

Berlin, 14. März 2023

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdew.de

Stellungnahme

zum Vorschlag der EU- Kommission für eine Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Neufassung)

COM (2022) 542 final, 26. Oktober 2022

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Kernforderungen des BDEW	4
3	Änderungsvorschläge und Forderungen des BDEW im Einzelnen	5
3.1	Zu Artikel 1: EU-Luftqualitätsnormen für das Jahr 2030	5
3.2	Zu Artikel 12: Dauerhafte Einhaltung einmal erreichter Konzentrationsziele	6
3.3	Zu Artikel 13: Verpflichtungen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition gegenüber PM _{2,5} und NO ₂	7
3.4	Zu Artikel 16: Emissionsbeiträge aus natürlichen Quellen	7
3.5	Zu Artikel 18: Fristenregelung für Aufschübe bei der Einhaltung der Luftqualitätsnormen	7
3.6	Zu Artikel 28 und 29: Klagerechte und Sanktionen	8
3.7	Zu Anlage 1 Abschnitt 1: Luftqualitätsnormen für das Jahr 2030	8
3.8	Zu Anlage 1 Abschnitt 5: Verpflichtung zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition	10

1 Einleitung

Die Europäische Kommission hat am 26. Oktober 2022 den Vorschlag für eine **Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa** vorgelegt. Der Vorschlag zielt darauf ab, die bestehenden Luftqualitätsrichtlinien (Richtlinien 2004/107/EG und 2008/50/EG) in einer Neufassung zusammenzuführen. Die EU-Luftqualitätsnormen sollen hierbei stärker an die aktuellen **Empfehlungen der WHO zur Luftqualität** angeglichen und der europäische Rechtsrahmen im Hinblick auf die Überwachung und schrittweise Verbesserung der Luftqualität sowie in Bezug auf Klagerechte und Sanktionen bei Verstößen gegen die Luftqualitätsnormen weiterentwickelt werden.

Mit der Richtlinie sollen zudem konkrete neue **EU-Luftqualitätsnormen bis 2030** festgelegt werden. Diese Normen umfassen u. a. Grenzwerte, Zielwerte, Verpflichtungen zur Verringerung der Exposition sowie Informations- und Alarmschwellen. Dabei werden Grenzwerte für alle Luftschadstoffe vorgeschlagen, für die derzeit Zielwerte gelten, mit Ausnahme von Ozon.

Außerdem soll ein **Null-Schadstoff-Ziel für die Luftqualität bis 2050** eingeführt werden, um zu erreichen, dass die Luftqualität in der Union schrittweise auf ein Niveau gehoben wird, das als nicht mehr schädlich für die menschliche Gesundheit und die natürlichen Ökosysteme gilt, wodurch ein Beitrag zur Verwirklichung einer schadstofffreien Umwelt bis spätestens 2050 geleistet werden soll.

Die vom **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – BDEW e.V.** vertretene deutsche Energiewirtschaft setzt sich seit vielen Jahren erfolgreich für eine Verbesserung der Luftqualität ein. Die Luftschadstoffemissionen aus Kraftwerken, Heizkraftwerken und Fernheizwerken der allgemeinen Strom- und Wärmeversorgung konnten seit 1990 durch feuerungsseitige Maßnahmen und neue Abgasreinigungstechniken, Effizienzsteigerungen sowie Umstellung von Kohle- und Ölfeuerungen auf Erdgas und Erneuerbare Energien drastisch verringert werden. In Deutschland ist insgesamt die Luftqualität in den letzten Jahren erheblich verbessert worden. Zur positiven Entwicklung haben sowohl quellspezifische als auch energie- und klimapolitische Maßnahmen sowie kommunale Luftreinhaltepläne beigetragen.

