

Stellungnahme

Zum Entwurf des Zweiten Nationalen Luftreinhalteprogramms (2. NLRP)

vom 07.06.2023

Stand: 7.8.2023

Das Wichtigste in Kürze:

Prüfung der Verhältnismäßigkeit auch für geplante Maßnahmen zur Emissionsreduktion

Nach § 4 Absatz 1 der 43. BImSchV müssen die Maßnahmen im nationalen Luftreinhalteprogramm *unter Berücksichtigung von Aufwand und Nutzen verhältnismäßig* sein. Diese Prüfung und Bewertung der Verhältnismäßigkeit ist auch für geplante und optionale Maßnahmen durchzuführen, welche über bereits beschlossene Maßnahmen zur Erfüllung der Emissionsreduktionsverpflichtungen hinaus gehen. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit fehlt im vorliegenden Entwurf.

Novellierung der 17. BImSchV als Politikoption streichen

Mit der Aufhebung der möglichen Ausnahmeregelungen von § 10 Absatz 3 der 17. BImSchV müssen künftig auch Betreiber kleinerer und mittelgroßer Altholzanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung unter 50 MW strenge Emissionsanforderungen erfüllen. Der Wegfall der Ausnahmeregelung führt bei diesen Anlagen zu hohen Investitions- und Nachrüstkosten für SCR-Verfahren, was bei kleineren Anlagen in keinem Verhältnis zum Umsatz steht. SCR-Anlagen haben zudem einen hohen Platzbedarf, der nicht von jedem Unternehmen erfüllt werden kann. Der Wegfall der Ausnahmegenehmigung kann für kleine und mittlere Altholzanlagen zum Verlust der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führen. Eine Verschärfung der Anforderungen für diese Anlagen ist unverhältnismäßig, weil sie mit einem hohen Investitionsaufwand bei gleichzeitig geringem Minderungsbeitrag (2,2 kt NO_x) einhergeht. Die Novellierung der 17. BImSchV sollte als Politikoption zur NO_x-Emissionsminderung aus dem 2. NLRP gestrichen werden.

Einfluss der BEG-Novelle auf BMUV-Berechnungen zum GEG unklar

Die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) begleitet als Förderkonzept die Umsetzung des GEG. Aus Sicht des FVH führt die im Zuge der Novellierung der BEG erhöhten Anforderungen an Biomasseheizungen dazu, dass die Schadstoffemissionen (insbesondere Staub) weiter erheblich sinken werden. So wurde der Staub-Emissionsgrenzwert ab 1.1.2023 auf 2,5 mg/m³ abgesenkt und liegt damit deutlich unter den derzeitigen Anforderungen der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV). Welchen Einfluss die Novellierung der BEG auf die Berechnungen der prognostizierten Schadstoffemissionen in Tabelle 35 hat, ist nicht dargestellt.

Nutzungskaskade: Geringere Anforderungen für geringe Brennstoffqualitäten

Ein Staubgrenzwert von 2,5 mg/m³ stellt gegenüber der bisherigen, seit 2020 gültigen, Anforderung von 40 mg/m³ bei automatisch befeuerten Kesseln eine erhebliche Verschärfung dar. Dieser Staubgrenzwert kann nur unter Einsatz rindenfreier Holzhackschnitzel eingehalten werden. Kohärent zu den politischen Bestrebungen, die Ressourceneffizienz bei der Holznutzung zu erhöhen, sollten die Anforderungen an die Staubemissionen entsprechend den geringeren Brennstoffqualitäten mit höherem Rinden- oder Fremdstoffanteil angepasst werden.

Vorbemerkung:

Mit der Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie) soll die Luftqualität in den EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere mit Blick auf Feinstaub, bis zum Jahr 2030 deutlich verbessert werden. In Deutschland wurde die NEC-Richtlinie mit der Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion bestimmter Luftschadstoffe (43. BImSchV) umgesetzt. Zur Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission (§§ 4 und 16 der 43. BImSchV) werden im nationalen Luftreinhalteprogramm (NLRP) die Entwicklung der nationalen Emissionen bis 2030 sowie vorgesehene Maßnahmen zur Einhaltung der Emissionsreduktionsverpflichtungen beschrieben.

