegt bei der Grenzwertsetzung – wie stets – dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Insbesondere sind also Kosten dem Nutzen gegenüber zu stellen, und zwar zunächst abstrakt-generell und nicht bezogen auf einen einzelnen Betreiber. Wie bereits dargestellt emittieren einige Groß-

feuerungsanlagen in Deutschland bislang deutlich mehr als mit den europaweit zu Verfügung stehenden BVT erreichbar wäre. Sie sind also trotz Kenntnis der NO_x Belastungslage in Deutschland seit Jahrzehnten privilegiert worden. Die Kosten der vor allem im Gesundheitssektor anfallenden Kosten aufgrund von Luftverunreinigungen sind vielfach ermittelt worden, zuletzt wie bereits zitiert über die neue Methodenkonvention des UBA und vom Europäischen Rechnungshof.⁴² Geht man mit diesem davon aus, dass das EU weite Schutzniveau insgesamt eher zu niedrig ist, fällt dies noch eher für strengere Emissionsvorgaben ins Gewicht.

Das BVerwG hat zudem deutlich gemacht, dass die Luftqualitätswerte der Richtlinie 2008/50 zwingend einzuhalten sind.⁴³ In diesen Verfahren ging es freilich um die Eingriffskompetenzen der Straßenverkehrsbehörden auf Grundlage eines Luftreinhalteplans nach § 47 BImSchG. Aus dem Kontext der Entscheidungen ergibt sich aber, dass das gesetzgeberische Ermessen vorliegend erheblich eingeschränkt sein dürfte, gerade weil im vom BVerwG entschiedenen Fall die Eingriffskompetenz nur „ausnahmsweise“ auf Grundlage des *effet utile* konstatiert wurde und konkrete Maßnahmen jeweils einzeln auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft werden müssen. Es ist offensichtlich, dass in einer solchen Situation der Gesetzgeber besondere Anstrengungen unternehmen muss, um die Reduktion der Hintergrundbelastung durch NO_x zu realisieren.

Es finden sich weitere Argumente für einen eher strengen Grenzwert in der deutschen Umsetzung:

- Ausdrücklich dient die 39. BImSchV dem Schutz der menschlichen Gesundheit, so dass die Schutzpflicht des Staates aus Art. 1, 2 Abs. 1 i.V.m 20a GG direkt auf die Ermessensausübung an dieser Stelle wirkt. Dies bestätigen letztlich Art. 14 Abs. 4 und Art. 18 IED-Richtlinie. Entsprechend hat der Verordnungsgeber schon 2015 in § 11 der 13. BImSchV auch „Im Jahresmittel einzuhaltende Emissionsgrenzwerte zur Absicherung von Umweltqualitätsanforderungen“ eingefügt, allerdings nicht für NO_x, allerdings nicht für NO_x Emissionen von Anlagen, die vor dem 31.12.2012 in Betrieb gingen. Der Jahresmittelwert ist damit weitgehend wirkungslos.

⁴² Fn. 22.

⁴³ BVerwG Urteile vom 27.02.2018, 7 C 26.16 und 7 C. 30/17 – juris.

- Die Reduktion der Hintergrundbelastung mit Stickstoff ist auch aus naturschutzrechtlicher Sicht erforderlich. Aufgrund der hohen Hintergrundbelastung auch in ländlichen Regionen sind für Stickstoffeinträge sensible Lebensraumtypen bereits überbelastet, was nicht nur generell den Verlust von Biodiversität befördert, sondern wiederum den Zielen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG widerspricht und es den zuständigen Behörden schwer macht, entsprechend Art. 6.2 der FFH-Richtlinie Entwicklungspläne aufzustellen und allgemein die „Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden,“ (Art. 6.2), um den guten Erhaltungszustand von Gebieten gemeinschaftlicher Bedeutung zu sichern. Die Nicht-Realisierung erheblicher Reduktionen im Kontext dieser gesetzgeberischen Entscheidung kann vor diesem Hintergrund sogar eine Vertragsverletzung darstellen. Denn der EuGH hat – wenn auch im Hinblick auf Projekte – bereits festgestellt, dass – allein die Wahrscheinlichkeit oder Gefahr einer Verschlechterung der Lebensräume ausreichen kann, um eine Handlungspflicht zu begründen.⁴⁴ Auch wenn dies in der deutschen Debatte und Rechtsprechung erst langsam ankommt, enthält die FFH-Richtlinie Dauer-Pflichten, die über die FFH-Verträglichkeitsprüfung hinausgehen.
- Nicht alle mittelgroßen Heizkraftwerke und andere Anlagenteile unterliegen der IED-Richtlinie und damit den BVT⁴⁵ und demgemäß müssen diese entweder anders regulatorisch erfasst werden, oder aber werden unverändert weiter NOx ausstoßen. Auch aus diesem Grund ist eine Ausschöpfung der Emissionsbandbreiten problematisch.
- Technisch ist die Nachrüstung mit BVT c) und d) sowohl bei Braun- als auch Steinkohlekraftwerken möglich. Die Beschränkung des Bestandsschutzes bzw. die Anordnung von Emissionsgrenzwerten, die zu einer Nachrüstung zwingen, sind bei der Umsetzung von BVT-Schlussfolgerungen unstreitig möglich und zulässig.⁴⁶

⁴⁴ Vgl. zum Maßstab des Art 6.2 der EuGH in seinem Urteil zur Waldschlösschenbrücke, 14.01.2016, C399/14, in Rz. 43..

