

24.11.23**Beschluss**
des Bundesrates

Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen und zur Änderung der Chemikalien-Verbotsverordnung

Der Bundesrat hat in seiner 1038. Sitzung am 24. November 2023 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der sich aus der Anlage ergebenden Änderungen zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung gefasst.

Anlage

Ä n d e r u n g e n

und

E n t s c h l i e ß u n g

zur

Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Verbrennung
und die Mitverbrennung von Abfällen und zur Änderung der
Chemikalien-Verbotsverordnung

A

Ä n d e r u n g e n

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa (§ 3 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 17. BImSchV)

In Artikel 1 Nummer 4 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

,b) Dem Absatz 3 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Die Verträglichkeit von flüssigen oder gasförmigen gefährlichen Abfällen
<...weiter wie Vorlage Doppelbuchstabe bb...>“ ‘

Begründung:

Die in der Vorlage unter Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa in § 3 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 17. BImSchV vorgesehene Streichung ist nicht durch die BVT-Schlussfolgerungen für die Abfallverbrennung begründet. BVT 9c regelt das Abfallannahmeverfahren und stellt Abfallproben unter den Risikovorbehalt; Abfallproben sind nur eine mögliche Maßnahme. Auch BVT 11 sieht bei gefährlichen Abfällen nur eine Untersuchung „je nach Risiko durch den eingehenden Abfall“ vor.

Eine repräsentative Probenahme vor dem Abladen ist in vielen Fällen technisch nicht möglich. Die Anforderung von repräsentativen Proben zielt bei festen Abfällen mindestens auf eine Probenahme nach der LAGA-Mitteilung PN 98 ab und kann bei Anlieferungen nicht verhältnismäßig sein. Sonderabfallverbrennungsanlagen nehmen häufig wiederkehrend Abfälle bekannter unveränderter Zusammensetzung an und passen daher die Untersuchungsintensität einschließlich Probenahme dem Einzelfall an.

Vor diesem Hintergrund sollte der in der aktuellen 17. BImSchV bestehende Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit nicht gestrichen werden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b (§ 8 Absatz 2 Nummer 3 17. BImSchV)*

In Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b ist in § 8 Absatz 2 Nummer 3 der Punkt am Ende durch die Wörter „, sofern Selektive katalytische Reduktion (SCR) bei Anlagen, deren Feuerungswärmeleistung weniger als 50 MW beträgt, und die die selektive nicht-katalytische Reduktion anwenden (SNCR) sowie die vor dem 2. Mai 2013 genehmigt oder errichtet wurden, nicht anwendbar ist, gilt insoweit 180 mg/m³ für den Tagesmittelwert; für bestehende Abfallmitverbrennungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von 50 MW oder weniger gilt ein Emissionsgrenzwert von 180 mg/m³ für den Tagesmittelwert, soweit eine selektive katalytische Reduktion (SCR) nicht anwendbar ist.“ zu ersetzen.

Folgeänderung:

Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b (§ 10 Absatz 3 17. BImSchV)

Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b ist wie folgt zu fassen:

,b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Absatz 1 Nummer 1 ist für Anlagen, für die § 8 Absatz 2 Nummer 3 zweite Alternative anwendbar ist, nicht anwendbar.“ ‘

Begründung:

Der Durchführungsbeschluss (EU) 2019/2010 der Kommission vom 12. November 2019 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/ EU des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Abfallverbrennung sieht in der Tabelle 6, Fußnote 2 ausdrücklich Ausnahmeregelungen für bestehende Abfallverbrennungsanlagen vor, sofern eine Selektive katalytische Reduktion (SCR) nicht an-

* In dieser Ziffer wurden die vom Bundesrat beschlossenen Ziffern 2 und 3 der Ausschussempfehlungen zusammengeführt.

wendbar ist.

Werden diese Regelungen so beibehalten, könnte dies das Betriebsende vor allem für kleinere Anlagen bedeuten, die mit selektiven nichtkatalytischen Reduktion-Techniken (SNCR) ausgestattet sind. Für bestehende Abfallverbrennungsanlagen, die vor dem 02.05.2013 genehmigt oder errichtet wurden und deren Feuerungswärmeleistung < 50 MW beträgt, sollte die europarechtlich zulässige Ausnahmeregelung erhalten bleiben.

