

Die Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 26.01.2015 zum Vertragsverletzungsverfahren setzt sich aus einem einführenden Teil der Bundesregierung, zwei auf das Gebiet mit Grenzwertüberschreitungen bezogenen, von der jeweiligen Landesregierung (Baden-Württemberg bzw. Sachsen) verfassten Teilen sowie drei Anlagen (davon die von Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, Regierungspräsidium Stuttgart und Landeshauptstadt Stuttgart gemeinsam veröffentlichten „Grundzüge des Konzeptes zur Einhaltung der Grenzwerte für Feinstaub PM10 in Stuttgart bis spätestens 2021“) zusammen.

Da der Briefwechsel im Vertragsverletzungsverfahren wie in einem laufenden Gerichtsverfahren der Vertraulichkeit unterliegt, kann im Folgenden der Inhalt des einführenden Teils der Bundesregierung lediglich in einer zusammenfassenden Darstellung wiedergegeben werden:

1. Die Europäische Kommission weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Topographie, klimatische Bedingungen und die grenzüberschreitende Luftverschmutzung, Deutschland nicht von seiner Verpflichtung entbinden, die festgesetzten Grenzwerte einzuhalten. Die Bundesregierung erkennt die Verpflichtung zur Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte an, weist aber darauf hin, dass in der EU-Richtlinie 2008/50/EG davon ausgegangen wird, dass auch nach Ablauf einer möglichen Fristverlängerung Grenzwertüberschreitungen auftreten. Das Programm „Saubere Luft für Europa“ vom 18.12.2013 weist darauf hin, dass auch die Europäische Kommission davon ausgeht, dass Grenzwertüberschreitungen nicht vollständig vermieden werden können.

Die Formulierung in Artikel 23 der Richtlinie 2008/50/EG verweise auf das bereits nach allgemeinen europarechtlichen Grundsätzen zu beachtende Verhältnismäßigkeitsprinzip ebenso wie die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme. Danach verfügt „ein Mitgliedstaat bei der Entscheidung über geeignete Maßnahmen zwar über einen gewissen Ermessensspielraum, doch muss dieses Ermessen so ausgeübt werden, dass Maßnahmen festgelegt und durchgeführt werden können, die wirksam und verhältnismäßig genug sind, um das spezifische Problem der PM10-Emissionen in dem betreffenden Gebiet zu lösen...“. Dem Mitgliedstaat stehe bei den zu ergreifenden Maßnahmen aus Sicht der Bundesre-

publik Deutschland ein Ermessensspielraum zu, ohne dass dadurch die Mitgliedstaaten von der Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte freigestellt werden. Der Ermessensspielraum werde durch den Charakter des Gesundheitsschutzes als überragend wichtigem Gemeinschaftsgut eingeschränkt. Der den Behörden zustehenden Ermessensspielraum sei jederzeit durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfbar. In diesem Zusammenhang weist die Bundesregierung auf die Ergebnisse der Verwaltungsgerichtsverfahren in Stuttgart hin.

Die Argumentation der Kommission, die mangelnde Wirksamkeit der Maßnahmen der Luftreinhaltepläne Stuttgarts lasse sich daran ablesen, dass die Zahl der Überschreitungstage im Jahr 2013 im Vergleich zu den Vorjahren zugenommen habe vernachlässige, dass es sich bei den vergleichsweise geringen Zunahmen um unvermeidbare kurzzeitige Schwankungen handele. Der mittel- und langfristige Trend in den zwei Gebieten zeige hingegen, dass die Feinstaubbelastung in den vergangenen Jahren deutlich abgenommen und damit der Gesundheitsschutz zugenommen hat. Die Überprüfung der Wirksamkeit der im Rahmen von Luftqualitätsplänen implementierten Maßnahmen müsse den mittelfristigen Trend, der die auf Grund der ergriffenen Maßnahmen abnehmende Belastung aufzeigt, mitberücksichtigen.