⁴⁵ Vgl. § 3 der 13. BImSchV mit Art 29 IED-Richtlinie, dazu Vollmer, Fn. 37, S. 825.

⁴⁶ Hierzu ausdrücklich Koch/Reese, Umweltrecht, 2018, § 4 Immissionsschutzrecht (konkret zur Umsetzung der BVT Schlussfolgerungen bei der Novellierung der TA Luft „Das beschränkt den Bestandsschutz, ist jedoch europarechtlich weitestgehend vorgegeben“) Rdnr 103, S 253.

Auf Grundlage der forensischen Erfassung der Minderungsmöglichkeiten unter Einbeziehung der (insoweit bereits im BVT Ausschussverfahren vorweggenommenen) wirtschaftlichen Verhältnismäßigkeit schlägt ÖKOPOL⁴⁷ folgendes vor:

- Einführung NO_x-Grenzwertes im Jahresmittel von <85 mg/Nm³ für große Kohlekraftwerke ab einer Leistung von 300 MW (thermisch). Der Grenzwert gilt für Braunkohle- und Steinkohle-Kraftwerke (Staubfeuerung oder Wirbelschichtfeuerung).

Damit bewegt sich der Gutachter am unteren Rand der Emissionswerte (<85) für alle Anlagen außer für die Staubfeuerung bei Steinkohle.

Dieser Wert wird bei allen Kraftwerken nur erreicht, wenn die SCR-Technik eingesetzt wird, also ein Katalysator vorhanden ist oder nachgerüstet wird.

Diese Nachrüstung kann durchaus verhältnismäßig sein, gemessen am Umweltnutzen. Auf Grundlage der Angaben im EU-Ausschussverfahren hat ÖKOPOL 2018 die konkreten, auf den Strompreis umzulegenden Kosten der Erreichung des Grenzwerts von 85 mg/Nm³ geschätzt. Zusammengefasst ergeben sich aus dem gutachterlichen Vorschlag bei Steinkohlekraftwerken eine Erhöhung des Strompreises um 0,036 Cent, wenn ein NO_x-Jahresmittel von 80 mg/Nm³ mit zusätzlicher Harnstoffzugabe in existierenden Katalysatoren (SCR-Technik) erreicht wird (26.700 t NO_x-Minderung). Bei Braunkohlekraftwerken verteuert sich der Strompreis um 0,074 Cent, wenn ein NO_x-Jahresmittel von 80 mg/Nm³ mit dem Einbau von Katalysatoren (SCR-Technik) erreicht wird (55.700 t NO_x-Minderung).

Mangels anderer konkreter Daten erscheint dies im Hinblick auf die Notwendigkeit der Minderung der Jahresfrachten und der erheblichen Bedeutung gerade der Braunkohlekraftwerke bei der absoluten NO_x Fracht (ca. 1/3 der Emissionen der Energiewirtschaft, die acht größten Kraftwerke verursachen allein 8% der deutschen NO_x Emissionen) keine unverhältnismäßige Umsetzung der LCP BREF im Rahmen des § 7 BImSchG. Dabei besteht natürlich ein gesetzgeberischer Umsetzungsspielraum, der sich aber eben konkret an Nutzen und Auswirkungen einer Grenzwertfestlegung orientieren muss.

⁴⁷ Fn. 4.

Speziell bei Braunkohlekraftwerken, bei denen ggf. erheblich höherer Nachrüstungsaufwand anfallen würde, sind ggf. weitergehende Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit anzustellen. Bei (alten) Kraftwerken etwa, deren Stilllegung in den nächsten Jahren erfolgen würde, wird durch ÖKOPOL aufgrund von speziellen Verhältnismäßigkeitserwägungen (Angemessenheit der Investition angesichts der voraussichtlichen Laufzeit gemessen am Umweltnutzen) ein NO_x-Grenzwert im Jahresmittel von 150 mg/Nm³ für große Kohlekraftwerke ab einer Leistung von 300 MW (thermisch) vorgeschlagen. Der Grenzwert gälte für Braunkohle-Kraftwerke (Staubfeuerung oder Wirbelschichtfeuerung). Dieser Wert wird erreicht mit der sehr kostengünstigen Nachrüstung mit der SNCR Technik. Dabei wäre zu beachten, dass damit diese Kraftwerke nur sehr geringe Minderungen realisieren, da das Jahresmittel derzeit bei max. 190 mg/Nm³ liegt. Braunkohlekraftwerke, die noch früher, also voraussichtlich bis zum 1. Januar 2022 stillgelegt werden sollen, müssten nach dieser Studie aufgrund der eingeschränkten Verhältnismäßigkeit zwischen Kosten und Nutzen nach dem gutachterlichen Vorschlag nur 175 mg/Nm³ einhalten, also den Maximalwert nach BVT 20 (ggf. Nachrüstung SNCR). Zu beachten ist hier natürlich, dass die entsprechenden Restlaufzeiten sicher feststehen müssten, also ggf. vom Betreiber zuzusichern, schon behördlich verfügt, oder aber konkret in der Verordnung auszuführen sind. Dies ist rechtstechnisch möglich.

