

## Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

### **„Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zu laufenden Vertragsverletzungsverfahren wegen der Verstöße gegen die Luftqualitätsrichtlinie (Feinstaub und Stickoxide) und die durch die Bundesregierung geplanten Maßnahmen gegen die fortwährenden Überschreitungen“**

Auf Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 06. Oktober 2015

Die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa vom 21. Mai 2008 (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1) sieht zum Schutz der menschlichen Gesundheit Stickstoffdioxidgrenzwerte ( $\text{NO}_2$ -Grenzwerte)<sup>1</sup> und Feinstaub  $\text{PM}_{10}$ -Grenzwerte<sup>2</sup> für die Außenluft vor. Die  $\text{NO}_2$ -Grenzwerte sind seit dem Jahr 2010, die Feinstaub  $\text{PM}_{10}$ -Grenzwerte seit dem Jahr 2005 einzuhalten. Bei  $\text{NO}_2$  stellt in erster Linie die umfassende Einhaltung des Jahresmittelgrenzwerts, bei Feinstaub die umfassende Einhaltung des Tagesmittelgrenzwerts eine Herausforderung dar.

Wegen Grenzwertüberschreitungen hat die Europäische Kommission zu beiden Luftschadstoffen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. In ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über ein Programm „Saubere Luft für Europa“ vom 18. Dezember 2013 (COM (2013) 918) hat die Europäische Kommission unabhängig hiervon ausgeführt, dass sich „die Politik darauf konzentrieren sollte, bis spätestens 2020 Konformität mit den geltenden Luftqualitätsnormen zu erreichen.“

### **Vertragsverletzungsverfahren wegen Überschreitung des Tagesmittelgrenzwerts für Feinstaub**

Im laufenden Vertragsverletzungsverfahren zu Feinstaub hat die Europäische Kommission am 26. November 2014 für Leipzig und Stuttgart eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme beschlossen. In diesen beiden Städten wurde

<sup>1</sup> Jahresmittelgrenzwert  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Stundenmittelgrenzwert  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr.

<sup>2</sup> Jahresmittelgrenzwert  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Tagesmittelgrenzwert  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr.

auch in den Jahren 2012 und 2013 der zugelassene Tagesmittelgrenzwert öfter als 35 Mal überschritten. Die Europäische Kommission führte aus, dass dies einen Verstoß gegen Artikel 13 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang XI der Richtlinie darstelle. Die Europäische Kommission sieht die in diesen Gebieten ergriffenen Maßnahmen auch als nicht ausreichend an, um die Dauer der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten, wie es Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 in Verbindung mit Anhang XV Abschnitt A der Richtlinie fordert.

In Abstimmung mit den beiden Ländern wurde fristgerecht am 26. Januar 2015 Stellung genommen. Es wurde dargelegt, dass Deutschland über das EU-Recht hinausgehende Regelungen zur Verringerung der Feinstaubbelastung ergreife. Unter anderem unter Verweis auf die vorhandene abnehmende Feinstaubbelastung geantwortet, dass die zuständigen Behörden die geeigneten Maßnahmen ergreifen, um den Anforderungen der Luftqualitätsrichtlinie nachzukommen, in beiden Fällen aber außergewöhnliche Umstände dazu führen, dass der Grenzwert noch nicht eingehalten werden konnte. Am 7. August 2015 wurde die von Baden-Württemberg angekündigte Konkretisierung der in der Stellungnahme skizzierten Grundzüge des Konzeptes zur Einhaltung der Grenzwerte für  $PM_{10}$  in Stuttgart an die Europäische Kommission übermittelt.

### **Vertragsverletzungsverfahren wegen Überschreitung der $NO_2$ -Grenzwerte**

Die Europäische Kommission hat am 18. Juni 2015 mit einem Aufforderungsschreiben zudem ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Überschreitung der  $NO_2$ -Grenzwerte eingeleitet. Sie hat das Aufforderungsschreiben auf 29 Gebiete bezogen, in denen 2010 bis 2013 der Jahresmittelgrenzwert, in drei Fällen auch der Stundenmittelgrenzwert, überschritten wurde. Die Europäische Kommission legte auch hier dar, dass dies einen Verstoß gegen Artikel 13 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang XI der Richtlinie darstelle. Die Europäische Kommission sieht auch bei  $NO_2$  die in den adressierten Gebieten ergriffenen Maßnahmen als nicht ausreichend an, um die Dauer der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten, wie es Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 in Verbindung mit Anhang XV Abschnitt A der Richtlinie fordert.

In Abstimmung mit den betroffenen Ländern wurde fristgerecht am 18. August 2015 Stellung genommen.

### **Geplante Maßnahmen zur Einhaltung des $PM_{10}$ -Tagesmittelgrenzwertes**

Der Feinstaubtagesmittelgrenzwert wird auf Grund der von den zuständigen Behörden ergriffenen Maßnahmen bereits nahezu umfassend eingehalten.

So traten im Jahr 2014 an 10 von 384 Messstationen Überschreitungen des Tagesmittelgrenzwerts auf. Im Jahr 2011 waren an 80 von 405 Messstationen Überschreitungen des Tagesmittelgrenzwerts zu verzeichnen.

Die Emissionen von Partikeln und von Gasen, die, wie die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft, zur Partikelbildung beitragen, werden an der Quelle weiter reduziert. So setzt sich die Bundesregierung unter anderem in den laufenden Verhandlungen zur Verordnung in Bezug auf die Emissionsgrenzwerte von mobilen Maschinen und Geräten für eine anspruchsvolle Fortschreibung der Emissionsgrenzwerte für Partikel und Stickstoffoxide ein.