Die Vorschläge der EU-Kommission richten sich vorrangig an die Mitgliedstaaten. Die **Energiewirtschaft ist aber indirekt über die neuen Luftqualitätsnormen betroffen**, deren Einhaltung Luftreinhaltepläne und quellspezifische Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten oder zuständigen Behörden erfordert. Die Anforderungen wirken sich regelmäßig auf Genehmigungsfähigkeit und Emissionsanforderungen für neue Anlagen aus und können

umfangreiche Nachrüstungen an bestehenden Anlagen, die über den Stand der Technik hinausgehen, erfordern.

Der BDEW nimmt zum Richtlinienentwurf im Folgenden Stellung und schlägt eine Reihe von Änderungsvorschlägen vor, die die Umsetzung der neuen Anforderungen erleichtern sowie mögliche negative Auswirkungen auf **Dauer und Umfang von Planungs- und Genehmigungsverfahren** für die Verwirklichung der Energiewende und dem Erreichen der Klimaschutzziele auf ein verhältnismäßiges Maß begrenzen sollen.

2 Kernforderungen des BDEW

- › **Artikel 1:** Das **Inkrafttreten der neuen Luftqualitätsnormen** nach Art. 1 Abs. 2 i. V. m. Anlage 1 Teil I sollte um fünf Jahre auf den **1. Januar 2035** verschoben werden.
- › **Artikel 12:** Für die Gewährleistung der dauerhaften Einhaltung einmal erreichter Konzentrationsziele der durchschnittlichen Exposition gegenüber den Schadstoffen PM_{2,5} und NO₂ sollten der **grenzüberschreitende Charakter der Emissionen und die meteorologischen Gegebenheiten** sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der erforderlichen Maßnahmen im Rahmen der Luftreinhalteplanung berücksichtigt werden dürfen.
- › **Artikel 13:** Der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** ist in Art. 13 Abs. 3 im Hinblick auf die Festlegung der erforderlichen Maßnahmen, um die Verpflichtungen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition gegenüber PM_{2,5} und NO₂ zu erfüllen, wiederherzustellen.
- › **Artikel 16:** **Indirekt auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführende Staubemissionen** durch Windereignisse sollten bei der Bewertung der Luftqualität den Emissionen aus natürlichen Quellen gleichgesetzt werden, insbesondere wenn eine Renaturierung oder Rekultivierung, die im Umweltschutz- und Klimaschutzinteresse liegt, angestrebt wird.
- › **Artikel 18:** Die **Verlängerung der Frist** für die Erfüllung der Vorschriften nach Anhang I Abschnitt I in einem bestimmten Gebiet sollte nicht nur einmalig, sondern – wie nach geltender Rechtslage – grundsätzlich mehrmalig zugelassen werden dürfen, sofern die in Art. 18 genannten Voraussetzungen weiter erfüllt sind.
- › **Artikel 28 und 29:** Die Bestimmungen zu Klagerechten, Beweislastumkehr, Schadensersatz und Sanktionshöhen sollten so weit wie möglich auf die bestehende Rechtslage zurückgeführt werden und in der Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. **Art. 28 Abs. 4 und 5 sowie Art. 29 Abs. 2 sind aus Gründen der Subsidiarität zu streichen.**
- › **Anlage 1 Abschnitt 1:** Falls das Zieldatum 1. Januar 2030 für die Einhaltung der Luftqualitätsnormen nach Tabelle 1 beibehalten werden soll, müssen die Grenzwerte zum

Schutz der menschlichen Gesundheit im Fall von **PM_{2,5} von 10 auf 15 µg/m³** und von **NO₂ von 20 auf 25 µg/m³** jeweils für das Kalenderjahr angehoben werden, um den Mitgliedstaaten ausreichende Zeit für die Umsetzung verhältnismäßiger Maßnahmen, insbesondere in dicht besiedelten oder von hoher industrieller und landwirtschaftlicher Aktivität geprägten Gebieten einzuräumen.