Diese Vorschläge stimmen im Wesentlichen überein mit den Vorstellungen die im Juni 2018 im Rahmen eines Vortrags von Seiten des UBA geäußert worden waren.⁴⁸

Die Abstufung ist als Festlegung für Kraftwerke mit verschiedenen langen Laufzeiten bzw. Inbetriebnahmedaten im Rahmen der Verordnungsermächtigung des § 7 BImSchG ohne weiteres zulässig. Die abschließende Abwägung des Verordnungsgebers kann nicht vorweggenommen werden. Jedenfalls eine pauschale Übernahme der obersten Werte der Bandbreite wäre nach dem oben gesagten unverhältnismäßig, da ein solche Grenzwertsetzung, nicht relevant zu einer Reduktion der NO_x Emissionen in Deutschland beiträgt.

5. Ausnahmen

Neben der generell anzustrebenden Umsetzung der BVT 20 im unteren Bereich der Emissionsbandbreiten ist angesichts der Äußerungen der Bundesregierung und der Betreiber die Frage zu beantworten, ob Ausnahmen von den Emissionsbandbreiten, also insbesondere den durch die BVT 20 maximal zulässigen

⁴⁸ Fn. 12.

175 mg/Nm³ möglich bzw. im konkreten Fall zulässig wären. Derartige Ausnahmen wären zu begründen und im Rahmen des Art. 72 IED-Richtlinie an die Kommission zu melden (Informationen „insbesondere über die Gewährung von Ausnahmen gemäß Artikel 15 Absatz 4“).⁴⁹

Dabei sind auch abstrakt-generelle, also per Verordnung vorgegebene Ausnahmen in der politischen Diskussion. § 7 Abs. 1b BImSchG ermächtigt den Verordnungsgeber, entweder selbst Ausnahmen zum Regelungsgehalt eine BVT-Schlussfolgerung zu bestimmen oder diese Kompetenz an die jeweils zuständige Behörde weiterzureichen. Letzteres ist durch § 26 Abs. 1 der 13. BImSchV bereits geschehen.

Diese Vorschriften werden ergänzt durch §§ 17 und 52 BImSchG, die die Grundlagen für nachträgliche Anordnungen im Fall der Nichteinhaltung von Grenzwerten aufgrund von BVT-Schlussfolgerungen regeln. Denn auch wenn die Emissionsgrenzwerte direkt gelten, haben die zuständigen Behörden die Einhaltung zu überprüfen und ggf. im Wege von Anordnungen sicher zu stellen.

a) Abstrakt-generelle Ausnahmen

aa) § 7 Abs. 1b) Nr. 1 BImSchG europarechtswidrig

Wie bereits zitiert, bezieht sich der Wortlaut des Art. 15 Abs. 4 auf Ausnahmen im Einzelfall durch die „zuständige Behörde“.

Der deutsche Gesetzgeber jedoch meint ausweislich der Gesetzesbegründung, dass nach Art. 6 in Verbindung mit Art. 17 Abs. 2 und 3 IED-Richtlinie auch allgemein bindende Vorschriften (also Verordnungen) erlassen werden können, „um die Einhaltung der Artikel 14 und 15 zu gewährleisten“.⁵⁰ Dies ist als Verordnungsermächtigung in § 7 Abs. 1b Nr. 1 BImSchG umgesetzt, während Nr. 2 sich mit Ausnahmen durch die zuständige Behörde befasst.

Die europarechtliche Zulässigkeit dieser Ausnahme im Rahmen einer Verordnung ist allein aufgrund des klaren Wortlauts fraglich.

Art. 15 Absatz 4 lautet:

⁴⁹ Nicht behandelt wird hier die Frage ob – bei einer Grenzwertsetzung wie oben vorgeschlagen – einzelne Kraftwerke eine Ausnahme von diesem Grenzwert bis zur maximalen Bandbreite des LCP-BREF erhalten können, also ob durch die zuständige Behörde Jahresemissionen von >85 bis zu 175 mg/Nm³ erlaubt werden können. Dies beurteilt sich allein nach nationalem Recht, also hier nach § 26 der 13. BImSchV.

⁵⁰ BT-Drs. 17/10486, S. 40.