2. Zur Anwendbarkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vertritt die Bundesregierung die Ansicht, dass eine ausschließliche Ausrichtung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf die Möglichkeit einer Fristverlängerung gemäß Artikel 22 bis 24 der Richtlinie 2008/50/EG nicht vorgesehen sei und auch nicht angemessen wäre. Eine solche Herangehensweise berücksichtige nicht zuletzt, dass die Gewährung einer Fristverlängerung bereits an dem formalen Grund scheitern konnte, dass die Einhaltung der Grenzwerte nach Ablauf der Frist etwa auf Grund der Topographie der Gebiete und Ballungsräume, der klimatischen Bedingungen und der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung nicht aufgezeigt werden konnte. Vor diesem Hintergrund seien die zuständigen deutschen Behörden weiterhin der Auffassung, dass sie die dem Grundsatz der Ver-

hältnismäßigkeit entsprechenden Maßnahmen ergriffen haben, um den Anforderungen der Richtlinie 2008/50/EG nachzukommen.

3. In ihrer Stellungnahme führt die Europäische Kommission aus, dass das Fehlen von Maßnahmen auf EU-Ebene nicht als Begründung für einen Verstoß gegen die Richtlinie geltend gemacht werden könne, da Deutschland für die meisten Maßnahmen (mit Ausnahme der Emissionsstandards) strengere Umweltschutzmaßnahmen treffen könne, als diejenigen, die auf EU-Ebene vorgesehen sind. Es liege auf der Hand, dass die Ursache der Nichteinhaltung hauptsächlich in der Unzulänglichkeit der spezifischen Maßnahmen für die betreffenden Gebiete zu suchen sei, da „in allen anderen Gebieten und Ballungsräumen, [...] der Grenzwert trotz derselben auf nationaler und EU-Ebene geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden konnte“.

In ihrer Antwort verweist die Bundesregierung darauf, dass die Fortschreibung von [europäischen] Emissionsstandards gerade ein zentraler Ansatzpunkt für die Verringerung der Feinstaubbelastung sei und weiche Maßnahmen oft nur flankierenden Charakter haben könnten. Zum anderen trafen die zuständigen Behörden in Deutschland zur Verringerung der Feinstaubbelastung für im Bestand befindliche Emissionsquellen gerade deutlich über das EU-Recht hinausgehende Maßnahmen. Dazu weist die Bundesregierung beispielhaft auf die folgenden aktuellen Maßnahmen auf nationaler Ebene hin:

- Förderprogramm zur Nachrüstung von Diesel-Pkw mit einem Partikelfilter mit dem seit dem Jahr 2007 bereits mehr als 850.000 Nachrüstungen gefördert wurden und das 2015 mit einem Gesamtvolumen von 30 Mio. Euro zur Nachrüstung von Diesel-Pkw und leichten Nutzfahrzeugen bis 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht neu aufgelegt wurde. Dadurch könnten rund 112.000 Nachrüstungen gefördert werden.
- Verschärfung der allgemeinen Anforderungen der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV) zum 1. Januar 2015 mit deutlich reduziertem Staub-Emissionsgrenzwert für neu installierte Feuerungsanlagen.

- Die Fortschreibung der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft), deren Abschluss bis Ende 2018 vorgesehen ist, werde zu einer weiteren Minderung der Hintergrundbelastung beitragen.
- Aktualisierung der Lkw-Maut durch Einbeziehung der externen Kosten durch Luftverschmutzung in die Berechnung des Mautsatzes seit 1. Januar 2015, Ausweitung auf weitere 1.100 km vierspurige Bundesstraßen ab 1. Juli 2015 und Ausweitung auf Fahrzeuge zwischen 7,5 Tonnen und 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht ab 1. Oktober 2015.  
Geprüft werde außerdem eine Ausdehnung der Maut auf Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht ab 3,5 Tonnen, auf Fernbusse sowie die Einbeziehung der Lärmbelastungskosten und die Ausdehnung der bestehenden Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen.  
Angestrebt werde mittel- bis langfristig, die Lkw-Maut entsprechend des Energieverbrauchs der Fahrzeuge aufkommensneutral zu staffeln. Hierfür wären zunächst Änderungen an der EU-Wegekostenrichtlinie notwendig, für die sich die Bundesregierung einsetze.
- Die Bundesregierung setze sich außerdem auf EU-Ebene für die schnellstmögliche Einführung und Anwendung des sog. RDE-Verfahrens (real-driving emissions) zur Minderung der Realemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen ein. RDE sei unabdingbar, um die notwendige und von der Fortschreibung der Abgasgrenzwerte erwartete Emissionsminderung auch im realen Betrieb zu erreichen. RDE ziele insbesondere auf die Verringerung der Stickstoffoxidemissionen, umfasse aber auch Anforderungen zur Minderung der Partikelemissionen von Fahrzeugen mit Fremdzündungsmotoren unter tatsächlichen Betriebsbedingungen und werde daher auch einen Beitrag zur Verringerung der primären und sekundären Feinstaubbelastung leisten.

