



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates
über Luftqualität und saubere Luft für Europa**

**für das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 3. März 2023

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa.....	3
1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	3
2. Stellungnahmen der Beteiligten	5
2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten.....	5
2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten	6
Artikel 1 – Ziel.....	6
Artikel 3 – Regelmäßige Überprüfung.....	8
Artikel 7– Beurteilungsverfahren	9
Artikel 9 – Probenahmestellen	9
Artikel 12 – Anforderungen für Gebiete, in denen die Werte unterhalb der Grenzwerte, der Zielwerte für Ozon und der Konzentrationsziele für die durchschnittliche Exposition, aber oberhalb der Beurteilungsschwellen liegen	10
Artikel 13 – Grenzwerte, Zielwerte für Ozon und Verpflichtung zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition für den Schutz der menschlichen Gesundheit	11
Artikel 16 – Emissionsbeiträge aus natürlichen Quellen.....	12
Artikel 18 – Verlängerung der Frist für die Erfüllung der Vorschriften und Ausnahme von der vorgeschriebenen Anwendung bestimmter Grenzwerte	12
Artikel 19 – Luftqualitätspläne	13
Artikel 22 – Information der Öffentlichkeit	14
Artikel 24 – Änderungen der Anhänge	14
Artikel 27 – Zugang zu Gerichten.....	15
Artikel 28 – Schadenersatz für Schädigungen der menschlichen Gesundheit.....	15
Artikel 29 – Sanktionen	15
3. Votum	16

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Der Richtlinienvorschlag zielt auf die Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinien und die Erreichung einer nach wissenschaftlichen Standards schadstofffreien Umwelt bis 2050 ab. Dazu sollen strengere Luftqualitätsnormen für das Jahr 2030 sowie eine regelmäßige Überprüfung des Pfades bis 2050 als auch der Grenzwerte implementiert werden.

Hintergrund

Die EU-Luftqualitätsrichtlinien definieren gemeinsame Methoden zur Überwachung, Beurteilung und Information über die Luftqualität in der Europäischen Union und legen Ziele für die Luftqualität fest, um schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhindern oder zu verringern. EU-Luftqualitätsnormen wurden für 12 Luftschadstoffe festgelegt.

Im Rahmen des europäischen Grünen Deals hat sich die Europäische Kommission verpflichtet, die Luftqualität weiter zu verbessern und die EU-Luftqualitätsnormen stärker an die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) anzugleichen.

1.2. Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa vor. Kern der Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinien sind:

- der stärkere Angleich der EU-Luftqualitätsnormen an die Empfehlungen der WHO
- die Verbesserung des Rechtsrahmens insbesondere in Bezug auf Sanktionen und die Unterrichtung der Öffentlichkeit
- die Unterstützung der lokalen Behörden bei den Bemühungen um sauberere Luft durch die Verbesserung der Überwachung und Modellierung der Luftqualität und der Luftqualitätspläne

1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 25. Januar 2023 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa (BR-Drs.16/23) im Wege eines Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten. Am 21. Februar 2023 wurde die Clearingstelle Mittelstand erneut kontaktiert mit der Möglichkeit, eine aktualisierte und erweiterte Stellungnahme abzugeben.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- DIE FAMILIENUNTERNEHMER e. V. Landesbereich NRW
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 und 22. Februar 2023 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Richtlinienvorschlag gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- IHK NRW
- unternehmer nrw
- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und WHKT

Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen teilten mit, dass sich ihre Positionierung zu dem Vorhaben noch im Diskussionsprozess befindet und ihre Einlassungen insofern als vorläufige Hinweise zu verstehen sind.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Richtlinienvorschlag erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

Nach ersten Einschätzungen von **IHK NRW** wird der Vorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Luftqualitätsrichtlinie die Fehler der vergangenen Jahre in der Luftreinhalteplanung wiederholen. So können ihrer Voraussicht nach die für 2030 festgelegten Grenzwerte an vielen verkehrs- und industrienahen Messstationen nicht eingehalten werden. Erneut werden Länder und Kommunen in Deutschland Umweltzonen erweitern und Fahrverbote einführen müssen. An verkehrsreichen Straßen könne der EU-Kommissionsvorschlag dazu führen, dass die Länder und Kommunen das Verkehrsaufkommen deutlich reduzieren müssen. Für die Anlagen vieler Industrieunternehmen könnte dies zur Versagung von Genehmigungen oder zur Anordnung von unverhältnismäßig teuren Nachrüstungen führen.

Sofern keine Ausnahmeregelungen für den Wirtschaftsverkehr vorgesehen werden, erwartet IHK NRW hohe Kosten für die Nachrüstung oder Neuanschaffung von Fahrzeugen und Anlagen. Zudem könnte sich die Erreichbarkeit von Betriebsstätten durch Mitarbeiter, Kunden und Geschäftspartner – insbesondere in städtischen Zentren – weiter verschlechtern. Genehmigungsverfahren von Industrieanlagen könnten sich dadurch weiter verzögern und Investitionsprojekte – auch für die Transformation zur Klimaneutralität – wären gefährdet. Mit Blick darauf empfehlen sie, die Richtlinie auf realistische Zeiträume zur Einhaltung der Grenzwerte anzupassen, den bestehenden Mehrebenen-Konflikt zur Wahl geeigneter Maßnahmen zu beheben sowie die Messung der Luftqualität vergleichbar und repräsentativ auszugestalten.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** merken einleitend an, dass die geltende Luftqualitätsrichtlinie für Handwerksbetriebe von erheblicher Relevanz ist. Auch wenn sie nicht unmittelbarer Adressat der Richtlinie sind, so haben jedoch die in den Luftqualitätsgebieten zur Einhaltung der Grenzwerte getroffenen Maßnahmen zum Teil erhebliche Auswirkungen auf ihre betriebliche Tätigkeit. Dies gelte insbesondere für den Verkehrssektor.

