

000162 1616

22.09.2015

Ergänzende Vorbereitung für Frau BM'in für Verbandegespräch am 23.9.2015

Thema: *Manipulation der Abgasnachbehandlung von US-Fahrzeugen durch VW*

Vorabhinweise:

Die EU-Typgenehmigung von Fahrzeugen erfolgt in Deutschland durch das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA, Behörde im Zuständigkeitsbereich des BMVI). Lt. Antwort auf die Kl. Anfrage der Grünen vom 24. Juli liegen der Bundesregierung, und damit auch dem KBA, bislang „keine Erkenntnisse“ zum Einsatz von Abschalteinrichtungen vor. BM Dobrindt hat das KBA am 21. September veranlasst, VW-Modelle unabhängig überprüfen zu lassen, in welcher Form ist noch nicht bekannt.

I. Reaktive Sprachregelung

a) Luftqualität und EU-Abgasvorschriften für Fahrzeuge

- Die EU-Luftqualitätsrichtlinie sieht zum Schutz der Gesundheit NO₂-Grenzwerte für die Außenluft vor. In 2014 wurde in Deutschland der NO₂-Jahresmittelgrenzwert noch immer an rd. 60% der verkehrsnahen Messstellen in Innenstädten überschritten, mit kaum einer Verbesserungstendenz.
- Am 18. Juni 2015 hat die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen der NO₂-Grenzwertüberschreitungen für 29 Gebiete eingeleitet. Darüber hinaus gibt es auch Urteile (u.a. in München) und höchstrichterliche Entscheidungen (EuGH und BVerwG), die den Rechtsanspruch der Bürger auf Grenzwerteinhaltung bekräftigen. Es besteht also dringender Handlungsbedarf.
- Wesentlicher Grund für die NO₂-Überschreitungen sind die noch immer zu hohen realen NO_x-Emissionen des Straßenverkehrs, und insbesondere von Diesel-Pkw. Dies gilt auch für neue Fahrzeuge. Nach derzeitigem Kenntnisstand liegt dies jedoch nicht an Manipulationen wie bei VW in den USA, sondern im Wesentlichen daran, dass die derzeitigen EU-Messverfahren das reale Fahren auf der Straße noch nicht ausreichend abbilden, und die Hersteller ihre Fahrzeuge auf die Laborbedingungen optimieren können.
- Um dies grundlegend zu ändern wird auf EU-Ebene am sog. „Real-driving emissions“-Messverfahren (RDE) gearbeitet. Mit dem Beschluss des EU Komitologie-Ausschusses (TCMV) vom 19. Mai zu RDE wurde hier ein 1. Schritt gemacht. Ab 1. Januar 2016 werden Pkw und leichte Nutzfahrzeuge der Abgasstufe Euro 6 im Rahmen der EU-Typgenehmigung auch mit mobiler Messtechnik beim Fahren auf der Straße vermessen. So wird erreicht, dass

000163

die Emissionen nicht nur im Labor, sondern auch in der Realität deutlich sinken. Ein solches Verfahren hat schon bei Lkw zu deutlichen Emissionsminderungen geführt, nun muss dies auch bei Pkw erreicht werden.

- Nur mit niedrigen realen Schadstoffemissionen wird der Diesel-Pkw zukunftsfähig sein können. Hierzu müssen die RDE-Anforderungen in den nächsten Monaten auf EU-Ebene streng ausgestaltet werden. Die Hersteller stehen in der Pflicht, Mobilität und Gesundheitsschutz kurzfristig besser zu vereinbaren, denn technisch sind niedrige Abgasemissionen nicht nur im Labor, sondern auch auf der Straße möglich.
- Es muss in den EU-Abgasvorschriften aber auch die unabhängige Feldüberwachung von Fahrzeugen mit RDE-Messungen wirksam ausgestaltet werden. Entsprechende behördliche und kontinuierliche Feldüberwachungen sollten auch in Deutschland aufgelegt werden, um die Einhaltung der Vorschriften besser sicher zu stellen. Die Kosten hierfür müssten wie bei der Anlagenüberwachung von den Herstellern übernommen werden.

