

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz

StMUV - Postfach 81 01 40 - 81901 München

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

IGI3@bmub.bund.de

Ihre Nachricht
29.01.2018
IG I 3 - 50121-7/1

Unser Zeichen
75c-U8702.3-2018/2-3

Telefon +49 (89) 9214-2298
Dr. Hannes Diersch

München
13.02.2018

Entwurf einer Verordnung zum Erlass der Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe

Sehr geehrte Damen und Herren,

für Ihr Schreiben vom 29.01.2018 und die Gelegenheit, angehört zu werden, danken wir Ihnen. Sie übersandten einen Referentenentwurf zur nationalen Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (... - „neue NEC-RL“, NERC-Richtlinie) und baten insbesondere um eine Einschätzung des Erfüllungsaufwandes.

Hierzu nehmen wir in der Kürze der zur Verfügung gestandenen Zeit in Abstimmung bzw. im Einvernehmen mit den Bayerischen Staatsministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, des Innern, für Bau und Verkehr sowie für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie wie folgt Stellung:

Die Aussage unter E.3 des Verordnungsentwurfs, für die Länder (einschließlich der Kommunen) entstehe kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, mag derzeit für die „1:1“ geplante alleinige Umsetzung der o. g. EU-Richtlinie in nationales Recht zutreffen, da der Entwurf noch keine Maßnahmenvorschläge enthält, deren Umsetzung weiteren Aufwand verursacht und die Berichterstattung und Prognose weiter allein durch das Umweltbundesamt erfolgen soll.

Insofern gehen wir davon aus, dass sich Ihre Bitte um eine Einschätzung des Erfüllungsaufwands auf die unter F genannten weiteren Kosten bezieht, die aufgrund der noch zu erarbeitenden Maßnahmen entstehen, um die festgelegten Emissionsminderungsverpflichtungen erfüllen zu können.

Die Umsetzung soll in einem nationalen Luftreinhalteprogramm nach § 4 bis Ende März 2019 (§ 16) erfolgen. Nach § 4 Absatz 2 müssen vor Beschluss des Luftreinhalteprogramms die Länder gehört werden. Dabei stellt sich bereits heute die Frage, wie das Verhältnis zu bereits bestehenden Luftreinhalteplänen der Länder (bzw. der Regierungen in Bayern) aussehen soll. Zwar sollen ausweislich der Begründung des Entwurfs mit dem bis nächstes Jahr zu erstellenden nationalen Luftreinhalteprogramm keine rechtsverbindlichen Maßnahmen geschaffen werden. Eine Klarstellung zur Wahrung größtmöglicher Flexibilität der für die Luftreinhaltung zuständigen Akteure wäre aus unserer Sicht aber geboten.

Hierbei muss unseres Erachtens, auch vor dem Hintergrund eines breiten in Betracht kommenden Maßnahmenspektrums, großer Wert auf eine angemessene Beteiligung der Länder (über den Bundesrat und nicht nur die Form einer bloßen Anhörung wie in § 4 Abs. 2 43. BImSchV-Entwurf vorgesehen) gelegt werden. Aus der Begründung zu § 4 geht bereits hervor, dass die Auswahl und Umsetzung zur Einhaltung der Verpflichtungen zur Emissionsreduktion unter Einbindung der Länder erfolgt. In vielen Bereichen, wie z. B. Energieerzeugung, Industrie, Straßenverkehr, Binnenschifffahrt, Hausbrand, etc. sind daher die Länder auf Grund ihrer Vollzugskompetenz gefordert, dem Maßnahmenkatalog zuzustimmen und diesen umzusetzen.

Gleiches gilt für die Verteilung der Reduktionsziele auf die unterschiedlichen Sektoren.

Ohne genaue Vorstellungen, welche Maßnahmen im Einzelnen dann zur Diskussion stehen werden und zu vollziehen sind, ist es uns derzeit nicht möglich einen zukünftigen Erfüllungsaufwand abzuschätzen.

Was den § 15 „Monitoring und Auswirkungen der Luftverschmutzung“ betrifft, gehen wir davon aus, dass weder neue Monitoringstandorte noch weitere Parameter (gemäß § 7 mit Begründung, wie z. B. Schwermetalle) dazukommen, da diese nur fakultativ genannt sind.

Durch die beschlossenen Emissionsminderungsverpflichtungen für Ammoniak wird vor allem die deutsche Landwirtschaft betroffen sein. Die einzelbetriebliche Umsetzung ist nach Einschätzung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten herausfordernd und wird nur mit einer entsprechenden begleitenden Beratung der Betriebe und eventuell finanziellen Anreizprogrammen möglich sein. Insofern ist mit einem erheblichen personellen und finanziellen Aufwand zu rechnen, um die Beratung und gegebenenfalls Anreizprogramme zur einzelbetrieblichen Umsetzung zu gewährleisten.

Nicht nachvollziehbar ist nach dortiger Einschätzung die in der Begründung stehende Prognose, es entstünden keine Auswirkungen auf Einzelpreise und das Verbraucherpreisniveau. Die Kosten für emissionsmindernde Maßnahmen, noch dazu in einem derart engen zeitlichen Rahmen, wird in der Landwirtschaft zu einer Kostensteigerung in den landwirtschaftlichen Verfahrensketten führen, die entweder vom Verbraucher oder dem Landwirt zu tragen sein werden. Letzteres kann zu einem erheblichen Strukturwandel gerade in kleineren bäuerlichen Strukturen führen, da hier die Regel der Stückkostendegression der Minderungsmaßnahmen nicht entsprechend zum Tragen kommen kann.

Während sich das nationale Luftreinhalteprogramm auf die bereits zitierten einschlägigen Sektoren beziehen soll, fällt auf, dass im „Besonderen Teil B“ der Begründung zu § 4 lediglich die Landwirtschaft betreffende Maßnahmen zur NH₃-Emissionsminderung dezidiert aufgeführt werden. In diesem Zusammenhang wird ein „Verfahrenskodex für gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft zur Reduktion der Ammoniak-Emissionen von 2014“ zitiert, der nach Informationen unseres Landwirtschaftsressorts derzeit in Überarbeitung unter der Federführung des Umweltbundesamtes steht.

Des Weiteren werden verschiedene Maßnahmen aufgeführt, die in die Themenbereiche

- „a) Stickstoffmanagement unter Berücksichtigung des gesamten Stickstoff-Kreislaufs,
- b) Fütterungsstrategien,
- c) emissionsarme Ausbringungstechniken für Wirtschaftsdünger,
- d) emissionsarme Lagerungssysteme für Wirtschaftsdünger,
- e) emissionsarme Stallhaltungssysteme,

f) Möglichkeiten der Begrenzung von Ammoniakemissionen beim Einsatz von Mineraldüngern."

einzuordnen sind.

Einige dieser Bereiche werden bereits im landwirtschaftlichen Fachrecht geregelt (z. B. Ausbringung für Wirtschaftsdünger). Ob eine nochmalige Regelung durch Vorgaben der Luftreinhaltung sinnvoll ist, ist aus der Sicht Bayerns zu hinterfragen.

Fachlich kritisch werden seitens der Landwirtschaft weitere Vorgaben gesehen, wie z. B.

„b) Reduktion von Emissionen aus außerhalb von Ställen gelagertem Wirtschaftsdünger nach folgendem Verfahren:

[...]

bb) Festmistlager werden überdacht"

oder

„c) Emissionen aus Ställen werden reduziert, indem Abluftreinigungssysteme verwendet werden, mit denen sich die Ammoniakemissionen nachweislich um mindestens 20 Prozent im Vergleich zu dem im Ammoniak-Leitfaden genannten Referenzverfahren reduzieren lassen."

Unklar bleibt, ob die genannten Verfahren und Maßnahmen des in Überarbeitung befindlichen Leitfadens als „Nationalen Ratgeber für die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft zur Begrenzung von Ammoniakemissionen" für alle Betriebe gelten sollen oder ob hier in Abhängigkeit von der Produktionsrichtung oder der Betriebsgröße unterschiedliche Vorgaben geplant sind. Bei einer fehlenden Differenzierung würden die Maßnahmen zum einen in vielen Fällen nach Einschätzung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten an der technischen Umsetzung scheitern. So sind Abluftreinigungssysteme in ihrer Anwendung in der Regel auf zwangsgelüftete Stallungen beschränkt, Rinderställe oder auch bestimmte Formen von Schweineställen, die oftmals als besonders tiergerecht bewertet werden, können aber nur mit freier Lüftung betrieben werden.

Die Identifikation geeigneter Minderungsmaßnahmen und die Quantifizierung erzielbarer Minderungseffekte werden daher regional sehr unterschiedlich sein. Nach Einschätzung des bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wäre daher auf der Basis des Nationalen Emissionsinventars eine bundeslandspezifische Auswertung zu

den NH₃-Emissionen in den einzelnen Emissionsbereichen notwendig, um den unterschiedlichen naturräumlichen und agrarstrukturellen Bedingungen in der notwendigen folgenden Abstimmung auf Bundesebene Rechnung zu tragen.

Eine NH₃-Emissionsminderung in der Landwirtschaft ist grundsätzlich notwendig und sinnvoll. Insgesamt ist die „ausgehandelte“ Minderungsverpflichtung für Ammoniak aus der Sicht der bayerischen Landwirtschaft allerdings geeignet, der Landwirtschaft in Deutschland erhebliche Anstrengungen abzufordern. Dies liegt nicht nur am geforderten Minderungsumfang, sondern insbesondere auch an dem engen Zeitrahmen bis 2030, da viele Maßnahmen zur Minderung mit Investitionen im baulich-technischen Bereich verbunden sind, die aus der Sicht der hiesigen Landwirtschaft im erforderlichen Umfang nur schwer zu finanzieren und umzusetzen sind.

Ausführungen im weiteren Umsetzungsverfahren bleiben vorbehalten.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Monika Kratzer
Ministerialdirigentin