

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
(16. Ausschuss)**

**zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksachen 19/4080, 19/4325 Nr. 2 –**

**Verordnung zur Einführung der Verordnung über mittelgroße Feuerungs-,
Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen sowie zur Änderung der
Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen**

A. Problem

Das Europäische Parlament und der Rat haben am 25. November 2015 die Richtlinie (EU) 2015/2193 zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft beschlossen. Dieser Rechtsakt gehört wie die vom Europäischen Parlament und Rat beschlossene Richtlinie (EU) 2016/2284 vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe zum Bestandteil des Maßnahmenpaktes für saubere Luft der EU. Da die Anforderungen für die Anlagen im Geltungsbereich der Richtlinie (EU) 2015/2193 bislang sowohl in der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft und in der Verordnung über kleine und mittlerer Feuerungsanlagen geregelt sind, sollen diese nun in einer einzigen, der vorliegenden Verordnung zusammengefasst und an den fortgeschrittenen Stand der Technik angepasst werden.

B. Lösung

Zustimmung zu der Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Änderung oder Ablehnung der Verordnung.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
der Verordnung auf Drucksache 19/4080 zuzustimmen.

Berlin, den 17. Oktober 2018

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Michael Thews
Vorsitzender

Karsten Möring
Berichtersteller

Ulli Nissen
Berichterstellerin

Marc Bernhard
Berichtersteller

Judith Skudelny
Berichterstellerin

Ralph Lenkert
Berichtersteller

Dr. Bettina Hoffmann
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Karsten Möring, Ulli Nissen, Marc Bernhard, Judith Skudelny, Ralph Lenkert und Dr. Bettina Hoffmann

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/4080** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Überweisungsdrucksache 19/4325 Nr. 2) zur alleinigen Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Verordnung dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/2193 zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft. In Deutschland werden immer noch großflächig Immissionsgrenzwerte der EU-Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG) für Stickstoffoxide überschritten. Ein wichtiges Ziel dieser Verordnung ist folglich die Minderung der Emissionen von Stickstoff- und Schwefeloxiden, um EU-rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Reduktion der Gesamtemissionen Genüge zu tun.

Da die Anforderungen an die Anlagen im Geltungsbereich der EU-Richtlinie 2015/2193 bislang sowohl in der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft und in der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen geregelt sind, sollen die diesbezüglichen Anforderungen in einer einzigen Verordnung zusammengefasst und an den fortgeschrittenen Stand der Technik angepasst werden. Dabei wurde bezüglich der Anforderungen über das Mindestschutzniveau der Richtlinie (EU) 2015/2193 hinausgegangen. Die Anforderungen der bestehenden Rechtspraxis in Deutschland insbesondere aus der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft und der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen sowie weitere Verordnungen im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) werden beibehalten, die z. T. bereits über die Anforderungen der Richtlinie (EU) 2015/2193 hinausgehen.

Die Richtlinie und in der Folge die Verordnung sieht für Deutschland nationale Emissionsgrenzwerte für die Luftschadstoffe Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), und Gesamtstaub vor, die direkt bzw. ab dem Jahr 2025 bzw. 2030 gelten. Zusätzlich werden Anforderungen an die Registrierung von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen gestellt, die Überwachung der Emissionen aus den Anlagen vorgeschrieben sowie die Berichterstattung für die Jahre 2021, 2026 und 2031 an die Europäische Kommission zur Emissions-Entwicklung in den geregelten Anlagen festgehalten.

III. Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat zu der Verordnung folgende Stellungnahme übermittelt:

„Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 19/1837) in seiner 4. Sitzung am 26. September 2018 mit der Verordnung zur Einführung der Verordnung über mittelgroße Feuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen sowie zur Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (Drucksache 19/4080) befasst.

Folgende Aussagen wurden in der Begründung des Verordnungsentwurfs zur Nachhaltigkeit getroffen:

„Diese Verordnung trägt wesentlich zu einer nachhaltigen Entwicklung bei, insbesondere durch Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregeln, Sustainable Development Goals und Indikatoren:

- *Managementregel 1 - Grundregel: Generationengerechtigkeit und Vorsorge*
- *Managementregel 5 - Regel zu Gefahren und Risiken für die Gesundheit*
- *SDG 3 - Gesundheit und Wohlergehen*
- *SDG 13 - Maßnahmen zum Klimaschutz*
- *Indikator 3.2.a - Emissionen von Luftschadstoffen.*

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbilte ist daher nicht erforderlich.'