- › *Anlage 1 Abschnitt 5:* Die Pandemie- und Wirtschaftskrisenjahre 2020 und 2021 sollten beim Abgleich des Indikators für die durchschnittliche Exposition ab 2030 mit den zehn Jahre zuvor ermittelten „historischen“ Durchschnittswerten nicht berücksichtigt werden.

3 Änderungsvorschläge und Forderungen des BDEW im Einzelnen

3.1 Zu Artikel 1: EU-Luftqualitätsnormen für das Jahr 2030

Das Inkrafttreten der neuen Luftqualitätsnormen nach Art. 1 Abs. 2 i. V. m. Anlage 1 Teil I sollte **um fünf Jahre auf den 1. Januar 2035 verschoben** werden, um Mitgliedstaaten, Behörden, Betreibern und Bürgern ausreichend Zeit für die Planung und Umsetzung von Minderungsmaßnahmen einzuräumen.

Die Einhaltung der in Tabelle 1 der Anlage I aufgeführten Luftqualitätsgrenzwerte bedarf umfangreicher zusätzlicher Emissionsminderungen. In Abbildung 1 sind die Ergebnisse der die Folgenabschätzung der EU-Kommission unterstützenden Begleitstudie hinsichtlich der Einhaltung verschiedener Vorgaben für die Luftqualität für einige ausgewählte Luftschadstoffe für Deutschland gegenübergestellt.

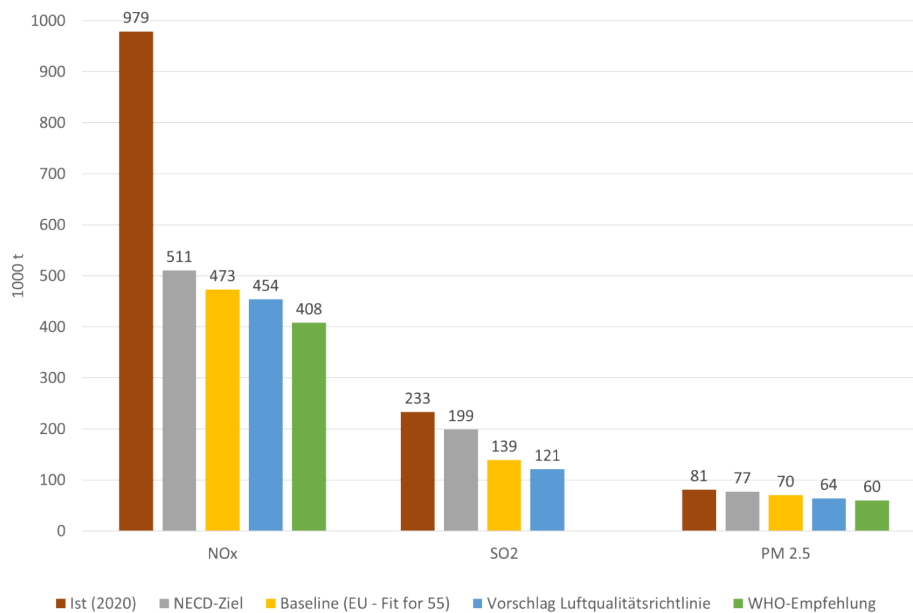


Abbildung 1: Vergleich von Emissionsszenarien der EU-Kommission für Deutschland zur Einhaltung verschiedener Vorgaben zur Luftqualität

Aus der Abbildung 1 wird deutlich, dass die aus den vorgeschlagenen Luftqualitätsnormen für 2030 für Deutschland von der EU-Kommission abgeleiteten Emissionsfrachten weit unter den aktuellen Zielvorgaben der NEC-Richtlinie und des aktuellen Nationalen Luftreinhalteprogrammes („WAM-Szenario“ des Umweltbundesamtes) für das Jahr 2030 liegen.

