

BREF LCP

Fachforum BREF Umweltschutz Luftreinhalung

Berlin, 14. September 2017

Dr. Thorsten Diercks

Vorgeschichte und Bedeutung des neuen LCP BREF für Industrie und Energiewirtschaft

- Inkrafttreten der IED im Januar 2011. Umsetzung 2013 in nationales Recht. Damals im Mittelpunkt 1:1-Umsetzung der Emissionsgrenzwerte der IED für Großfeuerungsanlagen (ab 50 MWth).
- Anschließend noch wichtigere „zweite Phase“ der IED-Umsetzung: die Überarbeitung u.a. des BREF-Dokuments für Großfeuerungsanlagen (LCP BREF), das durch die neue Systematik der IED eine sehr viel bedeutendere Rolle spielt als früher. Neu: im Kapitel „Schlussfolgerungen“ werden die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerte-Bandbreiten festgelegt (sog. BAT-AELs).
- Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 15 Abs. 3 IED verpflichtet, Emissionsgrenzwerte festzulegen, mit denen sichergestellt ist, dass die BAT-AELs nicht überschritten werden. Nur ausnahmsweise können dann noch Abweichungen von den BAT-AELs zugelassen werden.
- **Die BAT-AELs des neuen LCP BREF (am 17. August 2017 im EU-Amtsblatt veröffentlicht) sind nun Grundlage für künftige nationale Emissionsgrenzwerte für Feuerungsanlagen ab 50 MWth in Industrie und Energiewirtschaft.**

Industrieemissions-Richtlinie (IED) und BVT-Merkblätter

DEBRIV unterstützt die Ziele der Richtlinie

- Gesundheit der EU-Bürger durch weitere Verbesserung der Luftqualität in Europa verbessern
- hohes Schutzniveau für die Umwelt als Ganzes
- Emissionsbegrenzung durch Anwendung der „besten verfügbaren Techniken“, zu bestimmen nach Art. 3 Nr. 10 IED- Richtlinie

Beste verfügbare Techniken nach Art. 3 Nr. 10 IED

Auszug aus der Definition nach IED

10. „beste verfügbare Techniken“ den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der bestimmte Techniken als praktisch geeignet erscheinen lässt, als Grundlage für die Emissionsgrenzwerte und sonstige Genehmigungsaufgaben zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern:
- a) „Techniken“: sowohl die angewandte Technologie als auch die Art und Weise, wie die Anlage geplant, gebaut, gewartet, betrieben und stillgelegt wird;
 - b) „verfügbare Techniken“: die Techniken, die in einem Maßstab entwickelt sind, der unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses die Anwendung unter in dem betreffenden industriellen Sektor wirtschaftlich und technisch vertretbaren Verhältnissen ermöglicht, gleich, ob diese Techniken innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats verwendet oder hergestellt werden, sofern sie zu vertretbaren Bedingungen für den Betreiber zugänglich sind;
 - c) „beste“: die Techniken, die am wirksamsten zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt sind.



Overview of the LCP BREF review process (1/2)

Main steps	Date
TWG reactivation	January 2011
Call for wishes	March 2011
Kick-off meeting	October 2011
Collection of information (deadline)	June 2012
Draft 1	June 2013
Commenting period, 8510 comments (deadline)	September 2013
24 Site visits in 7 Member States (until)	October 2013
Additional data collection for averaging periods	March-June 2014



Overview of the LCP BREF review process (2/2)

Main steps	Date
Informal intermediate TWG meeting	June 2014
Data <u>collection on energy efficiency (deadline)</u>	<u>October 2014</u>
<u>Draft revised BAT conclusions + background paper</u>	<u>April 2015</u>
Final TWG Meeting	1-9 June 2015
<u>"Leftovers" addressed by webinar and written consultation</u>	<u>July-September 2015</u>
Revised draft BREF after final TWG meeting	February 2016
Final Draft for the opinion of the IED Article 13 forum	June 2016



Comments of the IED Article 13 forum on the Final Draft

TOTAL	Considered consensual	Considered consensual subject to certain amendments	Considered as representing the views of certain members	Comment on the process - considered not relevant for the forum opinion
454 32 Member States and organisations	67	51	329	7

