



Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

Landtagspräsidentin  
Nordrhein-Westfalen  
Carina Gödecke MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



Johannes Remmel

15. März 2016

Seite 1 von 1

Aktenzeichen V-3-8800.3.6  
bei Antwort bitte angeben

Frau Dr. Termath  
Telefon 0211 4566-746  
Telefax 0211 4566-388  
poststelle@mkulnv.nrw.de

60-fach

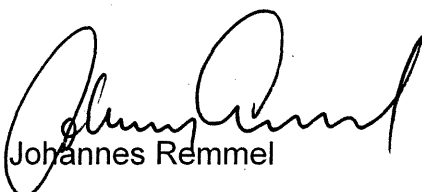
**Luftreinhaltung, EU-Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG  
NO<sub>2</sub>-Vertragsverletzungsverfahren**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin, *liebe Carina*

die Europäische Kommission hat gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der seit dem Jahr 2010 anhaltenden Stickstoffdioxid-Grenzwertüberschreitungen eingeleitet. In Nordrhein-Westfalen sind elf Gebiete betroffen. Hierüber habe ich mit LT-Vorlage 16/3180 erstmalig berichtet.

Am 15. Februar 2017 hat die Europäische Kommission in dieser Angelegenheit ein letztes Mahnschreiben an die Bundesregierung übersandt. Hierzu übersende ich Ihnen meinen aktuellen Bericht.

Mit freundlichen Grüßen

  
Johannes Remmel

Anlage



## **NO<sub>2</sub>-Vertragsverletzungsverfahren**

### **Zweites Mahnschreiben der Europäischen Kommission vom 15.02.2017 an Deutschland wegen Nichterfüllung der EU- Luftqualitätsrichtlinie**

Die Europäische Kommission hat gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der anhaltenden Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>)-Grenzwertüberschreitungen eingeleitet. Die bereits im Jahr 1999 festgelegten NO<sub>2</sub>-Grenzwerte müssen seit dem Jahr 2010 eingehalten werden. In Nordrhein-Westfalen wird der Jahresgrenzwert in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> in 31 Kommunen (Stand 2015) noch immer überschritten.

Über das NO<sub>2</sub>-Vertragsverletzungsverfahren wurde mit der Landtag-Vorlage 16/3180 erstmalig informiert.

#### **Stand des Verfahrens**

Dem NO<sub>2</sub>-Vertragsverletzungsverfahren vorausgegangen waren in den Jahren 2011 bis 2013 Verfahren zur Verlängerung der Frist der Grenzwerteinhaltung bis zum Jahr 2015. Nordrhein-Westfalen hatte bei der Europäischen Kommission Fristverlängerung für 14 Gebiete angemeldet. Von der Europäischen Kommission akzeptiert wurden jedoch nur die Gebiete Krefeld und Mönchengladbach, weil nur für diese anerkannt wurde, dass die Grenzwerteinhaltung innerhalb der verlängerten Frist zu erreichen wäre.

Mit Pilotschreiben vom 22.09.2014 hat die Europäische Kommission nachgefragt, wann in den Gebieten mit Überschreitung der NO<sub>2</sub>-Grenzwert voraussichtlich eingehalten wird. Für die nordrhein-westfälischen Überschreitungsgebiete wurde anhand von Abschätzungen die NO<sub>2</sub>-Grenzwerteinhaltung nach dem Jahr 2020

vorhergesagt mit Ausnahme der Gebiete Bielefeld und Münster. Für diese Gebiete wurde die Grenzwerteinhaltung im Jahr 2015 erwartet.

Mit einem ersten Mahnschreiben hat die Europäische Kommission am 19.06.2015 Deutschland schließlich das NO<sub>2</sub>-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eröffnet. Deutschland hat hierzu zwei Stellungnahmen abgegeben, zuletzt mit Schreiben vom 21.09.2016. In den Stellungnahmen haben Bund und Länder ihre Aktivitäten zur NO<sub>2</sub>-Minderung dargelegt.