**b) Reaktiv zu VW-Manipulationen an der Abgasnachbehandlung von US-Fahrzeugen
(Zuständigkeit liegt hier bei KBA, nachgeordnete Behörde des BMVI)**

- Ich erwarte, dass VW schnell und lückenlos aufklärt, in welchem Ausmaß Manipulationen stattgefunden haben. Das BMVI hat zudem das zuständige Kraftfahrt-Bundesamt beauftragt, strenge und unabhängige Prüfungen von VW-Dieselfahrzeugen durchzuführen. Dies begrüße ich ausdrücklich. Darüber hinaus sehe ich aber alle Automobilhersteller in der Pflicht, den Behörden belastbare Informationen vorzulegen, ob auch die Abgaswerte von Pkw-Modellen in Europa manipuliert wurden oder werden. Dies muss aber unabhängig kontrolliert werden.
- *In Bezug auf Europa:* Das EU-Abgasregelwerk verbietet - wie das US-Regelwerk - den Einsatz sog. „defeat devices“, wie sie nun von der US-Umweltbehörde EPA bei Dieselfahrzeugen des VW-Konzerns gefunden wurden. Dabei handelt es sich um Einrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen unzulässig verringern.
- Grund für die höheren NOx-Emissionen von Dieselfahrzeugen in der EU sind nach hiesiger Kenntnis jedoch nicht Manipulationen im Sinne eines „defeat devices“, sondern die Ausnutzung der noch unzureichenden EU-Messverfahren durch die Hersteller und die mögliche Auslegung der Fahrzeuge auf den Laborbetrieb. Die Bundesregierung hat die Arbeiten der EU-Kommission zu RDE deshalb von Beginn an mit vorangetrieben und sich für strenge Anforderungen sowie deren kurzfristige Anwendung eingesetzt. Dies muss auch weiterhin unser Ziel sein.

II. Hintergrund

a) Luftqualitätsrichtlinie/NO₂-Grenzwerte

Die EU-Kommission hat das angekündigte Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Überschreitung der Luftqualitätsgrenzwerte für NO₂ am 18. Juni 2015 mit einem Aufforderungsschreiben eingeleitet. Die Bundesregierung hat in Abstimmung mit den betroffenen Ländern fristgerecht im August 2015 geantwortet.

Die EU-Kommission hat das Aufforderungsschreiben zu NO₂ auf 29 Gebiete bezogen, in denen 2010 bis 2013 der Jahresmittelgrenzwert, in drei Fällen auch der Stundenmittelgrenzwert, überschritten wurde. Die KOM sieht die in diesen Gebieten ergriffenen Maßnahmen als nicht ausreichend an, um die Dauer der Überschreitung, wie von der Luftqualitäts-RL gefordert, so kurz wie möglich zu halten. Auch für andere (große) Mitgliedstaaten wie Frankreich, Großbritannien und Spanien wurden Vertragsverletzungsverfahren in gleicher Weise eingeleitet, Verfahren gegen weitere Mitgliedstaaten werden folgen.

b) EU- und US-Zertifizierungssystem für Fahrzeuge und mögliche VW-Manipulationen

Das US-System für Fahrzeuge ist anders gestaltet als das EU-System:

In den USA gibt es ein System der „Selbstzertifizierung“ durch den Hersteller, in dem dieser auf der Basis weniger Tests die Einhaltung der US-Vorschriften bestätigt. Die US-Behörden überprüfen dann aber die Einhaltung der Vorschriften durch eigenständige Kontrollen bei Fahrzeugen im Felde, und fordern den Hersteller ggf. zu Nachbesserungen auf. Auch finanzielle Strafen, wie sie jetzt bei VW diskutiert werden, sind bei Verstößen möglich.

In Europa gibt es hingegen ein Genehmigungssystem, bei dem der Hersteller mit einem größeren Testumfang zunächst die Einhaltung der Vorschriften vor einer Genehmigung nachweisen muss. Die Überwachungselemente sind derzeit aber noch schwächer ausgeprägt, diese müssen aber im Kontext von RDE weiter gestärkt werden. Dafür setzt sich Deutschland schon länger ein. Das UBA führt schon lange sog. Feldüberwachungs-Forschungsvorhaben durch. Schwerpunkt war dabei, Erkenntnisse über die Realemission von Fahrzeugen zu erhalten. Die Forderung nach einer robusten behördlichen Kontrolle (durch KBA, begleitet von UBA) der Fahrzeuge auf Basis von RDE sollte nun sowohl auf nationaler als auch EU-Ebene gestellt werden. Die Kosten für die entsprechende Überwachung sollte wie auch im Anlagenbereich von den Herstellern übernommen werden.

