



Berlin, 25. September 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa COM(2022) 542

EU Kommission vom 26.10.2022

Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK. Sollte die DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

Mit dem Vorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Luftqualitätsrichtlinie würden sich die Erfahrungen der Wirtschaft mit der Luftreinhalteplanung der vergangenen Jahre weitgehend wiederholen. Nach Prognosen des Umweltbundesamtes werden die vorgeschlagenen Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Feinstaub an vielen Messstationen 2030 nicht eingehalten. Erneut müssten Länder und Kommunen in Deutschland Umweltzonen und Fahrverbote einführen. Zusätzlich müsste das Verkehrsaufkommen reduziert sowie Feuerungs- und Industrieanlagen nachgerüstet oder eingeschränkt werden.

Für Unternehmen erwarten wir deshalb hohe Kosten für die Nachrüstung oder Neuanschaffung von Fahrzeugen und Anlagen, sofern keine Ausnahmeregelungen für den Wirtschaftsverkehr vorgesehen werden. Die Erreichbarkeit von Betriebsstätten durch Mitarbeitende, Kunden und Geschäftspartner würden dadurch – insbesondere in städtischen Zentren – verschlechtert. Genehmigungsverfahren von Industrieanlagen würden verzögert und Investitionsprojekte – auch für die Transformation zur Klimaneutralität – gefährdet werden. Deshalb empfehlen wir folgende Anpassungen in der Richtlinie:

Realistische Zeiträume zur Einhaltung von Grenzwerten: Unternehmen engagieren sich schon heute in großem Umfang für Klimaschutz und nachhaltige Mobilität. Beides wird sich positiv auf die Luftqualität auswirken. Dennoch werden viele Unternehmen insbesondere bei Nutzfahrzeugen oder der Wärmeerzeugung weit über das Jahr 2030 hinaus auf den Einsatz von Verbrennungsmotoren oder Brennstoffen angewiesen sein. Deshalb sollten die Werte und Fristen zur Einhaltung Grenzwerte besser in Einklang

mit der Gesetzgebung zu Abgasnormen, dem Klimaschutz sowie den verkehrspolitischen Entwicklungen in der nachhaltigen Mobilität gebracht werden. Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Ziele sind mit diesen Maßnahmen erst deutlich nach 2030 erreichbar. Daher empfehlen wir, alle staatlichen Unterstützungsmöglichkeiten auszuschöpfen, wie beispielsweise die Fuhrparkumstellung oder emissionsarme Industrieanlagen.

Lokale Maßnahmen auf nachhaltige Mobilität und Energienutzung konzentrieren: Länder und Kommunen konnten bisher nur begrenzt Maßnahmen wie die Unterstützung nachhaltiger Mobilität oder emissionsarmer Anlagen wählen, um die Luftqualitätsrichtlinie sicher einzuhalten. Die gerichtlich angeordneten Fahrverbote sind jedoch deutlich weniger effizient und führen zu Mehremissionen an anderen Orten. Deshalb sollten diese Maßnahmen nur als letztes Mittel ergriffen werden. Außerdem sollten die nationalen und europäischen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität erreicht worden sein. Wie bei den in Deutschland immer noch geltenden, jedoch kaum mehr wirksamen, Umweltzonen sollten die Maßnahmen außer Kraft gesetzt werden, sobald die Grenzwerte eingehalten werden.

Messung der Luftqualität vergleichbar und repräsentativ ausgestalten: Bei der Untersuchung der verkehrsnahen Probenahmestellen haben sich große Unterschiede bei ihrer Positionierung gezeigt. Je nachdem, wie nah die Probenahmen an den Emissionsquellen positioniert oder Schadstoffe beispielsweise durch Durchlüftung abtransportiert werden, können die geltenden Immissionsgrenzwerte eingehalten oder überschritten werden. Die hier gemessenen Werte repräsentieren die Belastung von sehr kleinen Bereichen innerhalb der Straßenabschnitte und betrachteten Gebiete. Um die Werte lokal einzuhalten, wurden in der Vergangenheit strecken- oder ortsbezogene Maßnahmen ergriffen. Dies führt zu Ausweichverkehren mit zusätzlichen Emissionen und Kosten für Unternehmen. Aufgrund dessen sollten europaweit standardisierte Messungen geschaffen werden, die auf konkreteren Vorgaben zur Erzielung von möglichst repräsentativen Messergebnissen beruhen.

Damit die Ziele zur Luftqualität erreicht werden können, sollten sie in Einklang mit den Maßnahmen der Politik und Unternehmen stehen. So können die Ziele zur Nutzung von Elektrofahrzeugen oder des Einsatzes von Wasserstoff und Elektrizität in der Industrie nur durch die Bereitstellung der dafür notwendigen Infrastruktur erreicht werden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Deutsche Unternehmen betreffen die Regelungen der LQ-RL mittelbar durch die sich daraus ergebenden Maßnahmen der Bundesregierung, Länder oder Kommunen. Aufgrund der Überschreitung der Jahresmittelgrenzwerte für Feinstaub und Stickstoffdioxid wurden in Deutschland ab 2008 zahlreiche Umweltzonen eingeführt und ab 2019 an einzelnen Strecken Fahrverbote erlassen. Dies hat für Gewerbebetriebe, die überwiegend Fahrzeuge mit Dieselantrieb besitzen, in vielen Gebieten zu hohen Kosten für Abschreibungen, Nachrüstungen oder Austausch ihrer Fahrzeuge geführt.¹ Auch Einschränkungen bei der Errichtung oder dem Betrieb von Feuerungs- und Industrieanlagen betreffen Unternehmen in der Regel stärker als private Haushalte. Da gewerblich genutzte Fahrzeuge in der Regel größere

¹ In einzelnen Regionen haben weitreichende Ausnahmeregelungen für den Wirtschaftsverkehr größere Kosten vermieden.

Fahrleistungen und höhere Leistungen benötigen, besitzen Unternehmen überwiegend Dieselfahrzeuge. Besonders gewerblich genutzte Liefer- oder Spezialfahrzeuge in Städten können ein hohes Alter erreichen. Ihre Nutzung wurde durch Umweltzonen oder Fahrverbote teilweise eingeschränkt.

Auch Industriebetriebe können durch die Luftreinhaltepolitik in ihren Tätigkeiten eingeschränkt werden. Bei Überschreiten von Luftqualitätsgrenzwerten in ihrem Einflussbereich können nach Artikel 18 IE-Richtlinie an sie höhere Anforderungen an die Abgasreinigung gestellt oder Vorhaben ganz abgelehnt werden. In vielen industriellen Messstationen können besonders die Schadstoffkonzentrationen für Feinstaub technisch kaum mehr gesenkt werden. Die Pläne zur Dekarbonisierung vieler Industrieanlagen greifen jedoch meist erst deutlich nach dem Jahr 2030. Viele der betroffenen Unternehmen befürchten deshalb Beeinträchtigungen ihrer Standorte und sehen auch Investitionsprojekte zum Erreichen der Klimaschutzziele gefährdet.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Die Bestimmungen der Luftqualitätsrichtlinie (LQ-RL) aus dem Jahr 2008 haben in vielen Regionen zu hohen Kosten für Unternehmen geführt. Sie mussten ihre Fahrzeuge nachrüsten oder austauschen. Zudem wurde die Erreichbarkeit ihrer Betriebsstandorte oder die Nutzung ihrer Anlagen teilweise eingeschränkt. Diese Kosten und Einschränkungen entstanden häufig, weil die in der Richtlinie vorgegebenen Immissionsgrenzwerte an vielen verkehrsnahen Messstationen nicht eingehalten werden konnten. Ursache für die Grenzwertüberschreitungen waren in erster Linie die Emissionen von Fahrzeugen. Die dafür eingeführten europäischen Standards für Fahrzeuge (Euro 5 und Euro 6) erreichten in der Realität nicht die erwartete Schadstoffminderung.

Damit die Grenzwerte dennoch eingehalten werden, sieht die LQ-RL das Instrument regionaler Luftreinhaltepläne und -maßnahmen vor. Länder und Kommunen in Deutschland wurden deshalb – teilweise durch Gerichtsurteile – verpflichtet, lokale Minderungsmaßnahmen zu ergreifen. Ab dem Jahr 2008 wurden in Deutschland dazu die ersten Umweltzonen eingeführt, die bestimmten Fahrzeugen die Zufahrt verbieten. Seit dem Jahr 2018 mussten auf einzelnen Streckenabschnitten Fahrverbote für bestimmte Diesel-Fahrzeuge eingeführt werden. Die von Bund und EU ergriffenen Maßnahmen (bspw. Selbstverpflichtungen mit Fahrzeugherstellern, Anpassung künftiger Schadstoffnormen) waren nicht ausreichend oder entfalteten ihre Wirkung zu spät.

Viele Unternehmen haben gegenüber Industrie- und Handelskammern die ineffizienten und nicht nachhaltigen Maßnahmen und die schwer nachzuvollziehende Messmethodik kritisiert. Sie erfolge an vielen Straßenabschnitten nicht repräsentativ für andere Orte, sehr nah am Straßenrand und sei mit der Belastung an anderen Standorten kaum vergleichbar.

D. Details - Besonderer Teil

Realistische Zeiträume zur Einhaltung von Grenzwerten:

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Luftqualitätsrichtlinie legt erneut feste Grenzwerte für das Jahr 2030 fest. Anders als die WHO-Leitlinien aus dem Jahr 2021 plant der Vorschlag keine Zwischenziele ein.

Nach unveröffentlichten Prognosen des Umweltbundesamtes können die Grenzwerte für NO₂ an 12 Prozent und für PM_{2,5} an 18 Prozent der Messstationen in Deutschland nicht eingehalten werden. Den Szenarien liegen als Annahme die Einhaltung aller im Koalitionsvertrag vorgesehenen Ziele zugrunde. Das UBA erwartet, dass die NO₂-Werte an den meisten Stationen durch zusätzliche verkehrliche Maßnahmen (Elektrifizierung), die PM_{2,5}-Grenzwerte jedoch selbst durch diese allein nicht erreicht werden können.

Aufgrund dieser Daten erwarten wir, dass die Länder und Kommunen in Deutschland erneut Umweltzonen ausweiten und Fahrverbote einführen müssen. Um die Feinstaubwerte einzuhalten, müssten zudem Verbote für den Einsatz von Biomasse in Feuerungsanlagen und an industrienahen Messstationen voraussichtlich auch die Nachrüstung oder Einschränkung von Industrieanlagen verordnet werden. Besonders städtische und industriell geprägte Regionen würden davon beeinträchtigt.

Deshalb sollten die Werte oder Fristen der neuen Grenzwerte deutlich besser den Zielen der Energie- und Mobilitätswende angepasst werden. Viele dieser Ziele treten deutlich später als 2030 in Kraft. Sie sollten daher erst nach angemessenen Übergangsfristen oder Stufen – beispielsweise entsprechend der Zwischenziele der WHO – einzuhalten sein.

Messung der Luftqualität vergleichbar und repräsentativ ausgestalten:

Untersuchungen der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Strecken zeigen, dass die Schadstoffbelastung von Stickstoffdioxid meist nur wenige Meter um die Messorte herum erhöhte Werte aufweist. In vielen Orten werden Messungen nahe am Fahrbahnrand stark befahrener Straßen und teilweise in unmittelbarer Nähe zu Ampeln, Bushaltestellen oder Tunnelausgängen durchgeführt. Wenige Meter von diesen Orten entfernt, lässt die Schadstoffbelastung meist deutlich nach. Hier werden Grenzwerte in der Regel eingehalten. Selbst in Städten mit der höchsten gemessenen Schadstoffbelastung werden die Grenzwerte heute in einem Gebiet von über 99 Prozent der Fläche eingehalten.

Ein von der DIHK in Auftrag gegebenes Gutachten wie auch ein Gutachten des EU-Parlamentes haben eine Reihe rechtlicher Unklarheiten bei der Positionierung der Messungen identifiziert. Selbst innerhalb Deutschlands werden diese Anforderungen sehr unterschiedlich interpretiert. Besonders die Anforderungen an die Repräsentativität der Messungen stehen im Widerspruch zu der Anforderung, in Gebieten mit der höchsten Belastung zu messen. Nach dem Urteil der BVerwG im Jahr 2021 ist der Standort einer Probenahmestelle jedoch nun so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Überschreitungen von Grenzwerten minimiert wird. Im Fall Hamburgs wurden Messungen an stark befahrenen Straßen auf 4 Meter Höhe etwa als nicht zulässig beurteilt. Die Beurteilung der Grenzwerteinhalten müssten hier auf einer Höhe von 1,5 Metern durchgeführt werden. Der Kommissionsvorschlag würde die Anforderung an die Messung an Orten mit der höchsten Belastung noch verschärfen, weshalb Grenzwertüberschreitungen in Deutschland noch zunehmen.

Die Messung der Schadstoffbelastung in einzelnen Orten führt häufig zu lokal begrenzten Maßnahmen. So wurden in Deutschland etwa streckenbezogene Fahrverbote eingeführt. Dies führte zur Einhaltung der Grenzwerte an einzelnen Streckenabschnitten. Die dadurch ausgelösten Ausweichverkehre erhöhten jedoch die Schadstoff- und Lärmbelastung an anderen Orten.

Leider ändert der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission wenig an diesen Regelungen. Wie schon in einer vom EU-Parlament beauftragten Studie sollten die Regelungen zur Repräsentativität der Messungen deutlich konkreter bestimmt werden. Messungen, die nur Rückschlüsse über die Schadstoffbelastung an einem sehr kleinen Straßenabschnitt geben, sollten nicht zulässig sein.

Auch bei der Bewertung indirekter menschlicher Emissionen sollte die Richtlinie angepasst werden. Die Grenze zwischen einem Beitrag aus einer natürlichen Quelle und einem Beitrag aus indirekter menschlicher Tätigkeit ist meist nicht eindeutig zu ziehen. Insbesondere Eingriffe in die Landschaft durch Landwirtschaft, Steinbrüche, Kiesabbau, Tagebau, Rekultivierung, Bautätigkeiten mit Freilegung von Flächen und Böschungen, Renaturierung und Herstellung von Böschungen sowie Sandstrände an künstlichen Teichen und Seen können nicht den direkten menschlichen Aktivitäten zugerechnet werden, wenn hier Staub durch den Wind abgetragen wird. Indirekt auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführende Emissionen sollten daher den Emissionen aus natürlichen Quellen gleichgesetzt werden, insbesondere wenn eine Renaturierung oder Rekultivierung, die im Umweltschutz- und Klimaschutzinteresse liegt, angestrebt wird.

Lokale Maßnahmen auf nachhaltige Mobilität und Energienutzung konzentrieren:

Die Erfahrungen aus den Diskussionen um Fahrverbote für bestimmte Diesel-Pkw haben gezeigt, dass Länder und Kommunen nur lokal begrenzte Maßnahmen wählen können. Im Vergleich zu europäischen oder nationalen Maßnahmen sind diese aus Sicht des Gewerbes jedoch meist deutlich weniger effizient und nachhaltig. Fahrverbote etwa führen zu Ausweichverkehren, die an anderen Orten (wie Wohngebieten oder Geschäftsstraßen) mehr Emissionen verursachen. Ältere Fahrzeuge würden in das Ausland oder andere Regionen exportiert. Im Fall der in den Jahren 2018/2019 verordneten Diesel-Fahrverbote konnten Unternehmen die Einschränkungen für ihre Fahrzeuge nicht vorhersehen. Dies führt zu großen Investitionsunsicherheiten.

Deshalb sollten sich lokale Maßnahmen vor allem auf die Unterstützung nachhaltiger Mobilität und Industrieanlagen konzentrieren. Industrie- und Handelskammern unterstützen Unternehmen beispielsweise mit Weiterbildungsangeboten für nachhaltige Mobilität (Mobilitätsmanager), fördern den Erfahrungsaustausch in Mobilitätsnetzwerken, engagieren sich für die Nutzung von gewerblichen Lastenrädern oder unterstützen nachhaltige Mobilitätskonzepte in Gewerbegebieten oder Mobilitätshubs. Maßnahmen, die den Verkehr und damit die Belieferung und Erreichbarkeit der Unternehmen erheblich einschränken, sollten nur als letztes Mittel ergriffen werden.

In der Richtlinie sollte zudem klar definiert werden, mit welcher Wirkung der ergriffenen europäischen Maßnahmen die Mitgliedstaaten in ihren Luftreinhalteplänen rechnen müssen. Nur wenn diese den gewünschten Effekt erzielt hat, sollten nationale oder lokale Maßnahmen ergriffen werden. Zudem muss aus unserer Sicht im Vorfeld der endgültigen Festlegung der neuen Grenzwerte prognostiziert werden, ob diese technisch und unter Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit überhaupt erreicht werden können (Reifenabrieb auch bei alternativen Antrieben, städtische und regionale Hintergrundbelastung etc.).

Besonders mit Blick auf Industrieanlagen sollte in Artikel 19 festgehalten werden, dass in Luftreinhalteplänen keine unverhältnismäßigen Maßnahmen gegen einzelne Projekte getroffen werden dürfen.

Insbesondere dann, wenn Anlagen die Anforderungen der IE-Richtlinie einhalten und entsprechende Transformationspläne aufgestellt haben, sollten Luftreinhaltepläne diese Investitionen nicht gefährden.

Die Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass viele in Luftreinhalteplänen festgelegte Maßnahmen – wie die Umweltzonen – aufrechterhalten werden, obwohl sie keine Wirkung mehr entfalten. So erhalten in Deutschland neue Fahrzeuge immer noch grüne Plaketten, obwohl der Nutzen der Umweltzonen faktisch kaum mehr kontrolliert wird. Deshalb sollte die Richtlinie festlegen, dass Maßnahmen in Luftreinhalteplänen auch die Voraussetzung für die Beendigung definieren müssen. So kann Bürokratie, wenn sie keinen Nutzen mehr stiftet, automatisch beendet werden.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Hauke Dierks
Leiter des Referats Umwelt- und Rohstoffpolitik
DIHK - Deutsche Industrie- und Handelskammer
Telefon (030) 2 03 08 - 22 08
Mobil 0160 91384825
dierks.hauke@dihk.de

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).