Am 15.02.2017 ging an Deutschland das zweite und damit letzte Mahnschreiben, mit dem die Kommission Deutschland auffordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den NO<sub>2</sub>-Grenzwert einzuhalten. Deutschland wurde eine Frist von zwei Monaten zur Stellungnahme eingeräumt. Nach Auswertung dieser Stellungnahme entscheidet die Kommission, ob Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Deutschland erhoben wird.

Ein letztes Mahnschreiben der Europäischen Kommission ging nicht allein an Deutschland, sondern zeitgleich auch an Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien. In Deutschland hat die Kommission 28 Gebiete mit anhaltender NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitung angemahnt, elf davon in Nordrhein-Westfalen.

### **Gebiete in Nordrhein-Westfalen, die Gegenstand des Mahnschreibens sind**

Gebiete im Sinne der Luftqualitätsrichtlinie sind Ballungsräume und andere räumlich zusammenhängende Areale. Für NRW sind dies insgesamt 15 Gebiete bzw. Ballungsräume: Aachen, Bielefeld, Dortmund, Duisburg/Mülheim/Oberhausen, Essen, Hagen, Krefeld, Köln, Münster, Mönchengladbach, Rheinisches Braunkohlenrevier, Stollberg, Warstein, Wuppertal, urbane Bereiche und ländlicher Raum.

Gegenstand des Mahnschreibens sind folgende elf Gebiete, in denen Kommunen mit NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitung liegen:

## Tabelle

Gebiete in Nordrhein-Westfalen die Gegenstand des NO<sub>2</sub>-  
Vertragsverletzungsverfahrens sind  
mit zugehörigen Kommunen mit NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitung

Gebiet	Kommunen innerhalb des Gebiets mit NO <sub>2</sub> - Grenzwertüberschreitung 2015 (Höchster NO <sub>2</sub> -Jahreswert 2015)
Aachen	Aachen (50 µg/m <sup>3</sup> )
Dortmund	Dortmund (49 µg/m <sup>3</sup> ), Witten (42 µg/m <sup>3</sup> )
Duisburg/Mülheim/Oberhausen	Dinslaken (41 µg/m <sup>3</sup> ), Mülheim (42 µg/m <sup>3</sup> ), Oberhausen (53 µg/m <sup>3</sup> )
Düsseldorf	Düsseldorf (59 µg/m <sup>3</sup> ), Neuss (44 µg/m <sup>3</sup> )
Essen	Bochum(47 µg/m <sup>3</sup> ) , Essen (50 µg/m <sup>3</sup> ), Gelsenkirchen (50 µg/m <sup>3</sup> ) Gladbeck (41 µg/m <sup>3</sup> ), Herne (41 µg/m <sup>3</sup> ),
Hagen	Hagen (49 µg/m <sup>3</sup> ), Schwerte (46 µg/m <sup>3</sup> )
Köln	Bonn (51 µg/m <sup>3</sup> ), Hürth (45 µg/m <sup>3</sup> ), Köln (66 µg/m <sup>3</sup> ), Langenfeld (41 µg/m <sup>3</sup> ), Leverkusen (47 µg/m <sup>3</sup> )
Münster	Münster (44 µg/m <sup>3</sup> )
Wuppertal	Remscheid (41 µg/m <sup>3</sup> ), Wuppertal (51 µg/m <sup>3</sup> )
Rheinische Braunkohlerevier	Düren (61 µg/m <sup>3</sup> )
urbane Bereiche und ländlicher Raum	Eschweiler (43 µg/m <sup>3</sup> ), Mettmann (41 µg/m <sup>3</sup> ), Overath (45 µg/m <sup>3</sup> ), Paderborn (50 µg/m <sup>3</sup> ), Siegen (45 µg/m <sup>3</sup> )

