

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache

20(16)135-H

ö. Anh. am 01.03.23

28.02.2023

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung

ÜBERARBEITUNG DER EU-RICHTLINIE 2010/75/EU ÜBER INDUSTRIEEMISSIONEN

Anlass: Antrag der CDU/CSU-Fraktion auf eine
Stellungnahme des Deutschen Bundestages

Deutscher Bundestag - 20. Wahlperiode - Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

35. Sitzung, 1. März 2023

Autor:

Dipl.-Ing. Christian Tebert



Ökopol GmbH
Institut für Ökologie und Politik

Nernstweg 32-34, 22765 Hamburg

☎ 040-39 100 20 tebert@oekopol.de

Internet: <http://www.oekopol.de>

1 PERSÖNLICHER HINTERGRUND

Ökopol - Institut für Ökologie und Politik GmbH ist ein privatwirtschaftliches, unabhängiges Forschungs- und Beratungsinstitut mit den Themenschwerpunkten „Industrieemissionen und beste verfügbare Techniken“, „Chemikalienpolitik“, „Produktpolitik“, „Ressourcen- / Kreislaufwirtschaft“ und „Umweltmanagement“.

Seit Einführung der EU-Richtlinie zur „Integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ im Jahr 1996 unterstützt Ökopol mit Fachexperten die beteiligten Stakeholder durch Studien, z. B. für die EU-Kommission, Länderministerien, Umweltagenturen sowie Industrie- und Umweltverbände.

Christian Tebert, Diplom-Ingenieur für Technischen Umweltschutz, ist Ökopol-Leiter des Themenfeldes „Industrieemissionen und beste verfügbare Techniken (BVT)“. Seit dem Jahr 1998 war er an technischen Hintergrundstudien und Beratungen zur EU-Industrieemissionsrichtlinie und ihrem Vorläufer, der IPPC-Richtlinie beteiligt. Er hat an der Erarbeitung eines Großteils der EU-Merkblätter zu besten verfügbaren Techniken mitgewirkt, z. B. zur Herstellung von Zellstoff & Papier, Textilien, Glas, Eisen & Stahl, Nichteisenmetallen, Zement & Kalk, Keramik, Holzplatten, Nahrungsmitteln sowie zu Anlagen der Chemieindustrie, der Lösemittelverwendung, der Metallbeschichtung, der Abfallverbrennung- und Abfallmitverbrennung sowie zu Raffinerien und Anlagen der Energieerzeugung.

2 EU-MINDESTANFORDERUNGEN

Vorrangiges Ziel der EU-Industrieemissionsrichtlinie ist die Vermeidung und Verminderung von Emissionen in Luft und Wasser sowie eine „umsichtige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“, und zwar durch ein integriertes Konzept, bei dem eine Verlagerung von Umweltbelastungen von einem in das andere Umweltmedium (z. B. von der Luft in das Wasser oder in die Abfälle) so weit wie möglich vermieden wird. Dadurch wird eine Angleichung der Anforderungen an Industrieanlagen in der Europäischen Union angestrebt.

Unter der ersten EU-Richtlinie zu Industrieanlagen (96/61/EG) wurden bereits 33 Merkblätter zu besten verfügbaren Techniken (engl. „BREF“ documents) unter Federführung des Büros der EU-Kommission in Sevilla unter Mitwirkung von Industrie- und Umweltverbänden sowie Vertretern der EU-Mitgliedstaaten in jeweils mehrjähriger Arbeit erstellt. Sie beschreiben ausführlich die regulierten Industriebranchen, nennen Details der Herstellungsprozesse und Ressourceneinsätze sowie deren mögliche Umweltauswirkungen. Techniken zur Vermeidung und Verminderung werden ausführlich beschrieben und die damit verbundenen Emissionsdaten benannt. Die Dokumente münden in der Festlegung von besten verfügbaren Techniken („BVT“) und den mit ihnen erreichbaren Emissionswerten. Allerdings waren diese Merkblätter bis zur ersten Überarbeitung der Richtlinie im Jahr 2010 von den Genehmigungsbehörden nur zu „berücksichtigen“ und somit nicht verbindlich umzusetzen.

Die Überarbeitung der EU-Richtlinie änderte dies im Jahr 2010: Einerseits integrierte die Richtlinie bereits bestehende Richtlinien mit Mindestvorgaben für die Emissionen wie z. B. aus Kraftwerken u. a. Großfeuerungsanlagen. Andererseits wurde aus der Pflicht zur „Berücksichtigung“ der BVT eine Umsetzungspflicht, allerdings nur bezogen auf die luft- und wasserseitig mit den Techniken erreichbaren Emissionswerte, nicht für die effizientesten Ressourceneinsätze.