Mit Blick auf kosteneffiziente Maßnahmen wird zunehmend ein Blick auf die Reduzierung des sekundär gebildeten Feinstaubs gerichtet. Vor diesem Hintergrund setzt sich die Bundesregierung im Rahmen der laufenden Verhandlungen zur Richtlinie über nationale Emissionsminderungsverpflichtungen für bestimmte Luftschadstoffe für verpflichtende, realistische und hinreichend ambitionierte nationale Emissionsminderungsverpflichtungen sowohl für Feinstaub PM<sub>2,5</sub>, als auch Stickstoffoxide und Ammoniak ein. Auf nationaler Ebene wird die bevorstehende Novellierung der Düngeverordnung zu einer erheblichen Reduktion der Ammoniakemissionen und damit auch zu einer Senkung der Belastung des sekundär gebildeten Feinstaubs führen.

Mit Blick auf die relevante Feinstaubfracht aus festbrennstoffbefeuerten Kleinfeuerungsanlagen sind national bereits frühzeitig strenge Emissionsgrenzwerte für Stickstoffoxide und Partikel in Kraft gesetzt worden (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen – 1. BImSchV). Ferner bereitet das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter Beteiligung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz derzeit eine Fortschreibung der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) vor. Die Fortschreibung, deren Abschluss bis Mitte 2017 vorgesehen ist, wird zu einer weiteren Minderung der Hintergrundbelastung beitragen.

### **Geplante Maßnahmen zur Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte**

Wesentlicher Grund für die anhaltenden Überschreitungen sind die Emissionen des Straßenverkehrs, insbesondere von Diesel-Fahrzeugen. Die tatsächlichen NO<sub>x</sub>-Emissionen von Diesel-Fahrzeugen und insbesondere Diesel-Pkw sowie leichten Nutzfahrzeugen (Nfz) haben nicht in dem Maße abgenommen, wie es durch die stufenweise verschärften Abgasgrenzwerte auf Ebene der Europäischen Union zu erwarten gewesen wäre. Maßgeblich hierfür ist die Tatsache, dass es auf europäischer Ebene nicht zu einer frühzeitigen Begrenzung der Schadstoffemissionen im realen

Betrieb gekommen ist. Hierdurch wird die Wirksamkeit der von den zuständigen Behörden ergriffenen Maßnahmen stark eingeschränkt.

Daher kommt der schnellstmöglichen wirksamen Begrenzung der NO<sub>x</sub>-Emissionen aus Diesel-Pkw und leichten Nfz im realen Betrieb zentrale Bedeutung für die zukünftige Verringerung der NO<sub>2</sub>-Belastung zu. Hierfür setzt sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen auf EU-Ebene zu „real-driving emissions“ (RDE) mit Nachdruck ein. Durch den Beschluss des zuständigen Expertenausschusses der Europäischen Union am 28.10.2015 sind die notwendigen Voraussetzungen geschaffen worden, um die Stickstoffoxidemissionen insbesondere von Diesel-Pkw und leichten Nfz im realen Betrieb in Zukunft deutlich zu mindern. Die Einhaltung der geltenden Emissionsbegrenzungen im realen Betrieb gilt es zukünftig auch durch mehr unabhängige behördliche Kontrollen sicherzustellen. Die Kosten müssen von den Herstellern getragen werden.

Die mit der Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte befassten Behörden treffen in Deutschland zur Verringerung der Stickstoffoxidemissionen zudem bereits deutlich über das EU-Recht hinausgehende Maßnahmen. Auf Bundesebene ist unter anderem anzuführen, dass die Ausweitung der Lkw-Maut auf weitere 1.100 km vierspurige Bundesstraßen am 1. Juli 2015 erfolgt ist. Die Bundesregierung beabsichtigt die Lkw-Maut in einem weiteren Schritt ab 2018 auf alle Bundesstraßen auszuweiten. Die Ausweitung auf Fahrzeuge zwischen 7,5 Tonnen und 12 Tonnen zulässigen Gesamtgewichts erfolgte ab 1. Oktober 2015. Diese Maßnahmen schaffen Anreize zur Optimierung von Gütertransportketten und zur Verlagerung von Lkw-Transporten auf Schiene und Binnenschiff. Mit dem Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (EmoG) und den darauf basierenden Verordnungsänderungen wurden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um elektrisch betriebene Fahrzeuge im Straßenverkehr durch die Einräumung von Bevorrechtigungen fördern zu können. Die Neuregelungen geben den zuständigen Behörden die Möglichkeit, zum Beispiel Parkplätze für die Nutzung von Elektrofahrzeugen reservieren zu können und von Parkgebühren für Elektrofahrzeuge absehen zu können. Mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 wurden zudem Maßnahmen für eine beschleunigte Marktentwicklung bei der Elektromobilität beschlossen, die ebenso wie die Markteinführungsförderung elektrischer und hybrider Antriebe durch den Bund im Busbereich dazu beitragen, dass Potenzial der lokalen Emissionsfreiheit von Elektrofahrzeugen stärker zu erschließen.

Nach Abschluss des Verhandlungsprozesses zur Begrenzung der NO<sub>x</sub>-Emissionen von Pkw und leichten Nfz im realen Betrieb wird in Abstimmung zwischen Bund und Ländern über weitere Maßnahmen zur Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Belastung zu entscheiden sein.