

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDSU/CSU – Drucksache 20/12523 –

Gerichtsurteil zum Nationalen Luftreinhalteprogramm

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 23. Juli 2024 erneut eine juristische Niederlage für ihre Umwelt- und Klimapolitik einstecken müssen. Obwohl das Nationale Luftreinhalteprogramm (NLRP) durch einen Kabinettsbeschluss vom 15. Mai 2024 aktualisiert worden ist (www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/luftreinhalteprogramm-2282304), bemängelt das Gericht, dass die zugrunde liegende Prognose fehlerhaft sei. Teilweise seien nicht die aktuellsten Daten eingestellt und Veränderungen in der Planung der Maßnahmen nicht berücksichtigt worden. Unter anderem bemängelt das Oberverwaltungsgericht die Nichtbeachtung der folgenden Punkte: Klimaschutz-Projektionsbericht 2023, Gebäudeenergiegesetz in der im September 2023 beschlossenen Fassung, Änderungen bei der Bundesförderung für effiziente Gebäude, beschleunigter Ausstieg aus der Kohleverstromung idealerweise bis 2030, Berücksichtigung der Euro-7-Abgasnorm sowie Stopp der staatlichen Förderung für den Kauf von Elektro-Pkws (www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1470014.php). In diesem Zusammenhang ergeben sich aus Sicht der Fragesteller weitere Fragen – insbesondere zu den weiteren Planungen der Bundesregierung.

1. Wird die Bundesregierung gegen das Urteil in Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht gehen (bitte die jeweilige Entscheidung begründen)?

Zum aktuellen Zeitpunkt liegt noch keine schriftliche Begründung zu dem o. g. Urteil vor. Erst wenn die Urteilsgründe vorliegen und diese intensiv geprüft wurden, wird die Bundesregierung eine Entscheidung bezüglich der zugelassenen Revision treffen.

2. Hält die Bundesrepublik Deutschland derzeit die nationalen Emissionshöchstmengen gemäß der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (engl.: National Emission Ceilings Directive, kurz: NEC-Richtlinie) für die Luftschadstoffe Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Ammoniak und flüchtige organische Verbindungen außer Methan (NMVOC) ein?

3. Wie stellt sich die Einhaltung der Emissionshöchstmengen im Zeitverlauf dar (bitte für das Jahr 2010 sowie für die Jahre von 2018 bis 2023 einzeln und je Luftschadstoff angeben)?

Die Fragen 2 und 3 werden gemeinsam beantwortet.

Die Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe („alte“ NEC-Richtlinie) wurde durch Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie) aufgehoben; diese enthält prozentuale Emissionsminderungsverpflichtungen für die Jahre ab 2020. Die Bundesrepublik Deutschland hält die derzeit gültigen Emissionsminderungsverpflichtungen ein. Dies gilt für alle von dieser Richtlinie betroffenen Jahre, für die bereits Emissionsdaten vorliegen, also 2020, 2021 und 2022.

4. Warum hat die Bundesregierung die vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg identifizierten aktuellen Entwicklungen bei einschlägigen Gesetzesvorhaben bzw. bei Änderungen der eigenen Förderpolitik nicht in die Prognose des aktualisierten NLRP aufgenommen?

Die Emissionsszenarien, die dem NLRP zugrunde liegen, reflektieren den Stand von Gesetzesvorhaben und Fördermaßnahmen zu definierten Stichtagen. Allein die rechnerische Aktualisierung der Emissionsszenarien für alle Luftschadstoffe auf den Projektionsbericht 2023 für Treibhausgasemissionen sowie aller Maßnahmen zur Minderung von Luftschadstoffemissionen hätte aufgrund der Komplexität und des Umfangs im Umweltbundesamt (UBA) mindestens sechs Monate in Anspruch genommen; je nach Ergebnis hätte sie zudem eine neue Ressortabstimmung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Anhörung ausgelöst. Daher können Projektionen und Maßnahmen des NLRP zum Zeitpunkt seines Beschlusses durch das Kabinett zwangsläufig nicht in allen Punkten aktuell sein.

Die NEC-Richtlinie sieht daher neben der Erstellung von nationalen Luftreinhalteprogrammen vor, alle zwei Jahre konsistente, aktualisierte Emissionsprojektionen zu erstellen; dies wird turnusgemäß im Frühjahr 2025 erfolgen.

5. Erwägt die Bundesregierung im Nachgang des Urteils Anpassungen des NLRP bzw. Änderungen entsprechender Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften, und wenn ja, welche?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

6. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass es auch in Zukunft nicht zu flächendeckenden Fahrverboten für Pkws kommen wird?