Der Fachverband Holzenergie (FVH) im Bundesverband Bioenergie e.V. (BBE) vertritt die Interessen der Bioenergiebranche im Holzbereich. Zu seinen Mitgliedern zählen Betreiber von Holzenergieanlagen ebenso wie Ingenieurbüros, Maschinenbauer, Wirtschaftsverbände und Wissenschaftler. Diese Stellungnahme bezieht sich auf die für die Holzenergie relevanten Punkte des 2. NLRP.

Allgemeine Anmerkungen:

Die Entwicklung der verschiedenen Schadstoffemissionen zwischen 2005 und 2020 in Kapitel 2.2 des Entwurfs zum 2. NLRP zeigt einen deutlichen Rückgang für alle skizzierten Luftschadstoffe (u.a. SO₂, NO_x, NH₃ und Feinstaub der Fraktion PM_{2,5}). Dennoch gehen die Verfasser des Programms davon aus, dass die bereits beschlossenen Strategien und Maßnahmen zur Emissionsreduktion nicht ausreichen werden, um die für 2030 gesteckten Ziele zu erreichen. So wird das Reduktionsziel für NO_x um 1,9 Prozentpunkte verfehlt (63,1 statt 65). Gleiches gilt für PM_{2,5}, hier wird das Ziel um 1,3 Prozentpunkte verfehlt (41,7 statt 43). Um die Emissionsreduktionsverpflichtungen erfüllen zu können werden verschiedene Politikoptionen in Betracht gezogen. Dazu gehört neben dem beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung auch die Novellierung der Verordnung über die Verbrennung und Mitverbrennung von Abfällen (17. BImSchV), eine optionale Änderung der Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen) für feste (außer Kohle), flüssige und biogene Brennstoffe (13. BImSchV) sowie die Verschärfung der Emissionsgrenzwerte der Ökodesign-Verordnungen (EU) 2015/1185 ab 2029 und (EU) 2015/1189 ab 2027.

Aus Sicht des Fachverbands Holzenergie (FVH) muss bei der Auswahl und Umsetzung vorgenannter Politikoptionen mit Augenmaß vorgegangen werden. So zeigt die kürzlich veröffentlichte [FVH-Stellungnahme zur Novellierung der 17. BImSchV](#), dass die angestrebten Änderungen der Verordnung zum Teil über eine einfache Umsetzung europäischer Richtlinien hinaus gehen. Schwerwiegende Änderungen, wie die Erhöhung der Emissionsanforderungen für kleine und mittlere Abfall(mit)verbrennungsanlagen, können zu einem Verlust der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für diese Anlagen führen. Der erwartete Emissionsminderungsbeitrag von 2,2 kt NO_x steht hierbei in keinem Verhältnis zu den wirtschaftlichen Auswirkungen kleiner und mittlerer Betriebe.

Laut § 5 Absatz 3 (Aktualisierung des nationalen Luftreinhalteprogramms) der 43. BImSchV umfasst die Aktualisierung des nationalen Luftreinhalteprogramms u.a. *eine Bewertung der Fortschritte, die mit der Durchführung des Programms sowie der Emissionsreduktion und der Reduktion der Schadstoffkonzentrationen erzielt wurden*. Nach Auffassung des FVH zählt dazu auch die strategie- und maßnahmenscharfe Evaluierung beschlossener Maßnahmen in Bezug auf die erreichte Emissionsreduktion für die jeweiligen Luftschadstoffe. Auf diese Weise hätten die Ursachen für die prognostizierten Zielverfehlungen für Luftschadstoffe NO_x und PM_{2,5} eindeutig identifiziert und neue Maßnahmen entsprechend darauf ausgerichtet werden können.