Bei der weiteren Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinie sind die möglichen Auswirkungen der europäischen Energie- und Klimapolitik auf die Entwicklung der Luftschadstoffemissionen angemessen zu berücksichtigen. Der Folgenabschätzung der EU-Kommission zufolge kann eine Einhaltung der Vorgaben auch bei vollständiger Umsetzung der geplanten Fit-for-55-Maßnahmen für den Klimaschutz (in der Baseline der EU enthalten) nicht gewährleistet werden. Zudem werden viele der Effekte, die sich auch positiv auf die Luftschadstoffemissionen auswirken, erst 2030 und danach eintreten.

Für die Ausarbeitung und Umsetzung zusätzlicher quellspezifischer Luftreinhaltemaßnahmen zur Einhaltung der neuen Vorgaben werden mehr als fünf Jahre benötigt.

Zusätzliche Maßnahmen für Energiewirtschaft, Industrie und Landwirtschaft könnten beispielsweise aus der Fortschreibung des Standes der Technik im Rahmen der neuen Richtlinie über Industrieemissionen (IED) abgeleitet werden. Die Wirkung neuer BVT-

Schlussfolgerungen unter dem Dach der neuen Richtlinie wird sich allerdings frühestens erst Mitte der Dreißigerjahre entfalten.

Auch für mittelgroße und kleine Feuerungsanlagen sowie Gebäudesektor, Straßenfahrzeuge und andere Verkehrsträger sind keine zusätzlichen quellspezifischen Maßnahmen, die nicht bereits in der Baseline (einschließlich Fit-for-55-Maßnahmen) abgebildet wurden, bis zum Jahr 2030 auf EU-Ebene erkennbar. Das europäische Verbot der Neuzulassung von PKW mit Verbrennungsmotor wird ebenfalls erst ab 2035 wirksam.

3.2 Zu Artikel 12: Dauerhafte Einhaltung einmal erreichter Konzentrationsziele

Für die Gewährleistung der dauerhaften Einhaltung einmal erreichter Konzentrationsziele der durchschnittlichen Exposition gegenüber den Schadstoffen PM_{2,5} und NO₂ sollten aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in Art. 13 Absatz 3 die gleichen Einschränkungen wie für die Zielwerte für Ozon nach Absatz 2 gelten. Der Beitrag grenzüberschreitender Emissionen liegt nicht in der Verantwortung der zuständigen Behörden.

Absatz 3 ist sinngemäß um folgenden Zusatz zu ergänzen:

„soweit Faktoren wie der grenzüberschreitende Charakter der Emissionen und die meteorologischen Gegebenheiten dies zulassen und sofern etwaige erforderliche Maßnahmen keine unverhältnismäßigen Kosten mit sich bringen“

3.3 Zu Artikel 13: Verpflichtungen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition gegenüber PM_{2,5} und NO₂

Der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** im Hinblick auf die Festlegung der erforderlichen Maßnahmen, um die Verpflichtungen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition gegenüber PM_{2,5} und NO₂ zu erfüllen, sollte in Art. 13 Abs. 3 nicht gestrichen, sondern wiederhergestellt werden.

Für Anlagenbetreiber und Investoren ist die Gewähr, dass der Betrieb von Anlagen und andere Wirtschaftsaktivitäten nicht durch unverhältnismäßige Maßnahmen beeinträchtigt wird, von entscheidender Bedeutung für das Investitionsverhalten.

3.4 Zu Artikel 16: Emissionsbeiträge aus natürlichen Quellen

In Artikel 16 werden die Vorschriften über den Abzug von Beiträgen natürlicher Quellen auf Überschreitungen der Luftqualitätsnormen geregelt. Dadurch werden durch diese nicht

beeinflussbaren Quellen verursachte Überschreitungen in Bezug auf die Luftqualität nicht als Verstoß gegen die Luftqualitätsnormen gewertet.

