

Endlich Maßnahmen gegen hohe Stickoxidbelastung ergreifen

Antrag Nr. 14-20 / A 01415 der Stadtratsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN/RL
vom 29.09.2015

1. Anlage

Beschluss des Umweltausschusses
vom 03.05.2016
Öffentliche

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag der Referentin	1
1. Voraussetzungen	2
1.1. Rahmenbedingungen in Europa	2
1.2. Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik	5
2. Fazit	6
2.1. Antragspunkt 1	6
2.2. Antragspunkt 2	6
2.3. Antragspunkt 3	7
II. Antrag der Referentin	8
III. Beschluss	8

I. Vortrag der Referentin

Mit Antrag Nr.14-20 / A 01415 vom 29.09.2015 fordert die Stadtratsfraktion Bündnis 90/
DIE GRÜNEN/RL (siehe Anlage)

- den Oberbürgermeister auf, sich über den Deutschen Städtetag dafür einzusetzen
 - dass die Bundesregierung schleunigst den gesetzlichen Rahmen für die Einführung der blauen Plakette schafft;
 - das Kraftfahrtbundesamt beauftragt wird, regelmäßig unabhängige Nachttests für Abgase und CO₂-Emissionen durchzuführen;
 - gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission einfordert, den realistischeren weltweiten Verbrauchszyklus „Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure“ (WLTP) 2017 einzuführen;

2. die Referentin für Gesundheit und Umwelt auf, sich in einem Schreiben an die großen Automobilhersteller in Deutschland zu wenden und um Aufklärung und verbindliche Garantien zu den Vorwürfen der Abgastests-Manipulationen bei Dieselmotoren zu bitten.
3. Das Referat für Gesundheit und Umwelt wird gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass im Verkehrsgutachten im Rahmen des Luftreinhalteplans aktuell verlässlich gemessene Fahrzeugemissionen als Berechnungsgrundlage herangezogen werden und dass realistisch dargestellt wird, wie eine Verminderung der tatsächlichen Schadstoffbelastung in München durch verkehrssteuernde Maßnahmen zu erreichen ist.

1. Voraussetzungen

Die dem Antrag zugrunde liegende Thematik, dass die vorgegebenen Emissionsgrenzwerte der EURO-Abgas-Normen u.a. von Diesel-Pkw im Realbetrieb im Gegensatz zum vorgegebenen Prüfbetrieb nicht eingehalten werden, war bereits lange vor dem „VW-Abgasskandal“ bekannt. Dies wurde aber als legal angesehen, da die Gesetzgebung keine Kontrollen der Emissionen im realen Betrieb vorsah. Erst der Einsatz von „Defeat Devices“, die elektronisch unterscheiden können, ob das Fahrzeug auf dem Prüfstand oder auf der Straße betrieben wird und das für diese beiden Betriebsarten unterschiedliche Minderungsstrategien aktiviert, ist eindeutig auch nach derzeitiger Gesetzgebung unerlaubt.

Zur Behandlung des Antrages ist die Entwicklung in mehr oder weniger chronologischer Reihenfolge vorzuschicken:

1.1 Rahmenbedingungen in Europa

Seit 1996 werden Abgas- und Verbrauchswerte von Kraftfahrzeugen nach dem Neuen Europäischen Fahrzyklus festgelegt (NEFZ) ermittelt und reglementiert. Relativ schnell wurde klar, dass diese Prüfstandsmessungen die Realität nur ungenügend widerspiegeln, dafür aber gut reproduzierbar sind.

Im Dezember 2003 fand als side-event zur UN-Weltklimakonferenz COP 9 in Mailand (COP 21 fand kürzlich in Paris statt) eine von den beiden EU-Generaldirektionen 'Umwelt' und 'Unternehmen' veranstaltete internationale Konferenz *Future Worldwide Emission Requirements for Passenger Cars and Light Duty Vehicles and EURO V* statt. Das Thema der **Diskrepanz zwischen Fahrzeugabgastestzyklus und realen Fahrbedingungen** wurde ausführlich, in Bezug auf die damals noch zukünftigen EURO 5/V-Abgasstandards, diskutiert.

Die amerikanische Umweltbehörde Environmental Protection Agency (EPA), die kürzlich den „VW-Skandal“ ins Rollen brachte, hat damals bereits realitätsnahe Testverfahren gefordert, u.a. reale Testverfahren an Bord der Fahrzeuge RDE (real driving emissions) mit dem Messsystem PEMS (Portable Emission Measurement System), das nun zukünftig eingesetzt werden soll, damals aber noch nicht endgültig ausgereift entwickelt war.