(4) Abweichend von Absatz 3 und unbeschadet des Artikels 18 kann die zuständige Behörde in besonderen Fällen weniger strenge Emissionsgrenzwerte festlegen. Solche Ausnahmeregelungen dürfen nur angewandt werden, wenn eine Bewertung ergibt, dass die Erreichung der mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte entsprechend der Beschreibung in den BVT-Schlussfolgerungen aus den folgenden Gründen gemessen am Umweltnutzen zu unverhältnismäßig höheren Kosten führen würde:

- a) geografischer Standort und lokale Umweltbedingungen der betroffenen Anlage; oder
- b) technische Merkmale der betroffenen Anlage.

Die zuständige Behörde dokumentiert die Gründe für die Anwendung des Unterabsatzes 1 und die Ergebnisse der Analyse sowie die Begründung der festgelegten Auflagen im Anhang der Genehmigungsaufgaben.

Eine direkte Ausnahme in der 13. BImSchV erfolgt bereits nicht durch die „zuständige Behörde“ und wäre auch nicht an der „betroffenen Anlage“ ausgerichtet. Es könnten auch keine „festgelegten Auflagen“ für die konkrete Anlage dokumentiert und der Kommission mitgeteilt werden (Art. 72 IED-Richtlinie).

Eine weitere konkrete Ausnahnevorschrift findet sich in der IED-Richtlinie nicht. Art. 17 der IED-Richtlinie betrifft gerade nicht die konkrete Anwendung von BVT bzw. Ausnahmen von den festgelegten Emissionsbandbreiten, sondern lediglich allgemein bindende Vorschriften für die IED Anlagen, also zum Beispiel die Grenzwerte innerhalb der Emissionsbandbreite. Art. 15.4 ist zudem die eindeutig konkretere Vorschrift und hätte danach nach allgemeinen Auslegungsmethoden Vorrang. Auch Art. 6 IED-Richtlinie bezieht sich lediglich auf allgemeine Vorschriften und nicht auf eine konkrete Ausnahmegenehmigung.

Die EU-Kommission scheint ebenfalls dieser Auffassung zu sein und äußerte sich bereits 2017 dahingehend, dass abstrakt-generelle Ausnahmen unzulässig sind⁵¹:

⁵¹ Note der Head of Unit, Ref,Ares (2017)5193590 – 24/10/2017.

In the course of the Industrial Emissions Expert Group workshop held in Brussels on 18 and 19 October, a number of Member States requested clarification of two issues related to the granting of derogations under Article 15(4) of Directive 2010/75 on industrial emissions.

It follows from the text of this article, which refers to "specific cases" and the requirement to carry out an assessment related to the conditions of the "installation concerned" that is being granted a permit, that such derogations can only be granted on a case-by-case basis.

In view of this, it would be contrary to the requirements of the Directive for a Member State Competent Authority to grant a derogation for a class or group of installations.

Es erscheint daher ausgeschlossen, in der 13. BImSchV eine abstrakte Ausnahme von der BVT Bandbreite, also insbesondere Jahreswerte über 175 mg/Nm³ für Braunkohlekraftwerke zuzulassen, es sei denn dies geschieht etwa auf Grundlage einer konkreten Stilllegungsentscheidung oder mithilfe einer Anlagenliste, so dass zumindest das Erfordernis der konkreten Abwägung auf Anlagenebene erfüllt werden könnte.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass den Ländern die immissionschutzrechtliche Vollzugskompetenz obliegt (Art. 83 GG) und daher nur dann abstrakt-generelle Ausnahmen in Betracht kommen, wenn dies erforderlich ist.

Zudem ist zu beachten, dass solche abstrakten Ausnahmen es den örtlichen Behörden auch im Falle von akuten Problemen bei der Einhaltung der Luftqualitätswerte unmöglich machen würde, bei konkreten Anlagen – auch wenn diese dies beantragen – keine Ausnahmen zuzulassen. Allein dieser Sachverhalt spricht aus Sicht der Verf. auch ohne europarechtliche Problematik gegen abstrakte Ausnahmen in einer geänderten 13. BImSchV.

bb) Tatbestand

Selbst wenn man die abstrakt-generelle Ausnahme für rechtlich möglich hält, ist nach Auffassung der Verfasserin auf abstrakter Prüfungsebene die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale der Art. 15.4 bzw. § 7 1b) Nr. 1 BImSchG kaum darstellbar.