Unter Hinweis, dass die Luftqualitätsrichtlinie ein wichtiges Instrument der Luftreinhaltepolitik darstellt, merken sie an, dass ihre Wirksamkeit dabei weitgehend abhängig vom Funktionieren der beiden anderen Säulen – wie den quellbezogenen Maßnahmen und den nationalen Emissionshöchstmengen – ist. Regionale und lokale Maßnahmen können nur begrenzte Schadstoffemissionen mindern, die nicht entweder an der Quelle oder großräumig vermieden werden. Erfahrungen zeigten, dass kleinräumige Maßnahmen Schadstoffemissionen zum Teil eher verlagern als die Emissionen insgesamt zu senken. Wichtig sei es deswegen, die Leistungsfähigkeit der Richtlinie nicht allein am Ambitionsniveau einzelner Grenzwerte festzumachen, sondern am Zusammenspiel der Säulen des Emissionsrechts.

unternehmer nrw hält eine Revision der europäischen Luftqualitätsrichtlinie derzeit für nicht erforderlich, da diese effektiv zur Verbesserung der Luftqualität und der Erreichung hoher Luftqualitätsstandards beigetragen hätte. Mithin verfolge die EU gleichzeitig eine Vielzahl von Gesetzgebungsvorhaben, die bereits unmittelbar und mittelbar auf die Verbesserung der Luftqualität einzahlten.

Es wird zudem eine mangelnde ausgewogene Abwägung der Interessen an einem möglichst weitgehenden Gesundheitsschutz mit anderen Zielen der Union – Sicherstellung einer bezahlbaren Mobilität, das Schaffen und Erhalten gut bezahlter Arbeitsplätze, der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft einschließlich branchenübergreifender Wertschöpfungsketten, der Sicherstellung einer ausreichenden Finanzkraft der Kommunen und der Erhalt leistungsfähiger Infrastruktur – moniert.

Es wird die Notwendigkeit gesehen, zunächst die Erkenntnisse über die Immissionssituation in den europäischen Mitgliedstaaten zu verbessern und erst in einem zweiten Schritt auf valider Datengrundlage gegebenenfalls Maßnahmen und Grenzwerte festzulegen. Hinreichende Messergebnisse über die tatsächliche Belastung der europäischen Regionen insbesondere durch Feinstaub *PM 2.5* als Jahres- und Tagesbelastung existierten bislang nicht.

Sofern am Rechtsetzungsvorhaben festgehalten werden sollte, spricht sich der Unternehmerverband dafür aus, zumindest die erheblich verschärften Grenzwerte erst nach einer angemessenen Übergangsfrist frühestens ab 2040 anzuwenden, die Herausforderungen der Transformation in Hinblick auf die Klimaneutralität zu berücksichtigen und keine zusätzliche Klage-, Sanktions- und Schadensersatzvorschriften einzuführen.

2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten

Artikel 1 – Ziel

Absatz 1

unternehmer nrw schlägt vor, den bisherigen Artikel 1, der die Ziele der Richtlinie definiert, lediglich redaktionell anzupassen aber keine neuen Ziele einzuführen. Das ursprüngliche Ziel der Verbesserung der Luftqualität ist ihrer Auffassung nach vorzugswürdig im Vergleich zu dem ergänzten Ziel der Verankerung des Nullschadstoffprinzips.

Wenngleich das Ziel einer schadstofffreien Umwelt abstrakt unbestritten erstrebenswert sei, sei es in der europäischen Industrie- und Mobilitätsgesellschaft unwahrscheinlich, dass mit verhältnismäßigem Aufwand eine Null-Schadstoff-Umwelt erreicht werden könne. Vielmehr müsse ein risikobasierter Ansatz in der Mitte der politischen Diskussion stehen, der in der Realität in den Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Gleichmaßen sei eine schadstofffreie Umwelt schon nach naturwissenschaftlichen Maßstäben nicht erreichbar. Daher sei das Ziel der schadstofffreien Umwelt begrifflich völlig unklar und könne von den Mitgliedstaaten in der Umsetzung nicht klar eingeordnet werden.

Absatz 2

IHK NRW und **unternehmer nrw** fordern, die Grenzwerte und Fristen deutlich besser an die Ziele der Energie- und Mobilitätswende anzupassen. Da aus ihrer Sicht viele Ziele und Effekte erst später in Kraft treten, sollten diese daher erst nach angemessenen Übergangsfristen oder Stufen einzuhalten sein.

Aus Sicht von **IHK NRW** können basierend auf den ihr vorliegenden Daten über Prognosen zur Schadstoffbelastung an vielen Messstationen die neu festgelegten Grenzwerte nicht eingehalten werden. Laut einer im Jahre 2021 durchgeführte Studie über zwei verkehrsnahe Messstationen in Hamburg und Stuttgart werden im Jahre 2030 deutliche Grenzwertüberschreitungen erwartet. Selbst bei einer deutlichen Beschleunigung der Einführung von elektrisch betriebenen Fahrzeugen, beurteilt sie die Werte für Stickstoffdioxid als kaum haltbar. Die Prognosen des Impact-Assessment der EU-Kommission, wonach die Werte an den allermeisten Messstationen eingehalten werden müssten, stuft sie als nicht nachvollziehbar ein. Für eine valide Einschätzung der Grenzwerte seien allerdings noch die Prognosen aus den einzelnen Bundesländern in Deutschland abzuwarten.

