

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/5095 –

Vorschlag der Europäischen Kommission zu neuen EU-Grenzwerten für Luftqualität

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hat am 26. Oktober 2022 einen Vorschlag zur Überarbeitung der EU-Luftqualitätsrichtlinie (2008/50) vorgestellt (ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_6278). Darin sind in Anlehnung an die Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation (WHO) u. a. strengere Vorgaben für ausgewählte Luftschadstoffe, die ab dem 1. Januar 2030 einzuhalten sind, vorgesehen. So soll der Jahresgrenzwert für Feinstaub (PM_{2,5}) von bisher 25 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft um mehr als die Hälfte auf 10 herabgesetzt werden. Der bisher geltende Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) soll von 40 auf 20 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft abgesenkt werden. Derselbe Grenzwert soll zukünftig auch für Feinstaub (PM₁₀) sowie Schwefeldioxid (SO₂) gelten (ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Luftqualitat-Uberarbeitung-der-EU-Vorschriften_de). Außerdem will die Europäische Kommission damit das im Green Deal verankerte Null-Schadstoff-Ziel bis zum Jahr 2050 erreichen. Vor dem Hintergrund der erheblichen Verbesserung der Luftqualität in Deutschland und der kontinuierlich sinkenden Emissionen (www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftdaten) ergeben sich aus Sicht der Fragesteller grundlegende Fragen zum von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Verfahren.

1. Welche Messstationen in Deutschland überschritten den Wert von 20 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel 2022?

Die Daten für das Jahr 2022 liegen derzeit (Stand: 4. Januar 2023) noch nicht vor. Die Veröffentlichung vorläufiger Daten für das Jahr 2022 ist für Anfang Februar 2023 zu erwarten. Diese sind dann über das Portal des Umweltbundesamtes unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftdaten/jahresbilanzen/> abzurufen.

Die vollständigen Daten der Länder für das Jahr 2022, die bis 31. Mai 2023 vorliegen sollen, werden vom Umweltbundesamt im Anschluss zeitnah veröffentlicht und sind ebenfalls über den obigen Link abrufbar.

2. Für welche Messstationen in Deutschland sind der Bundesregierung Prognosen zur Entwicklung der Schadstoffbelastung für das Jahr 2030 bekannt?
3. An welchen dieser Messstationen in Deutschland würde der neue EU-Grenzwert von 20 Mikrogramm Schwefeldioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel 2030 überschritten?
4. An welchen dieser Messstationen in Deutschland würde der neue EU-Grenzwert von 20 Mikrogramm Feinstaub (PM₁₀) pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel 2030 überschritten?
5. An wie vielen dieser Messstationen in Deutschland würde der neue EU-Grenzwert von 10 Mikrogramm Feinstaub (PM_{2,5}) pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel überschritten?
6. Für wie realistisch bewertet die Bundesregierung die Einhaltung der neuen EU-Grenzwerte an den städtischen Messstationen in Deutschland bis 2030, 2040 oder 2050?
7. Wie realistisch bewertet die Bundesregierung die Annahmen der EU-Kommission zur Emissionsminderung bis zum Jahr 2030?

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 2 bis 7 gemeinsam beantwortet.

Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Entwurf sieht vor, dass die vorgeschlagenen Grenzwerte ab dem Jahr 2030 greifen sollen. Es ist zu erwarten, dass die Belastung mit Luftschadstoffen bis dahin weiter zurückgehen wird, teilweise auch aufgrund bereits beschlossener Maßnahmen, die beispielsweise über die Flottenerneuerung bei Fahrzeugen fortlaufend zur Verbesserung beitragen.

Die Europäische Kommission hat zusammen mit dem Vorschlag zur Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie auch eine umfassende Folgenabschätzung vorgelegt.

Eine Beurteilung der Anzahl eventueller Überschreitungen ab dem Jahr 2030 ist von der Situation vor Ort abhängig. Die Länder sind für die lokale Luftreinhalteplanung und entsprechende räumlich hochaufgelöste Modellrechnungen zuständig.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission wird derzeit untersucht und bewertet. Eine formale Positionierung seitens der Bundesregierung zu Einzelfragen wird im Anschluss erfolgen.