Besonders umstritten im BREF-Prozess: NOx- und Hg-BAT-AELs für Braunkohle

- Final Draft: Enthält NOx-Jahresmittelwert-Bandbreite für bestehende Braunkohlenkraftwerke > 300 MW in Höhe von < 85 – 175 mg/Nm³
- Final Draft: Enthält Hg-Jahresmittelwert-Bandbreite für bestehende Braunkohlenkraftwerke
 - < 300 MW: < 1 – 10 µg
 - > 300 MW: < 1 – 7 µg
- Das entspricht nicht der Definition von „Besten Verfügbaren Techniken“ gemäß der gesetzlichen Definition in Artikel 3 Nr. 10 der IED. Denn gemäß dieser Definition sind Techniken nur dann „verfügbar“, wenn sie *„... in einem Maßstab entwickelt sind, der unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses die Anwendung unter in dem betreffenden industriellen Sektor wirtschaftlich und technisch vertretbaren Verhältnissen ermöglicht, ...“*.
- **Es besteht der Verdacht, dass die KOM aus eigenem politischen Antrieb und unter großem Einfluss der Umwelt-NGOs in der TWG über diesen Maßstab und damit über die ihr übertragene Kompetenz hinausgegangen ist.**

Selbst BMUB/UBA haben NO_x-BAT-AEL abgelehnt

- Zum Vorschlag von TWG und KOM einer NO_x-Jahresmittelwert-Bandbreite für bestehende Braunkohlenkraftwerke > 300 MW von < 85 – 175 mg/Nm³ hatten auch Vertreter von BMUB und UBA ihre Ablehnung in Brüssel eingebracht:
- Split view u. a. von Deutschland: *“DE, EL and EURELECTRIC propose to set the upper level of the yearly BAT-AELs range for existing lignite-fired pulverized combustion plants of ≥ 300 MWth at 190 mg/Nm³.“*
- Begründung der Bundesregierung: *“... However an upper level of 175 mg/Nm³ does not reflect the emission performance of most of the reference plants of concern as most of them report yearly average emissions between 160 mg/Nm³ and 200 mg/Nm³. The potential to further reduce the NO_x emissions based on Technique a) and/or b) is limited. The retrofit of NO_x flue-gas cleaning systems tends to be very cost intensive which will be disproportionate in relation to the small emission gap to be closed.”*
- Bundesregierung weiß also, dass 175 mg NO_x / Nm³ für die betroffenen Anlagen unverhältnismäßig ist und somit über BVT hinausgeht.

Fehlerhafte Ableitung der Hg-BAT-AELs durch Fachgutachten belegt – Teil I

Prof. Kather (TUHH) weist in seinem Fachgutachten u. a. nach:

- Unzulässigerweise wurden identische BAT-AELs für Staub- und Wirbelschichtfeuerung abgeleitet, obwohl sie über unterschiedliche Rauchgasreinigungstechniken verfügen.
- Keine der Referenzanlagen liefert einen Beleg für die Erreichbarkeit des unteren Endes der Bandbreite $< 1 \mu\text{g Hg}$.
- Es wurden Anlagen aus den USA herangezogen, die noch gar nicht im Betrieb sind.
- Es wurden falsch umgerechnete Grenzwerte aus den USA verwendet.

Fehlerhafte Ableitung der Hg-BAT-AELs durch Fachgutachten belegt – Teil II

Prof. Kather (TUHH) weist in seinem zudem Fachgutachten nach:

- Es wurden ersichtlich nicht belastbare Einzelmessergebnisse aus Europa in die Ableitung einbezogen.
- Gleichzeitig wurden die einzig verfügbaren Daten von Anlagen mit kontinuierlicher Hg-Messung unberücksichtigt gelassen.
- Es wurden die für Quecksilber nach wie vor bestehenden Messunsicherheiten ($\pm 6 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ z.B. gemäß 13. BImSchV) ignoriert.
- Die großen Variationsbreiten des geogen vorgegebenen und schwankenden Hg-Gehalts heimischer Brennstoffe und deren Einfluss auf die Hg-Emissionen wurden ignoriert.

BAT-AEL für Quecksilber aus Braunkohlekraftwerken von $< 1-7 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$ (inklusive der Fußnote) sind nicht korrekt! Für bestehende Braunkohlekraftwerke $> 300 \text{ MW}$ mit Staubfeuerung beträgt die tatsächlich korrekte und mit BAT assoziierte Quecksilber-Bandbreite $5-9 \mu\text{g}/\text{Nm}^3$.