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat die Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 19/4080 in seiner 19. Sitzung am 17. Oktober 2018 abschließend beraten.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)129 eingebracht:

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Bundestag stellt fest:

Für den Schutz von Umwelt und Gesundheit ist eine verbindliche und ambitionierte Minderung von Luftschadstoffen entscheidend. Strenge Grenzwerte und wirksame Reduktionsziele für die Emissionen von Luftschadstoffen können dazu beitragen, Gesundheitskosten zu vermindern, die Zahl vorzeitiger Todesfälle aufgrund von Luftverschmutzung zu reduzieren und der Zerstörung der Natur vorzubeugen. In Deutschland werden allerdings noch immer Immissionsgrenzwerte der EU-Luftqualitätsrichtlinie großflächig überschritten. Strenge, emissionsbezogene Anforderungen an Anlagen sind notwendig, um ein hohes Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit zu gewährleisten.

Der Bundestag begrüßt, dass der Entwurf der Bundesregierung für eine 44. BImSchV bereits jetzt über eine reine 1:1-Umsetzung der EU-Richtlinie (EU)2015/2193 zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft hinausgeht. Dennoch wird der Verordnungsentwurf den Anforderungen an ein hohes Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit nicht in allen Punkten gerecht und muss daher nachgebessert werden.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

mit der 44. BImSchV ein hohes emissionsbegrenzendes Anforderungsniveau für neue und bestehende Anlagen zu schaffen und den Verordnungsentwurf insbesondere dahingehend nachzubessern, dass

- 1) die zulässigen NO_x-Grenzwerte für Erdgasfeuerungsanlagen nicht unter das Anforderungsniveau der geltenden Technischen Anleitung Luft zurückfallen,*
- 2) ein ambitionierter Grenzwert für Quecksilber-Emissionen in Höhe von 0,01 mg/m³ sicherstellt, dass die umwelt- und gesundheitsschädlichen Emissionen von Quecksilber aus Feuerungsanlagen auf ein technisch unvermeidbares Maß reduziert werden,*
- 3) unbefristete Altanlagenregelungen gestrichen werden und alle Übergangsfristen für bestehende Anlagen spätestens zum 01. Januar 2030 enden,*
- 4) Gasmotoranlagen nach dem Zündstrahlprinzip, die besonders viel NO_x emittieren, mit geeigneten qualitativen Messeinrichtungen wie beispielsweise NO_x-Sensoren überwacht werden.*

Begründung:

Die EU-Richtlinie (EU)2015/2193 zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft setzt Mindestanforderungen und stellt nicht den Stand der Technik dar. Das BImSchG verpflichtet hingegen zur Definition von Anforderungen nach dem Stand der Technik. Eine reine 1:1-Umsetzung der EU-Vorgaben würde demnach den Anforderungen des BImSchG nicht gerecht. Hohe Standards setzen zudem Anreize für moderne Anlagentechnik und ermöglichen Anlagenbetreibern Effizienzgewinne aus diesen Maßnahmen. Im Vergleich zum ursprünglichen Referentenentwurf aus dem Bundesumweltministerium enthält der nun vorliegende Kabinettsbeschluss für eine 44. BImSchV zahlreiche Abschwächungen, die aus Sicht des Umwelt- und Gesundheitsschutzes untragbar sind. Im Einzelnen:

- 1) Die NO_x-Grenzwerte für Erdgasfeuerungsanlagen werden entsprechend § 13 Abs. 6 und 7 44. BImSchV unter das Anforderungsniveau der geltenden TA Luft abgesenkt. Erst nach 2031 würden die Anforderungen der TA Luft wieder greifen. Diese Vorgehensweise konterkariert die Bemühungen NO_x zu mindern. In der Tat kommt es bei vielen der Anlagen zu Grenzwertüberschreitungen, die jedoch durch einfache Maßnahmen wie Wartung und Brennereinstellung zu beheben sind. Auch sind viele Anlagen bereits sehr alt, Anlagen aus den 1960er Jahren sind keine Seltenheit. Eine Abschwächung des Emissionsgrenzwerts würde zu einer Vernachlässigung der Anlagen und zu einer Verschleppung des Austauschs von Anlagen jenseits der technischen Lebensdauer führen.
- 2) Der Kabinettsbeschluss übernimmt den allgemeinen Quecksilber-Emissionswert gemäß Nr. 5.2.2 der TA Luft in Höhe von 0,05 mg/m³. Diesen Emissionswert halten alle Anlagen ohne Anstrengung ein und liegen teilweise in ihren Emissionen weit darunter. Angesichts der Gefährlichkeit von Quecksilber sollte die Emission aus Feuerungsanlagen auf ein technisch unvermeidbares Maß reduziert werden.
- 3) Im Hinblick auf die Einhaltung der EU-Richtlinie über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe müssen alle Übergangsfristen zum 01.01.2030 enden, damit die Emissionsminderung auf die nationalen Emissionshöchstmengen angerechnet werden können. Der Verordnungsentwurf der Bundesregierung enthält allerdings Übergangsfristen bis 2031 oder 2035 und zum Teil sogar unbefristete Altanlagenregelungen für Anlagen, die nachrüstbar wären. Für bestehende Holzfeuerungen etwa gelten unbefristet schwache Anforderungen für Staubemissionen, die weit hinter dem technisch Möglichen zurückbleiben. Bereits 2009 hat der VDI einen Stand der Technik definiert, der deutlich strengere Grenzwerte ermöglicht. Mit den in der Verordnung getroffenen Übergangsfristen werden vermeidbare umwelt- und gesundheitsschädliche Emissionen weiterhin erlaubt und technische Innovationen ausgebremst.
- 4) Der Verordnungsentwurf sieht in § 24 Absatz 7 Satz 2 strenge Messverpflichtungen mit Messeinrichtungen wie NO_x-Sensoren nur für Magergasmotoren vor. Zündstrahlmotoren emittieren allerdings in der Regel doppelt so viel NO_x wie Magergasmotoren. Insofern ist es nicht nachvollziehbar, warum hier keine Überwachung mit NO_x-Sensoren vorgeschrieben werden soll.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, dass es sich um eine EU-Vorgabe handle, die bis August 2018 national hätte umgesetzt werden müssen. Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weise darauf hin, dass die Grenzwertfestlegung im NO_x-Bereich hinter den Werten der Technischen Anleitung Luft zurückbleibe. In der Praxis zeitige dies keine Auswirkungen, da für Bestandsanlagen das sog. Verschlechterungsverbot gelte, das eine Anwendung der Grenzwerte dieser Verordnung untersage. Möglicherweise habe dies Folgen für Neuanlagen, deren Zahl sich jedoch in Grenzen halte. Demzufolge sei der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht zielführend. Die Fraktion der CDU/CSU wies darauf hin, dass die Verordnung eine Vielzahl an Grenzwertfestlegungen beinhalte, die über das von der EU geforderte Schutzniveau hinausgehen. Dies liege daran, dass die EU-Verordnung aus dem Jahre 2015 stamme und in näherer Zukunft novelliert werde. Deshalb passe man die Grenzwerte bereits jetzt an den derzeitigen Stand der Technik an und verschärfe diese. Obwohl dies über den Grundsatz der 1:1-Umsetzung hinausgehe, befürworte die CDU/CSU-Fraktion dies. Man wolle Klarheit und Planungssicherheit für Bevölkerung und Unternehmen.

Die **AfD-Fraktion** erinnerte an die MCP-Richtlinie, die darauf ziele, Emissionsstandards zu vereinheitlichen, Umweltdumping zu vermeiden und EU-weit die gleichen Wettbewerbsbedingungen zu realisieren. Dies setze die Verordnung der Bundesregierung gerade nicht um, da sie über Grenzwertfestlegungen hinausgehe und diese teilweise massiv verschärfe, etwa mit Blick auf die Anforderungen hinsichtlich des Ausstoßes von Stickstoffdioxid.

Die AfD-Fraktion beanstandete, dass der Verordnung nicht zu entnehmen sei, wieviel Prozent die Emissionen von Feuerungsanlagen zur Gesamtsituation in Deutschland beitragen und zu welcher Verbesserung die Festlegung führen wird. Wenn teure Maßnahmen ergriffen würden, dann habe man ein Recht darauf, zu erfahren, welche Ziele hiermit tatsächlich erreicht würden. Zudem gehörten nach Auffassung der AfD-Fraktion Notstromaggregate thematisch nicht in die Regelungsmaterie. Die Bevölkerung, die für Notfälle und Blackouts vorsorge, sollte nicht bestraft werden.