### Begründung der Europäischen Kommission für ihr Vorgehen

Die Europäische Kommission ist der Auffassung, dass Deutschland keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, die Dauer und das Ausmaß der NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten. Dies sei daran festzumachen, dass in den meisten Gebieten der NO<sub>2</sub>-Grenzwert voraussichtlich erst

im Jahr 2020 oder später eingehalten wird. Der Grenzwert würde damit um 10 oder mehr Jahre nach Ablauf der Frist noch immer überschritten. Auch der steigende bzw. gleichbleibende Trend der NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwerte in der Zeit von 2010 bis einschließlich 2015 (in Nordrhein-Westfalen: die Städte Köln und Aachen) zeige, dass die ergriffenen Maßnahmen unzureichend und/oder ungeeignet sind, die Grenzwertüberschreitung effizient zu beheben. Dies gelte auch bei einem rückläufigen Trend, der aber angesichts des Ausmaßes der Grenzwertüberschreitung nicht stark genug sei (in Nordrhein-Westfalen: alle übrigen betroffenen Städte). In diesen Fällen seien zur Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes umfangreiche zusätzliche Maßnahmen notwendig, um den Abwärtstrend zu beschleunigen.

### **Positionen der Europäischen Kommission:**

Zum Ermessensspielraum der Behörden. Nach Auffassung der Kommission verfügt ein Mitgliedstaat bei der Entscheidung über geeignete Maßnahmen über einen gewissen Ermessensspielraum, doch muss dieses Ermessen so ausgeübt werden, dass Maßnahmen festgelegt und durchgeführt werden, die wirksam und verhältnismäßig sind. Je länger die Nichteinhaltung der Grenzwerte anhält und je gravierender die Lage ist, desto mehr reduziert sich der Ermessensspielraum der Behörden bei der Wahl der geeigneten Maßnahmen. Der Ermessensspielraum der Behörden bei der Wahl der geeigneten Maßnahmen sei strikt beschränkt durch den Grundsatz der Effizienz, der durch die Wörter "so kurz wie möglich" zum Ausdruck komme und der der zentrale Grundsatz bei der Auswahl der geeigneten Maßnahmen sein müsse.

Zu Maßnahmen, die ernsthaft erwogen werden sollten. Die Kommission weist darauf hin, dass es tatsächlich andere und zusätzliche Maßnahmen gibt, die erheblich zur Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte beitragen könnten und die ernsthaft erwogen werden sollten, insbesondere wegen der Schwere der Situation in Deutschland und des daraus resultierenden eingeschränkten Ermessens der nationalen Behörden. Die Maßnahmen könnten abzielen auf das Verkehrsaufkommen, die verwendeten Kraftstoffe und/oder das Fahrverhalten und könnten Umweltzonen oder andere Zufahrtsbeschränkungen für Fahrzeuge (darunter Beschränkungen für Dieselfahrzeuge, die nicht die Euro-6- bzw. Euro-VI-Emissionsnorm erfüllen)

umfassen. Denkbar wären weiterhin an NO<sub>x</sub>-Emissionen gekoppelte Kraftstoff- und Kraftfahrzeugsteuern und die Förderung von hybrid oder elektrisch angetriebenen oder anderen "Null-Emissions"-Fahrzeugen, die sich positiv auf die Senkung sowohl der CO<sub>2</sub>- als auch der NO<sub>x</sub>-Emissionen auswirken würden.

Zum Handeln auf Ebene des Bundes. Aus Sicht der Kommission weist die Tatsache, dass der Gebrauch von Diesel-Pkw durch Steueranreize auf Bundesebene gefördert wird und dass die in Luftqualitätsplänen enthaltenen Maßnahmen, die auf Gemeinde- und Länderebene ergriffen werden, nicht ausreichend sind, darauf hin, dass es auch an ausreichendem Handeln auf Bundesebene mangle, das notwendig wäre, um solche lokalen und regionalen Maßnahmen zu ergänzen. In den bislang in Deutschland auf der Grundlage von Rechtsvorschriften des Bundes (35. BImSchV) eingerichteten Umweltzonen dürfen noch immer Dieselfahrzeuge fahren, die die Emissionsnormen ab Euro 4/Euro IV erfüllen, d. h. die Zufahrt in diese Zonen ist nicht auf die derzeit saubersten Fahrzeuge am Markt (Euro 6/Euro VI) beschränkt. Angesichts der kontinuierlichen und wiederholten Überschreitung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte habe sich diese Maßnahme als nicht ausreichend erwiesen.