Freshfields-Rechtsgutachten vor dem abschließenden Artikel-75-Ausschuss

BVT-Schlussfolgerungen werden von KOM unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten als Durchführungsrechtsakte beschlossen. Die BVT-Schlussfolgerungen müssen mit IED und Leitlinien der KOM im Einklang stehen:

- Primat der fachlichen Richtigkeit. Der Sevilla-Prozess muss transparent und objektiv sein und auf fundierten technischen und wirtschaftlichen Daten beruhen.
- EIPPCB und TWG sind nicht zu politisch-abwägenden Entscheidungen ermächtigt. Sie dürfen den Sevilla-Prozess nicht für umweltpolitische Auseinandersetzungen zweckentfremden.
- Es dürfen nur solche Techniken verlangt werden, die unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses wirtschaftlich und technisch verfügbar sind.
- Zulässig ist allein ein Anforderungsniveau, das von der weiten Mehrzahl der Anlagen ohne Gewährung einer Ausnahme bewältigt werden kann.

Verstöße führen zur Rechtswidrigkeit der BVT-Schlussfolgerungen, sofern sie nicht – etwa auf Betreiben der Mitgliedstaaten – von KOM rechtzeitig korrigiert werden.

Freshfields-Rechtsgutachten vor dem abschließenden Artikel-75-Ausschuss

Hg- und NOx-Emissionsbandbreiten für Braunkohlenkraftwerke sind unionsrechtswidrig:

- Das Zustandekommen beruht auf unvollständigen, unausgewogenen und fehlerhaften Daten und entspricht nicht dem Gebot fachlicher Richtigkeit.
- Für Hg weist das Fachgutachten von Prof. Kather nach, dass korrekt abgeleitete Emissionsbandbreiten für bestehende Braunkohlenkraftwerke (> 300 MWth) 5-9 $\mu\text{g}/\text{Nm}^3$ umfassen würden.
- Der obere Bandbreitenwert für Quecksilber wird mittelbar durch eine nicht belegbare und damit falsche Fußnote unzulässig relativiert.
- Für NOx ist auch nach Auffassung der Bundesregierung der obere Wert in Höhe von $175 \text{ mg}/\text{Nm}^3$ unverhältnismäßig und geht über die Beste Verfügbare Technik und somit die BVT-Definition der IED hinaus. Er ist auch laut Bundesregierung auf $190 \text{ mg}/\text{Nm}^3$ anzuheben.
- Diese Emissionsbandbreiten würden flächendeckende Ausnahmen erfordern. Ausgang ungewiss!

Freshfields-Rechtsgutachten vor dem abschließenden Artikel-75-Ausschuss

- Bundesregierung ist beim Erlass der BVT-Schlussfolgerungen beteiligt und zur umfassenden Prüfung der Kommissionsvorschläge verpflichtet (Artikel-75-Ausschuss).
- Diese Mitwirkung der Bundesregierung ist vollziehende Gewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG und unterliegt damit der Bindung an Gesetz und Recht.
- Gelangt die Bundesregierung im Rahmen ihrer Prüfung zu dem Ergebnis, dass mit dem Regelungsvorschlag unverhältnismäßige und damit unionsrechtswidrige BVT-Schlussfolgerungen festgelegt werden sollen, so darf sie dieses Prüfergebnis nicht ignorieren oder beiseite schieben.
- Aufgrund ihrer Bindung an Gesetz und Recht hat sie vielmehr gegenüber der KOM und den anderen MS mit Nachdruck auf eine Korrektur der Regelungen hinzuwirken.
- In letzter Konsequenz – sollte im Vorfeld der Abstimmung eine Korrektur nicht erreicht werden – hat die Bundesregierung ihre Zustimmung im Artikel-75-Ausschuss zu verweigern. Dem Vertreter der Bundesregierung ist es verfassungsrechtlich untersagt, sehenden Auges Rechtsakte zu unterstützen, die als rechtswidrig befunden worden sind.