Mit optimal ausgelegtem Ammoniak Einsatz lassen sich Werte um 180 mg/m³ erreichen. Die Einhaltung eines Tagesmittelwerts von 150 mg/m³ macht einen stärkeren Einsatz von Harnstoff erforderlich, der wiederum zu erhöhtem Ammoniak schlupf und daher zu einer Überschreitung des NH₃ Emissionsgrenzwertes von 10 mg/m³ führen kann und dann im Hinblick auf das Ziel der Minderung von Stickstoffeinträgen in die Umwelt kontraproduktiv wäre.

Im Gegensatz zur Begründung zur Streichung von § 10 Absatz 3 kann dies in Einzelfällen bei einem Jahresmittelwert von NO_x 100 mg/m³ zu unverhältnismäßigen Anforderungen bei kleineren bestehenden Anlagen führen, wenn dies eine nicht verhältnismäßige Nachrüstung zur Folge hätte.

Der Einfluss auf die NO_x-Situation der Luftgüte ist bei diesen Einzelfällen vernachlässigbar.

Die Ergänzung bezüglich der Abfallmitverbrennungsanlagen dient dazu, die nach eingehender Diskussion bei Verabschiedung der BVT im Durchführungsbeschluss (EU) 2019/2010 der Kommission vom 12. November 2019 im sogenannten „Sevilla-Prozess“ ausdrücklich vorgesehene Ausnahmeregelung für bestehende Anlagen und die dort verwendeten Techniken (selektive nichtkatalytische Reduktion – SNCR) auch im nationalen Recht als Option zu verankern. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb kleinen Abfallmitverbrennungsanlagen, die diese technische Variante nutzen, diese Ausnahmemöglichkeit verwehrt werden sollte.

Begründung zur Folgeänderung:

Die Änderung in § 8 Absatz 2 Nummer 3 (zweite Alternative) wird nur wirksam wenn diese Anlagen auch von der Anforderung in § 10 Absatz 1 Nummer 1 ausgenommen werden.

3. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe c – neu – (§ 10 Absatz 4 – neu – 17. BImSchV)*

In Artikel 1 ist der Nummer 9 folgender Buchstabe c anzufügen:

,c) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Die Absätze 1 und 2 sind für Stickstoffmonoxid und Stickstoffdioxid, angegeben als Stickstoffdioxid, bei bestehenden Abfallmitverbren-

* Wegen der Annahme der Ziffer 2 der Ausschussempfehlungen wurde diese Ziffer rechtsförmlich angepasst (Absatz 4 statt Absatz 3).

nungsanlagen, die selektive nichtkatalytische Reduktion anwenden (SNCR), mit einer Feuerungswärmeleistung von 50 Megawatt oder weniger nicht anzuwenden.“ ‘

Begründung:

Mit der Änderung soll die in dem bestehenden § 10 Absatz 3 der 17. BImSchV enthaltene Regelung beibehalten und modifiziert werden. Betroffen sind unter anderem bestehende Altholzkraftwerke. Diese werden in der Regel mit selektiver nichtkatalytischer Reduktion (SNCR) betrieben. Insbesondere bei bestehenden Altholzmitverbrennungsanlagen mit SNCR-Verfahren sind Emissionswerte unter 100 mg/m³ nicht mit verhältnismäßigen Mitteln erreichbar. Zudem wird bei diesem Verfahren der NO_x-Optimierung besonders viel Ammoniak verbraucht, da hier ein Ammoniak-Überschuss eingesetzt werden muss. Darüber hinaus kann die Einhaltung des Jahresmittelwerts von 100 mg/m³ für kleinere betriebliche Mitverbrennungsanlagen, in denen betriebliche Abfälle zur Energieerzeugung verbrannt werden, unverhältnismäßig sein, sodass eine Aufhebung der Regelung in § 10 Absatz 3 nicht angezeigt ist.

4. Zu Artikel 1 Nummer 12 Buchstabe c (§ 16 Absatz 7 Satz 1 17. BImSchV)

In Artikel 1 Nummer 12 Buchstabe c sind in § 16 Absatz 7 Satz 1 nach dem Wort „Abfallverbrennungsanlage“ die Wörter „oder Abfallmitverbrennungsanlage“ einzufügen.