Zu den Diesel-Pkw, deren hohe NO<sub>x</sub>-Emissionen im Realbetrieb die Hauptursache für die NO<sub>2</sub>-Überschreitungen sind. Die Kommission beruft sich zum einen auf die Abgasgrenzwerte für Diesel-Pkw, die erheblich höhere NO<sub>x</sub>-Emissionen als die entsprechenden Grenzwerte für Benzin-Pkw erlauben (für Euro 3-, Euro 4- und Euro 5-Pkw sind bis zu dreimal höhere NO<sub>x</sub>-Emissionen zulässig). Nach Ansicht der Europäischen Kommission sei insofern vor dem Hintergrund des stetig wachsenden Anteils der Diesel-Pkw in Deutschland ein Anstieg der NO<sub>x</sub>-Emissionen und damit der NO<sub>2</sub>-Belastung zu erwarten gewesen. Die Europäische Kommission räumt zum anderen aber ein, dass die NO<sub>x</sub>-Emissionen von Diesel-Pkw, insbesondere Euro 5 und 6, im Realbetrieb deutlich höher sind, als angesichts der fortlaufenden Verschärfung der Abgasgrenzwerte auf EU-Ebene zu erwarten gewesen wäre. Sie betont allerdings, dass diese Diskrepanz seit mehreren Jahren bekannt sei und Deutschland das Aufschieben von wirksamen Maßnahmen auf Bundesebene (oder auf Gemeinde- oder Länderebene) gegen NO<sub>x</sub>-Emissionen aus Dieselfahrzeugen nicht damit rechtfertigen könne. Die Kommission führt an, dass dies auch von deutschen Verwaltungsgerichten in Urteilen im Hinblick auf konkrete Luftqualitätspläne festgehalten worden sei.

Zur Rolle der deutschen Verwaltungsgerichte. Den Verwaltungsgerichten falle eine wichtige Überprüfungsaufgabe zu. Das folgert die Kommission aus Urteilen zu bestimmten Luftreinhalteplänen.

Bezüglich der Verwaltungsgerichtsurteile werden im Folgenden vom Landesumweltministerium zwei aktuelle Urteile zu Luftreinhalteplänen kurz erläutert. Im Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. September 2016 zur Klage der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gegen den Luftreinhalteplan Düsseldorf wird die Bezirksregierung Düsseldorf aufgefordert, diesen Plan so fortzuschreiben, dass der NO<sub>2</sub>-Grenzwert schnellstmöglich eingehalten wird und hierbei Dieselfahrverbote zu prüfen. Unabhängig von diesem Urteil ist der Prozess der Fortschreibung dieses und anderer Luftreinhaltepläne bereits in Arbeit. Aktuell werden weitergehende Maßnahmen auf Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit geprüft. Dabei werden die einschlägigen Beschlüsse der Umwelt- und Verkehrsministerkonferenzen, beispielsweise die Einführung emissionsarmer beziehungsweise emissionsfreier Fahrzeuge zu beschleunigen sowie ÖPNV-, Rad- und Fußverkehre zu fördern, mit einbezogen. Aufgabe und Ziel ist es, den Luftreinhalteplan Düsseldorf bis Ende des Jahres 2017 fortzuschreiben, damit die weitergehenden Maßnahmen, die die Einhaltung des Grenzwertes garantieren, ab 2018 umgesetzt werden können. Damit wird einem Kernanliegen aus dem Urteil bereits Rechnung getragen. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in seinem Urteil die Ansicht vertreten, dass bei gegebener Verhältnismäßigkeit schon nach jetziger Rechtslage die Verhängung eines Dieselfahrverbots angeordnet werden kann. Diese Frage ist über den Luftreinhalteplan Düsseldorf hinaus von grundlegender Bedeutung und wird derzeit vom Bundesverwaltungsgericht geklärt.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 27. Februar 2017 zum Luftreinhalteplan München das Land Bayern zu "konkreten und zeitnahen Vorbereitungen" für Dieselfahrverbote verpflichtet. Noch in diesem Jahr muss das Konzept ausgearbeitet werden. In der vom Gericht veröffentlichten Pressemitteilung äußert das Gericht Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit von Dieselfahrverboten nach jetziger Rechtslage, lässt die Frage allerdings im Ergebnis offen.