Fahrverbote sind nicht im Maßnahmenportfolio des NLRP enthalten und auch nicht beabsichtigt.

7. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse zu der Aussage der Deutschen Umwelthilfe (DUH) vor, dass derzeit rund 8 Millionen Diesel-Pkws mit unzulässigen Abschaltvorrichtungen auf deutschen Straßen unterwegs seien (vgl. www.spiegel.de/wissenschaft/natur/gerichtsurteil-zur-luftqualitaet-muessen-jetzt-millionsen-dieselaautos-stillgelegt-werden-a-8a813131-e2c7-4260-a4b5-9e05bd84a8ab)?

Hierbei handelt es sich um ein laufendes Verfahren, das daher nicht kommentiert wird.

8. Wie unterscheidet sich die Emissionsprognose des NLRP von 2019 bezogen auf 2030 von der Prognose des NLRP von 2024, und welche Entwicklungen waren dafür maßgeblich?

Emissionsprojektionen unterliegen grundsätzlich einer ständigen Aktualisierung und Verbesserung. Gründe hierfür sind vielfältig.

1. Die jährliche nationale Emissionsinventar-Berichterstattung für zurückliegende Jahre unterliegt einer ständigen Überprüfung. Die resultierenden jährlichen Überarbeitungen können sich auf die gesamte zurückliegende Zeitreihe (einschließlich des Basisjahres 2005, auf das sich die prozentuale Emissionsminderungsverpflichtung bezieht) auswirken, zum Beispiel wenn neue Informationen zu Emissionsfaktoren oder Aktivitätsraten aus Forschungsvorhaben oder statistischen Auswertungen verfügbar werden oder Methoden zur Berechnung von Emissionen verbessert werden. Viele dieser Änderungen haben auch quantitative Auswirkungen auf projizierte Emissionen zur Folge.
2. Projektionen von emissionsrelevanten Aktivitäten (z. B. Verkehrsaufkommen, Tierbestand, Energie/Industrie, sonstige wirtschaftliche Aktivitäten) werden regelmäßig aktualisiert, um den gegenwärtigen Stand der relevanten Rahmenbedingungen sowie die erwartete zukünftige Entwicklung dieser abzubilden.
3. Umweltpolitische Regelungen, die seit dem Stichtag des ersten NLRP in Kraft getreten sind, sind im zweiten NLRP in ihrem Minderungspotenzial dem Stand des Wissens angepasst. Ein Beispiel hierfür sind die mit der Änderung der Düngeverordnung von 2020 in Kraft getretenen Maßnahmen.
4. Die Emissionsminderungspotenziale neu hinzugekommener, teils in Planung befindlicher Regelungen sind zu berücksichtigen.

Details zu emissionsrelevanten Änderungen der deutschen Emissionsinventare und -projektionen finden sich in den einschlägigen Dokumentationen für die deutsche Berichterstattung an die EU (für die NEC-Richtlinie) und die UNECE (fürs Göteborg-Protokoll zur Luftreinhaltkonvention). Die wesentlichen Gründe für abweichende Projektionen sind hier aufgeführt:

- Vergleich der Projektionsberichterstattung aus dem Jahr 2021 mit dem ersten NLRP 2019: <https://iir.umweltbundesamt.de/2021/general/projections/recalculations>
- Vergleich der Projektionsberichterstattung aus dem Jahr 2023, die auch dem zweiten NLRP zugrunde liegt, mit den Projektionen aus dem Jahr 2021: <https://iir.umweltbundesamt.de/2024/general/projections/recalculations>

9. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass es während der Verhandlungen zur neuen EU-Abgasnorm Euro 7 zu einer „Abmilderung der Vorschriften“ („Da droht wieder dicke Luft“, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. Juli 2024, S. 6) kam, und wenn ja, an welchen Punkten macht sie das fest?

Im Ergebnis der Verhandlungen auf europäischer Ebene zwischen Rat und Europäischem Parlament kam es gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission zu einer Abschwächung des Ambitionsniveaus von Euro 7. Dieses zeigt sich beispielsweise an den Testrandbedingungen und Grenzwertvorgaben für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, die sich sehr stark an den Vorgaben von Euro 6 orientieren. Die Bundesregierung hatte sich im Verhandlungsprozess wiederholt gegen eine weitere Abschwächung und für ambitionierte Anforderungen eingesetzt. Die Bundesregierung begrüßte daher ausdrücklich, dass im Ergebnis bei den besonders gesundheitsschädlichen Feinstaubpartikeln wichtige Weichen für die Verbesserung der urbanen Luftqualität gestellt werden, z. B. durch die Einführung eines Grenzwertes der Partikelanzahlmissionen bis zu einer Größe von 10 Nanometern.

10. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die kürzlich von der Europäischen Union (EU) im Trilog beschlossene EU-Luftqualitätsrichtlinie planmäßig eingehalten werden kann, und wann plant die Bundesregierung die nationale Umsetzung (bitte konkreten Zeitrahmen nennen)?
11. Plant die Bundesregierung die Inanspruchnahme der in der novellierten EU-Luftqualitätsrichtlinie vorgesehenen Übergangsregelungen, und wenn nein, warum nicht?
12. Sieht die Bundesregierung die in der novellierten EU-Luftqualitätsrichtlinie vorgeschlagenen kurzfristigen Maßnahmen zur Emissionsreduktion, wie beispielsweise Industrieabschaltungen, streckenbezogene Fahrverbote oder die vorübergehende Stilllegung von Baustellen, als geeignete Maßnahme zur Erreichung der Umwelt- und Klimaziele an?

Die Fragen 10 bis 12 werden zusammen beantwortet.

Nach Schätzungen des UBA ist davon auszugehen, dass für nahezu alle Stoffe eine Einhaltung der gemäß Trilog-Einigung zur EU-Luftqualitäts-Richtlinie ab dem Jahr 2030 einzuhaltenden Grenzwerte zu erwarten ist. Lediglich die Grenzwerte für den Jahresmittelwert von NO₂ und PM_{2,5} werden wahrscheinlich im Jahr 2030 zwar überwiegend, aber möglicherweise noch nicht an allen Messstationen eingehalten werden können. Nach Schätzungen des UBA kann eine flächendeckende Einhaltung aller Grenzwerte in Deutschland aber bis zum Jahr 2035, also noch vor dem Zeitrahmen der maximalen Fristverlängerung (2037) erreicht werden.

Die Bundesregierung begrüßt die Möglichkeit für die EU-Mitgliedstaaten, aus bestimmten Gründen eine Verlängerung der Frist für das Erreichen der Grenzwerte zu beantragen, soweit insbesondere aufgrund von Projektionen erkennbar wird, dass die Grenzwerte nicht innerhalb der Frist eingehalten werden können.

Eine Überschreitung von Alarmschwellen, die kurzfristige Maßnahmen erfordern würde, ist in Deutschland nach Schätzung des UBA nicht zu erwarten. Die Bundesregierung hat zudem in einer Protokollerklärung ihr Verständnis zum Ausdruck gebracht, dass beispielweise Fahrverbote, Stilllegungen oder Betriebsbeschränkungen von Industrieanlagen nicht als angemessene und verhältnismäßige Maßnahmen zu betrachten sind und auch nicht als Voraussetzung für eine Fristverlängerung verlangt werden können.

Zuständig für den Vollzug des Immissionsschutzrechts sind nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes die Bundesländer.

Die Umsetzung muss bis spätestens zwei Jahre nach dem Tag des Inkrafttretens der EU-Luftqualitäts-Richtlinie erfolgen, das heißt, voraussichtlich bis zum Ende des Jahres 2026. Diese Frist kann aller Voraussicht nach eingehalten werden.

13. Plant die Bundesregierung, die Förderungen für Elektroautos aufgrund der Einschätzung auf S. 113 des NLRP, nach der die „Kaufprämie für elektrische Fahrzeuge eine zentrale Rolle“ zur Erreichung der Klimaziele spielt, zeitnah wieder einzuführen?

Nein.

14. Welchen Grund sieht die Bundesregierung für den massiven Rückgang bei den Neuzulassungen von E-Autos (laut ADAC im Mai 2024 rund 30 Prozent weniger, vgl. www.adac.de/news/neuzulassungen-kba), und mit welchen geeigneten Maßnahmen möchte die Bundesregierung die Neuzulassungen von E-Autos wieder fördern?