8. Wie viele Pkw und leichte Nutzfahrzeuge der Euro-6-Abgasnorm oder darunter und wie viele Lkw und Busse der Euro-V-Abgasnorm oder darunter werden im Jahr 2030 voraussichtlich noch betrieben?

Der Bundesregierung liegen keine aktuellen Prognosen vor, die insbesondere die Auswirkungen zukünftiger Rechtsetzungsvorhaben auf die Entwicklung der Fahrzeugzulassungszahlen berücksichtigen.

9. Stimmt die Bundesregierung mit der Annahme der Fragesteller überein, dass sich Fahrzeuge der Euro-6- oder Euro-V-Norm und darunter im Jahr 2030 überwiegend in Besitz von Personen mit geringen Einkommen oder kleinen und mittelständischen Unternehmen befinden werden?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

10. Wie groß ist der Beitrag von Feuerungsanlagen, die Biomasse nutzen, zur Schadstoffbelastung?

Die Untersuchung, welchen Anteil die Holzfeuerungen an der Feinstaubbelastung an einer Messstation haben, gehört nicht zum gesetzlichen Auftrag der Ländermessnetze. Deshalb gibt es bisher keine flächendeckenden Ergebnisse. Allerdings wurde in einzelnen Messkampagnen der Anteil von Holzfeuerungen an der Feinstaubbelastung ermittelt. Aus verschiedenen Studienergebnissen lässt sich ableiten, dass in den Wintermonaten der Anteil der Holzfeuerungen bis zu 25 Prozent an der gesamten Feinstaubbelastung (PM₁₀) betragen kann. Selbst in Ballungsräumen liegt dieser Anteil oft über 10 Prozent (vgl. UBA-Luftqualität 2014, S. 16).

Der relativ hohe Beitrag der Holzfeuerung zur PM₁₀-Belastung ist dabei auch dadurch bedingt, dass die Emissionen in der Heizsaison häufig auf ungünstige meteorologische Austauschbedingungen treffen, so dass sich die Partikel in Bodennähe anreichern können.

Die Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV) enthält u. a. Übergangsvorschriften für Bestandsanlagen (vor dem 22. März 2010 errichtet und in Betrieb genommen), die zur Sanierung des Anlagenbestandes in Deutschland beitragen sollen. Betreiber von alten Öfen und Heizkesseln müssen nach bzw. bis zum Ablauf von Fristen, die abhängig sind vom Alter der Anlage, nachweisen, dass sie bestimmte Emissionsgrenzwerte einhalten oder einen Ausnahmetatbestand erfüllen. Andernfalls müssen die Geräte nachgerüstet oder stillgelegt werden. Die letzte Übergangsfrist läuft am 31. Dezember 2024 ab. Es ist davon auszugehen, dass die dargestellten Sanierungsregelungen zur weiteren Reduktion der Schadstoffemissionen aus häuslichen Feuerungen beitragen.

11. Wie entwickelte sich die Zahl der Biomasse-Feuerungsanlagen in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren?

Die Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV) wurde im Jahr 2010 umfassend novelliert. Im Zuge der Vorbereitung der Neufassung wurde der Bestand auf 15 Millionen Feuerungsanlagen für feste Brennstoffe (Scheitholz, Holzpellet, Hackschnitzel, Kohlebrennstoffe) geschätzt (vgl. Bundestagsdrucksache 16/13100, S. 22). Circa 14 Millionen davon wurden den Einzelraumfeuerungsanlagen (Kaminöfen, Kachelöfen, Heizeinsätze, Herde etc.) zugeordnet; etwa 700 000 davon entfielen auf zentrale Heizkessel.

Gemäß den Erhebungen des Schornsteinfegerhandwerks für 2021 (S. 4) sind in Deutschland rund 12,3 Millionen Festbrennstofffeuerungen installiert, von denen 1,01 Millionen auf zentrale Heizkessel entfallen (davon circa 100 000 Kohlekessel).

