



Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW - 40190 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Oliver Krischer
16.09.2022
Seite 1 von 1

Aktenzeichen IV-5
bei Antwort bitte angeben

Tobias Gaul
Telefon: 0211 4566-438
Telefax: 0211 4566-
tobias.gaul@munv.nrw.de

Umsatzsteuer
ID-Nr.: DE 306 505 705

"Frust über lockere Emissionsauflagen - Niederlande kritisieren NRW-Regeln"

Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Natur- und Verbraucherschutz, Landwirtschaft, Forsten und ländliche Räume am 21. September 2022

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

hiermit übersende ich Ihnen den erbetenen Bericht der Landesregierung mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Natur- und Verbraucherschutz, Landwirtschaft, Forsten und ländliche Räume.

Mit freundlichen Grüßen

Oliver Krischer

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Emilie-Preyer-Platz 1
40479 Düsseldorf
Telefon 0211 4566-0
Telefax 0211 4566-388
poststelle@munv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien U78 und U79
oder Buslinie 722 (Messe)
Haltestelle Nordstraße



**Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Natur- und Verbraucherschutz, Landwirtschaft, Forsten und ländliche Räume am 21. September 2022

Schriftlicher Bericht

**Frust über lockere Emissionsauflagen –
Niederlande kritisieren NRW-Regeln**

Vorbemerkung:

„Emissionen“ umfassen verschiedenste Stoffe. So sind Industrie und Verkehr für Stickoxide eine wichtige Quelle. Erhebliche Mengen von Ammoniak werden hingegen in der Landwirtschaft freigesetzt (Abluft aus Tierställen, Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Gülle) im Ackerbau). Durch die Ausbreitung auf dem Luftweg sind Ort der Freisetzung (Emission) und Ort der Auswirkung (Immission) nicht unbedingt identisch.

Emissionsauflagen können sich aus nationalen Anforderungen, aber auch aus den europaweit geltenden Anforderungen der europäischen Richtlinien ergeben: Zu nennen sind hier insbesondere die EU-Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EU) und die Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe. Die Naturschutz-Richtlinien der EU (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG und Vogelschutz-Richtlinie 2009/147/EG) schützt das Netz Natura 2000 – ein europaweites Netz zusammenhängender Schutzgebiete für den Schutz von Arten und Lebensräumen vor Beeinträchtigungen, also auch vor schädlichen Stoffeinträgen.

Europäische Richtlinien müssen durch die Mitgliedstaaten im nationalen Recht verankert und praktisch umgesetzt werden. Innerhalb des von der EU gesetzten Rahmens kann die Art und Weise der gesetzlichen Verankerung und die praktische Durchführung variieren.

Die gestellten Fragen werden wie folgt beantwortet:

1. Wie wirken sich Emissionen aus NRW auf die Natura-2000-Gebieten in den Niederlanden aus?

Stickstoff (N) ist ein wichtiger Pflanzennährstoff, der in nährstoffarmen Lebensräumen (z.B. Moore, Trockenrasen) zu einer Veränderung der Ve-

getation führen kann. Stickstoff-Emissionen aus landwirtschaftlichen Tierhaltungsanlagen, aus Kraftwerken oder anderen Verbrennungsanlagen können auf diese Weise unter Umständen zu erheblichen Beeinträchtigungen von Lebensräumen führen. Zahlreiche N-empfindliche Lebensräume unterliegen dem Schutz der europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und wurden von den Mitgliedstaaten der EU als Natura-2000-Gebiet ausgewiesen. In diesem Zusammenhang gibt die FFH-RL vor, dass Projekte und Pläne, die ein Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen erfordern. Insofern sind auch mögliche Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten infolge von N-Depositionen in den Genehmigungsverfahren solcher Anlagen und Vorhaben im Rahmen einer förmlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) zu ermitteln und zu beurteilen.

Es ist anzunehmen, dass auch entsprechende Anlagen und Vorhaben, die in Nordrhein-Westfalen geplant und genehmigt wurden bzw. werden, N-Einträge jenseits der Landesgrenze zu den Niederlanden in dortigen Natura-2000-Gebieten zur Folge haben. Der Landesregierung liegen allerdings keine Daten vor, in welchem Umfang und mit welchen konkreten Wirkungen sich derartige N-Emissionen aus Nordrhein-Westfalen auf Natura-2000-Gebiete in den Niederlanden auswirken könnten.

2. Wie werden in den Niederlanden die Emissionen gemessen und wie können diese Emissionen NRW-Emittenten zugeordnet werden?

Interpretation der Frage seitens MUNV: Wie werden in den Niederlanden die Emissionen/Immissionen gemessen und wie können die Immissionen NRW-Emittenten zugeordnet werden?

Eine Messung von Emissionen kann generell nur an Quellen erfolgen (z. B. einem Kamin einer Abluftreinigungsanlage). In Deutschland werden an

vielen industriellen Anlagen Messungen der Emissionen der spezifischen Anlage durchgeführt. Für die Messungen gibt es bundeseinheitliche Vorgaben. Hinsichtlich solcher Messungen in den Niederlanden liegen hier keine Kenntnisse vor.

Für die Messung und Beurteilung von Immissionen von Luftschadstoffen sind durch die Mitgliedstaaten die europaweit einheitlichen Vorgaben der EU-Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EU) einzuhalten. Ebenso wie Deutschland berichten die Niederlande darauf basierend jährlich ihre Luftqualitätsdaten (Immissionen) an die Europäische Kommission (EU-KOM).

Aus der Messung der Immission von Luftschadstoffen und der parallelen Erfassung meteorologischer Daten – insbesondere der Windrichtung und der Windgeschwindigkeit – lassen sich grobe Abschätzungen zur Herkunft der Immissionen an einem Ort treffen. Eine eindeutige Quellzuordnung lässt sich so allerdings nicht realisieren.

Die Erfassung der Luftschadstoffemissionen eines gesamten Mitgliedstaates wird über die Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe festgelegt. Hierbei handelt es sich allerdings zu großen Teilen nicht um Messungen, sondern um modellierte Werte auf Basis von Verbrauchsdaten und Aktivitätsraten. Jeder EU-Mitgliedstaat war dazu verpflichtet, bis zum 1. April 2019 ein nationales Luftreinhalteprogramm zu erstellen und der EU-KOM zu berichten. Dieses enthält die gesamtstaatliche Bilanz der Emissionen von bestimmten Luftschadstoffen und zeigt mögliche Wege auf, die für den Mitgliedsstaat festgelegten Minderungsverpflichtungen für das Jahr 2030 und für den Zeitraum bis dahin einzuhalten.

Die Richtlinie (EU) 2016/2284 sieht für die Nationalen Luftreinhalteprogramme zudem eine Auswertung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung vor. Dieser Forderung wird im Nationalen Luftreinhalteprogramm der Bundesrepublik Deutschland 2019 unter Kapitel 3.3 nachgekommen.

Übergeordnet wird auf das Nationale Luftreinhalteprogramm der Bundesrepublik Deutschland 2019 verwiesen: Nationales Luftreinhalteprogramm der Bundesrepublik Deutschland 2019 - nach Artikel 6 und Artikel 10 der Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe sowie nach §§ 4 und 16 der Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion bestimmter Luftschadstoffe (43. BImSchV). Link: <https://www.umweltbundesamt.de/nlrp2019>

Auf Seite 61 von 120 in Nr. 3.3 ist folgende Aussage enthalten:

„Aus Richtung Frankreich, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden erfolgte 2005 und 2015 ein Netto-Import“ [Anmerkung: Gemeint sind die Luftschadstoffe Feinstaub mit Partikelgröße (Trennfunktion) 10 µm (PM₁₀) und 2,5 µm (PM_{2.5}), Schwefeldioxid (SO₂), Ammoniak (NH₃) und Stickstoffdioxid (NO₂)]. Eine Auswertung von NRW-Emittenten liegt nicht vor. Entsprechend können die Immissionen auf niederländischer Seite über diesen Weg keinem spezifischen NRW-Emittenten zugeordnet werden.

3. Welche europarechtliche Konsequenzen können sich für NRW aus den Emissionen ergeben?

4. Wie unterscheiden sich die Emissionsauflagen der Niederlande von denen der Bundesrepublik bzw von NRW?

Fragen 3 und 4 werden zusammen beantwortet.

Anforderungen zum Schutz des Netzes Natura 2000 (Richtlinien 92/43/EWG und 2009/147/EG - FFH- und Vogelschutzrichtlinie):

Die Niederlande haben ein nationales Bewirtschaftungsprogramm zur Bekämpfung von übermäßigen Stickstoffablagerungen in Natura 2000-Gebieten eingeführt. Auf Grundlage eines rechnerischen Modellansatzes werden bestimmte Mengen an Stickstoff festgelegt, die in einem Schutzgebiet abgelagert werden können. Unterhalb des so definierten Schwellenwertes erfolgt eine Freistellung von der FFH-rechtlichen Einzelgenehmigungspflicht.

In Deutschland erfolgt eine FFH-Verträglichkeitsprüfung dagegen im Einzelfall anhand von so genannten „Abschneidewerten“. Das bedeutet, dass alle Werte unterhalb einer bestimmten Schwelle unberücksichtigt bleiben. Diese deutschen Abschneidewerte sind mit den Schwellenwerten des niederländischen Konzepts nicht vergleichbar (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 15.05.2019, Az. 7 C 27.17, Rdn. 40 f.). Die Abschneidewerte sind als beste wissenschaftliche Erkenntnisse in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt, die Europarechtskonformität steht von daher nicht in Frage.

Zur Frage grenzüberschreitender Emissionen in Natura 2000-Gebiete auf niederländischer Seite wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2284: Diese Richtlinie legt für die Mitgliedstaaten Minderungsverpflichtungen für die Emissionen von bestimmten Luftschadstoffen fest. Diese Minderungsverpflichtungen beziehen sich auf die Emissionen des gesamten jeweiligen Mitgliedstaates. Der Vergleich der Minderungsverpflichtungen aus der Richtlinie (EU) 2016/2284 für die Emission von Stickstoffverbindungen [Stickoxide (NO_x) und Ammoniak (NH₃)] für Deutschland und die Niederlande ist in der folgenden Tabelle 1 für das Jahr 2030 gegenüber dem Ausgangsjahr 2005 dargestellt.

Tabelle 1: Minderungsverpflichtungen aus der Richtlinie (EU) 2016/2284 für Ammoniak (NH₃) und Stickoxide (NO_x). Die Reduktionsverpflichtungen beziehen sich auf das Jahr 2030 und haben das Jahr 2005 als Referenzjahr für die Emissionen.

	NH ₃	NO _x
Deutschland	29 %	65 %
Niederlande	21 %	61 %

Die Erfüllung der Minderungsverpflichtungen sowie die Auswahl der hierfür zu ergreifenden nationalstaatlichen Maßnahmen obliegt den jeweiligen Mitgliedstaaten. Über konkrete Emissionsauflagen bei Anlagen in den Niederlanden kann keine Aussage getroffen werden.

Grundsätzlich sind Emissionen aus Anlagen, welche der europäischen Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU unterliegen, durch die besten verfügbaren Techniken zu mindern. Entsprechende Beste-Verfügbare-Technik (BVT)-Schlussfolgerungen sind für verschiedene Branchen – u. a. auch die Nutztierhaltung –, für die europäischen Mitgliedstaaten bindend. Für Emissionsbegrenzungen bestehen hier teilweise sog. Emissions-Bandbreiten, welche bei der Umsetzung in nationales Recht ausgeschöpft werden können. Insofern ist eine Abweichung zwischen niederländischen und deutschen Emissionsbegrenzungen möglich. Speziellere Regelungen zu Emissionsauflagen für NRW existieren nicht. Dies ist auch europarechtskonform: Die Richtlinie (EU) 2016/2284 enthält nur ein nationales Reduzierungsziel. Ein auf die Bundesländer heruntergebrochenes Reduzierungsziel ist europarechtlich nicht festgelegt. Konkrete Emissionsanforderungen für einzelne Anlagen, die der Industrieemissionsrichtlinie unterfallen, werden auf europäischer Ebene in den BVT-Schlussfolgerungen festgelegt und sind von Neuanlagen sofort und von bestehenden Anlagen spätestens nach vier Jahren einzuhalten (siehe hierzu auch Antwort zu Frage 7).

Zu etwaigen europarechtlichen Konsequenzen, die sich aus der Höhe der Immissionen ergeben können, die grenzüberschreitend von NRW in die Niederlande gelangen, wird auf die Antwort zu Ziffer 2 verwiesen. Eine Zuordnung zu spezifischen NRW-Emittenten ist nicht möglich.

5. Welche Gespräche, Vereinbarungen und Maßnahmen gibt es bislang in der Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und NRW zur Emissionsreduzierung in der Landwirtschaft? Welche sind geplant?

Seit 2006 treffen sich jährlich die für Niederlande, Niedersachsen und NRW zuständigen Landwirtschafts-/AgrarministerInnen. Bedingt durch die Covid-Pandemie sind die Treffen ausgefallen bzw. wurden virtuell durchgeführt. Das letzte Treffen zwischen dem nordrhein-westfälischen

Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft, dem niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie dem niederländischen Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität fand im Dezember 2020 statt. Emissionsminderung bei Tierhaltungsanlagen und der Austausch von Wirtschaftsdünger sind seit 2010 Themen der Treffen. Seit der Umressortierung ist jetzt das Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz zuständig.

Grenzlandkonferenz

Die nordrhein-westfälische Staatskanzlei organisiert seit 2019 jedes Jahr zusammen mit der niederländischen Zentralregierung und niederländischen Provinzen eine Grenzlandkonferenz, die in einer Grenzlandagenda Themen mit grenzüberschreitendem Bezug festlegt und ressortübergreifend diskutiert.

Von Anfang Januar bis Mitte März 2022 wurde durch Vertreter des niederländischen Wirtschaftsministeriums und Landwirtschaftsministeriums, der Abteilung für Landwirtschaft, Gartenbau und ländliche Räume und der Abteilung für Forsten und Naturschutz des bisherigen Ministeriums für Umwelt, Natur, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) – nun Teil des Ministeriums für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MLV), der Abteilung Kreislaufwirtschaft, Bodenschutz, Wasserwirtschaft und der Projektgruppe Luftreinhalteplanung des heutigen Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV), ausgewählter niederländischer Provinzen sowie mithilfe eines externen Beraters ein Papier erarbeitet, um die Frage zu beantworten, ob eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen NRW und NL im Bereich Stickstoff zukünftig als Bestandteil der Grenzlandagenda weiterverfolgt werden sollte. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

Kooperationserklärung des MULNV mit den niederländischen Grenzprovinzen 2018

Die Zusammenarbeit mit den niederländischen Nachbarprovinzen Gelderland, Overijssel und Limburg basiert auf einer „Gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes“ aus

dem Jahr 1992, die Erklärung ist seitdem alle fünf Jahre fortgeschrieben worden. Im Jahr 2009 ist die Provinz Nordbrabant beigetreten. Die aktuelle Fortschreibung datiert aus 2018 und gilt bis 2023.

In der aktuellen Kooperationsperiode hat man sich auf folgende 7 Schwerpunktthemen geeinigt:

1. Umwelt und Gesundheit,
2. Atlas Leefomgeving/Umweltportal NRW,
3. Naturschutz, Natura 2000,
4. Kreislaufwirtschaft,
5. ENCORE
6. Klimarobuste Regionen,
7. Nachhaltige Landwirtschaft.

Unter Austauschthema 7, Unterthema „zirkuläre Landwirtschaft“ werden auch die Themen „Verarbeitung und Anwendung anfallender Wirtschaftsdünger“ und „grenzüberschreitende Nährstoffströme“ behandelt. Seit der Ressorttrennung ist für das genannte Kooperationsthema das MLV zuständig.

6. Plant die Landesregierung, die im Jahr 2018 mit den niederländischen Provinzen Gelderland, Limburg, Nordbrabant und Overijssel gemeinsame geschlossene Erklärung, über das Jahr 2023 hinaus zu verlängern?

Gemäß Punkt V der Gemeinsamen Erklärung von 2018 soll diese für die Dauer von fünf Jahren gültig sein. Nach dem Ablauf dieser Frist soll die Zusammenarbeit evaluiert werden. Über eine weitere Verlängerung nach Ablauf der Frist Ende 2023 ist im Benehmen mit dem MLV und den vier niederländischen Grenzprovinzen zu entscheiden.

7. Mit welchen Maßnahmen plant die Landesregierung, die Senkung der Ammoniakemissionen um bis zu 70 Prozent zu erreichen?

Die neue Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) vom 18. August 2021 setzt die europäischen Vorgaben für große Anlagen der Schweine- und Geflügelmast auf Basis der europäischen Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU um. Konkret werden die Vorgaben der BVT-Schlussfolgerung in Bezug auf die Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen vom 15.02.2017 in Nr. 5.4.7.1 der TA Luft in deutsches Recht überführt.

Durch Abluftreinigungseinrichtung sind Emissionsminderungsgrade für Staub, Ammoniak und Gesamtstickstoff (Summe aller gasförmigen Stickstoffverbindungen) von jeweils mindestens 70 Prozent zu gewährleisten. Begründete Ausnahmen / Abweichungen hiervon können für qualitätsgesicherte Haltungsverfahren, die nachweislich dem Tierwohl dienen, erteilt werden. Diese Anforderungen gelten für Neuanlagen. Eine entsprechende Sanierung von Altanlagen wird durch die zuständigen Behörden angeordnet und soll bis zum 1. Dezember 2026 umgesetzt sein.

Ist die Nachrüstung einer Abluftreinigungseinrichtung unverhältnismäßig, können andere Emissionsminderungsmaßnahmen eingesetzt werden, die einen Emissionsminderungsgrad für Ammoniak von mindestens 40 Prozent gewährleisten.

Für kleinere – im Sinne des BImSchG genehmigungsbedürftige – Anlagen für die Schweine- und Geflügelmast (sog. V-Anlagen) gilt, dass Minderungstechniken und -verfahren zur Emissionsminderung von Ammoniak einzusetzen sind, die einen Emissionsminderungsgrad von mindestens 40 Prozent gewährleisten. Begründete Ausnahmen / Abweichungen hiervon können für qualitätsgesicherte Haltungsverfahren - die nachweislich dem Tierwohl dienen - erteilt werden. Diese Anforderungen gelten für Neuanlagen. Eine entsprechende Sanierung von Altanlagen wird durch die zuständigen Behörden angeordnet und soll bis zum 1. Januar

2029 umgesetzt sein, es sei denn, dies ist nicht verhältnismäßig oder technisch nicht möglich.

8. Welches Ressort in der Landesregierung ist für diese Fragen federführend verantwortlich?

Für Fragen des Naturschutzes ist die Abteilung III, für Fragen des Immissionsschutzes die Abteilung V des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV) zuständig.