In den vergangenen zwölf Jahren wurde der Großteil der 33 BVT-Merkblätter aktualisiert und besonders große Sorgfalt auf die Festlegung der Emissionswerte gelegt, die mit den besten verfügbaren Techniken erreichbar sind. Es wurde besser als in der ersten Runde darauf geachtet, dass Prozesse, Messmethoden und Messzeiträume der BVT-Werten zugrunde liegenden Daten vergleichbar sind.

Dabei legten die Experten im Ergebnis in den neuen BVT-Merkblättern wegen der Vielzahl der eingesetzten Techniken in der Regel nicht einen einzigen Wert als „die mit besten verfügbaren Techniken verbundene Emission“ fest, sondern eine Bandbreite, zum Beispiel „< 85 - 175 mg/m³ Stickstoffoxide“ (NO_x) für die vor 7.1.14 genehmigten Braunkohlekraftwerke mit mehr als 300 MW Leistung.

Während der untere Wert der Bandbreite mit < 85 mg/m³ dabei die tatsächlich beste Umwelleistung älterer Anlagen aufzeigt, von denen Daten während der Informationssammlung erhoben wurden, stellt der obere Wert einen Kompromiss der Arbeitsgruppe dar; er nennt die Mindestanforderung, die von allen Anlagen einzuhalten ist. Die Bandbreite trägt der Tatsache Rechnung, dass die Ausgangsvoraussetzungen in den 27 EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind, sowohl was Alter als auch bisherige Umwelleistung der Anlagen angeht.

Bei der Umsetzung der BVT-Merkblätter orientieren sich die Genehmigungsbehörden in der EU derzeit allerdings nicht an der Bandbreite der technischen Möglichkeiten, sondern lediglich am oberen mit besten verfügbaren Techniken verbundenen Emissionswert, also an der EU-weiten Mindestanforderung.

Während Deutschland anfangs Vorreiter im Umweltschutz war und somit über ein deutlich besseres Ausgangsniveau im Vergleich mit anderen EU-Staaten verfügte, hat die Festlegung in den Koalitionsverträgen in der Regierungszeit von Angela Merkel dazu geführt, dass Deutschland die technische Vorreiterrolle weitgehend verloren hat und auch hier i. d. R. nur noch die Mindestanforderungen, sprich: die obersten Werte der mit den besten verfügbaren Techniken erreichbaren Emissionsbandbreiten in nationale Grenzwerte umgesetzt wurden. So hat Deutschland auch lediglich den oberen Wert von 175 mg/m³ für Stickstoffoxide aus Braunkohlekraftwerken festgelegt, obwohl die besten verfügbaren Techniken bei vertretbaren Kosten halb so hohe Werte ermöglichen.

Dies wird der Bedeutung der Industrieanlagen in Deutschland nicht gerecht: Deutschland verfügt in den meisten Industriebranchen über die höchste Anzahl der Anlagen in der EU und trägt entsprechend auch zu einem wesentlichen Teil der Emissionen in Luft und Gewässer bei. Dabei verstößt Deutschland seit 2010 gegen seine internationale Zielverpflichtung bei Stickstoffoxidemissionen. Alle größeren Gewässer überschreiten in Deutschland auch die Umweltziele für Quecksilber, die unter der EU-Wasserrahmenrichtlinie vorgegeben werden, so dass vor dem Fischverzehr durch Schwangere und Kleinkinder gewarnt wird.

Der Bericht des Umweltbundesamtes zur Luftqualität im Jahr 2022 besagt, dass 42 % der Messstationen Feinstaub PM10-Jahresmittelwerte über dem Luftgütleitwert der WHO aufwiesen und an fast allen der etwa 200 Stationen (99,5%) der WHO-Richtwert für Feinstaub PM 2,5 ($5 \mu\text{g}/\text{m}^3$) überschritten wurde. Neben den besonders großen Umweltbelastungen durch Stickstoffoxide, Quecksilber und Feinstaub gibt es viele weitere Luft- und Gewässerschadstoffe, deren Vermeidung und Verminderung durch ökonomisch vertretbare beste verfügbare Techniken möglich ist. Es gibt somit auch und vor allem in Deutschland akuten Handlungsbedarf, die ökonomisch zumutbaren Möglichkeiten der Emissionsminderung auszuschöpfen, die in den BVT-Merkblättern dokumentiert sind.

