

„Nationales Forum Diesel“ am 02.08. - Bewertung des Ergebnisprotokolls

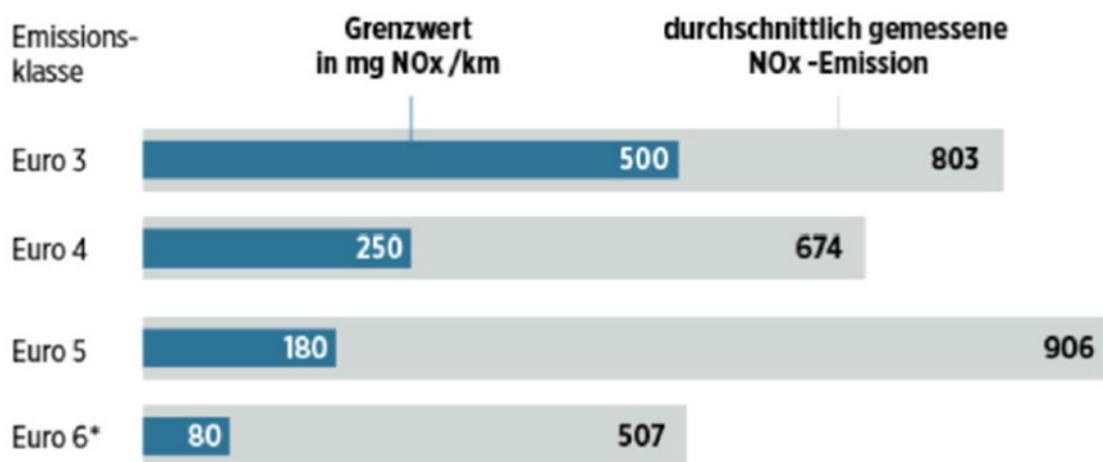
Gemeinsam haben sich Bund, Länder und Automobilindustrie auf folgende Maßnahmen verständigt:

1. Die deutsche Automobilindustrie wird bei ca. 5,3 Millionen der in Deutschland aktuell zugelassenen Diesel-PKW in den Schadstoffklassen Euro 5 und 6 die NO_x-Emissionen dieser Fahrzeuge um durchschnittlich 25-30 Prozent - auf Basis der Freigabe durch das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) und der erreichbaren Fahrzeuge - bis zum Jahresende 2018 reduzieren. Die Kosten für diese Nachrüstung werden von den Fahrzeugherstellern getragen. Diese Maßnahmen dürfen zu keinem Anstieg der CO₂-Emissionen führen.
2. Um den Wechsel von Dieselfahrzeugen älterer Standards als Euro 5 auf Fahrzeuge mit modernster Abgasnachbehandlung oder E-Fahrzeuge zu beschleunigen, haben die drei deutschen Automobilhersteller verbindlich zugesagt, eigenfinanzierte Anreize (z.B. "Umstiegsprämien") kurzfristig zu schaffen.
3. Die internationalen Wettbewerber der deutschen Automobilunternehmen sind dringend aufgefordert, mit vergleichbaren Maßnahmen ihren Beitrag zur Schadstoffminderung und damit für den Gesundheits- und Klimaschutz zu leisten.
4. Bund und Automobilindustrie werden gemeinsam einen "Fonds: Nachhaltige Mobilität für die Stadt" auflegen. Die drei deutschen Automobilhersteller werden sich entsprechend ihrer Marktanteile am Industrieanteil des Fonds beteiligen.

Zu 1: Bei einem Bestand in Deutschland von ca. 15 Mio. Diesel-PKW zum 01.01.2017, davon gut ein Drittel Importmarken, entfielen auf Euro-5 Diesel ca. 29 % Anteil. Die o.g. Zahl von 5,3 Mio. beinhaltet ca. 2,5 Mio. VW-Fahrzeuge, die zwangsläufig umzurüsten sind. Zum Stichtag 1. Januar 2017 waren in Niedersachsen ca. 1,6 Mio. Diesel-PKW vorhanden. Die Verteilung der Schadstoffklassen unter den Dieselfahrzeugen war dabei wie folgt:

- Euro 1 = 10.498
- Euro 2 = 89.106
- Euro 3 = 221.058
- Euro 4 = 375.716
- Euro 5 = 607.972
- Euro 6 = 257.445