§ 7 Abs. (1b) BImSchG lautet:

Abweichend von Absatz 1a

1. können in *der Rechtsverordnung* weniger strenge Emissionsgrenzwerte und Fristen festgelegt werden, wenn

a) wegen **technischer Merkmale** der betroffenen **Anlagenart** die Anwendung der in den BVT-Schlussfolgerungen genannten Emissionsbandbreiten **unverhältnismäßig** wäre und **dies begründet** wird oder

b) in Anlagen **Zukunftstechniken** für einen Gesamtzeitraum von höchstens neun Monaten erprobt oder angewendet werden sollen, sofern nach dem festgelegten Zeitraum die Anwendung der betreffenden Technik beendet wird oder in der Anlage mindestens die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionsbandbreiten erreicht werden

Auch bei Ausnahmen ist „ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten“ (§ 7 Abs. 1 Satz 2 BImSchG). Nach Art. 15 Abs. 4 IED-Richtlinie dürfen „solche Ausnahmeregelungen nur angewandt werden, wenn eine Bewertung ergibt, dass die Erreichung der mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte entsprechend der Beschreibung in den BVT-Schlussfolgerungen aus den folgenden Gründen gemessen am Umweltnutzen zu unverhältnismäßig höheren Kosten führen würde.“

Gemessen an den Möglichkeiten die Art. 15 Abs. 4 IED-Richtlinie bietet, hat der deutsche Gesetzgeber lediglich von der Abweichungsmöglichkeit aus technischen Gründen und zugunsten von Zukunftstechniken Gebrauch gemacht. Eine Abweichung von den BVT-Schlussfolgerungen wegen des geographischen Standortes oder lokaler Umweltbedingungen (Art. 15 Abs. 4 a) IED-Richtlinie) war „im deutschen Recht nicht erforderlich, da derartige Ausnahmefälle in Deutschland nicht ersichtlich sind und die Verbindlichkeit des untergesetzlichen Regelwerks gewahrt werden muss“.⁵² Es sollen über § 7 1b) Nr. 1 BImSchG nach dem Willen des Gesetzgebers „Sonderfälle technischer Besonderheiten, die bei der Erarbeitung von BVT-Schlussfolgerungen nicht ausreichend berücksichtigt worden sind, auf abstrakt-genereller Ebene“ geregelt werden. Ausnahmen für Zukunftstechnologien sind derzeit nicht einschlägig, weshalb lediglich zum Ausnahmefall a) weiter ausgeführt wird.

Zu den Tatbestandsmerkmalen: Der Gesetzgeber hat nur wenige Anhaltspunkte für die Auslegung geliefert. Nach der Gesetzesbegründung sind technische Merkmale etwa „auch dann gegeben, wenn die erforderliche Anlagensanierung in der verbleibenden Frist nicht durchgeführt werden kann (z. B. wegen der Dauer der Beschaffungszeit von Anlagenkomponenten oder wegen der tatsächlichen Dauer der Umrüstung der Anlage).⁵³ In der Kommentarliteratur wird – allerdings allein im Hinblick auf Ausnahmen im *Einzelfall* auf Antrag – hingewiesen auf Platzmangel bei der Einrichtung von technischen Nachrüstungen.⁵⁴ Die (insoweit negative) Standortwahl allein würde nach Ansicht einiger

⁵² BT-Drs. 17/10486, S. 40.

⁵³ BT-Drs. 17/10486, S. 44

⁵⁴ Führ, Gemeinschaftskommentar (GK) BImSchG, 2016, § 7 (Roßnagel) Rdnr. 101 mit Bezug auf Literaturmeinungen.

aber ebenfalls nicht eine Abweichung rechtfertigen,⁵⁵ weil Anlagenbetreiber in Deutschland immer mit nachträglichen Auflagen über § 17 BImSchG rechnen müssen.

Grundsätzlich kann die „technische Besonderheit der betroffenen Anlage“ (oder „technisches Merkmal“, so die IED-Richtlinie) – nicht darin liegen, dass einige Anlagen mit der bisher genutzten BVT (hier: a) und b) der BVT 20) die Emissionsbandbreite nicht einhalten könnte. Solange eine Nachrüstung technisch möglich ist (BVT c-e) ist dies durch das Merkmal der Verhältnismäßigkeit abgedeckt. Dies ergibt sich ausdrücklich aus Art. 13 Abs. 4 IED-Richtlinie, wonach sich der Austausch bezieht auf

„angewandte Techniken, zugehörige Überwachung, medienübergreifende Auswirkungen, wirtschaftliche Tragfähigkeit und technische Durchführbarkeit sowie Entwicklungen bei diesen Aspekten;“.

Auch tatsächlich sind die Besonderheiten der bundesdeutschen Anlagen ja gerade im Kontext der BVT Festlegung ausdrücklich diskutiert und berücksichtigt worden.

Es ist auch bisher nicht nachgewiesen und auf Grundlage des Gutachtens von ÖKOPOL sogar wahrscheinlich, dass einige Braunkohleanlagen den oberen Bandbreitenwert von 175 mg/Nm³ sogar auch ohne Nachrüstung (also im Rahmen der Anwendung der Techniken BVT a) und b)) erreichen können. Zudem wird erneut darauf hingewiesen, dass die Emissionsbandbreite im BVT 20 sich auf die Anlagenart bezieht und eben nicht auf die einzelne, vielleicht schon angewendete BVT-Technikart. Ein Technikwechsel ist damit grundsätzlich vorzunehmen, um die Bandbreite einzuhalten – es sei denn dies ist (mit Art. 15 Abs. 4 IED-Richtlinie) bei der konkreten betroffenen Anlage unverhältnismäßig.

