

DEPV e.V. • Neustädtische Kirchstraße 8 • 10117 Berlin

Neustädtische Kirchstraße 8
10117 Berlin

**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
AG IG I 2
Anlagen- und gebietsbezogene Luftreinhaltung**

Fon 030 6881599-66
Fax 030 6881599-77
E-Mail info@depv.de

www.depv.de

Per E-Mail: [REDACTED]

Berlin, 12.02.2021

Stellungnahme DEPV zum Referentenwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für eine Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen vom 19. Januar 2021

Sehr geehrte Damen und Herren!

Für die Möglichkeit der Stellungnahme zum o.g. Entwurf der Änderung der 1. BImSchV des Bundesumweltministeriums (BMU) bedanken wir uns

Der vom BMU vorgelegte Entwurf für eine Änderung der Ableitbedingungen in § 19 der 1. BImSchV verfolgt – nach einem ersten Versuch über den Bundesrat, 2018 in der Änderung der 44. BImSchV versteckt – erneut den Ansatz, (weiterhin nicht bezifferbare) Nachbarschaftsbeschwerden über Geruchsbelästigungen aus Festbrennstofffeuerungen durch die Installation riesiger Schornsteinhöhen zu lösen – nach dem Prinzip „Emissionen verdünnen statt vermindern“. Ziel des Entwurfs ist es, die Emissionen besser zu verteilen.

Der Verordnungsentwurf unternimmt einmal mehr den untauglichen Versuch, die bei vielen alten Festbrennstofffeuerungen festzustellenden zu hohen Emissionen, die insbesondere von den 9,5 Mio. vor 2010 installierten Einzelraumfeuerungen verursacht werden, über eine Verschärfung der Anforderungen an Neuanlagen zu lösen. Diese weisen – an die 1. BImSchV, 2. Stufe angepasst – ohnehin schon sehr niedrige Emissionen auf. Das kann nicht funktionieren.

Der Verordnungsentwurf ist vollständig ungeeignet, um etwaige Nachbarschaftsbeschwerden über Festbrennstofffeuerungen zu reduzieren. Er ist stattdessen ein Placebo, das den Anschein wirksamer Luftreinhaltungspolitik erwecken will, das Emissionsniveau aber faktisch nicht vermindert. Das absehbare Ergebnis wäre, dass der Druck, die Emissionen aus dem Bestand an alten Holzfeuerungen abzusenken, hoch bliebe.

Im Gegenteil würde die Verabschiedung des Verordnungsentwurfs in sehr vielen Fällen dazu führen, dass der Austausch alter, stark emittierender Festbrennstofffeuerungen durch moderne, emissionsarme Festbrennstofffeuerungen unterbleibt. Das Ergebnis wäre daher die Verlangsamung des derzeitigen Tempos bei der Verminderung des Ausstoßes von Schadstoffen aus bestehenden Festbrennstofffeuerungen. Damit würde auch die Zahl der Nachbarschaftsbeschwerden deutlich langsamer sinken als es ohne diese Änderung zu erwarten wäre.

Darüber hinaus droht der Verordnungsentwurf auch den Austausch von Ölheizungen durch moderne, emissionsarme Holzheizkessel in vielen Fällen zu verhindern. Dies wiederum wäre unvereinbar mit dem Ziel anderer Teile der Bundesregierung, mit dem Tausch alter fossiler Heizungen den Klimaschutz im Gebäude voranzubringen.

Fazit: Die Umsetzung des vom BMU vorgelegten Verordnungsentwurfs zur 1. BImSchV würde sowohl die Luftreinhalte- als auch die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung konterkarieren.

Auf den folgenden Seiten finden Sie unsere konkreten Anmerkungen zum Entwurf in sechs Punkten.

Gerne stehen wir für Rückfragen zur Verfügung!

Mit freundlichen Grüßen



, Geschäftsführer

Stellungnahme DEPV zum Referentenwurf des BMU für eine Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen vom 19. Januar 2021

1. Der Entwurf betrifft nahezu alle Fälle des Anlagentauschs.

Der Verordnungsentwurf sieht eine Verschärfung der Ableitbedingungen für Festbrennstofffeuerungsanlagen vor, die nach dem Inkrafttreten dieser Änderungsverordnung errichtet werden. Für Feuerungsanlagen, die wesentlich geändert werden, und für Anlagen, an denen keine Änderungen vorgenommen werden, soll sich hingegen nichts ändern.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, der Austausch einer alten durch eine neue Feuerungsanlage sei von den vom BMU vorgeschlagenen Änderungen ausgenommen, weil es scheint, als ob der Anlagentausch unter den Begriff der wesentlichen Änderung einer Feuerungsanlage falle. Dann würde nur die erstmalige Errichtung von Feuerstätten in Neu- oder Bestandsgebäuden unter den Begriff der Errichtung einer Feuerungsanlage fallen.

Die Festlegungen des Länderausschusses Immissionsschutz (LAI) zur Auslegung der 1. BImSchV vom 23.6.17 besagen jedoch, dass der vollständige Austausch einer Feuerstätte regelmäßig eine „Errichtung“ sei, und dass lediglich der Teilaustausch einer Feuerstätte – kommt vergleichsweise selten vor – als „wesentliche Änderung“ einzustufen ist. Dies folgt unzweideutig aus Nummer 3. der Auslegungsfragen:

3. Zu § 2 Nr. 16, § 4 Abs. 3, 5, 7 und 8, § 5 Abs. 1 und 4, § 6 Abs. 1, § 7 letzter Satz, § 15 Abs. 4 Nr. 2, § 25 Abs. 1 und 3 sowie § 26 Abs. 1, 3 Nr. 5 und Abs. 6: Unterschied zwischen „Errichtung“ und „wesentlicher Änderung“

Nach § 2 Nr. 5 gehören zur Feuerungsanlage Feuerstätte und, soweit vorhanden, Einrichtungen zur Verbrennungsluftzuführung, Verbindungsstück und Abgaseinrichtung.

Frage:

Gilt der Austausch der Feuerstätte einer Feuerungsanlage als Errichtung oder als wesentliche Änderung?

Antwort:

Eine Neuerrichtung liegt vor, wenn durch die Änderung der Kern der Anlage verändert wird (Jarass; BImSchG, Kommentar, 8. Auflage, § 15 Rdnr. 10 ff.). Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Feuerstätte (Brenner, Kessel, Regelung) komplett ausgetauscht wird, wobei der Austausch des Brenners nur im Einzelfall – wenn es das Immissionsverhalten der Anlage ändert – eine wesentliche Änderung darstellen wird. Die Emissionen einer Feuerungsanlage werden im Wesentlichen von der Feuerstätte, nicht von den sonstigen Bestandteilen, etwa Einrichtungen zur Verbrennungsluftzuführung, Verbindungsstück und Abgasanlage bestimmt. Der Austausch der Feuerstätte ist demnach als Errichtung, nicht als wesentliche Änderung einzustufen. Der Austausch eines Kessels stellt hingegen eine wesentliche Änderung nach § 2 Nr. 16 Buchstabe b der 1. BImSchV dar (vgl. auch § 6 Abs. 2).

2. Der Entwurf verhindert in vielen Fällen den Austausch alter, stark emittierender Holzfeuerungen und von klimaschädlichen Ölkesseln durch moderne, emissionsarme Holzfeuerungen.

Für Festbrennstofffeuerungsanlagen, die nach dem Inkrafttreten dieser Änderungsverordnung errichtet werden, sieht der Verordnungsentwurf die firstnahe Errichtung des Schornsteins und das Übertagen des Firstes durch die Austrittsöffnung des Schornsteins um 40 cm vor. Bei Dächern mit einer Dachneigung unter 20 Grad (z.B. Flachdächer) kommt zu diesen 40 cm noch eine zusätzliche Höhe, die unter Zugrundelegung einer Dachneigung von 20 Grad zu berechnen ist.

Wenn der Schornstein nicht firstnah angeordnet ist oder die erforderliche Mindesthöhe nicht erreicht, soll die Höhe der Austrittsöffnung zukünftig nach den Regeln der VDI 3781 Blatt 4 (Ausgabe Juli 2017) ermittelt werden. Dies dürfte in der Regel zu sehr hohen Schornsteinhöhen führen, die sich in vielen Fällen technisch oder baurechtlich gar nicht realisieren ließen, oder deren Errichtungsaufwand von den Anlagenbetreibern als zu hoch eingestuft wird.

Die Schätzungen der Gebäudezahl, bei denen die erhöhten Anforderungen an die Ableitbedingungen nicht eingehalten würden, sind unterschiedlich. Klar ist, dass die Zahl bei einem Anlagenbestand von 12 Mio. Festbrennstofffeuerungen sehr hoch ist.

Wenn ein Umbau der Schornsteinanlage nicht vorgenommen werden kann oder sich der Anlagenbetreiber aus Kostengründen dagegen entscheidet, dürfte der Austausch alter Feuerstätten durch neue Feuerstätte häufig unterbleiben. Das betrifft vor allem den Ersatz alter Anlagen mit hohen Emissionen durch moderne Holzfeuerstätten mit niedrigen. Die Folge ist eine in sehr vielen Fällen durch die erhöhten Ableitbedingungen verhinderte Verminderung der Emissionen.

Verhindert würde häufig aber auch der von der Bundesregierung mit der „BEG Einzelmaßnahmen“ mit einer Ölheizungsaustauschprämie besonders geförderte Austausch einer alten Ölheizung durch eine moderne Holzfeuerung. Die Folge wäre wohl, dass erneut Ölkessel eingebaut würden – auch nach Inkrafttreten des weitgehenden Ölheizungsserrichtungsverbot nach GEG ab 2026 – weil durch die Änderung der Ableitbedingungen die im GEG vorgesehenen Ausnahmeregelung häufiger greifen würden: **§ 72 Absatz 4 GEG sieht vor, dass in einem bestehenden Gebäude auch nach 2026 eine neue Ölheizung als Hauptwärmeerzeuger eingebaut werden darf, wenn eine anteilige Deckung des Wärmebedarfs durch erneuerbare Energien technisch nicht möglich ist oder zu einer unbilligen Härte führen würde, und gleichzeitig kein Anschluss an ein Gasversorgungsnetz oder an ein Fernwärmeverteilungsnetz hergestellt werden kann.**

In ländlichen Regionen, wo Ölheizungen sehr oft betrieben werden, liegen vielfach weder Gas- noch Fernwärmeleitungen. Öl wird dort sehr häufig in Gebäuden mit einem hohen Wärmebedarf genutzt, wo sich Wärmepumpen meist nicht wirtschaftlich betreiben lassen. Wenn sich in diesen Gebäuden der Schornstein nicht oder nicht mit vertretbarem Aufwand umbauen lässt, ist der Weg frei für den erneuten Einbau einer Ölheizung. Damit würde dieser Entwurf dem Klimaschutz einen Bärendienst erweisen.

3. VDI 3781-Teil 4 kein Stand der Technik – fehlende Ausnahmen sind mit den Anforderungen des Immissionsschutzgesetzes unvereinbar

Der Verordnungsentwurf sieht für den Fall, dass der Schornstein nicht firstnah angeordnet ist und die erforderliche Mindesthöhe nicht erreicht wird, vor, dass die Höhe der Austrittsöffnung alternativ nach dem Stand der Technik festgelegt wird. Als Stand der Technik bezeichnet er die VDI 3781 Blatt 4 (Ausgabe Juli 2017).

Diese Einstufung der VDI 3781 Teil 4 als Stand der Technik entbehrt jedweder Grundlage.

In der Sache beschreibt die Richtlinie, was notwendig ist, um den freien Abstrom der Abgase in jedem Einzelfall einer Festbrennstofffeuerung zu gewährleisten. Ausgenommen sind lediglich Öl- und Gasfeuerungen. Die Frage, ob dies technisch umsetzbar ist, ist nicht Gegenstand dieser Richtlinie.

Die VDI 3781 Teil 4 erfüllt aber auch nicht die im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) festgelegten Anforderungen an die Festlegung des Stands der Technik. Das BImSchG legt u.a. folgende Anforderungen an die Festlegung des Standes der Technik fest:

*„Bei der Bestimmung des Stands der Technik sind **unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen möglicher Maßnahmen** sowie des Grundsatzes der Vorsorge und der Vorbeugung, **jeweils bezogen auf Anlagen einer bestimmten Art**, insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:*

(...) 6. Art, Auswirkungen und Menge der jeweiligen Emissionen

Mit anderen Worten: Je höher die Emissionen einer Feuerungsanlage ist, desto höher ist der Nutzen durch den freien Abstrom der Abgase, und desto höher kann der Aufwand sein, der dafür gefordert werden kann. Und umgekehrt: Je geringer die Emissionen, desto geringer der Nutzen durch den freien Abstrom der Abgase, und desto geringer der Aufwand, der vom Immissionsschutzrecht hierfür gefordert werden kann.

Die VDI 3781 Teil 4 sieht keine Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen bei der Gewährleistung des freien Abstroms der Abgase vor. Vielmehr wird der freie Abstrom der Abgase unabhängig von Art, Auswirkungen und Menge der Emissionen aus Festbrennstofffeuerungen ermittelt – also völlig unabhängig davon, wie hoch der Nutzen des freien Abstroms der Abgase und wie hoch der Aufwand dafür ist. **Demnach kann die VDI 3781 Teil 4 nach den Festlegungen des BImSchG nicht als Stand der Technik eingeordnet werden.**

Wenn die 1. BImSchV dennoch die Anwendung der VDI 3781-4 als Alternative zur firstnahen Anordnung des Schornsteins festlegen soll, dann wäre die in der VDI 3781 Teil 4 fehlende Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen in der 1. BImSchV selbst vorzunehmen. Die 1. BImSchV müsste demnach je nach Anlagengröße, nach Anlagenart (z.B. Differenzierung zwischen Holzzentralheizungen und Einzelraumfeuerungen) und nach eingesetzten Brennstoffen differenzierte Regelungen für die Ableitbedingungen vorsehen, weil alle diese Faktoren die Emissionsmenge wesentlich mitbestimmen. Das führt dann zu einer differenzierten, aber auch komplizierteren Regelung der Ableitbedingungen, wie die Beratungen über das Thema gezeigt haben.

Der vorliegende Entwurf der 1. BImSchV enthält diese Differenzierung nach Aufwand und Nutzen nicht einmal ansatzweise. Er sieht – anders als der Bundesratsbeschluss von Dezember 2018 (immerhin mit Ausnahmen für Einzelraumfeuerungsanlagen!) – keinerlei Ausnahmen vor. Die 1.

BImSchV wäre unseres Erachtens in dieser Form rechtswidrig und könnte einer Überprüfung vor den Gerichten nicht Stand halten.

4. Fehlende Wirkung auch dann, wenn die Vorgaben für Neuanlagen umgesetzt werden

Die Neuregelung wird vom BMU wesentlich mit nicht bezifferten Nachbarschaftsbeschwerden über Geruchsbelästigungen aus Holzfeuerungen begründet. Dass es solche Nachbarschaftsbeschwerden gibt, und dass diese auch auf unzureichende Ableitbedingungen zurückzuführen sein können, ist nach den Berichten von örtlichen Immissionsschutzbehörden nicht zu bestreiten.

Bis heute konnte das BMU jedoch nicht darlegen, dass auch seit 2015 installierte Anlagen, die damit die strengen Werte der 2. Stufe der 1. BImSchV einhalten und die darüber hinaus die mit der Novelle der 1. BImSchV 2010 bereits verschärften Ableitbedingungen einhalten müssen, regelmäßig oder zumindest in Einzelfällen zu Beschwerden führten. Nur wenn dies der Fall wäre, könnten verschärfte Ableitbedingungen für Neuanlagen, wie sie die Änderung vorsieht, überhaupt einen Beitrag zur Verminderung von Nachbarschaftsbeschwerden leisten.

Nach den Berichten von Immissionsschutzbehörden ist nicht davon auszugehen, dass dies regelmäßig der Fall ist. Vielmehr beziehen sich deren Fallschilderungen regelmäßig auf ältere Bestandsanlagen – insbesondere auf solche, die als gewerbliche Anlagen von den Regelungen der 1. BImSchV komplett oder weitgehend ausgenommen sind. Insofern muss man davon ausgehen, dass die Verschärfung der Ableitbedingungen für neue Festbrennstofffeuerungen von Haus aus nahezu keinen Beitrag zur Verminderung von Nachbarschaftsbeschwerden leisten kann.

Sollte es hiervon Ausnahmen geben, dann vermutlich nur bei größeren Festbrennstofffeuerungen von mehreren hundert kW bis 1 MW, die allerdings nur sehr selten installiert werden. Die für alle neuen Festbrennstofffeuerungen gültige Verschärfung ist hierfür als Problemlösung jedoch völlig unverhältnismäßig.

5. Verschärfte Ableitbedingungen im Neubau und bei erstmaliger Errichtung einer Feuerstätte im Bestand sind weitgehend wirkungslos für den Immissionsschutz, aber hinderlich für den Klimaschutz.

Es stellt sich die Frage, ob die nach dem Vorschlag des BMU-Entwurfs verschärften Ableitbedingungen zumindest im Neubau und evtl. auch für die erstmalige Errichtung einer Feuerstätte in vor dem geplanten Inkrafttreten der Änderungsverordnung errichteten Bestandsgebäuden sinnvoll wären.

Die verschärften Ableitbedingungen würden jedoch auch in diesen Fällen – wenn auch seltener, als beim Analgentausch – den Klimaschutz im Gebäudesektor behindern. Dies würde in den Fällen gelten, in denen eine Gas- oder Ölfeuerstätte durch eine moderne Holzfeuerung ersetzt werden soll, und sich die verschärften Ableitbedingungen nicht einhalten ließen, aber auch keine

anderen klimafreundlichen Alternativen zur Verfügung stehen. Das wird bei vor dem geplanten Inkrafttreten der Änderungsverordnung errichteten Bestandsgebäuden häufiger der Fall sein, während das bei nach dem geplanten Inkrafttreten der Änderungsverordnung errichteten Gebäuden, die die Anforderungen des GEG (75 % des Energiebedarfs des Referenzgebäudes) einhalten müssen, deutlich seltener der Fall sein wird.

Negative Wirkungen auf die Luftreinhaltung wären in diesen Fällen, anders als bei den Regelungen für den Austausch von Altanlagen, hingegen nicht zu erwarten, weil kein Austausch einer Holzfeuerungsanlage mit höheren Emissionen verhindert würde.

Gleichwohl wäre die undifferenzierte und ausnahmslose Verschärfung der Ableitbedingungen entsprechend dem BMU-Entwurf auch bezogen auf die erstmalige Errichtung einer Feuerstätte in einem Gebäude, wie die Ausführungen unter 5. gezeigt haben, eine weitgehend wirkungslose und deshalb überflüssige und angesichts der Nachteile für den Klimaschutz unverhältnismäßige Maßnahme.

Eine Neuregelung, die den Immissionsschutz allenfalls marginal voranbringt, weil Neuanlagen, die die 2. Stufe der 1. BImSchV und die Ableitbedingungen der gültigen 1. BImSchV einhalten, kaum Probleme für den Immissionsschutz bereiten, dafür aber dem Klimaschutz abträglich ist, ist nicht nur überflüssig, sondern schädlich und deshalb als unverhältnismäßig abzulehnen.

Dies gilt insbesondere für die Ersterrichtung in vor dem geplanten Inkrafttreten der Änderungsverordnung errichteten Gebäuden, weil diese im Durchschnitt höhere Energiebedarf aufweisen und diese bei der Errichtung die noch nicht bekannten Normen der Änderungsverordnung noch nicht berücksichtigen konnten.

In geringerem Maße gilt dies aber auch für nach dem geplanten Inkrafttreten errichtete Gebäude.

6. Alternativen: Emissionen vermindern statt verdünnen

Wenn eine Verschärfung der Ableitbedingungen zu einer Verminderung der Nachbarschaftsbeschwerden führen soll, dann müsste das BMU genau umgekehrt vorgehen als es der vorgelegte Verordnungsentwurf vorsieht: So müsste die Ableitbedingungen statt für saubere Neuanlagen für stark emittierende Altanlagen verschärft werden, die weder die Grenzwerte der 2. Noch der 1. Stufe der 1. BImSchV einhalten. Dann würde der Anlagentausch und damit die Absenkung der Emissionen aus Holzfeuerungen beschleunigt.

Auch wäre es eine wirksame Maßnahme, die Eingriffsmöglichkeiten der Immissionsschutzbehörden in den Fällen zu stärken, in denen tatsächlich schädliche Beeinträchtigungen vorliegen. Dies würde nicht nur Altanlagen betreffen, sondern ggf. auch solche Neuanlagen, die trotz der hohen Anforderungen der 2. Stufe der 1. BImSchV Probleme bereiten. Eine solche Regelung würde die

beschriebenen Kollateralschäden der vorgesehenen Änderungsverordnung vollständig vermeiden und trotzdem die Ziele der vorgelegten Änderung erreichen.

Auch wäre es eine wirksame Maßnahme, für die 50 % der vor 2010 installierten Einzelraumfeuerungsanlagen, die auch nach Ablauf sämtlicher Übergangsfristen der 1. BImSchV 2025 ohne jede Einschränkung weiter betrieben werden dürfen, eine Verschärfung der Grenzwerte vorzunehmen.

All dies würde, anders als der vorliegende Verordnungsentwurf, dazu beitragen, die Emissionen aus den Holzfeuerungen, die tatsächlich noch ein Problem für die Luftreinhaltung sind, zu vermindern.

DEPV, 12. Februar 2021