Begründung:

§ 16 Absatz 7 Satz 1 – neu – enthält für Abfallverbrennungsanlagen, in denen Abfälle mit nachweislich niedrigem und stabilem Quecksilbergehalt verbrannt werden, alternativ die kontinuierliche Überwachung der Quecksilberemissionen durch Langzeitprobenahmen nach § 18 Absatz 7 oder periodische Messungen. Diese Regelung soll auch für Abfallmitverbrennungsanlagen gelten, da durch die Streichung des alten § 16 Absatz 8 die Möglichkeit durch die zuständige Behörde nicht mehr besteht, auf Antrag sowohl bei Abfallverbrennungs- als auch bei -mitverbrennungsanlagen auf die kontinuierliche Messung von Quecksilber und seinen Verbindungen unter den dort genannten Voraussetzungen zu verzichten. Betroffen wären zum Beispiel Altholzfeuerungen, die dann Quecksilber grundsätzlich kontinuierlich messen müssten, obwohl die Emissionen beim Einsatz von Altholz mit niedrigem Quecksilbergehalt gering sind.

5. Zu Artikel 1 Nummer 12 Buchstabe d (§ 16 Absatz 10 – neu – 17. BImSchV)

In Artikel 1 Nummer 12 ist Buchstabe d wie folgt zu fassen:

,d) Folgende Absätze 9 und 10 werden angefügt:

„(9) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 können <...weiter wie Vorlage...>

(10) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 können die zuständigen Behörden bei Abfallmitverbrennungsanlagen außerhalb des Anwendungsbereiches des Durchführungsbeschlusses (EU) 2019/2010 der Kommission vom 12. November 2019 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Abfallverbrennung (ABl. L 312 vom 3.12.2019, S. 55), auf Antrag des Betreibers periodische Messungen für Chlorwasserstoff, Fluorwasserstoff, Schwefeltrioxid und Schwefeldioxid zulassen, wenn durch den Betreiber sichergestellt ist, dass die Emissionen dieser Schadstoffe nicht höher sind als die dafür festgelegten Emissionsgrenzwerte.“ ‘

Begründung:

Durch die Anfügung von Absatz 10 finden die bewährten Regelungen bezüglich periodischer Messungen für Chlorwasserstoff, Fluorwasserstoff, Schwefeltrioxid und Schwefeldioxid für Abfallmitverbrennungsanlagen außerhalb des Anwendungsbereiches der BVT-Schlussfolgerungen weiter Anwendung. Betroffen sind z. B. Altholzfeuerungen, die auch Biomasse im Sinne der Richtlinie 2010/75/EU (Industrieemissionsrichtlinie) einsetzen.

6. Zu Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe a (§ 17 Absatz 1 17. BImSchV)

Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

,a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 3 werden ... <weiter wie Vorlage Doppelbuchstabe bb>.

bb) Folgende Sätze werden angefügt:

„Jeder Tagesmittelwert ist ungültig, der ... <weiter wie Vorlage Doppelbuchstabe aa>“ ‘

Folgeänderungen:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 13 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Buchstabe b sind in § 17 Absatz 4 Satz 1 die Wörter „Absatz 1 Satz 4“ durch die Wörter „Absatz 1 Satz 2“ und die Wörter „Absatz 1 Satz 2“ durch die Wörter „Absatz 1 Satz 4“ zu ersetzen.

bb) In Buchstabe c sind in § 17 Absatz 5 Satz 1 Halbsatz 1 und 2 jeweils die Wörter „Absatz 1 Satz 4“ durch die Wörter „Absatz 1 Satz 2“ zu ersetzen.

b) Nummer 22 ist wie folgt zu ändern:

aa) Buchstabe d ist zu streichen.

bb) Buchstabe e wird Buchstabe d.

Begründung:

Mit den neu vorgesehenen Sätzen, die in § 17 Absatz 1 nach dem bestehenden Satz 1 eingefügt werden sollen, werden Regelungen zur Ungültigkeit von Tagesmittelwerten ergänzt. Die Bildung von Tagesmittelwerten ist allerdings erst im bestehenden Satz 3 geregelt. Deshalb sollten die vorgesehenen Regelungen zu Ungültigkeit von Tagesmittelwerten erst nach Satz 3 angefügt werden.

Die Folgeänderungen betreffen Korrekturen, die durch das Verschieben der Sätze in § 17 Absatz 1 erforderlich sind.

7. Zu Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe c (§ 18 Absatz 3 Satz 6 17. BImSchV)

In Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe c sind in § 18 Absatz 3 Satz 6 nach den Wörtern „periodische Messung“ die Wörter „von Stoffen“ einzufügen.

Begründung:

Die Ergänzung dient der Klarstellung, da Anlage 1, auf die in Satz 6 (neu) verwiesen wird, keine Messungen, sondern Emissionsgrenzwerte für bestimmte Stoffe regelt.