Die „Grüne Plakette“ haben die Fahrzeuge der Schadstoffklasse ab **Euro 4** aufwärts erhalten. Fahrzeuge der Schadstoffklasse **Euro 3** und weniger verfügen i.d.R. nur bei durchgeführter **Nachrüstung** mit Dieselpartikelfiltern über eine „Grüne Plakette“. Das Emissionsverhalten (NO_x) der Fahrzeuge mit Schadstoffklasse Euro 4 ist im Realbetrieb in der Regel signifikant besser, als das der Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5. Bei der angedachten Nachrüstung der Softwareupdates wird allenfalls das Niveau der Euro 4 Fahrzeuge im Realbetrieb zu erreichen sein. Der Abstand zu Euro 6 ist erheblich. Messungen auf Prüfständen sowie im praktischen Betrieb auf der Straße bei allen für Deutschland typischen Temperaturen ergaben im Durchschnitt die nachfolgend aufgeführten Überschreitungen:



info.BILD.de | Quelle: Umweltbundesamt
 *aktuell zugelassene Fahrzeuge ohne verbindlichen praktischen Straßentest

Bei Euro 5-Diesel beträgt der Überschreitungsfaktor derzeit ca. 5 im Durchschnitt der vermessenen Fahrzeugflotte, bei Euro 6- Diesel liegt der Überschreitungsfaktor derzeit bei > 6 im Durchschnitt der vermessenen Fahrzeugflotte. Diesen Zahlen aus dem Handbuch für Emissionsfaktoren (HBEFA) in der Fassung vom 25.04.2017 liegen allerdings lediglich detaillierte Abgasmessungen von 27 Diesel-PKW der Schadstoffklasse Euro 5 und von 25 Diesel-PKW der Schadstoffklasse Euro 6 zugrunde. Erst die „zukünftigen“ Euro 6 (RDE)-Fahrzeuge ab 09.2017 (NO_x/km: 168 mg) und ab 01.2020 (NO_x/km:120 mg) weisen erheblich geringere Emissionswerte auf.

Detailliertere Betrachtungen für Niedersachsen und die betroffenen Städte werden derzeit vorbereitet. Die DUH geht in ihrer PM vom 31.07.2017 „von deutlich weniger als 5 Prozent Verbesserungspotential der NO₂-Belastung“ aus.

Das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Hildesheim wurde mit Erlass vom 04.08.2017 beauftragt, die Auswirkung der auf dem „Nationalen Forum Diesel“ vereinbarten Maßnahmen (Reduzierung der NO_x-Emissionen der Diesel-PKW in den Schadstoffklassen Euro 5 und 6) auf die Stickoxidbelastung für die Städte Braunschweig, Göttingen, Hameln, Hannover, Hildesheim, Oldenburg und Osnabrück zu untersuchen. Nach dem Bericht des GAA Hildesheim wurde zunächst eine Detailuntersuchung für die Friedrich-Ebert-Straße in Hannover zur beispielhaften Abschätzung der Auswirkung der auf dem „Nationalen Forum Diesel“ vereinbarten Maßnahme (Reduzierung der NO_x-Emissionen der Diesel-PKW in den Schadstoffklassen Euro 5 und 6) auf die Stickoxidbelastung durchgeführt. Der Bericht fasst die Ergebnisse dieser Abschätzung für die Friedrich-Ebert-Straße zusammen. Dabei wurde angenommen, dass bei allen in Deutschland zugelassenen Diesel-PKW der Schadstoffklassen Euro 5 und Euro 6 durch ein Update die NO_x-Emission im Jahresmittel um 30 % gemindert wird. Das bedeutet, dass neben den deutschen Herstellern auch alle ausländischen Hersteller entsprechende Updates zur NO_x-Emissionsminderung zur Verfügung stellen, welche von den deutschen Diesel-PKW-Besitzern zu 100 % angenommen werden. Da in der Friedrich-Ebert-Straße die NO₂-Belastung von 60 µg/m³ im Jahr 2011 auf 55 µg/m³ im Jahr 2016 (Abbildung 3) sank, entspricht dies einer jährlichen Minderung von 1 µg/m³ in den letzten Jahren. Wenn sich dieser Trend in den Folgejahren fortsetzen würde, wäre für das Bezugsjahr 2019 mit einer NO₂-Belastung von 52 µg/m³ in der Friedrich-Ebert-Straße zu rechnen. Ausgehend von diesem NO₂-Wert würde die NO₂-Belastung durch die Emissionsminderung der Euro 5 und Euro 6 Diesel-PKW um 5 % auf ca. 49 µg/m³ sinken.