Während der Zuwachs in der Anlagenkategorie der zentralen Festbrennstoffkessel im Verlauf des letzten Jahrzehnts (von 700 000 auf 1,01 Millionen) plausibel erscheint, besteht bei den Bestandszahlen der Einzelraumfeuerungsanlagen in den 2000er Jahren eine gewisse Unschärfe, da damals keine zu heute

vergleichbare Erfassung und Auswertung dieser Geräte durch das Schornsteinfegerhandwerk erfolgte.

12. Wie hoch sind die Feinstaubemissionen ($PM_{2,5}$ und PM_{10}) die Elektrofahrzeuge durchschnittlich durch Brems- oder Reifenabrieb verursachen?

Weder für Brems- noch für Reifenabrieb existieren bislang standardisierte Messverfahren, die die Erhebung von konkreten Werten ermöglichen. Es existieren verschiedene Studien, die basierend auf unterschiedlichen Mess- und Berechnungsverfahren die $PM_{2,5}$ -Emissionen aus elektrischen Pkws und leichten Nutzfahrzeugen zwischen 0,6 bis 1,8 mg/km für Bremsabrieb und 3,0 bis 11,7 mg/km für Reifenabrieb und die PM_{10} -Emissionen aus elektrischen Pkws und leichten Nutzfahrzeugen zwischen 1,9 bis 4,5 mg/km für Bremsabrieb und 4,3 bis 15,6 mg/km für Reifenabrieb angeben.

13. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Feinstaubbelastung ein, die auch bei einer vollständigen Elektrifizierung des Straßenverkehrs zu erwarten ist?

Eine Abschätzung der Feinstaubbelastung, die im Falle einer vollständigen Elektrifizierung des Straßenverkehrs zu erwarten wäre, liegt der Bundesregierung nicht vor.

14. Welche Konsequenzen sieht der Vorschlag der EU-Kommission nach Kenntnis der Bundesregierung für die Kommunen oder Länder in Deutschland vor, wenn sie die Grenzwerte nicht einhalten können?

Der Legislativvorschlag der EU-Kommission wird derzeit ausführlich geprüft. Das deutsche Recht ermöglicht bereits jetzt der betroffenen Öffentlichkeit über den Verwaltungsgerichtsweg beispielsweise Klage wegen Überschreitung der Grenzwerte der 39. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz zu erheben und ggf. einen Anspruch auf Aufstellung eines Luftreinhalteplans geltend zu machen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigung festlegt. Ob und ggf. inwieweit mit den im Entwurf der EU-Kommission vorgesehenen Regelungen auch Erleichterungen eines Klagerechts für Nichtregierungsorganisationen einhergehen und daraus Konsequenzen für die Kommunen oder Länder in Deutschland folgen, wird derzeit noch geprüft.

Die Vorgaben, die der Entwurf der EU-Kommission an die Verhältnismäßigkeit bei der Bemessung von Bußgeldern/Sanktionen bei der Verletzung nationaler Umsetzungsvorschriften fordert, dürften im deutschen Recht bereits eingehalten werden. Die im Entwurf angeführten Grundsätze sind auch nach deutschem Recht anzuwenden.

Das deutsche Recht enthält bereits jetzt Anknüpfungspunkte für Ansprüche Einzelner auf Schadensersatz gegen die öffentliche Hand. Ob und ggf. inwieweit durch die im Legislativvorschlag der EU-Kommission vorgesehenen Regelungen – insbesondere im Hinblick auf ein Verbandsklagerecht sowie Beweiserleichterungen – Konsequenzen für die Kommunen oder Länder in Deutschland folgen, wird derzeit noch geprüft.

15. Hält die Bundesregierung Klagen auf einzelne Maßnahmen in Luftreinhalteplänen – wie Fahrverbote – erneut für möglich?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

16. Wie sinnvoll bewertet die Bundesregierung die Messung der Luftqualität an Orten, die für weniger als 1 Prozent der Fläche der Städte oder Zonen repräsentativ sind?

Die Messung der Luftqualität an Belastungsschwerpunkten dient dazu, die Luftqualität dort zu ermitteln, wo die negativen Auswirkungen von Luftschadstoffen auf die menschliche Gesundheit am stärksten sind. Daneben werden auch umfangreiche Messungen in anderen Belastungsregimen (beispielsweise im städtischen Hintergrund) durchgeführt.