Die **Fraktion der FDP** begrüßte die Zusammenführung verschiedener Verordnungen in eine Verordnung. Weniger einverstanden sei sie jedoch mit bestimmten Detailregelungen, die gerade nicht der 1:1-Umsetzung entsprächen, wie etwa die Übergangsfristen, die Grenzwerte oder die Überwachung. Besonders kritisch erachte man die in der Verordnung verwendete Formulierung im Hinblick auf die Anpassung der Anlagen an den sog. „Stand der Technik“. Hierbei handele es sich nach Auffassung der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte um einen Begriff, der von der Politik nachzuweisen sei. Wenn dieser nun gebraucht würde, gehe man davon aus, dass damit Höchstgrenzwerte gemeint seien. Die FDP-Fraktion frage sich, ob dies notwendig sei, vor dem Hintergrund, dass bereits Grenzwerte festgelegt worden seien. Sinnvoller sei eine regelmäßige Überprüfung der Grenzwertfestlegung, in deren Zusammenhang dann geprüft werden müsse, ob Verschärfungen vorzunehmen seien. Die Regelung von Grenzwerten und dem Zusatz der Anpassung an den Stand der Technik führe zu einer Verschärfung, weshalb die Verordnung abzulehnen sei.

Die **Fraktion die LINKE** erklärte, die Festlegung von Grenzwerten entspreche dem Vorsorgeprinzip, weswegen die Richtlinie erforderlich sei. In der Verbändeanhörung der Bundesregierung sei darauf aufmerksam gemacht worden, dass hinsichtlich der Grenzwertfestlegung bei kleinen Nahwärmenetze Unzumutbarkeiten entstehen könnten. Nach Auffassung der Fraktion müsse dies überprüft werden. Die Fraktion schlug die Einrichtung eines Hilfsfonds vor, damit die Unternehmen einerseits in die Lage versetzt würden, ihre Anlagen nachzurüsten; damit würden wirtschaftliche Härten vermieden. Andererseits könne so die Einhaltung der Grenzwerte gewährleistet werden. Dies sei auch gegenüber einer Normierung verschiedener Ausnahmeregelungen vorzuziehen.

Die **Fraktion der SPD** schloss sich den Ausführungen der CDU/CSU-Fraktion an und erklärte, dass alle daran interessiert seien, die Reinhaltung der Luft zu verbessern. Sie begrüßte, dass die Verordnung über den EU-Vorschlag hinausgehe und auf den aktuellen Stand der Technik abstelle. Deshalb werde die SPD-Fraktion der Verordnung zustimmen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** führte aus, dass strengere Grenzwerte und eine wirksame Reduktion von Luftschadstoffen ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und die Gesundheit gewährleisten würden und somit im Sinne aller seien. Hierauf zielen der Verordnungsentwurf der Bundesregierung jedoch nur teilweise ab. In Deutschland würden immer noch Immissionsgrenzwerte der EU-Luftqualitätsrichtlinie überschritten, weshalb der Vorschlag der Bundesregierung nicht ausreichend sei. Es würden keine Innovationsanreize gesetzt, um veraltete Anlagen, die zum Teil seit den 1960er Jahren laufen, auf den neusten technischen Stand zu bringen. Deshalb sollte man ambitionierte Anforderungen setzen. Dies sei auch der Grund für den eigenen Entschließungsantrag. Es sei nicht akzeptabel, dass für Erdgasfeuerungen bis 2031 Grenzwerte gelten, die hinter die TA Luft zurückfallen und erst ab 2031 dann wieder Grenzwerte gelten würden, welche bereits 2002 in der TA Luft festgelegt worden seien. Dies konterkariere sämtliche Bemühungen, die NO_x-Werte bei anderen Anlagen zu senken. Ferner sei der vorgeschlagene Grenzwert für Quecksilber von 0,05 mg/m³ vollkommen ambitionslos. Auch hier könnten neue Anlagen eingesetzt werden, um eine bessere Luftqualität zu erzielen. Ferner seien die vorgesehenen Übergangsfristen für Altanlagen zu lang. Schließlich sei völlig unverständlich, warum für emissionsärmere Magergasmotoren NO_x-Sensoren zur Überwachung vorgesehen seien, jedoch nicht für Zündstrahlmotoren, obwohl letztere doppelt so viel NO_x emittierten.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. zu empfehlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 19/4080 zuzustimmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(16)129 abzulehnen.

Berlin, den 17. Oktober 2018

Karsten Möring
Berichtersteller

Ulli Nissen
Berichterstellerin

Marc Bernhard
Berichtersteller

Judith Skudelny
Berichterstellerin

Ralph Lenkert
Berichtersteller

Dr. Bettina Hoffmann
Berichterstellerin