Verlauf und Ergebnis des Artikel-75-Ausschusses am 28. April 2017 in Brüssel

- KOM hatte als Beschlussvorlage einen Entwurf der BVT-Schlussfolgerungen mit unveränderten NOx- und Hg-BAT-AELs an die MS übermittelt.
- Im Vorfeld hatten osteuropäische MS an diesen NOx- und Hg-BAT-AELs Kritik und Änderungsvorschläge vorgebracht. KOM hat dies nicht berücksichtigt.
- Stattdessen hat KOM in der Sitzung per Tischvorlage ein „last-minute-Amendment“ vorgelegt, durch welches die Anwendung bestimmter BAT-AELs für Anlagen in kleinen isolierten Netzen bis 2030 ausgesetzt wird – ohne technisch-fachliche Begründung.
- Es bestand keine Möglichkeit für die MS, dieses last-minute-Amendment zu prüfen. Mündliche Statements dazu und zur Beschlussvorlage insgesamt wurden von der KOM erst nach der Abstimmung zugelassen.
- Sperrminorität wurde um 0,14% ganz knapp verfehlt. Mit „Nein“ hatten Finnland, Polen, Deutschland, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien gestimmt, also insbesondere die Länder im östlichen Teil Europas, in denen die Nutzung heimischer Kohlen eine große Rolle spielt. Griechenland war wegen last-minute-Amendment vom „Nein-“ ins „Ja-Lager“ gewechselt. Daher positive Stellungnahme des Ausschusses.

Durchführungsbeschluss der KOM trotz Verfahrensfehler im Artikel-75-Ausschuss

- KOM hat am 28. April 2017 mehrfach gegen zwingende Verfahrensvorschriften für den Artikel-75-Ausschuss (vgl. EU-Verordnung Nr. 182/2011) verstoßen:
 - keine effektive Prüfungsmöglichkeit des last-minute-amendments
 - Unterdrückung mündlicher Statements zur Beschlussvorlage vor Abstimmung
 - keine Suche nach möglichst breitem Konsens zwischen den MS.
- Die positive Stellungnahme des Artikel-75-Ausschusses ist rechtswidrig zustande gekommen und keine Rechtsgrundlage für einen Durchführungsbeschluss der KOM. EURACOAL hatte mehrfach schriftlich und unterstützt durch ein Freshfields-Memorandum auf diese Fehler hingewiesen und die KOM aufgefordert, die Abstimmung zu wiederholen.
- Vergeblich. Am 31. Juli 2017 hat die KOM den Durchführungsbeschluss getroffen. Am 17. August 2017 ist der Beschluss mit den BVT-Schlussfolgerungen in allen EU-Sprachen im EU-Amtsblatt veröffentlicht worden. Die falsch abgeleiteten BAT-AELs für NO_x und Hg stehen nun offiziell im EU-Amtsblatt und somit zur Umsetzung an.

EU-Amtsblatt (17.8.17): NO_x-BAT-AELs

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

Feuerungswärmeleistung der Feuerungsanlage (MW _{th})	BVT-assozierte 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-assozierten 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.

EU-Amtsblatt (17.8.17): Hg-BAT-AELs

BVT-assozierte Emissionswerte für Quecksilberemissionen in die Luft, die bei der Verbrennung von Stein- und/oder Braunkohle entstehen

Feuerungswärmeleistung (MW _{th}) der Feuerungsanlage	BVT-assozierte Emissionswerte (µg/Nm ³)			
	Jahresmittelwert oder Mittelwert der im Verlauf eines Jahres gewonnenen Proben			
	Neue Anlage		Bestehende Anlage ⁽¹⁾	
	Steinkohle	Braunkohle	Steinkohle	Braunkohle
< 300	< 1-3	< 1-5	< 1-9	< 1-10
≥ 300	< 1-2	< 1-4	< 1-4	< 1-7

⁽¹⁾ Das untere Ende dieses Wertebereichs BVT-assoziierter Emissionswerte kann mit spezifischen Techniken zur Quecksilberminderung erreicht werden.

Fazit zum LCP BREF (I)

- De facto-Abgabe der Gesetzgebungskompetenz zur Festlegung von Emissionsvorgaben – von Rat und EP zu KOM – via IED-Systematik.
- BREF-Prozess unterliegt laut IED dem Primat der fachlichen Richtigkeit. Davon war im LCP-BREF-Prozess wenig zu spüren:
 - GD Umwelt verfolgte eine eigene umwelt- und klimapolitische Agenda (vgl. PM der KOM zur Veröffentlichung der BVT-Schlussfolgerungen). LCP-BREF-Prozess wurde hoch politisiert, allerdings sehr einseitig von Umwelt- und Klimapolitik.
 - Selbst unbestreitbare fachliche Fehler (vgl. Kather-Gutachten) wurden ignoriert. So kamen falsche und rechtswidrige BAT-AELs zustande.
 - Wirtschafts- und industriepolitische Aspekte blieben im BREF-Prozess weitgehend unberücksichtigt, weil GD Growth, Wirtschaftsministerien der MS, Wirtschaftspolitiker des EP nicht eingebunden sind.