17. Wie beurteilt die Bunderegierung die Auswirkungen streckenbezogener Fahrverbote auf die Entwicklung von Schadstoff- und Lärmemissionen an anderen Orten?

Die Luftreinhalteplanung und dementsprechend auch die Bewertung der Auswirkungen streckenbezogener Fahrverbote auf die Entwicklung von Schadstoff- und Lärmemissionen an anderen Orten fällt in die Zuständigkeit der Länder.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die Methodik und die wissenschaftliche Grundlage der Herleitung der WHO (Weltgesundheitsorganisation)-Leitlinien und den daran orientierten neuen EU-Grenzwerten?

Am 22. September 2021 veröffentlichte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) eine Aktualisierung der Air Quality Guidelines auf Basis umfangreicher systematischer Literaturlanalysen. Diese wurden nach neuesten epidemiologischen Standards durchgeführt und nach erfolgreichem Peer-Review-Verfahren in der internationalen Fachzeitschrift „Environment International“ veröffentlicht. Eine Vielzahl an international anerkannten Expert*innen war an der Erstellung der WHO-Leitlinien beteiligt. Die abgeleiteten Richtwerte sind aus Sicht des vorsorgenden Gesundheitsschutzes zudem im Kontext der internationalen wissenschaftlich publizierten Studienlage plausibel und nachvollziehbar.

Die WHO-Leitlinien stellen eine wesentliche wissenschaftliche und auf den Gesundheitsschutz fokussierte Grundlage für die Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinie dar. Im Rahmen des Vorschlags der EU-Kommission zur Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinie fließen darüber hinaus Überlegungen zur grundsätzlichen Erreichbarkeit sowie Nutzen und Kosten von Minderungsszenarien mit ein.

19. Macht sich die Bundesregierung das Ziel einer schrittweisen Angleichung der EU-Grenzwerte an die Leitlinien der WHO zu eigen?
20. Welche Position nimmt die Bundesregierung bei den nun anstehenden Verhandlungen im Rat hinsichtlich strengerer EU-Grenzwerte bei der Luftreinhaltung ein?

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 19 und 20 gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung unterstützt die von der Kommission angekündigte Novellierung der Luftqualitäts-Richtlinie im Hinblick auf den Gesundheitsschutz. Die Grenzwerte sollten dabei schrittweise an die im Jahr 2021 aktualisierten Richtwerte der Weltgesundheitsorganisation angenähert werden. Eine möglichst geringe Schadstoffbelastung ist eine wichtige Zielstellung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, auch unter sozialen Gesichtspunkten. Trotz deutlicher Verbesserungen der Luftqualität wird angesichts der immer noch weitreichenden negativen Auswirkungen von Luftschadstoffen auf die menschliche Gesundheit grundsätzlich eine Anpassung der Grenzwerte befürwortet.

Der Legislativvorschlag wird derzeit intensiv geprüft, wobei die gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Auswirkungen, sowie eine Kosten-Nutzen-Abwägung berücksichtigt werden. Eine abschließende Einschätzung der Bundesregierung insbesondere zu Detailvorschlägen steht noch aus.

21. Hält die Bundesregierung eine schrittweise Angleichung der EU-Grenzwerte an die Leitlinien der WHO für praktikabel?

Auf die Antwort zu den Fragen 19 und 20 wird verwiesen.

22. Welche Voraussetzungen müssen aus Sicht der Bundesregierung dafür gegeben sein, dass eine schrittweise Angleichung der EU-Grenzwerte an die Leitlinien der WHO praktikabel wäre?

Auf die Antwort zu den Fragen 19 und 20 wird verwiesen.

23. Wie viel Haushaltsmittel hat die Bundesregierung für Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in Deutschland im Haushaltsgesetz 2023 und den Finanzplan bis 2026 vorgesehen (bitte nach Förderprogrammen und Förderprojekten aufschlüsseln)?