Dies wäre das Ergebnis einer Umsetzung zu 100 % der vereinbarten Punkte 1 und 3. Aus Sicht des Verbandes der Automobilindustrie stellt sich die Situation nach der Pressemeldung vom 02. August 2017 unter „1. Nachrüstung“ wie folgt dar:

„Deutsche Pkw-Hersteller bieten an, freiwillig einen Großteil ihrer Euro-5- und teilweise Euro-6-Diesel-Pkw über Software-Updates nachzurüsten. Ziel dieser Initiative ist die durchschnittliche Stickoxidreduzierung von 25-30 Prozent der nachgerüsteten Fahrzeuge. Das ist ein wesentlicher Beitrag für eine bessere Luftqualität. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass damit die Schadstoffbelastung mindestens genauso stark reduziert werden kann wie durch Fahrverbote....Möglich wird diese Maßnahme durch die technischen Fortschritte bei Abgasnachbehandlung und Motorsteuerung, die erst in den letzten Jahren erarbeitet wurden. Dieser Beitrag der deutschen Hersteller ist einzigartig in Europa und weltweit.“

In der Pressemeldung vom 02. August 2017 wird unter „3.Diesel“ folgender Sachverhalt geschildert: „Die vom europäischen Gesetzgeber vorgeschriebenen NO_x-Grenzwerte für Euro-5-Diesel-Pkw und die erste Generation von Euro-6-Diesel-Pkw waren auf dem Prüfstand in einem Fahrzyklus nachzuweisen. Der reale Straßenverkehr weicht aber von diesem für alle Hersteller gesetzlich vorgeschriebenen Prüfzyklus deutlich ab, was sich auf das Emissionsverhalten nachteilig auswirkt. Diese Abweichung wird nun über die Nachrüstung spürbar verringert. Einen gesetzlich neu vorgeschriebenen "Straßenwert" (RDE) gibt es europaweit ab September 2017 für neu typgeprüfte Pkw. Daher ist auch die Forderung, alle Diesel-Pkw müssten heute den Laborwert auf der Straße erfüllen, nicht sachgerecht. Zum Zeitpunkt der Entwicklung dieser Fahrzeuge entsprach das weder dem Stand der Technik noch der Gesetzgebung.

Mit der entwickelten zweiten Generation von Euro-6-Diesel-Pkw gehört das NO_x-Thema der Vergangenheit an, da diese Fahrzeuge die sehr niedrigen NO_x-Emissionen auch auf der Straße einhalten.“

Dieser Sachverhalt wurde bereits in einer Pressemeldung des VDA vom 11. März 2016 vorgestellt. Hier heißt es:

„Für die Reduktion der NO_x-Emissionen und eine Verbesserung der Luftqualität sorgt die jüngste Generation der Euro 6-Fahrzeuge. Die moderne Dieselmotortechnologie ist eine entscheidende Lösung für die Luftqualitätsherausforderung. Eine weitere deutliche Minderung wird das Real Driving Emissions-Verfahren (RDE) bringen, das erstmals die Schadstoffemissionen von neu zugelassenen Fahrzeugmodellen auch auf der Straße misst und begrenzt. Eine effektive Reinigung der Luftqualität setzt eine schnelle Marktdurchdringung der neuen Technologien voraus.

Das sind die zentralen Ergebnisse einer aktuellen Studie, die das Aachener Forschungsinstitut AVISO in Zusammenarbeit mit der TU Graz und dem Heidelberger Umweltinstitut ifeu erstellt hat. Für die Studie im Auftrag des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) und in Abstimmung mit den Bundesministerien für Umwelt (BMUB) und Verkehr (BMVI) sowie dem Umweltbundesamt (UBA) und der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) wurden drei Messstellen in Deutschland untersucht, darunter auch die höchstbelastete Messstelle in Deutschland - das Neckartor in Stuttgart. Auf Basis von Bestandsentwicklungsprognosen von ifeu sowie auf Basis von Realemissionsfaktoren der TU Graz hat AVISO die Entwicklung der Emissionen und auch der Luftqualität an den Messstellen berechnet.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Luftqualitätsüberschreitungen durch die steigende Marktdurchdringung mit Euro 6 und RDE gelöst werden. Bereits der "natürliche" Flottenaustausch reduziert bis 2020 die Luftwerte von NO_x um 17 Prozent, das heißt, Messstellen, die heute im Jahresmittelwert auf 48 µg/m³ liegen, erfüllen alleine dadurch den Grenzwert von 40 µg/m³.“