Anmerkung im Detail:**Zu Kapitel 6: Zur Einhaltung der Emissionsreduktionsverpflichtungen in Betracht gezogene Politikoptionen**

Nach § 4 Absatz 1 der 43. BImSchV müssen die Maßnahmen im nationalen Luftreinhalteprogramm *unter Berücksichtigung von Aufwand und Nutzen verhältnismäßig* sein. Das bedeutet, dass nur solche Maßnahmen im NLRP festgelegt werden dürfen, welche, nach eingehender Prüfung durch die Bundesregierung, gleichbedeutend mit ihrer Relevanz für die Zielerreichung auch mit Blick auf den jeweiligen Aufwand und Nutzen verhältnismäßig sind. Diese Prüfung und Bewertung der Verhältnismäßigkeit ist nach Ansicht des FVH auch für geplante und optionale Maßnahmen durchzuführen, welche über bereits beschlossene Maßnahmen zur Erfüllung der Emissionsreduktionsverpflichtungen hinaus gehen. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit fehlt im vorliegenden Entwurf.

Zu Kapitel 6, Tabelle 33: Novellierung der 17. BImSchV

Mit der Aufhebung der möglichen Ausnahmeregelungen von § 10 Absatz 3 der 17. BImSchV für Abfallverbrennungsanlagen müssen künftig auch Betreiber kleinerer und mittelgroßer Altholzanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung unter 50 MW die Emissionsanforderungen nach Absatz 1 erfüllen. Der Wegfall der Ausnahmeregelung wird im Referentenentwurf für die Novellierung der 17. BImSchV mit fehlendem Gebrauch in der Praxis und mangelnder Relevanz in Deutschland begründet. Gleichzeitig sind die Streichung von § 10 Absatz 3 in Verbindung mit dem eng verwandten § 28 Absatz 7 Bestandteile des vorliegenden Entwurfs des 2. NLRP. Hier sollen sie als Maßnahmen zu einer zusätzlichen erheblichen Minderung (2,2 kt NO_x bis 2030) beitragen. Der FVH sieht in der propagierten Irrelevanz der Ausnahmeregelung in der Novelle der 17. BImSchV auf der einen-, und der Wirksamkeit des Wegfalls als Maßnahme zur Emissionsminderung auf der anderen Seite, einen gravierenden Widerspruch.

Aus Sicht des FVH führt der Wegfall der Ausnahmeregelung bei kleinen und mittleren Altholzanlagen ohne Verfahren zur Rauchgasentstickung oder mit Anwendung der selektiven nichtkatalytischen Reduktion (SCNR) zu hohen Investitions- und Nachrüstkosten für das Verfahren der selektiven katalytischen Reduktion (SCR). SCR-Verfahren sind mit hohen Investitionen verbunden, welche bei kleineren Anlagen in keinem Verhältnis zum Umsatz stehen. Zudem sind solche Anlagen bislang vor allem in sehr großen Anlagen im Bereich von über 50 MW zu finden. SCR-Anlagen haben zudem einen hohen Platzbedarf, der nicht von jedem Unternehmen erfüllt werden kann. Der Wegfall der Ausnahmegenehmigung kann für kleine und mittlere Altholzanlagen zum Verlust der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führen.

Des Weiteren ist aus Sicht des FVH die Verschärfung von Emissionsanforderungen für kleine und mittlere Altholz(mit)verbrennungsanlagen nicht zielführend, um eine Überschreitung von NO₂-Grenzwerten an den vorhandenen Messstationen zu verhindern. So heißt es zur Überschreitung NO₂-Grenzwertes im Entwurf des 2. NLRP: *„Überschreitungen des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes von 40 µg/m³ treten ausschließlich an verkehrsnahen Messstationen auf. Überschreitungen des NO₂-Stundengrenzwertes (200 µg/m³ nicht öfter*