Die aktuelle EU-Industrieemissionsrichtlinie ist allerdings für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten unterhalb der oberen, mit besten verfügbaren Techniken verbundenen Emissionswerte derzeit hinderlich: In einer Gerichtsentscheidung von 2017 hat ein Glashütten-Konzern Recht bekommen, der gegen einen Erlass von Nordrhein-Westfalen geklagt hatte: Dieser sah einen Grenzwert in der Mitte der Emissionsbandbreite vor, die in den EU-Merkblättern mit den besten verfügbaren Techniken festgelegt wurde. Die Behörde habe nicht ausreichend dargelegt, dass dieser Wert dem Stand der Technik entspräche (Az 6K 996/16).

Hier setzt der EU-Vorschlag zur Überarbeitung der Industrieemissionsrichtlinie an: Der eigentliche Sinn der EU-Merkblätter, die gesamte Bandbreite der technischen Möglichkeiten und die mit ihnen verbundenen Emissionswerte zu nutzen, soll nun künftig bei Genehmigungen verpflichtend umgesetzt werden. Um dem Ziel der Vermeidung und Verminderung von Umweltbelastungen gerecht zu werden, soll der Betreiber darlegen, welche Gründe es möglicherweise gibt, die eine Festlegung des unteren mit BVT verbundenen Emissionswertes behindern.

Dadurch werden die technischen Möglichkeiten zur Verbesserung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes deutlich besser ausgenutzt. Dabei ist wichtig zu wissen, dass auch die unteren, mit BVT verbundenen Emissionswerte von tatsächlich existierenden, im Wettbewerb bestehenden Anlagen erreicht wurden und die Festlegungen nicht auf Expertenurteilen zur fiktiven Anwendung einer Technik innerhalb der betroffenen Branche beruhen.

Der aktuelle Vorschlag sieht dabei vor, alle bereits sorgfältig überarbeiteten EU-Merkblätter mit ihren Emissionsbandbreiten für irrelevant zu erklären, als hätte die Erarbeitung die Beteiligten nicht viel Mühe, Zeit und Geld gekostet. Es ist geplant, mit der verpflichtenden Umsetzung jeweils so lange zu warten, bis für die betroffene Branche eine erneute Überarbeitung stattgefunden hat. Bei einer Bearbeitung von etwa zwei Merkblättern pro Jahr ist abzusehen, dass damit die Ausschöpfung der technischen Möglichkeiten für viele Branchen 10 - 20 Jahre, also noch bis in den Zeitraum 2033 - 2043 dauern wird. Dies ist angesichts der bereits vorliegenden BVT-Merkblätter absurd. Zumal keine Pflicht mit der Umsetzung der unteren Werte verbunden ist, sondern lediglich eine Darlegung von Gründen erfolgen soll, wenn diese technisch nicht umsetzbar sind. Akzeptabel wäre allenfalls, wenn die Verpflichtung zur zeitnahen Prüfung auf die besonders emissionsrelevanten Betriebe beschränkt wird - zum Beispiel auf alle Anlagen, die die Schadstoff-Mengenschwellen zur Berichterstattung im europäischen Emissionsregister überschreiten, d. h. zum Beispiel mehr als 100 Tonnen Stickstoffoxide pro Jahr, 50 Tonnen Feinstaub pro Jahr, 10 kg Quecksilber pro Jahr.

Ein häufig dabei von Industrieseite geäußertes Einwand ist, dass die Anlagen nicht bei jedem Schadstoff den besten Wert einhalten könnten, denn die besten Emissionswerte seien meistens von unterschiedlichen Anlagen berichtet worden. Diese Schlussfolgerung ist jedoch nicht richtig, da es nur wenige Parameter gibt, die von einander abhängig sind und wo die Senkung des einen Schadstoffes zur Erhöhung des anderen führt. So sind die Techniken zur Staubminderung völlig unabhängig von Techniken zur Stickstoffoxid-Minderung einsetzbar und vollkommen unabhängig vom Einsatz der Quecksilberminderungstechniken. Gleichzeitig führt die Minderung von Staubemissionen auch zur Senkung von staubförmigen Schwermetallverbindungen wie krebserzeugendem Blei, Nickel. Lediglich bei der Senkung von Lösemittlemissionen kann es bei der Nutzung von Verbrennungstechniken zur Erhöhung von Stickstoffoxiden kommen.