Allgemein werden als Gründe immer wieder die mangelnde Breite des Fahrzeugangebots (insbesondere im niedrigeren Preissegment) und Unsicherheiten im Hinblick auf die Ladeinfrastruktur genannt. Insbesondere der Ausbau der Ladeinfrastruktur ist deshalb ein Schwerpunkt der Aktivitäten der Bundesregierung (Masterplan Ladeinfrastruktur II, Aufbau des „Deutschlandnetzes“, verschiedene Förderprogramme). Aktuell sind in Deutschland rund 130 000 öffentlich zugängliche Ladepunkte in Betrieb. Seit Amtsantritt der Bundesregierung ist die Anzahl damit um 160 Prozent gestiegen, die insgesamt installierte Ladeleistung sogar um 225 Prozent von 2,0 auf 6,5 Gigawatt. Darüber hinaus wird der Umstieg auf Elektrofahrzeuge durch die Bundesregierung unverändert unterstützt, z. B. durch die geringere Besteuerung der privaten Nutzung von elektrischen Dienstwagen.

15. Sieht die Bundesregierung den quotenmäßigen Einsatz von synthetischen Kraftstoffen im Straßenverkehr sowie im Luftverkehr als eine Chance für eine besser Luftqualität an?

Für den Straßenverkehr liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Schadstoffemissionen durch den Einsatz von synthetischen oder Biokraftstoffen in Fahrzeugen mit moderner Abgasnachbehandlung belegen. Entscheidend für das Emissionsniveau ist das Abgasnachbehandlungssystem und dessen Betriebszustand. Im Luftverkehr hingegen sind geringere Partikelemissionen durch den Einsatz von nachhaltigem Luftfahrttreibstoff (SAF) aufgrund des geringeren Gehalts bzw. der Freiheit von Schwefel zu erwarten, die sich positiv auf die Luftqualität in der Umgebung von Flughäfen auswirken dürften.

16. Wird die Bundesregierung bei einer möglichen Überarbeitung des NLRP auch eine mögliche Förderung von synthetischen Kraftstoffen sowie wasserstoffbetriebenen Fahrzeugen anstreben (bitte Antwort jeweils begründen)?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

17. Sieht die Bundesregierung die Hypothese, dass ab 2034 ausschließlich Elektrofahrzeuge zugelassen werden (S. 113 des NLRP) vor dem Hintergrund sinkender Neuzulassungen als realistisch an (bitte begründen)?

Die aktuellen Daten der Neuzulassung von Elektrofahrzeugen lassen keine belastbaren Rückschlüsse auf die zukünftige Entwicklung zu.

18. Sieht die Bundesregierung im flächendeckenden Einsatz von biogenen oder synthetischen Kraftstoffen in den Bestandsflotten eine Möglichkeit der Lösung für die Erreichung der Umwelt- und Klimaziele?

Der Einsatz von nachhaltigen Biokraftstoffen leistet bereits einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor. Das Instrument der Treibhausgasemissionsminderungs-Quote des Bundes-Immissionsschutzgesetzes reizt den Einsatz von jenen Biokraftstoffen an, die möglichst geringe CO₂-Emissionen in der Gesamtkette verursachen, insbesondere Biokraftstoffe aus Rest- und Abfallstoffen. Der Einsatz von synthetischen Kraftstoffen, sogenannten erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs, kann perspektivisch ebenfalls zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen beitragen. Dabei soll der Einsatz dieser Kraftstoffe vor allem bei den Verkehrssektoren erfolgen, bei denen Klimaneutralität nicht durch eine direkte Elektrifizierung erreicht werden kann, insbesondere den Luft- und Schiffsverkehr.

19. Sieht es die Bundesregierung nach dem Skandal um nicht korrekt zertifizierte Klimaprojekte in China (vgl. www.bundestag.de/presse/hib/kurzmedien-1008030 und www.berlin.de/generalstaatsanwaltschaft/presse/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1466648.php) weiterhin als geeignetes Instrument an, bei der Prüfung der Umweltmanagementsysteme (siehe Artikel 14a Absatz 4 der Richtlinie 2024/1785 über Industrieemissionen, eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1785/oj) auch akkreditierte oder zugelassene Zertifizierungsunternehmen einzusetzen?

Die Überlegungen zur Umsetzung der Richtlinie 2024/1785 über Industrieemissionen sind noch nicht abgeschlossen.

20. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass die akkreditierten Zertifizierungsunternehmen (gemäß den Vorgaben des Erwägungsgrunds 16 der Verordnung EG Nummer 765/2008 in Zusammenhang mit Artikel 14a Absatz 4 der Richtlinie EG 2024/1785) nicht nur über ausreichendes Fachwissen und einschlägige Erfahrung sowie die Fähigkeit zur Ausführung von Bewertungen verfügen, sondern die ihnen übertragenen Aufgaben auch ordnungsgemäß ausführen?

Auf die Antwort zu Frage 19 wird verwiesen.