Fazit zum LCP BREF (II)

- Selbst im abschließenden Artikel 75-Ausschuss hat es die KOM geschafft, durch Tricks die eigentlich vorhandene Sperrminorität der Kohleländer auszuhebeln.
- Ob Klagen beim EuGH oder dem EuG gegen die Geschäftsordnungstricks und gegen die falsch abgeleiteten BAT-AELs erfolgreich sind, ist fraglich.
- Möglicherweise sind Klagen deutscher Kraftwerksbetreiber erst äußerst spät möglich, nämlich nach Umsetzung der BAT-AELs durch eine BImSchV, dann gegen eine darauf basierende behördliche Entscheidung, die einen Kraftwerksbetrieb einschränken würde.
- Daher: Kontrollmöglichkeiten von Rat und EP müssen dringend verbessert werden, ansonsten droht die KOM das eigentlich sinnvolle BREF-Instrument weiter zu desavouieren.

PM der KOM vom 17.7.2017 zum LCP BREF

Commission proposes to review all permits of large combustion plants in order to tackle pollution

Today the Commission takes action to tackle pollution from large combustion plants, such as power stations and district heating plants, which are responsible for about one-third of all air pollutants from industry. Large combustion plants – with a total thermal input of more than 50 megawatt, irrespective of the type of fuel used – are the biggest sectoral emitters in the EU. Therefore more cost-effective and technically feasible reductions of emissions are required. The adoption today of an implementing act by the Commission brings into effect "Best Available Technique" (BAT) conclusions for large combustion plants. These are techniques that are environmentally performing, economically viable and technically proven and developed through a transparent and thorough process over several years with EU Member States, industry and environmental NGOs. For all affected installations (around 3 500 in the EU) the Commission proposes that a review of their permits must happen within four years, so that by mid-2021 stricter EU-wide standards for all large combustion plants will be met. To tackle pollution from large combustion plants is in line with this Commission's Energy Union priorities to steer the on-going energy transition towards a low emission economy. Clean energy transition is a priority for the Commission and the "Clean Energy for all Europeans" package presented last November aims at providing a stable regulatory framework to deliver on the transformation of the energy system, which will be crucial for the implementation of the Paris Agreement. More information [here](#). (For more information: Daniel Rosario – Tel.: + 32 229 56185; Iris Petsa – Tel.: + 32 229 93321)

Genau das darf nicht passieren. KOM hat das LCP BREF mit seiner energie- und klimapolitischen Agenda vermengt. Dafür gibt es in der IED keine Rechtsgrundlage. Wenn die KOM Kohlenutzung zum Zwecke der CO2-Minderung runterfahren möchte, muss sie dafür Legislativvorschläge machen und um politische Mehrheiten in Rat und EP werben. Im Kleingedruckten eines Technischen Merkblatts wie dem LCP BREF darf solche Energie- und Klimapolitik nicht versteckt durchgezogen werden!

Vor- u. Nachteile des Komitologieverfahrens

Vorteile:

- Entlastung von EP und Rat: Fragen ohne Wesentlichkeitscharakter delegierbar an KOM / Exekutive (wie bei Verordnungen national von Bundestag an Regierung)
- Gründliche Diskussion in Fachkreisen und differenzierte Lösungen grds. möglich

Nachteile:

- Stellung der KOM ist im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten sehr stark (Vorsitz in den Gremien, Verhandlungsführerin)
- Mangel an Transparenz bzgl. des Verhaltens der KOM; daher besondere Gefahr des „Klüngelns“ und der politischen Steuerung durch KOM
- Falls wichtige Interessen der Mitgliedstaaten übergangen werden: Kann der Rat (oder auch das EP) das Verfahren wirklich wirksam an sich ziehen?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**Dr. Thorsten Diercks
Deutscher Braunkohlen-Industrie-Verein e. V.
Am Schillertheater 4
10625 Berlin**