3 UMWELTMANAGEMENTPFLICHT

Während die EU-Industrieemissionsrichtlinie aktuell noch keine Pflicht zur Einführung eines Umweltmanagementsystems verlangt, sehen die unter der Richtlinie erstellten Merkblätter bereits seit vielen Jahren für die unter ihr geregelten Anlagen ein Umweltmanagementsystem als beste verfügbare Technik vor.

Wenn ein Umweltmanagementsystem von Behörden in Deutschland für Anlagen unter der EU-Industrieemissionsrichtlinie noch nicht verpflichtend verlangt wurde, ist dies eine Nicht-Umsetzung der EU-Merkblätter. Während einzelne Behörden die Anwendung der besten verfügbaren Techniken in den Auflagen einzeln geprüft haben, ist dies bei anderen Genehmigungen noch nicht der Fall.

Die eindeutige Verpflichtung, die der Vorschlag der EU-Kommission vorsieht, bedeutet also eine Harmonisierung der EU-Anforderungen und eine Umsetzung der bereits seit vielen Jahren bestehenden Festlegungen in den EU-Merkblättern.

Ein Umweltmanagement sieht nach der einschlägigen ISO-Norm auch die Pflicht zur Erhebung von Kennzahlen vor. Hier zeigen viele Beispiele von Betrieben, die bereits unter der EU-Industrieemissionsrichtlinie geregelt sind und freiwillig einen Umweltbericht veröffentlicht haben, dass die Kennzahlendarstellung nicht gegen Betriebsgeheimnisse verstoßen muss. Studien haben gezeigt, dass die Betriebe, die ein Umweltmanagementsystem eingeführt haben, regelmäßig zu den Vorreitern der Branche gehören. Sie erkennen Schwachstellen früher als Betriebe ohne Umweltmanagement und können durch Kennzahlenvergleiche ihre Position im Wettbewerb besser identifizieren.

Der Vorschlag der EU-Kommission, auch ein Chemikalienmanagement zum Bestandteil des Umweltmanagements zu machen, ist für gut aufgestellte Betriebe bereits heute eine Selbstverständlichkeit, da dies unter dem Arbeitsschutzrecht und in der Chemikaliengesetzgebung bereits gefordert wird. Dies stellt also nicht den befürchteten Mehraufwand dar, sondern führt zu einem Verweis oder einer Verzahnung bestehender Routinen. Auch hier bringt die frühe Analyse und Kenntnis von Gefahren den regulierten Betriebe deutliche Vorteile.

4 TRANSFORMATIONSPLÄNE

Der Rückblick auf die vergangenen Jahre oder gar Jahrzehnte macht deutlich, dass bei der Energiewende sowie bei Innovationen zur Transformation der Industrie in eine klimaneutrale Wirtschaft wertvolle Zeit verloren gegangen ist. Spätestens seit den 1990er Jahren werden Klimaschutzziele allgemein formuliert und Absichtserklärungen formuliert. Nun aber ist dringend konkretes Handeln hin zu einer dekarbonisierten Industriegesellschaft gefragt.

Unsere Interviews mit vielen von der EU-Industrieemissionsrichtlinie geregelten Betrieben zeigt, dass derzeit viel Bewegung in Klimaschutzbestrebungen gekommen ist. Vielfach sind aber noch keine klar definierten Schritte festgelegt - wobei nicht die besonders im öffentlichen Fokus stehenden Branchen der Stahl- und Autoindustrie gemeint sind, sondern zahlreiche andere Branchen, denen gerade erst klar zu werden scheint, dass die Transformation auch für sie eine dringende, überlebenswichtige Notwendigkeit ist.

Daher halte ich den Vorschlag der EU-Kommission, eine Pflicht zur Erstellung von Transformationsplänen einzuführen, für richtig. Die Ausgestaltung dieser Pläne ist dabei noch nicht festgelegt und erst Gegenstand des weiteren Diskussionsprozesses. Wichtig erscheint mir jedoch, dass klare Treibhausgas-Minderungsziele aufgestellt werden sowie konkrete Schritte auf dem Weg zu einer Dekarbonisierung festgelegt werden. Dabei muss dies keine Pflicht zur starren Verfolgung eines einmal geplanten Weges geben - aber es sollte klar sein, dass an der Pflicht zur schrittweisen Dekarbonisierung kein Weg vorbei führt. Deshalb sollten auch Zwischenziele verpflichtend notwendig werden, damit die Last der Treibhausgasminderung nicht auf die letzten Jahre vor der angestrebten Nullemission verschoben wird.