Zahlreiche Förderprogramme und Projekte tragen erheblich zur Luftreinhaltung bei, ohne die Verbesserung der Luftqualität als primäre Zielstellung zu haben (beispielsweise Forschungsförderung für die Elektromobilität, die Ausfinanzierung der im Jahr 2018 gestarteten „Saubere Luft“ Projekte, die Förderprogramme der Landwirtschaft, 49-Euro-Ticket, Förderung Strukturwandel bei Kohleausstieg). Eine unmittelbare Zuordnung der Haushaltsmittel, die die Bundesregierung für Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in Deutschland im Bundeshaushalt eingeplant hat, ist daher nicht möglich.

24. Welche potenziellen Belastungen für die Industriebetriebe, die privaten Haushalte, könnten aus Sicht der Bundesregierung aus den neuen EU-Grenzwerten zur Luftqualität resultieren?

Auf die Antwort zu den Fragen 19 und 20 wird verwiesen.

25. Wie plant die Bundesregierung, diese zusätzlichen Belastungen in dieser ohnehin wirtschaftlich schwierigen Situation für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft abzumildern oder auszugleichen?

Auf die Antwort zu den Fragen 19 und 20 wird verwiesen.

26. Wird aus Sicht der Bundesregierung ein umfassendes Verbot von kleinen und mittleren Feuerungsanlagen mit Holz aufgrund der neuen EU-Grenzwerte zur Luftqualität wahrscheinlich bzw. notwendig?

Die zur Erfüllung europarechtlicher Vorgaben notwendigen Maßnahmen können erst abgeleitet werden, wenn die entsprechenden Vorschriften festgelegt wurden.

27. Plant die Bundesregierung eine Anpassung und Vereinheitlichung der Messverfahren der Messstationen in Deutschland, und wenn nein, warum nicht?
28. Strebt die Bundesregierung eine Anpassung und Vereinheitlichung der Messverfahren der Messstationen in Europa an, und wenn nein, warum nicht?

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 27 und 28 gemeinsam beantwortet.

Die an den Messstationen in Deutschland eingesetzten Messverfahren genügen bereits den seit Ende der 1990er Jahre geltenden EU-weit einheitlichen Vorgaben.

29. Welche Maßnahmen haben für die Bundesregierung bei der Minderung der Stickoxid- und Feinstaubemissionen Priorität, und warum?

Für die Luftreinhalteplanung sind in Deutschland die Länder zuständig.

Die Grenzwerte sollen gemäß dem Vorschlag der EU-Kommission ab dem Jahr 2030 gelten. Es ist zu erwarten, dass die Belastung mit Luftschadstoffen bis dahin weiter zurückgehen wird, teilweise aufgrund bereits beschlossener Maßnahmen, die beispielsweise über die Flottenerneuerung bei Fahrzeugen fortlaufend zur Verbesserung beitragen.

Die Mitgliedstaaten sind – neben nationalen und lokalen Maßnahmen – auf eine anspruchsvolle und zugleich umsetzbare Emissionsgesetzgebung der EU, für die die Europäische Kommission das alleinige Initiativrecht hat, angewiesen. Dies hätte zudem den Vorteil, dass die Luftqualität flächendeckend besser wird und nicht nur an Belastungsschwerpunkten.

Dabei ist auf Angemessenheit und eine ausgewogene Kosten-Nutzen-Abwägung der Emissionsgesetzgebung zu achten. Maßnahmen überwiegend technischer Natur, die im Rahmen der EU-Emissionsgesetzgebung festzulegen sind, spielen hier eine entscheidende Rolle. Diese Maßnahmen sind oftmals verhältnismäßiger als Maßnahmen, die die Aktivitätsraten reduzieren.

Dies bedeutet nicht, dass mögliche zukünftige Maßnahmen zur Einhaltung der vorgeschlagenen Grenzwerte, die langfristig wirken, z. B. auf die Veränderung des Mobilitätsverhaltens oder zur Senkung lokaler Emissionen an Belastungsschwerpunkten notwendig sind, außer Acht gelassen werden. Auch diese Maßnahmen müssen jedoch im Hinblick auf die genannten Kriterien genauer bewertet werden.

Nationale Maßnahmen, die zur Verringerung der Belastung beitragen, sind im nationalen Luftreinhalteprogramm gemäß NEC-Richtlinie (EU) 2016/2284 zusammengefasst.