Insofern scheint schon die Tatbestandsmäßigkeit des § 7 1b) Nr. 1 BImSchG schwer vorstellbar. Denn die „technische Besonderheit“ muss zunächst vorliegen, um dann die Verhältnismäßigkeit prüfen zu können (kumulative Tatbestandsmerkmale).

Eine Abweichung vom Tatbestand ist auch nicht aufgrund des Erwägungsgrundes 22 der IED-Richtlinie gerechtfertigt, wonach die zuständige Behörde, in speziellen Fällen einen längeren Zeitraum zur Einführung neuer BVTs festlegen kann, „wenn dies auf der Grundlage der in dieser Richtlinie festgelegten

⁵⁵ Führ, Gemeinschaftskommentar (GK) BImSchG, 2016, § 17, Rdnr. 55 zur Verhältnismäßigkeit.

Kriterien gerechtfertigt ist“. Der Tatbestand des Art. 15 Abs. 4 IED-Richtlinie ist insoweit aber abschließend. Erwägungsgründe sind von Bedeutung für die teleologische Auslegung von Richtlinien, der EuGH hält aber seit langem daran fest, dass die Begründungserwägungen eines Rechtsakts der Gemeinschaft nicht rechtlich bindend sind und daher auch nicht zur Rechtfertigung einer Abweichung von den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts angeführt werden können.⁵⁶

So die Bundesregierung aufgrund von hier nicht vorliegenden Sachverhalten oder Daten meint, die „technische Besonderheit“ darstellen zu können, ist aus hiesiger Sicht jedenfalls nicht darstellbar, dass es abstrakt generell für alle bisher über 175 mg/Nm³ emittierenden Anlagen unverhältnismäßig wäre, die BVT-Emissionsbandbreite einzuhalten, denn auf Grundlage des Gutachtens von ÖKOPOL 2018 scheint die Einhaltung dieses Wertes für einige dieser Anlagen sogar ohne technische Nachrüstung möglich zu sein (Betriebssteuerung). Dies ergibt sich schon aus dem sehr geringen Minderungsbeitrag, der in dem Fall eines Grenzwertes von 150 mg/Nm³ von den Anlagen verlangt würde. Die SNCR-Nachrüstung würde mit sehr geringen Kosten eine Jahresemission von 150 mg/Nm³ sichern, bei einem derzeitigen Emissionsniveau von meist über 175 mg/Nm³. Die Kosten der Nachrüstung mit der SNCR-Technik sind moderat und liegen bei 28,8 Mio. €. Hierzu wurde bereits oben ausgeführt.

b) Individuelle Ausnahmen

Unverändert besteht nach § 26 der 13. BImSchV eine Ausnahmemöglichkeit im Einzelfall. Diese Ausnahmenorm enthält die Möglichkeit der Abweichung sowohl von national gesetzten Grenzwerten als auch der Ausnahme von der Einhaltung der BVT-Emissionsbandbreite:

(1) Die zuständige Behörde kann auf Antrag des Betreibers Ausnahmen von Vorschriften dieser Verordnung zulassen, soweit unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls

1. einzelne Anforderungen der Verordnung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erfüllbar sind,
2. im Übrigen die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung angewandt werden,
3. die Schornsteinhöhe nach der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft in der jeweils geltenden Fassung auch für einen als Ausnahme zugelassenen Emissionsgrenzwert ausgelegt ist, es sei denn, auch insoweit liegen die Voraussetzungen der Nummer 1 vor, und
4. die Ausnahmen den Anforderungen aus der Richtlinie 2010/75/EU nicht entgegenstehen.

⁵⁶ EuGH, Urt. v. 19.11.1998, Nilsson u. a., Rs. C-162/97, Rn. 54. Vgl. hierzu: Trulsen, Auswirkungen der Industrieemissionsrichtlinie auf das deutsche Umweltrecht, DÖV 2011, S. 769.

(2) Soweit in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2010/75/EU Ausnahmen erteilt werden, die zu einer Berichtspflicht an die Europäische Kommission führen, hat die zuständige Behörde eine Ausfertigung der Ausnahmegenehmigung nach Absatz 1 dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unverzüglich zur Weiterleitung an die Europäische Kommission zuzuleiten.

Voraussetzung ist also ähnlich wie bei der abstrakt-generellen Ausnahme nach § 7 1b) Nr. 1 BImSchG, dass eine Anwendung der in der BVT-Schlussfolgerung enthaltenen Werte im Einzelfall für die betroffene Anlage unverhältnismäßig erscheint und dies durch den Betreiber begründet wird. Die Ausnahme für den Testbetrieb wird hier nicht weiter geprüft. Diese bestehende Ausnahmenvorschrift ist für einen deutschen Grenzwert innerhalb der BVT-Emissionsbandbreite ausreichend, im Falle der Nichteinhaltung der assoziierten Emissionswerte wäre der Tatbestand „unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls“ mit dem Tatbestand des Art. 15 Abs. 4 bzw. § 7 1b) Nr. 2 BImSchG zu ergänzen.