8. Zu Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe c (§ 18 Absatz 3 Satz 7 und Satz 8 Nummer 2 17. BImSchV)

In Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe c sind in § 18 Absatz 3 Satz 7 und Satz 8 Nummer 2 die Wörter „gezielt bromhaltige Verbindungen in der Feuerung zur Quecksilberabscheidung einsetzen“ jeweils durch die Wörter „kontinuierlich bromhaltige Verbindungen in den Feuerraum einbringen“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Änderung führt zu einer sachgerechten Vereinfachung unter Beachtung der Vorgaben der BVT-Schlussfolgerungen für die Abfallverbrennung.

Die BVT-Schlussfolgerungen 4 und 31d für die Abfallverbrennung, stellen jeweils auf eine kontinuierliche Bromzugabe in den Feuerraum als (eine von zwei) Voraussetzungen ab.

Soweit zur Verminderung von sehr seltenen Quecksilber-Emissionsspitzen vereinzelt bromhaltige Verbindungen zugegeben werden, sind einmalige oder periodische Messungen im halbjährlichen Turnus nicht zweckdienlich.

Die bisherige Formulierung führt zu zusätzlichen Emissionsmessungen, die keinen oder keinen relevanten Beitrag zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen führen.

9. Zu Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe c (§ 18 Absatz 3 Satz 9 17. BImSchV)

In Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe c ist § 18 Absatz 3 Satz 9 zu streichen.

Begründung:

Es ist kein Emissionsgrenzwert festgelegt. Sollte später ein Emissionsgrenzwert festgelegt werden, kann die Regelung erneut aufgenommen werden.

10. Zu Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe d (§ 18 Absatz 5 Satz 3 17. BImSchV)

In Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe d ist in § 18 Absatz 5 Satz 3 die Angabe „0,005 ng/m³“ durch die Angabe „0,0005 ng WHO-TEF_i/m³“ zu ersetzen.

Begründung:

In der aktuellen Formulierung bleibt unklar, ob die geforderte Bestimmungsgrenze für die Summen der Stoffe oder für die Einzelsubstanzen mit jeweils sehr unterschiedlichen Toxizitäten gilt. Erfahrungen im Vollzug zeigen, dass durch die bisherige analoge Formulierung in § 18 Absatz 5 Satz 3 Einzelstoffe

mit hohem Toxizitätsäquivalenzfaktor (TEF) nicht immer ausreichend erfasst werden.

Die in der vorliegenden Verordnung gewählte Formulierung zu den Bestimmungsgrenzen der PCDD/F und dl-PCB steht im Widerspruch zu den Normen EN 1948-3 und EN 1948-4 für Emissionsmessungen dieser Stoffe. Nach BVT 4 BATC WI sind PCDD/F nach EN 1948-2 und EN 1948-3, sowie dioxinähnliche PCB nach EN 1948-1, EN 1948-2 und EN 1948-4 zu messen.

11. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe e (Anlage 1 Buchstabe e 17. BImSchV)

In Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe e sind in Anlage 1 Buchstabe e die Wörter „und Furane“ durch die Wörter „ , Furane und polychlorierte Biphenyle“ zu ersetzen.

Begründung:

Mit der beantragten Änderung erfolgt eine Eins-zu-eins-Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen für die Abfallverbrennung BVT 30. Bei der Langzeitprobenahme gelten nach BVT 30 für neue und bestehende Anlagen für PCDD/F+dl PCB 0,08 und 0,1 ng WHO-TEQ/m³. Die bisher verwendeten Emissionsgrenzwerte sind nicht zutreffend aus der BVT 30 übernommen.

B

E n t s c h l i e ß u n g

1. a) Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Inhalte der Verordnung inklusive der vorgesehenen Grenzwerte.
- b) Der Bundesrat befürchtet, dass die Wörter „Heizwert des Abfalls“ in § 2 Absatz 25 in diesem Zusammenhang zu ungenau sind und bittet die Bundesregierung gemeinsam mit der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) durch Hinweise eine entsprechende bundeseinheitliche Vollzugspraxis zu gewährleisten.
- c) Der Bundesrat stellt fest, dass die BVT-Schlussfolgerungen für die Abfallverbrennung im Wirbelschichtofen sowie die Abfallverbrennung bei Verwendung einer SNCR mit Harnstoff periodische Messungen zur Ermittlung der Distickstoffmonoxid (Lachgas)-Emissionen im Abgas vorsehen. Einzelmessungen zur Erfassung und Bewertung der Emissionen von Distick-

stoffmonoxid erscheinen aufgrund der starken Schwankungen jedoch ungeeignet, eine kontinuierliche Erfassung ist angemessen (vgl. UBA Texte 102/2018, Dezember 2018). Dabei ist zu berücksichtigen, dass kontinuierliche Messgeräte zur Erfassung der NO_x-Emissionen grundsätzlich auch für die Erfassung der Distickstoffmonoxid-Emissionen geeignet sind. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zukünftig für relevante Quellen eine kontinuierliche Messverpflichtung für Distickstoffmonoxid-Emissionen vorzusehen und die weitere Etablierung der messtechnischen Voraussetzung zu unterstützen.