Indirekt auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführende Staubemissionen durch Windereignisse sollten den Emissionen aus natürlichen Quellen gleichgesetzt werden, insbesondere wenn eine Renaturierung oder Rekultivierung, die im Umweltschutz- und Klimaschutzinteresse liegt, angestrebt wird.

Bei näherer Betrachtung ist die Grenze zwischen einem Beitrag aus einer natürlichen Quelle und einem Beitrag aus indirekter menschlicher Tätigkeit nicht eindeutig zu ziehen. Insbesondere bergbauliche Tätigkeiten (Tagebau, Rekultivierung etc.) sind regelmäßig mit Eingriffen in die Landschaft unter Freilegung von Flächen und Böschungen verbunden. Staubaufwirbelungen und -abträge durch Windereignisse auf diesen vorübergehend offen gelegten Flächen sollten nicht den direkten menschlichen Aktivitäten zugerechnet werden.

3.5 Zu Artikel 18: Fristenregelung für Aufschübe bei der Einhaltung der Luftqualitätsnormen

Die **Verlängerung der Frist** für die Erfüllung der Vorschriften nach Anhang I Abschnitt I in einem bestimmten Gebiet aufgrund standortspezifischer Ausbreitungsbedingungen, ungünstiger klimatischer Bedingungen oder grenzüberschreitender Einträge sollte nicht nur einmalig, sondern wie nach geltender Rechtslage auch **mehrmalig** zugelassen werden dürfen, sofern die in Art. 18 genannten Voraussetzungen weiter erfüllt sind.

Die Möglichkeit einer Fristverlängerung sollte auch für die Einhaltung der Verpflichtung zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition nach Anhang I Teil 5 unter den in Art. 18 genannten Voraussetzungen eingeräumt werden.

3.6 Zu Artikel 28 und 29: Klagerechte und Sanktionen

Die Bestimmungen zu Klagerechten, Beweislastumkehr, Schadensersatz und Sanktionshöhen sollten grundsätzlich so weit wie möglich auf die bestehende Rechtslage zurückgeführt werden und in der Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

Insbesondere Art. 28 Abs. 4 und 5 sowie Art. 29 Abs. 2 sind aus Gründen der Subsidiarität unbedingt zu streichen. Vorschriften zur Beweislastumkehr bzw. zur Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen zählen zum Prozessrecht, das wiederum zur Rechtspflege eines Mitgliedstaats gehört. Eine europäische Rechtsetzungskompetenz ist hier nicht gegeben.

3.7 Zu Anlage 1 Abschnitt 1: Luftqualitätsnormen für das Jahr 2030

Falls das Zieldatum 1. Januar 2030 für die Einhaltung der Luftqualitätsnormen nach Tabelle 1 beibehalten werden soll, müssen die Grenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit im Fall von **PM_{2,5} von 10 auf 15 µg/m³** und von **NO₂ von 20 auf 25 µg/m³** jeweils für das **Kalenderjahr** angehoben werden, um den Mitgliedstaaten ausreichende Zeit für die Umsetzung verhältnismäßiger Luftqualitätsmaßnahmen insbesondere in dicht besiedelten oder von hoher industrieller und landwirtschaftlicher Aktivität geprägten Gebieten einzuräumen.

Die im Rahmen der Folgenabschätzung für die Baseline und die untersuchten Luftschadstoffkonzentrationswerte ermittelten Emissionsentwicklungen (Szenarien mit Luftschadstoffkonzentrationen von 5 – 20 µg/m³) gehen weit über die geplante Wirkung der derzeitigen Luftreinhalteprogramme der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen (NEC-Richtlinie) bestimmter Luftschadstoffe hinaus.