als 18-mal im Kalenderjahr) gab es in den Jahren nur vereinzelt, seit 2017 wurde keine Überschreitung mehr registriert. Die verkehrsnahen Stickstoffdioxidbelastung zeigt seit 2005 einen deutlichen Rückgang.“ Eine Verschärfung der Anforderungen für kleine und mittlere Abfall(mit)verbrennungsanlagen ist demnach unverhältnismäßig, weil sie mit einem hohen Investitionsaufwand bei gleichzeitig geringem Minderungsbeitrag (2,2 kt NO_x) einhergeht, und nicht sachgerecht, weil sie das eigentliche Problem der verkehrsnahen NO₂-Belastung nicht berührt. Die Novellierung der 17. BImSchV sollte als Politikoption zur NO_x-Emissionsminderung daher aus dem 2. NLRP gestrichen werden.

Zu Kapitel 6, Tabelle 34: Änderung der 13. BImSchV für ausgewählte Brennstoffe

[ggf. zu ergänzen]

Zu Kapitel 6, Tabelle 35: Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)

Teil 6 (§ 89) des GEG gibt dem Bund die Möglichkeit verschiedene Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte zu fördern. Die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) begleitet als ein solches Förderkonzept die Umsetzung des GEG. Aus Sicht des FVH führt die im Zuge der Novellierung der BEG erhöhten Anforderungen an Biomasseheizungen dazu, dass die Schadstoffemissionen (insbesondere Staub) weiter erheblich sinken werden. So wurde der Staub-Emissionsgrenzwert ab 1.1.2023 auf 2,5 mg/m³ abgesenkt und liegt damit deutlich unter den derzeitigen Anforderungen der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV). Welchen Einfluss die Novellierung der BEG auf die Berechnungen der prognostizierten Schadstoffemissionen in Tabelle 35 hat, ist nicht dargestellt.

Zu Kapitel 6, Tabelle 36: Verschärfung der Emissionsgrenzwerte der Ökodesign-Verordnung (EU) 2015/1189 ab 2027

Ein Staubgrenzwert von 2,5 mg/m³ stellt gegenüber der bisherigen, seit 2020 gültigen, Anforderung von 40 mg/m³ bei automatisch befeuerten Kesseln eine erhebliche Verschärfung dar. Der FVH weist darauf hin, dass diese geringen Staubgrenzwerte nur unter optimalen Bedingungen, d.h. unter Einsatz rindenfreier Holzhackschnitzel aus Waldrestholz oder der Altholzkategorie A I, eingehalten werden können. Im Zuge der politischen Bestrebungen, die Ressourceneffizienz bei der Holznutzung zu erhöhen, könnten zukünftig geringere Brennstoffqualitäten mit höherem Rinden- oder Fremdstoffanteil immer mehr zum Einsatz kommen. Die Anforderungen an die Raumheizungs-Jahres-Emissionen von Staub sollten im Sinne einer kohärenten Politik entsprechend angepasst werden.

Zu Kapitel 6, Tabelle 37: Verschärfung der Emissionsgrenzwerte der Ökodesign-Verordnung (EU) 2015/1185 ab 2029

Für die Bestimmung der Emissionen sollte nicht auf eine VDI-Richtlinie, sondern auf europäisch angewendete Verfahren Bezug genommen werden. Der Nachweis der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme zur Reduzierung des Staubgrenzwertes auf $20\text{mg}/\text{m}^3$ fehlt. Deutschland sollte sein Augenmerk auf Maßnahmen zur Senkung der Emissionen alter Feuerstätten lenken.

Hinsichtlich einer wiederkehrenden Überwachung ist anzumerken, dass diese technisch und rechtlich aktuell problematisch ist. Ebenso fehlt der Nachweis der Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen. Zum einen stellt sich die Frage der technischen Umsetzbarkeit aufgrund fehlender standardisierter Messmethoden und fehlender Messöffnungen. Zum anderen haben sowohl Schornstein als auch Örtlichkeiten und Wetterbedingungen bei den Naturzugfeuerstätten einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Messung und deren Ergebnis.