

Luftreinhaltung

Beschluss des Präsidiums auf seiner 409. Sitzung am 22. Juni 2016 in Berlin

1. Das Präsidium stellt fest, dass die kommunalen Bemühungen, die Verkehrsemissionen mit stadtplanerischen, verkehrsplanerischen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu verringern, an ihre Grenzen stoßen. Mit diesen Maßnahmen konnten insbesondere nachweisbare Erfolge bei der Reduzierung der Feinstaubbelastung (PM₁₀) in vielen Städten erreicht werden. Die Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) werden allerdings in vielen Ballungsräumen frühestens 2020 und in besonders belasteten Gebieten erst 2030 eingehalten werden können.
2. Das Präsidium bittet daher die Bundesregierung, durch anspruchsvolle Vorgaben die Luftverhältnisse in den Städten weiter zu verbessern. Das Präsidium bekräftigt seinen Beschluss aus der 402. Sitzung am 25.02.2015 in Berlin und hält folgende Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität für erforderlich:
 - Weiterentwicklung der EURO 6-Norm durch anspruchsvolle Vorgaben zur Reduzierung der Emissionen an der Quelle;
 - Verbesserung der Anreize für die Nachrüstung mit Filtersystemen, die insbesondere den Stickoxidausstoß bereits zugelassener Fahrzeuge reduzieren;
 - Fortschreibung und Stärkung der emissionsabhängigen Mautgebührenstaffelung;
 - Erhöhung der Mittel für die Gemeindeverkehrsfinanzierung (GVFG) von 1,34 Mrd. Euro auf 1,96 Mrd. Euro;
 - Einführung einer umweltgerechten Kraftstoffbesteuerung (Anhebung des Mineralölsteuersatzes für Dieselmotoren) und emissionsabhängigen Dienstwagenbesteuerung.

Zudem wird die Automobilindustrie aufgefordert, möglichst bald Dieselfahrzeuge auf den Markt zu bringen, die strenge Emissionswerte auch tatsächlich im Stadtverkehr einhalten.

Da die vorgenannten Maßnahmen kurzfristig nicht zu einer nachhaltigen Reduzierung der NO₂-Immissionswerte entsprechend der Luftqualitätsrichtlinie der EU führen werden, ist eine zeitlich begrenzte Fristverlängerung für die Einhaltung der Grenzwerte bei NO₂ erforderlich.

Begründung

1. Hintergrund

Ziel der europäischen Luftqualitätsrichtlinie, ihrer Tochterrichtlinien sowie ihrer entsprechenden Umsetzung im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) ist es, die Luftqualität in Europa zu erhalten und zu verbessern. Hierzu wurden Grenzwerte und Alarmschwellen für die Konzentra-

tion von bestimmten Schadstoffen in der Luft festgelegt, deren Überschreitung im Interesse eines effektiven Gesundheitsschutzes der Bevölkerung Maßnahmen zur Verminderung dieser Schadstoffbelastungen nach sich zieht. Auf der Basis der erwähnten Rechtsgrundlagen sind deutschlandweit inzwischen viele Luftreinhaltepläne erarbeitet worden, deren Umsetzung auch nachweislich die Feinstaubbelastung deutlich gesenkt hat. Allerdings werden in vielen Städten die Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂), die bereits seit dem 01.01.2010 gelten, nach wie vor überschritten.

Die wesentliche Ursache für die hohe NO₂-Belastung in den Städten liegt in der enormen Zunahme von Diesel-Pkw in den letzten 15 Jahren. Die Städte haben gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Länder in ihren Luftreinhalteplänen viele Maßnahmen des Verkehrsmanagements (z. B. die Einführung von Umweltzonen und LKW-Durchfahrtsverbote) sowie weitere Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie des Radverkehrs vorgesehen und durchgeführt. Dabei wurde die Wirkung dieser Maßnahmen dadurch stark beeinträchtigt, „dass die tatsächlichen NO₂-Emissionen von Diesel-Fahrzeugen nicht in dem Maße abnahmen und abnehmen, wie es durch die verschärften Abgasgrenzwerte auf der Ebene der Europäischen Union zu erwarten gewesen wäre. Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene allein können daher bisher nicht sicherstellen, dass die NO₂-Grenzwerte flächendeckend eingehalten werden.“ (vgl. Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission vom 21.11.2014, S. 9).

Seit dem 01.09.2015 müssen alle Pkw, die in Deutschland neu zugelassen werden, die Anforderungen der Abgasstufe EURO 6 erfüllen. Allerdings haben verschiedene Studien, die von der EU-Kommission im Jahr 2014 durchgeführt worden sind, ergeben, dass die für EURO 6-Diesel PKW erwartete deutliche Emissionsminderung gegenüber der Abgasstufe EURO 5 äußerst fraglich ist. Deshalb wird eine flächendeckende Einhaltung der NO₂-Grenzwerte nicht nur kurz, sondern – unter Berücksichtigung der jüngsten Erkenntnisse – auch mittelfristig in Gebieten mit besonders hoher NO₂-Belastung nicht möglich sein.

2. Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission

Die EU-Kommission hat am 18.06.2015 ein formelles EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland zu den Grenzwertüberschreitungen von NO₂ eingeleitet. Dieses Verfahren bezieht sich auf insgesamt 29 Gebiete, in denen zwischen 2010 und 2013 der Jahresmittelwert, in drei Fällen auch der Stundenmittelgrenzwert, überschritten wurde. Nach Ansicht der EU-Kommission reichen die in diesen Gebieten ergriffenen Maßnahmen nicht aus, um die Dauer der Überschreitung dieser Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Auch für andere Mitgliedstaaten wie Frankreich, Großbritannien und Spanien wurden entsprechende Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

3. Rechtsprechung

Handlungsdruck besteht auch aufgrund einer sich wandelnden Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Deutschland. Hierbei ist feststellbar, dass die Gerichte dem Gesundheitsschutz in der jüngsten Vergangenheit einen höheren Stellenwert einräumen. Während in früheren Entscheidungen den Behörden ein breiterer Gestaltungsspielraum zugebilligt wurde, wird nunmehr zunehmend betont, dass die Behörden verpflichtet seien, die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der zulässigen Immissionsgrenzwerte vorzusehen. Das bloße Aufstellen eines Luftreinhalteplans reicht nach Auffassung einiger Gerichtsentscheidungen hierfür jedenfalls nicht aus.

4. Positionierungen der Umweltministerkonferenz

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich zuletzt in seiner Sitzung vom 25.02.2015 mit dem Thema „Luftreinhalteplanung in den Städten“ beschäftigt. Der Beschluss wurde anschließend an Bund und Länder herangetragen und auch im Gespräch mit der Umweltministerkonferenz (UMK) am 02.07.2015 in Berlin vertreten. Nach der Affäre um die Manipulationen im Abgassystem von VW-Dieselfahrzeugen hat die UMK auf Antrag Nordrhein-Westfalens im Herbst letzten Jahres die Durchführung einer Sonderumweltministerkonferenz beschlossen. Diese Sonder-UMK, die am 07.04.2016 in Berlin stattfand, hat viele Punkte beschlossen, die sich mit den Forderungen des Präsidiums des DST decken oder aus Sicht des kommunalen Umweltschutzes ebenfalls hilfreich sein können. Hierzu gehören nicht nur die Forderungen zur Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), des Rad- und Fußverkehrs, zur Verbesserung des emissionsarmen Güterverkehrs, zum verstärkten Einsatz von emissionsarmen Fahrzeugen, zur Nachrüstung von Bestandsfahrzeugen, zur Forderung nach Einhaltung der Grenzwerte auch im Realbetrieb und zur Erarbeitung eines Stufenkonzeptes zur Erfassung von Real-Emissionen und zur sicheren Einhaltung der EURO 6-Grenzwerte auf europäischer Ebene. Vorgesehen ist auch die Fortschreibung der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) dahingehend, dass neben Benzin-, Elektro- und Hybridfahrzeugen mit geringem oder gar keinem Schadstoffausstoß stufenweise mittelfristig nur noch Dieselfahrzeuge mit geringen NO_x-Immissionen die Einfahrt in stark belastete Gebiete erlaubt werden sollte.

5. Forderungen des DST

Da die Umsetzung der vom DST und der UMK vorgeschlagenen weiteren Maßnahmen zur Luftreinhalteplanung kurzfristig keine ausreichende Wirkung erzielen werden, ist es erforderlich, dass die Städte gemeinsam mit dem Bund und den Ländern auf eine Fristverlängerung für die Einhaltung der Grenzwerte bei NO₂ drängen. Darüber hinaus muss die EURO 6-Norm für Pkw schnellstens um anspruchsvolle Vorgaben für die Absenkung der Emissionen im Realbetrieb, insbesondere unter städtischen Fahrbedingungen, nachgebessert werden. Weiterhin muss die Förderung für die Nachrüstung von Diesel-Kfz mit Filtersystemen, die sowohl den Partikel- als auch den Stickoxidausstoß bereits zugelassener Fahrzeuge reduzieren, verbessert und fortgeführt werden. Zudem sollte die emissionsabhängige Mautgebührenstaffelung fortgeschrieben und gestärkt werden. Darüber hinaus bedarf es einer Erhöhung der für die Gemeindeverkehrsfinanzierung (GVFG) zur Verfügung stehenden Mittel entsprechend den Forderungen des Deutschen Städtetages von 1,34 Mrd. Euro auf 1,96 Mrd. Euro. Durch den Erhalt und weiteren Ausbau des ÖPNV kann motorisierter Individualverkehr wirksam auf Verkehrsmittel des Umweltverbunds verlagert und damit auch die Schadstoffbelastung in den Städten reduziert werden. Bund und Länder sollten zudem eine umweltgerechte Kraftstoffbesteuerung (Anhebung des Mineralölsteuersatzes für Dieselmotoren) prüfen. Zudem sollte die Gewährung finanzieller Privilegien für die Anschaffung und Nutzung von Dienstwagen von deren Schadstoffausstoß abhängig sein.

Weiteres Vorgehen

Die HGSt wird die o. a. Forderungen zur Verbesserung der Luftbelastungssituation in den Städten an die betroffenen Bundesressorts und die Umweltministerkonferenz (UMK) herantragen. Darüber hinaus wird die HGSt mit der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission und Mitgliedern des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments die Frage der Fristverlängerung sowie angepasste Vorgaben für die Euro 6-Norm besprechen.