Eine konkrete Verhältnismäßigkeitsprüfung für einzelne Anlagen ist im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich. Aufgrund der bereits vorweggenommenen Verhältnismäßigkeitserwägungen beim Setzen der BVT und Emissionswerte auf EU-Ebene sowie der Anforderungen des Art. 15.4 IED-Richtlinie wäre die Darlegungslast allerdings hoch.

Im Antrag wäre mindestens dazulegen:

- derzeitig angewendete BVT und beste Emissionsergebnisse sowie unabhängige Darlegung der Grenzen des mit der BVT Erreichbaren
- lokale Umweltbedingungen (NO_x Grenzwert der 39. BImSchV eingehalten? Wenn nein, ist aus Sicht der Verf. das Ermessen der Behörde, eine Ausnahme zu erteilen von vornherein auf Null reduziert)
- Beschreibung der technischen Besonderheit, die es unmöglich macht, NO_x Emissionen im Jahresmittel auf 175 mg/Nm³ zu begrenzen und Darlegung der hierfür verantwortlichen Gründe
- Unverhältnismäßigkeit der Nachrüstung mit SCR oder SNCR bezogen auf Betriebsdauer, eingesparte NO_x-Emissionen, und Investitionsvolumen

Auf Basis dieser Angaben kann – bereits jetzt und ohne weitere Ausnahmenvorschrift – eine einzelne Anlage, die z.B. demnächst stillgelegt werden soll, eine Ausnahme erreichen. Angesichts der Pflicht zur Darlegung der Hintergründe und Auflagen nach Art. 72 der IED-Richtlinie erscheint es – wie schon darge-

legt – auch zwingend, dass wenn überhaupt, eine konkrete Ausnahmeentscheidung ergeht, wenn die Emissionsbandbreite überschritten werden soll.

6. Klageverfahren gegen die BVT-Schlussfolgerungen

Kurz eingegangen werden soll hier auf die bereits anhängigen Klageverfahren zum LCP-BREF.

Mit der beim Europäischen Gericht anhängigen Klage des Branchenverbands Euracoal u.a./Kommission, Rechtssache T-739/17 wurde die Aufhebung der BVT-Schlussfolgerungen begehrt (Nichtigkeitsklage).⁵⁷ Die Kläger beantragten,

den Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1442 der Kommission vom 31/07/2017 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU (1) des Europäischen Parlaments und des Rates für Großfeuerungsanlagen (ABl. 2017, L 212, S. 1) für nichtig zu erklären, soweit dadurch BVT-assozierte Emissionswerte (BAT-AEL) für NO_x-Emissionen (Art. 1, Anhang Ziff. 2.1.3, Tabelle 3) und Quecksilberemissionen (Art. 1, Anhang Ziff. 2.1.6, Tabelle 7), die bei der Verbrennung von Stein- und/oder Braunkohle entstehen, angenommen und festgelegt werden,

Maßgebliches Argument war neben Formfehlern der Vorwurf, die Festlegungen, insbesondere die BVT-assozierten Emissionswerte für NO_x und Quecksilber, würden in grundlegender Weise das der Richtlinie 2010/75/EU unmittelbar zu entnehmende Gebot der technisch-wirtschaftlichen Verfügbarkeit missachten und dadurch die von den Regelungen betroffenen Anlagenbetreiber in unverhältnismäßiger Weise belasten. Da die Klageschrift nicht öffentlich verfügbar ist, kann die Validität der Argumente nicht geprüft werden. Zu vermuten ist, dass die Kläger insbesondere argumentieren, dass ein Technikwechsel nicht zumutbar ist. Dies ist rechtlich nicht haltbar, wie oben dargelegt.

Das Gericht hat die Klage als unzulässig zurückgewiesen⁵⁸, dagegen wurde zum EuGH Rechtsmittel erhoben⁵⁹. Der Beschluss bestätigt ausdrücklich den

⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A62017TN0739>

⁵⁸ Beschluss vom 13. Dezember 2018, T-739/17.

⁵⁹ Rechtssache C-172/19 P

Ermessensspielraum der Mitgliedsstaaten, von den Emissionsbandbreiten abzuweichen, wenn die Voraussetzungen vorliegen.

Das weiterhin beim Gericht anhängige Klageverfahren Polen./Kommission (Rechtssache T-699/17) ist ebenfalls eine Nichtigkeitsklage gegen den Durchführungsbeschluss, allerdings mit Fokus auf die Übergangsbestimmungen.

Nachdem die Klage im Oktober / November 2017 eingereicht wurde, ist mit einer Entscheidung kaum vor Mitte 2020 zu rechnen. In keinem Fall kann also die Bundesregierung mit der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen bis dahin abwarten.