- d) Der Bundesrat weist darauf hin, dass im Rahmen der Ausnahmen nach § 24 der 17. BImSchV nach Artikel 24 Absatz 1c der Industrieemissions-Richtlinie die Öffentlichkeit frühzeitig einzubinden ist, wenn für eine Anlage nach Maßgabe des Artikel 15 Absatz 4 der Industrieemissions-Richtlinie weniger strenge Emissionsbegrenzungen festgesetzt werden. Bislang wurde in diesen Fällen daher die Regelung des § 17 Absatz 1b BImSchG analog angewendet. Da nach einer Novellierung der 17. BImSchV die Planwidrigkeit der Regelungslücke hinterfragt werden könnte, sollte in § 24 der 17. BImSchV nach Absatz 3 eine dem § 17 Absatz 1b BImSchG entsprechende Regelung aufgenommen werden.
2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, gemeinsam mit den Ländern auf eine bundeseinheitliche Anwendung der Ausnahmemöglichkeit von § 24 der 17. BImSchV hinzuwirken. Ein einheitlicher Vollzug seitens der Genehmigungsbehörden führt für Unternehmen zu Rechtssicherheit und Gewissheit in Bezug auf die Anwendung des § 24 und letztlich den Betrieb der Anlagen. Zudem erscheint eine großzügige Auslegung des Paragraphen notwendig, um Feuerungswärmeanlagen im Fall unzumutbarer Härten weiterbetreiben zu können, sofern die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte im Jahresmittel anderweitig nur durch unverhältnismäßige Erfüllungskosten zu erreichen wäre.
3. Die Bundesregierung wird gebeten in Abstimmung mit den Ländern in allen entsprechenden Vollzugshinweisen klarzustellen, dass es sich bei der Messverpflichtung in § 20a Absatz 1 der 17. BImSchV zu Emissionen in die Luft aus der Verbrennungsanlage während Betriebszuständen außerhalb des Normalbetriebs (OTNOC) um einen Betrieb der Anlage ohne Abfall handelt.

4. a) Der Herstellungsprozess von Zementklinker verursacht deutschland- und weltweit hohe CO₂-Emissionen. Neben der Freisetzung von Brennstoff-CO₂ aus dem energetisch aufwändigem Brennprozess für Zementklinker wird zusätzlich das im Kalkstein gebundene CO₂ im Prozess freigesetzt. Daher beinhaltet das Abgas aus dem Brennprozess für Zementklinker einen deutlich höheren CO₂-Anteil als das Abgas von beispielsweise reinen Abfallverbrennungsanlagen.

Derzeit sind in der Zementindustrie unterschiedliche Technologien und Projekte zur Umstellung auf eine CO₂-neutrale Zementproduktion zu beobachten. Hierzu gehört u. a. die „Oxyfuel“-Technologie. Anstatt normaler Verbrennungsluft wird dem „Oxyfuel“-Brennprozess reiner Sauerstoff zugeführt, um anschließend ein CO₂-reiches Abgas für die Abscheidung oder weitere Verwendung/Verwertung zu erzeugen. Damit lässt sich die Bewertung von Emissionsgrenzwerten über Bezugssauerstoffgehalt, wie bis dato in der 17. BImSchV üblich, nicht mehr vornehmen. Um diesen neuen Technologieentwicklungen Rechnung zu tragen, sollte die Gesetzgebung zeitnah so angepasst werden, dass eine Beurteilung auch unter veränderten Rahmenbedingungen ermöglicht wird.

- b) Der Bundesrat bittet zudem die Bundesregierung, sich flankierend für eine beschleunigte Aufnahme der Überarbeitung des BVT-Merkblatts „Zement-, Kalk- und Magnesiumoxidindustrie“ (CLM) in das Arbeitsprogramm des EIPPC-Büros einzusetzen. Auf diesem Wege soll dem technischen Fortschritt insbesondere in der Abgasbehandlung von Anlagen zur Zementherstellung Rechnung getragen werden.