In Bezug auf Industrieanlagen merkt sie an, dass in vielen industriellen Messstationen insbesondere die Schadstoffkonzentrationen für Feinstaub technisch kaum gesenkt werden könnten. Die Pläne zur Dekarbonisierung vieler Industrieanlagen greifen jedoch meist erst deutlich nach 2030. Viele der betroffenen Unternehmen befürchten deshalb Beeinträchtigungen ihrer Standorte und sehen auch Investitionsprojekte zum Erreichen der Klimaschutzziele gefährdet.

Sie empfiehlt die Ausschöpfung aller staatlichen Unterstützungsmöglichkeiten für eine wirtschaftliche und planbare Bewältigung der Herausforderungen, wie beispielsweise der Fuhrparkumstellung oder emissionsarme Industrieanlagen.

unternehmer nrw spricht sich zudem gegen eine Vorgehensweise aus, Grenzwerte festzulegen, ohne die Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, Regionen oder Kommunen wirklich abschätzen zu können. Der erhebliche Abstand zwischen der vorgefundenen Immissionssituation und den ambitionierten neuen Grenzwerten erfordere eine große zeitliche Streckung des Übergangszeitraums bis zur Geltung der neuen Grenzwerte. Verwiesen wird dabei auch auf die Wechselwirkungen mit den Effekten anderer Initiativen wie dem „Fit for 55 package“. Alle Grenzwerte des Annex I der Richtlinie sollten nach Ansicht des Unternehmerverbandes frühestens ab 2040 einzuhalten sein. Selbst eine Einhaltung der neuen Luftqualitäts-Grenzwerte schon im Jahr 2040 wäre sehr ambitioniert und nur mit erheblichen Investitionen zu erreichen, insbesondere weil bestehende Grenzwerte im Vorschlag halbiert beziehungsweise noch weiter herabgesetzt werden.

Die Mitgliedstaaten würden die Richtlinie nach dem Kommissionsvorschlag vermutlich frühestens im Jahr 2026 anwenden müssen. Eine Einhaltung der Grenzwerte bereits im Jahr 2030 (also nur vier Jahre später) werde aller Voraussicht nach nicht möglich sein.

Der Unternehmerverband verweist dabei auch auf eigene Berechnungen für NRW auf Basis von Daten des LANUV von 2021, wonach die tatsächliche Vorbelastungssituation an existierenden Messstationen heute bereits eine flächendeckende Überschreitung der vorgeschlagenen Grenzwerte insbesondere von Stickoxiden und Feinstaub *PM 2,5* aufweist. In Bezug auf Deutschland wurden anderen Berechnungen zufolge die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte für *NOx* an 273 von 534 Messstationen überschritten. Auch der von der Kommission angestrebte Jahreswert für *PM 2.5* werde sehr häufig bundesweit überschritten.

In diesem Zusammenhang seien auch die gemessenen Maximal-Jahresmittelwerte von Bedeutung, die verdeutlichen, dass es viele Gebiete gibt, in denen das Erreichen der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Immissionsgrenzwerte in so kurzer Zeit realitätsfern ist, weil sie – wenn überhaupt – nur mit schwerwiegenden und unverhältnismäßigen Eingriffen in die wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten (Stichworte: Industrie, Gewerbe, Straßenverkehr, Gebäudeheizungen, Landwirtschaft) denkbar wäre.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** merken an, dass die nun vorgeschlagenen Grenzwerte trotz Abrücken der Kommission von einer 1:1 Angleichung an die Richtwerte der WHO-Leitlinie, eine erhebliche Verschärfung zu den geltenden Grenz- und Schwellenwerte darstellen.

Unter Hinweis, dass die WHO ihre eigene Aufgabe ausdrücklich im Unterschied zu den Aufgaben der EU-Kommission definiert, dies auch mit Rückwirkung auf die Grenzwerte, wie sie im REVIHAAP-Bericht ausführt:

„It is important to note that there is a fundamental difference between the roles and mandates of WHO and the EC. WHO holds a normative role and evaluates the scientific evidence in order to develop guidelines and recommendations, whereas the EC holds a po-

licy role, proposing and implementing legally binding decisions within its jurisdiction. Therefore, according to the normative role of WHO, the recommendations that stem from the REVIHAAP project are based solely on scientific conclusions on health aspects of air pollution and do not consider issues relevant to policy formulation, such as technical feasibility, economic considerations and other political and social factors.“,

fordert sie, das Ziel der Angleichung oder Annäherung an die WHO-Richtwerte im Richtlinien-vorschlag nicht als separates, übergeordnetes Ziel auszugeben. So nehme die WHO der Politik die Abwägung zwischen vorsorgenden Gesundheitsschutz und anderen schutzwürdigen Interessen nicht ab.

Artikel 3 – Regelmäßige Überprüfung

Absatz 1

unternehmer nrw kritisiert die vorgesehene regelmäßige Überprüfungsfrist der Luftqualitäts-werte als zu kurz und fordert die Anhebung auf mindestens zehn Jahre.

Denn die branchenübergreifenden (Transformations-) Strategien – die Voraussetzung für das Erreichen der angestrebten ambitionierten Grenzwerte des Kommissionsvorschlags sind – könnten nicht von heute auf morgen umgesetzt werden. Dazu zählten insbesondere das Aus-laufen der Verbrennungsmotoren und das Fortschreiten der Elektromobilität im Verkehrssektor sowie die industrielle Transformation zu einer Wasserstofftechnologie.

Betont wird, dass sich die Grenzwerte bereits heute auf einem Niveau befinden, das für Anla-gen, die unter die IED fallen, durch einzelne technische Maßnahmen und eine Umsetzung der Anforderungen aus BVT nicht mehr beeinflussbar ist.

Auch sollte der Beginn des ersten Überprüfungszyklus im Jahr 2028 nach Auffassung des Un-ternehmerverbands überdacht werden, da die Mitgliedstaaten ab in Krafttreten der überarbei-tete Luftqualitätsrichtlinie 2024 eine zweijährige Umsetzungszeit haben und es daher zu früh ist, bereits im Jahr 2028 die Werte erneut zu überprüfen.

Absatz 2 Satz 2

unternehmer nrw lehnt die Festschreibung einer (faktischen) dynamischen Verweisung auf die WHO-Richtlinien ab, da die EU keinen regulatorischen Zugriff auf das WHO-Regelwerk hat und nicht vorhersehbar ist, welchen Inhalt dieses Regelwerk in Zukunft hat. So sollte die EU selbst über Grenzwerte entscheiden können – gerade vor dem Hintergrund der verschiedenen mit dem Green Deal verfolgten politischen Ziele und möglicher Zielkonflikte.

Absatz 2 Satz 3

unternehmer nrw fordert bei den von der EU-Kommission im Rahmen der Überprüfung zu be-rücksichtigenden Aspekten die Festschreibung eine generelle Verhältnismäßigkeitsprüfung („proportionality of measures“).

Wichtig sei zudem zu ergänzen, dass die EU-Kommission im Review auch Aspekte wie die Auswirkungen von Luftqualitätsmaßnahmen auf die Mobilität, die Infrastruktur und die wirt-schaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten berücksichtigt. Dies da die WHO-Guidelines

lediglich die wissenschaftlichen Erkenntnisse widerspiegeln, ohne jedoch den Anspruch zu haben, die Umsetzbarkeit in der Praxis zu beurteilen.

Artikel 7– Beurteilungsverfahren

Nach Ansicht von **unternehmer nrw** sollte das Überwachungssystem um eine Methode erweitert werden, die es ermöglicht, geeignete Mittelwerte zwischen verschiedenen Messstellen zu bilden, wodurch extreme oder ungewöhnliche Abweichungen vernachlässigt werden können.

Absatz 2

unternehmer nrw spricht sich dafür aus, eine Verlängerung der Frist für das Beurteilungsverfahren von fünf auf zehn Jahre in Erwägung zu ziehen. Die Überprüfung der Einstufung aller Gebiete und Ballungsräume in den Mitgliedstaaten anhand der in der Richtlinie festgelegten Beurteilungsschwellen in einem 5-Jahres-Rhythmus sei mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen praktisch nicht möglich. Dagegen sei ein Review alle zehn Jahre eher möglich und könne demnach tatsächlich sichere und verwertbare Erkenntnisse liefern.

Artikel 9 – Probenahmestellen

IHK NRW und die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** stufen die Bestimmungen und Anforderungen zur Schadstoffmessung insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Repräsentativität als überarbeitungswürdig ein. Sie fordern diese deutlich konkreter auszugestalten; europaweit standardisierte Messungen zu schaffen, die auf konkreten Vorgaben zur Erzielung von möglichst repräsentativen Messergebnissen beruhen.

IHK NRW fordert, Messungen, die nur Rückschlüsse über Belastungen an sehr kleinen Straßenabschnitten geben, als unzulässig einzustufen.

So zeigten Untersuchungen der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Strecken, dass die Schadstoffbelastung von Stickstoffdioxid meist nur wenige Meter um die Messstandorte herum erhöhte Werte aufweisen. An vielen Orten erfolgten die Messungen nahe am Fahrbahnrand stark befahrener Straßen, teilweise in unmittelbarer Nähe zu Ampeln, Bushaltstellen und Tunnelausgängen, wohingegen nur wenige Meter von diesen Orten entfernt die Schadstoffbelastung meist deutlich nachlässt und die Grenzwerte in der Regel eingehalten werden.

Zudem identifizierten vom DIHK und dem EU-Parlament beauftragte Gutachten eine Reihe rechtlicher Unklarheiten bei der Positionierung der Messungen. Hinzukomme, dass selbst innerhalb Deutschlands die zu erfüllenden Anforderungen insbesondere an die Repräsentativität sehr unterschiedlich interpretiert werden.

Aus ihrer Sicht verschärfe der Kommissionsvorschlag die Anforderungen an die Messung an Orten mit der höchsten Belastung, wodurch die Grenzwertüberschreitungen in Deutschland weiter zunehmen würden. Sie weist darauf hin, dass Grenzwertüberschreitungen an einzelnen Orten und die daraus resultierende Vornahme lokaler begrenzter Maßnahmen, wiederum Ausweichverkehre und mithin eine Verlagerung der Schadstoff- und Lärmbelastung bedingen.

Aus Sicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** ist es daher von wesentlicher Bedeutung, die Anforderungen bei der Schadstoffmessung insbesondere mit Blick auf die Vorgaben zur Ortsbestimmung der Probenahme und zur Messmethodik zu verbessern.

Positiv sei, dass im Anhang IV nun ortsfeste Messungen Basis für die Bestimmung für Grenzwertüberschreitungen sind, die nicht durch orientierte Messungen ersetzt werden können. Dies insofern, als aus den Messungen erwachsene Maßnahmen erhebliche Folgen für Betriebe nach sich ziehen können. Sie wünschen in Art. 9 Abs. 4 eine dahingehende Präzisierung, dass es bei der Bewertung der „Exposition der allgemeinen Bevölkerung“ auf die Belastung des einzelnen Menschen ankommt.

Unter Hinweis, dass die Positionierung der Messstandorte mit Blick auf ihre Repräsentativität und den Bevölkerungsschutz in der Vergangenheit immer wieder zu Streit geführt habe, wünschen sie in Anhang IV A Nr. 2 die Aufnahme eines weiteren salvatorischen Punktes, der schutzzweckbezogen sagt, dass keine Messungen dort stattfinden, wo Menschen sich typischerweise nicht in signifikanten Umfang aufhalten.

In Bezug auf die unveränderten Anforderungen in Anhang IV B 2 stufen sie eine Präzisierung des Schutzzwecks in 2. a) Punkt i) dahingehend als hilfreich ein, als es auf die Belastung des einzelnen Menschen und damit auf dessen typische Aufenthaltsdauer ankommt und nicht auf den Zeitraum, in dem wechselndes Publikum in einem bestimmten Bereich – häufig nur sehr kurzfristig – vorhanden ist.

Sie wünschen zudem eine Klarstellung wie sich die Einzelmessung zum Mittelungszeitraum verhält. So sollte die Bezugnahme auf „Grenzwerte“ dahingehend konkretisiert werden, dass damit der Jahresmittelwert gemeint ist.

Die Einhaltung des Jahresmittelwertes sei nur dann sinnvoll zu beurteilen, wenn ermittelt wird, inwieweit wirklich repräsentative Teile der Bevölkerung über einen signifikanten Zeitraum der Exposition mit dem Schadstoff ausgesetzt sind. Aus ihrer Sicht dürfen Messungen von Spitzenbelastungen nicht zur Beurteilung von Jahresmittelwerten eingesetzt werden. Gerade wenn Grenzwerte erheblich verschärft werden, ist der Umgang mit Messungen – Datenerhebungen und Folgerungen – von besonderer Bedeutung. Deswegen wünschen sie sich auch, dass das Ermessen in Anhang IV B 2) b) weiter reduziert wird („so weit als möglich“).

In Bezug auf kleinräumige Messungen schlagen sie vor, in Anhang IV C den Einleitungssatz zielgerichtet so umzuformulieren, dass die Verbindlichkeit der Anforderungen betont wird. Parallel könnten ihrer Ansicht nach Korrekturfaktoren eingebaut werden, die bei Abweichungen von Anforderungen aufgrund örtlicher Gegebenheiten zu berücksichtigen sind. Den Ansatz in C) e), zusätzliche Definitionen einzufügen, stufen sie mit Blick auf die Rechtssicherheit als positiv ein.

Dass den Hintergrundmessungen im Richtlinienentwurf ein größerer Stellenwert eingeräumt wird, sehen sie gleichfalls positiv.

In Bezug auf die vorgesehene Erhöhung der Zahl der Messstationen äußert **unternehmer nrw** die Befürchtung, dass dies zu einer vermehrten Ausweisung von Überschreitungsgebieten führt, in diesen es dann sehr zeitnah zu Beschränkungen wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten kommen werde.

Artikel 12 – Anforderungen für Gebiete, in denen die Werte unterhalb der Grenzwerte, der Zielwerte für Ozon und der Konzentrationsziele für die durchschnittliche Exposition, aber oberhalb der Beurteilungsschwellen liegen

unternehmer nrw fordert die Klarstellung, dass die Vorgaben des Artikels erst ab dem Jahr gelten, ab dem nach Artikel 1 die Grenzwerte einzuhalten sind, wenngleich eine Geltung der Grenzwerte ab dem Jahr 2040 als realistischer gesehen wird.

Da die Grenzwerte der Richtlinie nach Artikel 1 Abs. 2 des Kommissionsvorschlags ab 2030 eingehalten werden sollen, die Regelung des Artikel 12 Abs. 1 aber faktisch zu einer Einhaltung der Werte (aus Annex I) ab sofort führt, entstehe im Zeitraum bis 2030 eine unklare Rechtslage.

Moniert wird, dass nach der aktuellen Formulierung nicht eindeutig sei, was Mitgliedstaaten in diesem Übergangszeitraum konkret bei der Zulassung von potenziell direkt oder indirekt emittierenden Projekten (Verkehrswege, Häfen, Industrievorhaben, Kraftwerke) zu beachten haben. Faktisch gelten die Grenzwerte damit auch in den Nicht-Überschreitungsgebieten sofort, was die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und die Durchführung von Projekten erheblich erschwert.

Absätze 1 und 2

Die Zielwerte für Metalle (Arsen, Kadmium und Nickel) in Verbindung mit Annex I sollten **unternehmer nrw** zufolge beibehalten werden und nicht in Grenzwerte geändert werden. Entsprechend sollten die Metalle in Abs. 1 gestrichen und in Abs. 2 eingefügt werden.

Ähnlich wie bei Ozon seien für diese Metalle in der geltenden Luftqualitätsrichtlinie keine Grenzwerte, sondern Zielwerte festgelegt worden, da sie komplexe Merkmale aufweisen, die bei der Bewertung der Einhaltung der WHO-Werte berücksichtigt werden müssen. Die natürlichen Quellen seien dabei relevant sowie auch externe Faktoren wie instabile meteorologische Bedingungen (trockenes Wetter, thermische Inversion) oder die örtliche geografische Lage, die bei bestimmten Messstationen zu berücksichtigen ist.

Absatz 4

unternehmer nrw spricht sich gegen die Einfügung des faktisch rechtlichen und dynamischen Verweises auf die Air Quality Guidelines der WHO aus, da die EU keinen regulatorischen Zugriff auf das WHO-Regelwerk hat und nicht vorhersehbar ist, welchen Inhalt dieses Regelwerk in Zukunft hat.

Darüber hinaus spricht sich der Unternehmerverband dafür aus, die Regelung nicht zu verändern, um keine Rechtsunsicherheit zu erzeugen. Insbesondere sei unklar:

- wie der Begriff „endeavour to achieve“ am Ende durch die Gerichte ausgelegt wird
- was „the best ambient air quality“ ist
- wie hoch der „high level of environmental and human health protection“ sein muss.

Die Rechtsunsicherheit durch die Verwendung der neuen Begriffe und unklaren Ziele könne zur Verzögerung von Projekten in den Nicht-Überschreitungsprojekten und zu gerichtlichen Auseinandersetzungen mit ungewissem Ausgang führen.

Artikel 13 – Grenzwerte, Zielwerte für Ozon und Verpflichtung zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition für den Schutz der menschlichen Gesundheit

unternehmer nrw fordert eine Klarstellung, dass die Vorgaben des Artikels erst ab 2040 gelten – also auch erst ab dem Jahr, ab dem nach Artikel 1 die Grenzwerte einzuhalten sind:

Zudem sollte in Abs. 1 eine Verhältnismäßigkeitsklausel aufgenommen werden, ähnlich der Klausel in Abs. 2.

Ferner sollten die Zielwerte für Metalle (Arsen, Kadmium und Nickel) in den Absätzen 1 und 2 in Verbindung mit Annex I beibehalten werden und entsprechend in Abs. 1 gestrichen und in Abs. 2 eingefügt werden.

Darüber hinaus setzt sich der Unternehmerverband dafür ein, die Verhältnismäßigkeitsklausel in Abs. 3 nicht zu streichen.

Artikel 16 – Emissionsbeiträge aus natürlichen Quellen

unternehmer nrw und **IHK NRW** zufolge sollten indirekt auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführende Emissionen den Emissionen aus natürlichen Quellen gleichgesetzt werden, insbesondere wenn eine Renaturierung oder Rekultivierung, die im Umweltschutz- und Klimaschutzinteresse liegt, angestrebt wird.

Bei näherer Betrachtung ist aus Sicht beider Institutionen die Grenze zwischen einem Beitrag aus einer natürlichen Quelle und einem Beitrag aus indirekter menschlicher Tätigkeit nicht eindeutig zu ziehen. Vor allem 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 könnten nicht den direkten menschlichen Aktivitäten zugerechnet werden, wenn hier Staub durch den Wind abgetragen wird.

Artikel 18 – Verlängerung der Frist für die Erfüllung der Vorschriften und Ausnahme von der vorgeschriebenen Anwendung bestimmter Grenzwerte

unternehmer nrw regt die Einführung eines neuen Abs. 1a) an, der einen Ausnahmetatbestand zum Schutz der Investitionen in Transformationstechnologien enthält. Für solche Transformationsprojekte sollte es keines Verfahrens nach Abs. 2 bedürfen, wenn die maßgeblichen Emittenten innerhalb oder außerhalb von Luftreinhalteplänen nach Artikel 19 anlagenbezogene Pläne mit den Behörden vereinbaren. Diese besonderen Pläne sollten demnach für einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren Überschreitungen erlauben, wenn sie auf lange Sicht Überschreitungen von Grenzwerten in Annex I erheblich verringern.

Absatz 1

Die Verschiebung der Fristen zur Einhaltung der Grenzwerte sollte, so **unternehmer nrw**, auch für Schwefeldioxid (SO₂) gelten. Externe Faktoren wie klimatische und meteorologische Bedingungen und lokale geografische Gegebenheiten beeinflussen ebenfalls die Einhaltung der SO₂-Luftqualitätsnormen, was bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität gemeinsam berücksichtigt werden sollte.

Betont wird, dass der Verringerung der SO₂-Emissionen technologische Grenzen gesetzt seien, so dass ein anhaltend hohes Investitionsniveau zu geringeren Verbesserungen als in den vergangenen Jahren führt. Wenn strengere Luftqualitätsnormen festgelegt werden, sollten die technische und wirtschaftliche Machbarkeit sowie die Zeit, die für die Anpassung benötigt wird, berücksichtigt werden.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** stufen die Regelung, gemäß der die Frist zur Erfüllung der Vorschriften über Grenzwerte unter bestimmten Voraussetzungen verlängert werden kann, als zu eng ein, da diese nur den Rückgriff auf standortspezifische Ausbreitungsbedingungen, orografische Grenzen, ungünstige klimatische Bedingungen oder grenzüberschreitende Einträge erlaubt. Sie fordern diese mittels einer salvatorischen Klausel zu ergänzen, ähnlich wie in Art. 13 Abs. 2, so dass „alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen sind, die keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen und sicherstellen, dass die Grenzwerte in einem großräumigen Gebiet nicht überschritten werden“.

Artikel 19 – Luftqualitätspläne

Nach Ansicht von **unternehmer nrw** sollte die EU-Kommission in einem Leitfaden Maßnahmen zur Minderung der Hintergrundbelastung vorschlagen, die für unterschiedliche Gebietstypen geeignet und unter verhältnismäßigen Kosten durchzuführen sind.

Absatz 1

unternehmer nrw fordert die ausdrückliche Aufnahme des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wodurch auf Besonderheiten im Einzelfall Rücksicht genommen werden könnte.

Mit Verweis auf die Staubbelastung auf Baustellen – die bis zu einem gewissen Umfang beherrschbar aber unter Umständen nicht komplett verhinderbar sei – wird die Besonderheit der überwiegend temporären Einrichtung betont, die eben keine stationären Anlagen seien.

Insbesondere seien die bisherigen Grenzwerte bereits heute für den Bausektor schwer zu erfüllen. Erschwerend käme hinzu, dass verschärfte Grenzwerte das Recycling von Baustoffen vor Ort, zum Beispiel das Recycling von Beton, der im ersten Schritt zerkleinert wird, erschweren. Dies hätte einen negativen Effekt auf die Bemühungen des Bausektors im Bereich der Kreislaufwirtschaft.

Darüber hinaus sollten sich, so der Unternehmerverband weiter, Maßnahmen in Luftreinhalteplänen nur an diejenigen Verursacher richten dürfen, die auch einen signifikanten Beitrag zur Überschreitung leisten.

Absatz 4

Aus Sicht **unternehmer nrw** ist die Regelung zu streichen. Sie führe dazu, dass unmittelbar nach Inkrafttreten der Richtlinie eine Pflicht zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen entsteht, da die unter Artikel 1 Abs. 2 dargestellten Messergebnisse in Deutschland flächendeckende Überschreitungen der Grenzwerte zeigten, sodass faktisch bereits im Jahr 2026 in fast allen Gebieten Deutschlands mit der Aufstellung solcher Pläne begonnen werden müsste.

Befürchtet werden Überlastungen der planenden Körperschaften und massive Rechtsunsicherheiten bei der Zulassung von Projekten – und damit Rechtsunsicherheiten und gerichtliche Auseinandersetzungen.

Absatz 5

Besonders mit Blick auf Industrieanlagen sollte nach Auffassung von **unternehmer nrw** und **IHK NRW** festgehalten werden, dass in Luftreinhalteplänen keine unverhältnismäßigen Maß-

nahmen gegen einzelne Projekte getroffen werden dürfen. Insbesondere wenn Anlagen die Anforderungen der IE-Richtlinie einhalten und entsprechende Transformationspläne aufgestellt haben, sollten Luftreinhaltepläne diese Investitionen nicht gefährden.

Die neuen, verschärften Luftqualitätsgrenzwerte können nach Ansicht beider Institutionen dazu führen, dass Projekte in Überschreitungsgebieten verzögert oder sogar verhindert werden, auch wenn diese der Klimaneutralität und der Transformation dienen. Gefordert seien Instrumente, die das Interesse der Wirtschaft an einer schnellen Transformation – die Voraussetzung für eine effektive anlagenbezogene Emissionsminderung und entsprechende Luftreinhaltung ist – angemessen berücksichtigen.

Aus Sicht von **IHK NRW** haben die Erfahrungen aus den Diskussionen um Fahrverbote für bestimmte Diesel-PWK 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. Daher sollten nur lokale Maßnahmen ergriffen werden, wenn Erwartungen an die nationalen und europäischen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität eingetroffen sind.

Dies erfordere in der Richtlinie eine klare Definierung, mit welcher Wirkung der ergriffenen europäischen Maßnahmen die Mitgliedstaaten in ihren Luftreinhalteplänen rechnen müssen. Nur wenn diese den gewünschten Effekt erzielt haben, sollten nationale oder lokale Maßnahmen ergriffen werden.

Die Erfahrungen zeigten, dass viele in Luftreinhalteplänen festgelegte Maßnahmen – wie z.B. die Umweltzonen – aufrechterhalten werden, obwohl sie keine Wirkung mehr entfalten. Daher sollte die Richtlinie auch die Voraussetzung für die Beendigung definieren, sodass Bürokratie, wenn sie keinen Nutzen mehr hat, automatisch beendet werden kann.

Zudem müsse aus ihrer Sicht im Vorfeld der endgültigen Festlegung der neuen Grenzwerte prognostiziert werden, ob diese technisch und unter Ausrechterhaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit überhaupt erreicht werden können (Reifenabrieb auch bei alternativen Antrieben, städtische und regionale Hintergrundbelastung etc.).

Artikel 22 – Information der Öffentlichkeit

Nach Auffassung von **unternehmer nrw** sollte der Vergleich mit den Empfehlungen der WHO gestrichen werden. Die faktische Bezugnahme auf diese WHO-Werte wird abgelehnt, da diese weder durch die Europäische Union beeinflusst werden könnten noch eine rechtliche Gültigkeit in der EU hätten.

Artikel 24 – Änderungen der Anhänge

Aus Sicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** sollten angesichts der erheblichen Auswirkungen der Anforderungen an die Schadstoffmessung (Methodik, Ort der Messung etc.), die Möglichkeiten der EU-Kommission zur nachträglichen Änderung der Anhänge ausdrücklich auf solche Vorgaben beschränkt werden, die keine wesentlichen Änderungen beinhalten.

Artikel 27 – Zugang zu Gerichten

unternehmer nrw fordert die Streichung des Artikels, da bereits jetzt umfassende Klagemöglichkeiten in der EU und in den Mitgliedstaaten gegen fehlende oder unzureichende Maßnahmen zur Luftreinhalteplanung gegeben seien. Die Festschreibung eines nahezu bedingungslosen Klagerechtes von NGOs stuft sie als unangemessen ein.

Artikel 28 – Schadenersatz für Schädigungen der menschlichen Gesundheit

unternehmer nrw befürchtet durch die Einführung einer Entschädigungsregelung erhebliche Verunsicherungen bei den für die Durchführung der Luftreinhaltepläne zuständigen Behörden, mithin vorsorglich besonders weitgehende und damit potenziell unverhältnismäßige Maßnahmen (zur Vermeidung eines Entschädigungs-Risikos). Darüber hinaus wird eine Klageflut (auch hinsichtlich der Möglichkeit von Sammelklagen) angesichts der höchstwahrscheinlich für 2030 nicht einzuhaltenden Grenzwerte bei Stickoxiden und Feinstaub befürchtet – verbunden mit erheblichen Folgen für den Rechtsfrieden in den Mitgliedstaaten, die Gerichte, Behörden und den Fiskus.

Herausgestellt wird das Urteil des Gerichtshofs (Rechtssache C-61/21), dem zufolge es aktuell keine europarechtliche Rechtsgrundlage für ein individuelles Klagerecht auf Schadenersatz eines Unionsbürgers wegen möglicher Gesundheitsschäden durch die Überschreitung von Luftqualitätsgrenzwerten gebe – dieser Schadenersatzanspruch sollte hernach auch nicht durch die Novelle der Luftqualitätsrichtlinie eingeführt werden.

Artikel 29 – Sanktionen

unternehmer nrw lehnt die Regelungen, mit denen insbesondere natürliche und juristische Personen mit ganz erheblichen Strafen belangt werden können, ab und bewertet die bisherige Sanktionsregelung als ausreichend.

Eine europarechtliche Vorschrift, die von den Mitgliedstaaten verlangt, gleichwohl Strafvorschriften gegen natürliche und juristische Personen des Privatrechts in ihrem nationalen Recht zu erlassen, sei unverhältnismäßig, weder erforderlich noch normativ gerechtfertigt.

Angeführt wird, dass sich die Richtlinie in erster Linie an die Mitgliedstaaten und deren Luftreinhaltepolitik und -planung richte und Personen, insbesondere auch konkrete Unternehmen, die Luftschadstoffe emittieren, nur mittelbar von den Regelungen der Richtlinie betroffen sind.

Zudem gebe es keine Anhaltspunkte dafür, dass natürliche oder juristische Personen für die Verfehlung von Luftqualitätszielen maßgeblich verantwortlich sind. Vielmehr sollen die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten mit der Novelle mehr in die Pflicht genommen werden.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa einem Clearingverfahren nach § 6 Absatz 2 Nr. 1 MFG NRW mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft unterzogen.

Mit der Überarbeitung der Richtlinie werden für das Jahr 2030 neue Grenzwerte festgelegt, die für die Unternehmen der mittelständischen Wirtschaft voraussichtlich mit nicht unerheblichen Auswirkungen einhergehen. Neben zusätzlichen Beschränkungen durch die Anpassung von Luftreinhalteplänen, Nachrüstungserfordernissen an Betriebstätten und Fuhrparks wird eine erschwerte Erreichbarkeit der Betriebe für Mitarbeiter und Kunden befürchtet.

Mit Blick auf diese Auswirkungen, die bislang noch ausstehenden Erkenntnisse über die Immissionssituation in den Mitgliedstaaten sowie in Anbetracht der Wechselwirkungen mit den (verzögerten) Effekten der verkehrspolitischen Entwicklungen und weiteren Klimaschutz-Initiativen rät die Clearingstelle Mittelstand, die vorgesehenen Ziele und Fristen an die Ziele der Energie- und Mobilitätswende anzupassen.

Für eine erfolgreiche Zielerreichung sieht sie die Verankerung von auskömmlichen Übergangsfristen bzw. Stufenmodellen als unumgänglich an. Grundvoraussetzung ist zudem eine klare Zieldefinierung sowie die Vermeidung unbestimmter, auslegungsbedürftiger Begriffe.

Im Sinne der Konkretisierung, Klarstellung und einheitlichen Anwendungsgrundlage plädiert sie für die nachfolgenden Prüfungen, Anpassungen und Ergänzungen:

- in Art. 3 Abs. 1 den festgelegten Beginn des ersten Überprüfungszyklus zu überdenken.
- in Bezug auf Art. 7 das Überwachungssystem um eine Methode zur Findung eines geeigneten Mittelwertes mit Blick auf den Umgang mit extremen und ungewöhnlichen Abweichungen zu ergänzen.
- in Bezug auf Art. 9 konkrete, europaweit standardisierte Messungen einzuführen.
- in Bezug auf Anhang IV B Nr. 2
 - festzuschreiben, dass dort wo sich Menschen typischerweise nicht im signifikanten Umfang aufhalten, keine Messung durchzuführen sind
 - zu konkretisieren, dass mit der Bezugnahme auf Grenzwerte der Jahresmittelwert gemeint ist
 - in a) i) den Schutzzweck dahingehend zu präzisieren, dass es auf die Belastung des einzelnen Menschen und damit auf dessen typische Aufenthaltsdauer ankommt.
- in Art. 16 die indirekten auf menschliche Tätigkeit zurückzuführenden Emissionen mit natürlichen Quellen gleichzustellen.
- in Art. 18 eine Regelung zu installieren, die Art. 13 Abs. 2 entspricht.
- in Bezug auf Art. 19 Abs. 1 eine auskömmliche Umsetzungsfrist zur vorgesehenen Verpflichtung zur Aufstellung eines Luftqualitätsplans festzuschreiben.
- in Bezug auf Art. 24 die Befugnis der EU-Kommission auf unwesentliche Änderungen zu begrenzen.
- in Art. 28 von einer Entschädigungsregelung abzusehen.
- in Art. 29 von einer Verschärfung der Sanktionsregelung abzusehen.