IV. Auswirkungen auf einen Kohleausstieg?

Aus der vorstehendem Analyse ergibt sich, dass

- die Bundesregierung die einheitliche Verankerung eines niedrigen Grenzwerts für NO_x-Emissionen aus Kohlekraftwerken prüfen muss und im Rahmen der Verordnungsermächtigung des § 7 BImSchG die Grenzwertsetzung am Umweltschutzniveau zu orientieren hat. Eine Umsetzung, die vor allem zum Ziel hat, Techniknachrüstungen auszuschließen ist unzulässig. Ein einheitlicher Grenzwert von 85 mg/Nm³ ist machbar und – soweit hierzu bislang Daten vorliegen – auch verhältnismäßig.
- eine abstrakt-generelle Ausnahme, die es insbesondere Braunkohlekraftwerken erlaubt, über die maximal erlaubten 175 mg/Nm³ im Jahresmittel hinaus zu emittieren bereits europarechtswidrig und zudem tatbestandlich nicht herleitbar ist.
- konkrete und anlagenindividuelle Ausnahmen nach § 26 der 13. BImSchV unter Einhaltung der Tatbestandsvoraussetzungen denkbar und auch ausreichend sind, um die konkreten Probleme einzelner bestehender Anlagen aufzunehmen.

Diese Schlussfolgerungen haben Auswirkungen auf die weitergehenden Beratungen der Umsetzung des Kohleausstiegs in der Bundesrepublik.

Die sog. Kohlekommission (Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung) hat mit Beschluss vom 26.1.2018⁶⁰ den schrittweisen Ausstieg aus der Kohleverstromung empfohlen. Zugrunde liegt dieser Entscheidung, dass zur Erreichung der Klimaschutzziele 2030 gemäß Klimaschutzplan 2050 laut aktuellen Studien eine Absenkung der installierten Leistung der Kohlekraftwerke auf 16 – 20 GW erforderlich ist (je nach zugrunde gelegter Studie). Dass ein Kohleausstiegsgesetz rechtlich zulässig und machbar ist, soll hier nicht erneut ausgeführt werden,⁶¹ dabei sind aber durchaus auch spezialgesetzliche Anforderungen zu berücksichtigen – vorliegend Verpflichtungen zur Nachrüstung aufgrund des der BVT Schlussfolgerungen. Die Kommission nimmt hierauf direkt Bezug:

„Die Kommission erwartet, dass die Bundesregierung sicherstellt, dass spätere Rechtsänderungen beispielsweise des Umwelt- und Planungsrechts das erzielte Ergebnis der Kommission nicht gefährden oder unterlaufen. Dies gilt insbesondere für die anstehende Novellierung der 13. und 17. BImSchV im Rahmen der anstehenden europarechtlichen Umsetzung.“⁶²

Dieser Hinweis kann als Aufforderung verstanden werden, die Emissionsbandbreite möglichst weit zu wählen. Die Kommission kann dabei aber natürlich nicht über den gesetzgeberischen Spielraum verfügen, zumal sie selbst eine gesetzliche Regelung nur hilfsweise empfiehlt, während die 13. und 17. BImSchV zwingend anzupassen sind – und zwar umgehend, um die Einhaltung der 4-Jahresfrist sicher zu stellen.

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Ausnahmen der Umsetzungspflicht der LCP BREF und eventueller Nachrüstungen wäre damit dann eventuell bereits durch Gesetz verankerte Stilllegung einzelner Anlagen (oder zumindest ein entsprechender Vorschlag) zu berücksichtigen. Eine Regelung in der 13. BImSchV, die dies bereits jetzt erlaubt ist denkbar, so dass behördliche Ausnahmeentscheidungen sich dann an einem späteren Kohleausstiegsgesetz zu orientieren hätten. Werden solche Erwägungen als Richtschnur für die Verwaltungspraxis im Gesetz verankert, wäre auch ein einheitlicher Vollzug gesichert.

⁶⁰ Abrufbar unter: www.bmwi.de

⁶¹ Dazu etwa: Däuper/Michaels: Ein gesetzlicher Ausstieg aus der Kohleverstromung vor dem Hintergrund des Urteils des BVerfG zum Atomausstieg, EnWZ 2017, 211 und Klinski: Instrumente eines Kohleausstiegs im Lichte des EU-Rechts, EnWZ 2017, 203.

⁶² Beschluss vom 26.1.2019, S. 70

Sollte sich ein Kohleausstiegsgesetz als Option durchsetzen (und nicht zunächst eine rein vertragliche Lösung, wie von der Kommission avisiert), wäre es also rechtlich möglich, für bald abzuschaltende Kraftwerke auch die Umsetzung der BVT für NOx (sowie, ebenfalls problematisch für die Anlagenbetreiber, Quecksilber) zu regeln. Mangels konkreter Gesetzgebungsvorschläge ist eine konkretere Analyse derzeit nicht möglich.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen