

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die schnellere und weitergehende Verminderung der Emissionen aus Altanlagen

Der Deutsche Bundestag hat mit Beschluß vom 9. Februar 1984 — Drucksache 10/870, Nr. 5.1 — die Bundesregierung aufgefordert,

„bis Anfang 1984 zu prüfen und darüber zu berichten, ob und gegebenenfalls wie Emissionen, insbesondere Schwefeldioxid und Stickoxide aus sogenannten Altanlagen, noch schneller und weitgehend vermindert werden können, als dies nach den bereits bestehenden Vorgaben zu erwarten ist. Dabei sind insbesondere auch folgende Möglichkeiten zu prüfen:

- Abgabenlösungen,
- Schaffung von Anreizen zur Optimierung des Mitteleinsatzes, z. B. durch vermehrt eröffnete Ausgleichs- und Kompensationsmöglichkeiten zwischen Emittenten des gleichen Raums evtl. unter Einschluß auch solcher Anlagen, die nicht der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht unterliegen.

In die Prüfung ist auch einzubeziehen, ob und gegebenenfalls wie das Bundes-Immissionsschutzgesetz zu ändern ist, um seinen Vollzug insbesondere gegenüber Altanlagen zu verbessern.“

Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag am 25. April 1984 mit dem Dritten Immissionsschutzbericht (Drucksache 10/1354) über die Zielsetzung und die voraussichtlichen Auswirkungen der Verordnung über Großfeuerungsanlagen sowie über den Stand der Beratung der Novelle zur TA Luft (Teil 3), der Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und über die Schaffung von Anreizen zur Optimierung des Mitteleinsatzes (ökonomische Instrumente), insbesondere auch unter dem Aspekt der Altanlagenansanierung, unterrichtet.

Die Bundesregierung hat seit der Übernahme der Regierungsverantwortung den Fragen der Luftreinhaltung innerhalb der Umweltschutzpolitik höchste Priorität eingeräumt. Dabei war sie sich bewußt, daß das Hauptemissionspotential der luftverunreinigenden Stoffe bei den Altanlagen liegt. Soll die Emissionssituation nachhaltig verbessert werden, müssen die Maßnahmen vor allem bei den bestehenden Anlagen ansetzen. Nur so können die Schadstoffbelastungen Schritt für Schritt abgebaut werden.

I. Großfeuerungsanlagen-Verordnung

Ein sehr großer Anteil der ubiquitär auftretenden Schadstoffe Schwefeldioxid und Stickstoffoxide geht von den Kraftwerken und den Großfeuerungsanlagen der Industrie aus. Im Jahre 1982 stammten von den insgesamt in der Bundesrepublik Deutschland emittierten luftverunreinigenden Stoffen

- | | |
|----------------------------|-----------|
| — beim Schwefeldioxid | ca. 70 %, |
| — bei den Stickstoffoxiden | ca. 33 % |

aus Großfeuerungsanlagen.

Die Bundesregierung hat deshalb mit dem Erlaß der Großfeuerungsanlagen-Verordnung im Jahre 1983 zu Recht bei diesen Anlagen angesetzt.

Durch die Verordnung werden alle wichtigen Emissionskomponenten, wie Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Staub, Kohlenmonoxid und Halogenverbindungen, begrenzt, weil jeder dieser Stoffe, direkt oder indirekt, ein spezifisches Schädigungspotential besitzt.

Die Verordnung erfaßt alle festen, flüssigen und gasförmigen Brennstoffe, weil die Abgase eines jeden Brennstoffs Schadstoffe enthalten und die Ausklammerung eines Brennstoffes Wettbewerbsverzerrungen mit sich bringen würde.

Beim Schwefeldioxid wird der Emissionsgrenzwert mit einem Mindest-Wirkungsgrad der Entschwefelungseinrichtung gekoppelt. Damit werden schwefelreiche Brennstoffe in Feuerungsanlagen mit einer Abgasentschwefelung gelenkt. Für die kleineren Anlagen, für die eine aufwendige Entschwefelungsanlage unverhältnismäßig ist, stehen daher mehr schwefelarme Brennstoffe zur Verfügung.

Die Verordnung gilt auch für Altanlagen. Für diese ist bei unbegrenzter Restnutzung je nach Anlagengröße die Nachrüstung mit einer Abgasentschwefelungsanlage bzw. der Einsatz schwefelarmen Brennstoffes erforderlich. Die Nachrüstungsmaßnahmen müssen sofort in die Wege geleitet und spätestens zum 1. Juli 1988 wirksam werden. Ab 1993 müssen alle Altanlagen die Anforderungen von Neuanlagen erfüllen.

Entgegen mancher Skepsis erfüllt die Großfeuerungsanlagen-Verordnung die in sie gesetzten Erwartungen. Nach einer Mitteilung der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke vom 9. Juli 1984 stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Knapp 75 % der Kraftwerkskapazität der Steinkohle- und Braunkohle-Kraftwerke der öffentlichen Stromversorgung mit insgesamt 37 000 MW werden mit Anlagen zur Rauchgasentschwefelung nachgerüstet.
- Der Rest, etwa 12 000 MW, wird stillgelegt.
- Bis 1988 erwartet die Elektrizitätswirtschaft allein aus ihren Anlagen eine Schwefeldioxidverminderung von 1 Mio. Jahrestonnen; bis 1993 wird die Verminderung 1,2 Mio. Tonnen jährlich betragen.

Diese Prognose wird gestützt durch inzwischen durchgeführte Erhebungen in den Bundesländern, die in den letzten Monaten bis einschließlich November veröffentlicht wurden.

So haben z. B. die vier norddeutschen Küstenländer Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein errechnet, daß sich die Schwefeldioxid-Emissionen aus Großfeuerungsanlagen in ihren Ländern von bisher rund 356 000 Jahrestonnen um ca. 64 % bis 1988 und um ca. 84 % bis 1993 vermindern werden.

Für das Land Nordrhein-Westfalen wird aufgrund des dort vorliegenden Datenmaterials mit einer Verringerung der Schwefeldioxid-Emissionen aus Großfeuerungsanlagen der öffentlichen Energieversorgung von derzeit etwa 875 000 Jahrestonnen bis 1988 um etwa 67 % und bis 1993 um etwa 80 % gerechnet.

Die Schwefeldioxid-Emissionen aus bayerischen Kraft- und Heizwerken werden von 105 000 Jahrestonnen 1983 (1976: 430 000 Tonnen pro Jahr!) auf unter 50 000 Jahrestonnen ab 1989 vermindert werden.

Die Ermittlungsergebnisse der Länder stehen in Übereinstimmung mit der im Dritten Immissionschutzbericht der Bundesregierung geäußerten Erwartung, daß bis 1988 der Jahresausstoß an Schwefeldioxid um etwa 1 Mio. Tonnen und bis zum vollen Wirksamwerden der Verordnung im Jahre 1993 um 1,6 Mio. Tonnen reduziert wird. Dies bedeutet eine Halbierung gegenüber dem Stand von 1980 mit 3,2 Mio. Jahrestonnen.

Mit der Großfeuerungsanlagen-Verordnung wird ferner eine erhebliche Verminderung der Stickstoffoxidemissionen erreicht. Die in der Verordnung enthaltenen Emissionsgrenzwerte sind Mindestwerte. Da der Stand der Verminderungstechnik bei Erlass der Verordnung noch sehr im Fluß war, wurde in die Verordnung eine Dynamisierungsklausel aufgenommen. Diese verpflichtet den Betreiber, den jeweils neuesten Stand der Feuerungs- und Abgasreinigungstechnik auszuschöpfen. Zur Konkretisierung dieser Vorschrift wurde auf der Sonderkonferenz der Umweltminister des Bundes und der Länder am 5. April 1984 in Bonn beschlossen, in der behördlichen Praxis Emissionswerte in folgender Höhe anzuwenden:

200 mg/m³ bei kohlebefeuchten Anlagen,

150 mg/m³ bei ölbefeuchten Anlagen,

100 mg/m³ bei gasbefeuchten Anlagen.

Diese Werte sollen ab sofort grundsätzlich für neue Anlagen mit einer Feuerungswärmeleistung ab 300 Megawatt angewendet werden. Für bestehende Anlagen mit dieser Feuerungswärmeleistung, die auf Dauer betrieben werden, sollen diese Werte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingehalten werden. Für neue und bestehende Anlagen mit kleinerer Feuerungswärmeleistung wird die Emission an Stickstoffoxiden durch feuerungstechnische Maßnahmen deutlich reduziert.

Auch für die zu erwartende Stickstoffoxid-Verminderung liegen inzwischen Erhebungen aus Bundesländern vor.

So wird in den bereits genannten vier norddeutschen Küstenländern die Stickstoffoxidemission von derzeit rund 141 000 Jahrestonnen um etwa 37 % bis 1988 und um rund 67 % spätestens bis 1993 zurückgehen.

In Nordrhein-Westfalen gehen die Stickstoffoxidemissionen aus Großfeuerungsanlagen der öffentlichen Stromversorgung voraussichtlich von etwa 490 000 Jahrestonnen in 1983 bis 1988 um etwa 33 % und bis 1990 um fast 75 % zurück.

Nach Erhebungen Baden-Württembergs wird die Absenkung der Stickstoffoxidemissionen aus kohlebefeuchten Kraftwerkskesseln in den Jahren ab 1988/90 ca. 70 bis 80 % betragen, bezogen auf die jeweiligen Jahresemissionen ohne Einsatz von Minderungsmaßnahmen.

Nach Abschätzungen des Umweltbundesamtes werden für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland die Emissionen von ca. 1 Mio. Jahrestonnen Stick-

stoffoxide aus Großfeuerungen um ca. 70 % bis spätestens 1993 reduziert werden können.

Die Bundesregierung sieht dieses positive Ergebnis als einen beachtlichen Erfolg ihrer Bemühungen um eine Verbesserung der Emissionssituation bei Schwefeldioxid und Stickstoffoxiden an. Sie hebt besonders hervor, daß die Länder bei der Durchsetzung der Verordnung einen maßgeblichen Einfluß ausüben, den einige bereits zu einer Verkürzung der Umrüstungsfristen genutzt haben. Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, daß durch vertretbare zusätzliche Anforderungen weder diese Fristen zusätzlich verkürzt noch weitere Emissionsverbesserungen bei Großfeuerungsanlagen erzielt werden können.

II. Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Zur Durchsetzung verschärfter Immissionsschutzanforderungen gegenüber Altanlagen ist eine Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erforderlich. Der Bundesminister des Innern hat im Februar 1984 den Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) vorgelegt. Der Bundesrat hat mit gleicher Zielsetzung am 18. Mai 1984 zwei Gesetzentwürfe zur Änderung des BImSchG beschlossen, die Änderungsvorschläge zur Anlagenanierung und Abwärmeverwertung enthalten. Die Bundesregierung hat unter Darlegung ihrer Auffassung die Gesetzentwürfe des Bundesrates gemäß Artikel 76 Abs. 3 GG dem Deutschen Bundestag am 14. August 1984 [Drucksache 10/1861 und 10/1862 (neu)] zugeleitet. Im Interesse der Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens hat die Bundesregierung die Weiterverfolgung ihrer eigenen Initiative zurückgestellt, in ihren Stellungnahmen zu den Entwürfen des Bundesrates jedoch eigene, z. T. weitergehende Änderungsvorschläge in die Beratungen des Bundestages eingebracht.

Für die Altanlagenanierung haben die folgenden Änderungsvorschläge besondere Bedeutung:

Bei Anlagen, die vor Jahren genehmigt worden sind und die dem Stand der Technik nicht mehr entsprechen, dürfen nachträgliche Anordnungen nach geltendem Recht nicht getroffen werden, wenn die Maßnahmen für den Anlagenbetreiber und für Anlagen der von ihm betriebenen Art wirtschaftlich nicht vertretbar sind. Deshalb soll die Eingriffsschwelle für die Vollzugsbehörden gegenüber Altanlagen auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß zurückgeführt werden. Künftig soll die Behörde eine nachträgliche Anordnung nicht treffen, wenn sie unverhältnismäßig ist, insbesondere wenn der mit der Erfüllung der Anordnung verbundene Aufwand außer Verhältnis zu dem mit der Anordnung angestrebten Erfolg steht.

Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll die Genehmigung künftig mit einem zeitlich befristeten Auflagenvorbehalt versehen werden können, soweit sich bei der Genehmigung von Anlagen relevante Verbesserungen einer Emissionsminderungs-

technik abzeichnen. Ferner sollen künftig Betriebsuntersuchungen auch bei Nichtbefolgung von abschließend bestimmten Pflichten aus Rechtsverordnungen nach § 7 BImSchG ermöglicht werden.

III. Novelle der TA Luft

Ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg zu verstärkter Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftschadstoffe ist die Novellierung der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft. Im Jahre 1983 wurde der Immissionsteil der TA Luft, der sich mit der Ermittlung und Beurteilung von Schadstoffkonzentrationen in der Außenluft befaßt, grundlegend überarbeitet.

Nunmehr wird der Emissionsteil der TA Luft, der die Emissionsbegrenzungen für alle genehmigungsbedürftigen Anlagen (außer den Großfeuerungsanlagen) regelt, an den heutigen Stand der Technik angepaßt. Die Novellierung erfaßt praktisch die gesamte Industrie, z. B. Stahlwerke, Bleihütten, Hochöfen, Kokereien, Zementwerke, Chemieanlagen, Mineralölraffinerien sowie die nicht von der Großfeuerungsanlagen-Verordnung erfaßten Feuerungsanlagen der Industrie.

Diese Novelle zur TA Luft ist für lange Zeit das wichtigste Regelwerk auf dem Gebiet der anlagenbezogenen Luftreinhaltung und setzt für viele Jahre Maßstäbe, die auch in den internationalen Bereich hineinwirken. Sie erstrebt vor allem folgende wesentliche Verbesserungen:

1. Bei besonders kritischen staubförmigen Emissionen wie Blei, Cadmium, Nickel, Quecksilber, Zyaniden, Fluoriden werden die Grenzwerte nach dem Grad der Schädlichkeit gestaffelt festgelegt.
2. Die Liste der rund 120 organischen Verbindungen wird auf den neuesten Stand gebracht; die Grenzwerte für Emissionen werden herabgesetzt. Die Emissionen von Stoffen, die sowohl schwer abbaubar und leicht anreicherbar als auch von hoher Toxizität oder sonst besonders umweltschädlich sind (z. B. Dioxine und Dibenzofurane, polychlorierte Biphenyle) müssen soweit wie möglich begrenzt werden.
3. Für kleinere Feuerungsanlagen werden die Emissionswerte für Schwefeldioxid und Stickstoffoxide in enger Anlehnung an die Großfeuerungsanlagen-Verordnung und den Beschluß der Umweltministerkonferenz zur Stickstoffoxidbegrenzung festgelegt.
4. Die Verfahren zur Messung und Beurteilung von Emissionen werden entsprechend dem Vorbild der Großfeuerungsanlagen-Verordnung fortgeschrieben, um die Überwachung der Anlagen zu verbessern.

Der Bundesminister des Innern hat am 23. Juli 1984 den beteiligten Kreisen und den Ländern den Referentenentwurf zur Stellungnahme zugeleitet. Die mündliche Anhörung ist Mitte November abgeschlossen worden. Diese hat erwartungsgemäß er-

geben, daß einerseits nur eine zügige Sanierung der Altanlagen eine baldige, nachhaltige Verbesserung der Schadstoffbelastung der Luft bringen wird und daß andererseits gerade bei der Umrüstung von Altanlagen besondere technische Schwierigkeiten und kostenintensive Auswirkungen zu erwarten sind. Das bisherige einfache Konzept der TA Luft, wonach die zuständige Behörde bei zweifacher Emissionswertüberschreitung eine nachträgliche Anordnung erlassen soll mit dem Ziel, den Emissionswert von Neuanlagen anzustreben, wird den vielfältigen Einflußparametern, die bei einer nachträglichen Anordnung zu beachten sind, nicht gerecht. Hier ist eine Präzisierung erforderlich, die unter Vorgabe von Fristen bei gleichzeitiger Berücksichtigung und näherer Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf eine differenzierte Lösung hinzielt. Dabei kommt auch einer Kompensationslösung eine erhöhte Bedeutung zu (Näheres hierzu unter IV.).

Auf der Grundlage der von den beteiligten Kreisen abgegebenen Stellungnahmen und der Anregungen der Länder wird der Entwurf z. Z. mit den Bundesressorts abgestimmt mit dem Ziel, möglichst bald die Entscheidung des Kabinetts herbeizuführen.