Am 19. September 2006 fand in Brüssel ein *EU level workshop on the impact of direct emissions of NO₂ from road vehicles on NO₂ concentrations* statt, bei dem die Automobilhersteller den Einsatz von Oxidationskatalysatoren und Dieselpartikelfiltern zur Reduzierung von Kohlenwasserstoffen, Kohlenmonoxid und Partikeln zur Erreichung der EURO Normen für diese Stoffe für die gleichzeitig erhöhten direkten NO₂-Emissionen verantwortlich machten. Dies zeigt sich auch in München an gleichbleibend hohen NO₂-Immissionswerten an den Messstationen.

Ende 2013 wurde in Straßburg ein neues EU-Programmpaket der Kommission 'Saubere Luft für Europa' vorgestellt, das nach dem Wechsel der Kommissionsspitze zunächst nicht mehr im 'Programm der Kommission' auftauchte. Teile des Paketes waren eine neue Richtlinie für mittelgroße Verbrennungsanlagen (Medium Combustion Plants, MCP) und die Fortschreibung der Nationalen Emissionshöchstgrenzen Richtlinie (National Emission Ceilings, NEC), die den grenzüberschreitenden Schadstofftransport eingrenzen soll, um dem UNECE-Göteborg Protokoll zu entsprechen.

Auf Initiative von EUROCITIES, dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas RGRE (CEMR), der Air-quality Initiative of Regions und von Abgeordneten des europäischen Parlaments wurden die beiden Richtlinien (MCP und NEC) in den Ausschüssen und im Parlament weiterbehandelt. An den Stellungnahmen von EUROCITIES und RGRE hat ein Vertreter des RGU einerseits als EUROCITIES-Mitglied der Arbeitsgruppe Luftqualität, Klimawandel, Energieeffizienz und andererseits als CEMR-Fachexperte für den Deutschen Städtetag mitgearbeitet.

Beim 20th International Symposium *Transport and Air Pollution* der TU Graz im September 2014 wurde der von 2003 bekannte Sachstand (siehe oben) für EURO 5/V auf EURO 6/VI erweitert, obwohl noch relativ wenig EURO 6 Diesel-Pkw auf dem Markt waren. Die allgemeine fachliche Einschätzung zum Symposium lautete, dass im schlimmsten Fall ein EURO 6 Diesel Pkw genau soviel NO_x emittiert wie ein EURO 5 Fahrzeug, aber mit einem hohen NO₂-Anteil. Weiter heißt es, dass die Fahrzeuge auf die Testzyklen hin 'getuned' seien. Besser sieht es bei den ebenfalls wenigen bisher getesteten Lkw und Bussen aus.

Die Ergebnisse dieses Symposiums wurden vom RGU noch in die o.g. Stellungnahmen von EUROCITIES und RGRE eingebracht. Diese Stellungnahme und entsprechende Änderungsanträge von Abgeordneten die bei der Abstimmung zur NECD im EP vorlagen, wurden bei den Beratungen im Europäischen Parlament berücksichtigt, so dass das EP letztendlich den Forderungen nach realen Testzyklen (RDE) am 27. Oktober 2016 mehrheitlich zugestimmt hat.

Am 19. Mai 2015 beschlossen die Mitgliedstaaten, nach mehrjährigen Verhandlungen, mit 20:3 Stimmen (UK, Ungarn und Tschechien stimmten dagegen) im Technical Committee on Motor Vehicles (TCMV) einen realitätsnäheren-Testzyklus in die EURO 6 Regelung zu integrieren, den WLTC (Worldwide Harmonized Light Duty Test **Cycle**), und diesen mit zusätzlichen RDE-PEMS Messungen zu vergleichen (WLTP, World Harmonized Light Duty Test **Procedure**). Die politische Diskussion über den zuzulassenden Unterschied der beiden Tests, realitätsnähere Rollenprüfstandsmessungen und reale Fahrbedingungen (Konformitätsfaktoren, conformity factor CF), begann anschließend und führte am 28.10.2015 im TCMV (28 Mitgliedstaaten, einstimmig) zum zweiten Paket für den WLTP:

Der NO_x conformity factor soll für Typzulassungen ab 1. September 2017 2.1 betragen, zwei Jahre später für alle Neuzulassungen. D.h., dass die EURO 6 Norm unter realen Fahrbedingungen um 110 % überschritten werden darf (168 mg/km anstatt 80 mg/km im Labor). In einem zweiten Schritt soll dieser Faktor am 1. Januar 2020 auf 1.5 gesenkt werden.

Zum Engagement der Bundesrepublik zur Einführung der neuen Typgenehmigungen (u.a. RDE) führte die Europäische Kommission in ihrem Aufforderungsschreiben (Nr. 2015/2073, 18.06.2015) zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte aus: 'Die Kommission begrüßt das in der Antwort auf das EU-Pilot-Schreiben zugesagte Engagement der Bundesrepublik für die schnellstmögliche Anwendung wirkungsvoller RDE-Anforderungen, bedauert jedoch, dass in der Praxis die Standpunkte und Maßnahmen Deutschlands im Rahmen des laufenden Komitologieverfahrens nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Fahrzeugen nicht immer dem erklärten Engagement entsprachen' (siehe dazu auch weiter unten).