Der VW-Konzern hat Manipulationen an der Abgasnachbehandlung von Dieselmotoren der Modelljahre 2009-2015 in den USA eingeräumt. Die US-Umweltschutzbehörde EPA hatte am Freitag entsprechende Vorwürfe zum Einsatz sog. „defeat devices“, also „Abschaltvorrichtungen“, erhoben, durch die die Emissionen der Fahrzeuge zwar bei den Tests im Labor niedrig sind, beim realen Fahren auf der Straße jedoch deutlich höher liegen. Dies soll durch den Einsatz spezieller Software, die den Betrieb des Fahrzeugs in einem Prüfzyklus erkennt, erreicht worden sein. Die EPA hat der Volkswagen AG und Audi deshalb ein entsprechendes Schreiben (notice of violation (NOV)) übermittelt. Ein VW-Firmensprecher sagte dazu (lt. Spiegel online): "Wir haben das [Hinweis: den

000165

Einsatz der Abschalteinrichtung] gegenüber der Behörde eingeräumt. Der Sachverhalt trifft zu. Wir arbeiten aktiv mit der Behörde zusammen." BM Dobrindt hat am 21.9 das zuständige KBA angewiesen, VW-Dieselfahrzeuge „umgehend strenge[n] spezifische[n] Nachprüfungen durch unabhängige Gutachter“ zu unterziehen.

c) Real-driving emissions

Die realen Stickstoffoxid(NO_x -)emissionen auch neuer Diesel-Pkw sind deutlich höher, als durch die deutliche Verschärfung der EU-Abgasgrenzwerte zu erwarten war. So liegen die NO_x -Emissionen im realen Betrieb auf der Straße meist um ein Vielfaches über den Werten, die bei den vorgeschriebenen Labormessungen im Rahmen der EU-Typgenehmigung für Fahrzeuge ermittelt werden. Dies gilt auch für neueste Stufe „Euro 6“ für Diesel-Pkw, die ab September 2015 verbindlich für alle neuen Fahrzeuge wird. Der Diesel ist deshalb Hauptverursacher für die hohen NO_2 -Belastungen und wird deshalb auch schon länger entsprechend kritisch diskutiert (s. jüngste Diskussionen in Deutschland, nur noch Diesel-PKW mit niedrigen NO_x -Emissionen die Zufahrt in Umweltzonen zu gestatten). Es handelt sich hierbei jedoch absehbar nicht um Manipulationen wie bei VW in den USA, sondern aller Voraussicht nach um eine Ausnutzung der derzeit noch unzureichenden Messverfahren und die mögliche Auslegung der Fahrzeuge auf den Laborbetrieb durch die Hersteller.

Um hier Abhilfe zu schaffen, wird seit 2011 auf EU-Ebene mit „real-driving emissions“ (RDE) an einem zusätzlichen Prüfverfahren für Euro 6-Dieselfahrzeuge gearbeitet, das das reale NO_x -Emissionsverhalten besser abbildet, als dies mit heutigen Labortests möglich ist. Die Fahrzeuge sollen hierzu bei der Typgenehmigung mit mobiler Messtechnik (Portable Emissions Measurement Systems) beim Fahren auf der Straße vermessen werden. Basis der Arbeiten waren gute Erfahrungen aus dem Lkw-Bereich, wo entsprechende Messungen seit vielen Jahren erfolgreich eingesetzt werden und deutliche Emissionsverminderungen gebracht haben.

RDE soll in mehreren Komitologie-Rechtsetzungspaketen in die EU-Abgasvorschriften (EG (Nr.) 692/2008) für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge eingeführt werden. Das 1. RDE-Regelungspaket (= nur Messvorschriften ohne Emissionsanforderungen) wurde am 19. Mai 2015 beschlossen. Das 2. RDE-Paket soll im Herbst 2015 verabschiedet werden. Politisch brisant ist dabei insbesondere der sog. compliance factors (CF), der bestimmt, wie hoch die realen Emissionen beim Fahren auf der Straße im Vergleich zum 2007 festgelegten Euro 6 NO_x -Abgasgrenzwert von 80 mg/km sein dürfen. Hier sind insbesondere Unsicherheiten des Messverfahrens zu berücksichtigen. Weiterhin geht es um das timing für RDE (ab wann gelten die zusätzlichen Anforderungen) sowie ergänzende Randbedingungen zur Durchführung der RDE-Tests.

Die Bundesregierung (Federführung BMVI, beteiligt BMUB und BMWi) hat die RDE-Arbeiten von Beginn an unterstützt und wirksame und zugleich realistische Ausgestaltung des Prüfverfahrens sowie dessen schnellstmögliche Anwendung eingefordert. Vor dem Hintergrund jüngster Diskussionen sollten Forderungen nach strengen RDE-Vorschriften in die EU-Prozesse eingebracht und möglichst niedrige CF sowie deren schnellstmögliche Anwendung eingefordert werden. Die aktuelle Entwicklung spricht zudem aus fachlicher Sicht dafür, jüngste Forderungen des VDA zu RDE nach einer sog. „RDE-Transferfunktion“, die bspw. bei dynamischerem Fahren höhere Emissionen erlaubt und deshalb als Aufweichung wahrgenommen werden dürfte, nicht zu unterstützen.