IV. Anreize zur Optimierung des Mitteleinsatzes (Ökonomische Instrumente)

Die Bundesregierung hat eine interministerielle Arbeitsgruppe mit der Prüfung beauftragt, ob und inwieweit ökonomische Instrumente — Emissionszertifikate, flexible Kompensationslösungen, Umweltabgaben — geeignete und wirtschaftliche Instrumente zur Ergänzung der bisherigen Luftreinhaltepolitik darstellen.

In einem Zwischenbericht an das Bundeskabinett zu den Emissionszertifikaten und flexiblen Kompensationslösungen — Umweltabgaben wurden von der Arbeitsgruppe noch nicht behandelt — werden folgende Schlußfolgerungen gezogen:

Die Emissionszertifikatsmodelle enthalten interessante Elemente zur Förderung des Eigeninteresses der Emittenten für weitere Emissionsbegrenzungen und der Durchführung der Emissionsbegrenzung bei volkswirtschaftlich günstigen Kosten. Die bisher vorgelegten Vorschläge enthalten jedoch erhebliche Mängel und sind so nicht praktikabel.

Für die laufende Novellierung des Emissionsteils der TA Luft wird eine Kompensationsregelung vorgeschlagen, die sich auf den gesamten sachlichen Geltungsbereich und damit auf den gesamten Altanlagenbestand dieser Vorschrift erstrecken soll. Danach sollen im Rahmen scharfer nachträglicher Anordnungen die Unternehmen den Spielraum be-

kommen, ihre Luftreinhalteauflagen auch dadurch erfüllen zu können, daß einige mit günstigen Kostenstrukturen wesentlich mehr Luftreinhaltemaßnahmen durchführen, während andere mit hohen Umweltschutzkosten ihre Anstrengungen entsprechend reduzieren. In der Summe muß dies zu mehr Luftreinhaltung und zu einer Verbesserung der Luftqualität in dem Gebiet, in dem die Anlagen liegen, führen.

Auf der Grundlage dieser Empfehlung enthält der Referentenentwurf der TA Luft-Novelle vom 20. Juli 1984 folgende Formulierung:

Die Behörde kann von nachträglichen Anordnungen zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen absehen oder geringere Anforderungen stellen als nach Nummer 2.2.4.3 vorgeschrieben, wenn zum Ausgleich an einer Anlage oder mehreren Anlagen desselben Betreibers oder eines Dritten Maßnahmen durchgeführt werden. Diese Maßnahmen dürfen nur berücksichtigt werden, wenn sie zu einer wesentlich weitergehenden Verminderung der Emissionen führen als die durch Erlaß nachträglicher Anordnungen erreichbare Verminderung. Der Ausgleich ist nur zwischen gleichen Stoffen und nur zwischen Anlagen zulässig, die mindestens eine Beurteilungsfläche gemeinsam haben.

Gegen diesen Vorschlag sind im Rahmen der Anhörung der beteiligten Kreise von der Wirtschaft Bedenken dahin gehend geäußert worden, daß die Voraussetzungen für Kompensationsmöglichkeiten zu eng formuliert seien. Von einigen Ländern wurde gefordert, die Voraussetzungen noch näher zu konkretisieren. Die Bundesregierung wird im weiteren Verfahren zum Erlaß der TA Luft prüfen, ob und inwieweit zusätzliche Verbesserungen möglich sind.

Als weitere Möglichkeit zur Senkung von Emissionen sowohl von Alt- als auch von Neuanlagen wird die Erhebung von Emissionsabgaben geprüft. Eine Emissionsabgabe als ökonomisches Steuerungsinstrument muß auch im Zusammenhang mit der derzeitigen Prüfung anderer ökonomischer Instrumente, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Abgabenproblematik und dem Bund-Länder-Verhältnis in finanzverfassungsrechtlichen Fragen bewertet werden.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die abgeschlossenen und eingeleiteten rechtlichen und administrativen Maßnahmen, die im Einzelfall durch staatliche, finanzielle Förderung (Altanlagen-sanierungsprogramme, ERP-Kredite, Sonderabschreibung nach § 7 d Einkommensteuergesetz) ergänzt werden können, zu einer raschen Sanierung von Altanlagen und damit zu einer deutlichen Verringerung der Emission von Luftschadstoffen führen werden.