Am 14. Dezember 2015 hat der Umweltausschuss des Europäischen Parlamentes (ENVI) einen Entschließungsantrag beschlossen, in dem er die Europäische Kommission auffordert, den am 28.10. beschlossenen Entwurf einer Verordnung (siehe oben 2. Paket zum WLTP) zurückzuziehen und spätestens zum 1. April 2016 einen neuen engagierteren Entwurf vorzulegen.

Bevor es am 18.01.2016 im Plenum des Europäischen Parlamentes zur Debatte über den Entschließungsantrag (siehe vorherigen Absatz) kam ¹, hat am 17.12.2015 das Parlament einen Untersuchungsausschuss eingesetzt, der innerhalb von 12 Monaten nach Arbeitsbeginn einen Bericht vorlegen soll, in dem die Ursachen für das „Versagen“ der Kommission und Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der Testzyklen dargelegt werden. Dieser Untersuchungsausschuss (EMIS) hat am 2. März 2016 zum ersten Mal getagt und Kathleen Van Brempt (S&D, BE) als Vorsitzende bestimmt.

Die Abstimmung über den Entschließungsantrag fand am 3. Februar im Plenum des Europäischen Parlaments in Straßburg statt. Das Europäische Parlament hat sich mit 323 zu 317 Stimmen, bei 61 Enthaltungen, gegen den Entschließungsantrag des Umweltausschusses entschieden. Am 12.02. hat der Rat ebenfalls 'grünes Licht' zu diesem 2. Paket gegeben. Zum weiteren Vorgehen, also ob und wie diese Entscheidung vom Bund umgesetzt wird, liegen dem RGU keine Informationen vor.

1.2 Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik

Im Dezember 2004 wurde der Luftreinhalteplan für München in Kraft gesetzt, u.a aufgrund der Überschreitungen der Grenzwerte plus Toleranzmargen für NO₂ an den LÜB-Messstationen Stachus und Luise-Kiesselbach-Platz. Die Messstation an der Landshuter Allee wurde erst im Juli 2004 eingerichtet und konnte daher noch nicht zur Beurteilung herangezogen werden. Die Maßnahmen des Luftreinhalteplans 2004 waren eher auf die Reduzierung von Feinstaub (PM₁₀) ausgerichtet, da damals der Schwerpunkt der öffentlichen und politischen Diskussion aufgrund des Inkrafttretens der Feinstaubgrenzwerte zum 01.01.2005 bei dieser Luftschadstoffkomponente lag. Seit dem Jahr 2012 werden die Grenzwerte für PM₁₀ an den Messstationen eingehalten.

Am 2.11.2015 fand im Deutschen Bundestag mit der 50. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur eine öffentliche Anhörung zur Abgas-Volkswagen-Thematik statt ². Als Sachverständige wurden geladen:

- Dr. Ulrich Eichhorn, Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)
- Prof. Reinhard Kolke, Der Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V. (ADAC)
- Erik Pellmann, DEKRA e.V.

1 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20160118%2bITEM-016%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fDE&language=DE>

2

https://www.bundestag.de/blob/399312/c3d653d0cdcac62c4ffaeef72aac1fcd/050_sitzung_wortprotokoll-data.pdf

- Jürgen Resch, Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)
- Heinz Steven, Datenanalysen und Gutachten (Data Analysis and Consultancy)
- Ekhard Zinke, Kraftfahrt-Bundesamt (KBA)

Die Anhörung führte noch zu keinem konkreten Ergebnis, die Einführung einer 'Blauen Plakette' war kein Thema.

Mit dem Thema 'Blaue Plakette' hat sich bereits der Bundesrat in seiner Sitzung im November 2013 beschäftigt, ohne das Thema abschließend zu behandeln³.

Das Ziel dieser Entschließung des Bundesrates war die Schaffung von begrenzten und befristeten Privilegien für Fahrzeuge mit besonders geringem Kohlendioxid (CO₂)- und Schadstoffausstoß im öffentlichen Straßenraum und zur Kennzeichnung von Fahrzeugen mit besonders geringem CO₂- und Schadstoffausstoß und Euro 6/VI-Fahrzeugen mittels Plaketten durch gesetzliche Maßnahmen.