In ihrer Antwort weist die Bundesregierung darauf hin, dass geplante Rechtsetzungsmaßnahmen der EU, wie zum Beispiel die Richtlinie zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft sowie die gegen die Stimme der Bundesrepublik Deutschland im Oktober 2014 angenommenen

Ökodesign-Verordnungen für feste Brennstoffe demgegenüber hinter den national geltenden Anforderungen zurückblieben und deren dauerhafte Anwendung gefährdeten.

Sie weist außerdem darauf hin, dass das Maßnahmenbündel in beiden Städten (Stuttgart und Leipzig) nicht hinter den in vielen anderen Städten implementierten Maßnahmenbündeln zurückstehe, in denen der Grenzwert eingehalten werde. Die Bundesregierung hält deshalb den von der EU-Kommission gemachten Vergleich der beiden Städte mit anderen deutschen Städten nicht für stichhaltig. Vielmehr stütze die vorgebrachte Argumentation die Auffassung, dass in den zwei betroffenen Gebieten außergewöhnliche Rahmenbedingungen bestünden, die eine Grenzwerteinhaltung trotz angemessener Maßnahmen auf lokaler Ebene bisher gerade erschwert hätten.

Das Fehlen oder das verzögerte Inkrafttreten der zur Verringerung der Emissionen an der Quelle notwendigen Maßnahmen auf Ebene der EU werde zudem auch von der Europäischen Kommission als eine Ursache dafür gesehen, dass die Luftqualitäts-grenzwerte noch nicht eingehalten werden. Die Bundesregierung zitiert dazu mehrere Passagen aus einer Mitteilung der EU-Kommission an mehrere europäische Gremien über das Programm „Saubere Luft für Europa“ vom 18. Dezember 2013. Daraus folge nicht nur, dass die Europäische Kommission Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union als erforderlich ansieht, sondern auch, dass die Europäische Kommission trotz der ergriffenen Maßnahmen auf allen Ebenen davon ausgeht, dass mindestens bis zum Jahr 2020 Überschreitungen von Luftqualitätsnormen auftreten. Den zuständigen Behörden vor Ort werde durch das Fehlen oder das verzögerte Inkrafttreten der zur Verringerung der Emissionen an der Quelle notwendigen europäischen Maßnahmen in unverhältnismäßiger Weise aufgebürdet, die damit entstehenden Defizite auszugleichen. Dieses sei nicht in allen Fällen möglich.

Als Beispiele für fehlende Regelungen auf europäischer Ebene werden angeführt:

- Regelungen zur Begrenzung der Emissionen aus Feuerungsanlagen unter 50 MWth. Aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland sei das Ambitionsniveau des vorliegenden Kompromissvorschlags als zu niedrig anzusehen.
- Zudem hätten durch das verzögerte Inkrafttreten der Abgasstufen Euro V und

Euro VI für schwere Nutzfahrzeuge und Euro 5/Euro 6 für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge gegenüber dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Immissionsgrenzwerte im realen Betrieb die Stickstoffoxid- und Partikelemissionen aus dem Straßenverkehr nicht in dem erwarteten Umfang reduziert werden können.

- Ferner die nicht ausreichenden Maßnahmen auf europäischer Ebene zur Bekämpfung der Emission von luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte nach der Richtlinie 97/68/EG bisher. Baumaschinen stellten insbesondere in Städten eine relevante Quelle für Partikelemissionen dar und könnten lokal eine erhebliche Feinstaubzusatzbelastung verursachen. Der von der EU-Kommission vorgelegte Entwurf einer Verordnung über die Anpassung der Emissionsgrenzwerte werde aber nur für neue Maschinen und Geräte Wirkung entfalten.

Das Fehlen von wirksamen Maßnahmen auf EU-Ebene und das verzögerte Inkrafttreten von Maßnahmen auf EU-Ebene sei daher durchaus eine Ursache für Grenzwertüberschreitungen in den zwei Gebieten, die die zuständigen Behörden vor Ort nicht zu verantworten haben.

Abschließend bittet die Bundesregierung die Europäische Kommission, das Vertragsverletzungsverfahren nicht weiter zu verfolgen.