Die zusätzlichen Emissionsminderungen der Baseline gehen insbesondere auf die Abbildung der nach der Verabschiedung der NEC-Richtlinie beschlossenen Fit-for-55-Paketes zurück. Zwar kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass diese weitreichenden energie- und klimapolitischen Maßnahmen zu einer erheblichen zusätzlichen Minderung der Luftschadstoffemissionen der Union beitragen werden. Der weitere Ausbau erneuerbarer Energien, die Reduzierung der Verbrennung fossiler Energieträger und die Maßnahmen zum Erreichen der Energieeffizienzziele können einen positiven Beitrag zur Luftqualität insbesondere in dichtbesiedelten Regionen leisten. Der genaue Beitrag bedarf allerdings einer vertieften regionalen Analyse durch die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wirkung der verschiedenen europäischen und nationalen Klimaschutzmaßnahmen auf die einzelnen Luftschadstoffkategorien und die dafür festgelegten Luftqualitätsnormen.

Die Mitgliedstaaten haben einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der Klimaschutzmaßnahmen und der Erfüllung der europäischen Vorgaben an Energieeffizienz und Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energien. Je nach Standortbedingungen, Bevölkerungsdichte, Einkommensstruktur, vorhandener Infrastruktur und anderen örtlichen Gegebenheiten wird sich die Verfolgung dieser energie- und klimapolitischen Maßnahmen regional sehr unterschiedlich mit divergierenden Auswirkungen auf die Luftqualität entwickeln.

Gleiches gilt für die Anlagenbetreiber im EU-Emissionszertifikatehandel, deren CO₂-kosteneffiziente Fahrweise und Auslastung sich nicht an die Ländergrenzen und einzelstaatlichen Emissionsziele für Klimaschutz- oder Luftqualitätsziele halten muss.

Die Komplexität des Zusammenspiels von Klimaschutz- und Luftqualitätsmaßnahmen, die nicht immer in die gleiche Richtung zielen, lässt sich für die prioritären Luftschadstoffe PM_{2,5} und NO₂ auch am Beispiel von Biomasseeinsatz im Hausbrand, flexibler Fahrweise von Gaskraftwerken zur Abdeckung der Residuallast in einem Stromsystem mit hohen Einspeisungen aus Windkraft- und Photovoltaikanlagen oder einem verstärkten Einsatz von Wasserstoff statt strombasierter Lösungen in der Industrie aufzeigen.

In Kommunen mit hohem Verkehrsaufkommen, Hausbrand auf Holzbasis und/oder intensivem landwirtschaftlichen oder industriellem Umfeld werden die im Richtlinienentwurf der EU-Kommission geforderten Luftqualitätsnormen, voraussichtlich nicht oder nur mit drastischen, unverhältnismäßigen Maßnahmen oder mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erreichbar sein, während in anderen Kommunen mit aus Luftqualitätssicht günstigeren Ausgangsbedingungen sich eine fristgerechte und konforme Zielerreichung erwarten lässt.

Vor diesem Hintergrund muss den Mitgliedstaaten unbedingt mehr Flexibilität durch höhere Zielwerte für 2030 und mindestens fünf Jahre mehr Zeit für die Planung und Umsetzung der erforderlichen Luftqualitätsmaßnahmen im Einklang mit den Zielen und Maßnahmen der nationalen Energie- und Klimapolitik eingeräumt werden.

3.8 Zu Anlage 1 Abschnitt 5: Verpflichtung zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition

Die Pandemie- und Wirtschaftskrisenjahre 2020 und 2021 sollten beim Abgleich des Indikators für die durchschnittliche Exposition (AEI) mit den zehn Jahre zuvor ermittelten „historischen“ Durchschnittswerten ab dem Jahr 2030 nicht berücksichtigt werden.

Die Verpflichtung zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition sollte für die Jahre 2030 und 2031 demzufolge auf den Dreijahreszeitraum 2017 – 2019 und für die Jahre 2032 und 2033 auf den Dreijahreszeitraum 2022 – 2024 abstellen.

Ansprechpartner

Dr. Martin Ruhrberg

Fachgebietsleiter Luftreinhaltung und Klimaschutz

+49 30 300 199-1518

martin.ruhrberg@bdew.de