2. Fazit

2.1 Antragspunkt 1:

Wie obige Ausführungen zeigen, wurden die Intentionen des Antragspunktes 1 des Antrages Nr. 14-20 / A 01415 der Stadtratsfraktion Bündnis 90 DIE GRÜNEN/RL mit den Aktivitäten auf europäischer und nationaler Ebene bereits im Wesentlichen behandelt. Die Entscheidung vom 03.02.2016 mit der Ablehnung des Entschließungsantrags (s. Punkt 1.1) zeigt im Ergebnis einer intensiven Diskussion und Abwägung der unterschiedlichen Interessengruppen, dass die Belange des Umweltschutzes nicht in dem wie von vielen erhofftem Maße berücksichtigt wurden. Eine erneute Aktivität in Sinne des Antragspunktes 1 erscheint vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen wenig zielführend.

2.2. Antragspunkt 2:

Die im zweiten Antragspunkt geforderten Schreiben der Referentin für Gesundheit und Umwelt an die großen Automobilhersteller, in dem um Aufklärung und verbindliche Garantien zu den Vorwürfen der Abgastests-Manipulationen bei Dieselmotoren gebeten werden soll, werden als nicht zielführend erachtet.

Abgastestmanipulationen wurden bislang nur dem VW-Konzern nachgewiesen. Die juristische Aufbereitung erfolgt in den USA. Aufgrund der damit verbundenen

3

http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2013/Plenarprotokoll-917.pdf?__blob=publicationFile&v=4

weitreichenden Konsequenzen ist nicht zu erwarten, dass die Automobilhersteller auf das im o.a. Antrag geforderte Schreiben eine Antwort geben, die über die bisher bekannten Fakten bzw. Aussagen hinausgehen.

Hinsichtlich der geforderten Garantien ist festzuhalten, dass die Automobilhersteller ohnehin verpflichtet sind, die vorgegebenen Werte für die Abgasemissionen bei der Typ- und Serienprüfung ihrer Fahrzeuge einzuhalten.

2.3. Antragspunkt 3:

Zum Antragspunkt 3, in dem das RGU gebeten wird, dafür Sorge zu tragen, dass im Verkehrsgutachten im Rahmen des Luftreinhalteplans aktuell verlässlich gemessene Fahrzeugemissionen als Berechnungsgrundlage herangezogen werden, ist festzustellen, dass für die Berechnungen der Immissionsbelastung im Rahmen des Gutachtens zu Maßnahme 1 „Gutachterliche Ermittlung der verkehrlichen Bedingungen und Auswirkungen verkehrssteuernder Maßnahmen mit dem Ziel der Minderung der Verkehrsmenge auf besonders belasteten Abschnitten sowie deren Stickstoffdioxid-Minderungspotentials und sonstiger Auswirkungen auf die Luftqualität“ der 6. Fortschreibung des LRP München als Grundlage das Handbuch der Emissionsfaktoren herangezogen (HBEFA) wird. Dieses basiert auf Messungen der realen Emissionen der Kraftfahrzeuge (also nicht auf den nach den EURO Normen theoretisch einzuhaltenden Werten) und darauf aufbauenden Berechnungen. Im Handbuch der Emissionsfaktoren werden dadurch die realen Bedingungen deutlich realistischer wieder gegeben, als mit den Prüfzyklen.

So wurden z.B. bei der letzten Aktualisierung dieses Handbuchs im Jahr 2014 die Emissionsfaktoren von Diesel-PKW mit EURO 5 (gültig ab 2011) aufgrund der Messergebnisse deutlich angehoben. Die Emissionen von EURO 5 Diesel-PKW sind demnach auf dem Niveau von EURO I Diesel-PKW (gültig ab 1992).

Die Emissionen der EURO 6 PKWs werden in diesem Handbuch aufgrund der bislang zu geringen Daten von gemessenen Fahrzeugen als zu positiv (niedrig) eingestuft. Eine kurzfristige Anpassung des Handbuchs ist nicht möglich, das für das HBEFA federführende Konsortium arbeitet bereits an einem weiteren Update. Sollte dieses rechtzeitig für die Bearbeitung des Gutachtens vorliegen, wird dieses für die Berechnungen herangezogen.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, die zuständige Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Heide Rieke, sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Der Vortrag der Referentin wird zur Kenntnis genommen.
2. Wie im Vortrag der Referentin dargestellt, sind auf europäischer und nationaler Ebene die erforderlichen Schritte eingeleitet bzw. Entscheidungen gefallen, um der Intention des behandelten Antrags zu entsprechen. Die in den Antragspunkten 1 und 2 geforderten Aktivitäten des Oberbürgermeisters und der Referentin für Gesundheit und Umwelt erübrigen sich daher.
3. Es ist von Seiten des Freistaates Bayern sicher gestellt, dass bei dem Verkehrsgutachten zu Maßnahme 1 der 6. Fortschreibung des LRP möglichst realistische Emissionswerte verwendet werden. Dem Antragspunkt 3 ist damit entsprochen.
4. Der Antrag Nr. Nr.14-20 / A 01415 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
5. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)
über den stenographischen Sitzungsdienst
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-S-SB

- V. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-S-SB
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).