Die Studie die nur in Auszügen als Vortrag vom VDA im Download zu bekommen ist, geht dabei von einer Marktdurchdringung nach der Euro 6-RDE-Einführung in Höhe von 25 % für das Jahr 2018 aus. Als Ergebnis wurde allerdings festgestellt, dass selbst im Jahr 2020 noch immer 27 % der Verkehrsstationen den NO₂-Jahresgrenzwert von 40 µg/m³ überschreiten würden. Zusätzlich ist zu beachten, dass für das Emissionsverhalten noch das HBEFA 3.2, welches im April 2017 durch HBEFA 3.3 ersetzt wurde, verwendet wurde. Die durchschnittlichen NO_x-Basisemissionen für Diesel-PKW der Abgasstufen 5 und 6 gemittelt über Verkehrssituationen, Straßentypen und Umgebungstemperaturen in Deutschland erhöhen sich durch HBEFA 3.3 zusätzlich bei Euro 5 um 33 % von 679 mg NO_x/km auf 906 mg NO_x/km und bei Euro 6 um 92 % von 264 mg NO_x/km auf 507 mg NO_x/km. Damit erhöhen sich allerdings auch die Zeiten zur Einhaltung des Grenzwertes erheblich und die Aussagen des VDA wären zumindest zu aktualisieren!

Die Vorgabe des aktuellen Urteils des VG Stuttgart zum Luftreinhalteplan Stuttgart lautet allerdings, dass die Klägerin einen Anspruch auf Fortschreibung des Luftreinhalteplanes Stuttgart um Maßnahmen hat, die zu einer schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte für NO₂ in der Umweltzone Stuttgart führen. Schnellstmöglich bedeutet dabei, dass diese Maßnahmen bereits zum 01.01.2018 und nicht zum 01.01.2020 eingeführt werden müssten. Das VG Stuttgart hat daher auf die Klage der Deutschen Umwelthilfe e. V. das Land Baden-Württemberg verurteilt, den bestehenden Luftreinhalteplan/Teilplan Stuttgart fortzuschreiben. Die von der Landesregierung BW favorisierten „Nachrüstlösung“ (Software-Update) sehen die Richter nicht als geeignet an, die Pflicht zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans abzuwenden. Zum einen weise diese Aktion nur ein Immissionsminderungspotenzial von bis zu 9 % auf, zum anderen handele es sich um eine freiwillige Maßnahme, die in einem Luftreinhalteplan nicht rechtsverbindlich festgelegt werden könne. Das Urteil des VG Stuttgart ist nicht rechtskräftig. Beim BVerwG ist ohnehin bereits eine Sprungrevision gegen das in seinem Anspruch als auch in seiner Begründung vergleichbare Urteil des VG Düsseldorf anhängig. Eine Entscheidung des BVerwG wird für die ersten Monate des Jahres 2018 erwartet.

Aktuell sind die betroffenen niedersächsischen Kommunen Hameln, Hannover Hildesheim, Oldenburg und Osnabrück wegen Überschreitungen des NO₂-Immissionsjahresgrenzwertes in 2015 und 2016 sowie Braunschweig und Göttingen wegen Überschreitungen des NO₂-Immissionsjahresgrenzwertes in 2015 grundsätzlich weiterhin zur Fortschreibung ihrer Luftreinhaltepläne verpflichtet. Die Vereinbarung der im Ergebnisprotokoll genannten Maßnahmen bewirkt insoweit keine Änderung der Rechtslage.

Die Maßnahmen des „Nationalen Forum Diesel“ sollen von den Automobilherstellern und den Eigentümern/Besitzern von Diesel-Kfz umgesetzt werden. Dem Instrument „Luftreinhalteplanung“ liegt indes der Ansatz zugrunde, dass die Immissionsgrenzwerte durch Maßnahmen von Stellen öffentlicher Verwaltung zur Einhaltung kommen. Zumindest müssen alle geeigneten, das heißt wirksamen und rechtlichen zulässigen Maßnahmen, die behördlicherseits durch Anordnung oder sonstige Entscheidung umgesetzt werden können, im Luftreinhalteplan festgelegt und dieser wiederum vollzogen werden. Dass auch zeitlich parallel Maßnahmen legislativer und/oder freiwilliger Art zur Einhaltung führen können, wird vom Gesetz nicht unmittelbar reflektiert.

Allenfalls könnte man über die Erforderlichkeit und damit Verhältnismäßigkeit einzelner Planmaßnahmen diskutieren, wenn feststünde, dass das Ziel der Grenzwerteinhaltung auch auf andere Weise erreicht oder zumindest ein relevanter Reduzierungsbeitrag durch diese geleistet wird. Die Einhaltung des fraglichen Immissionsgrenzwertes ist mit den vereinbarten Maßnahmen jedoch bereits deshalb nicht sichergestellt, weil mit der getroffenen Vereinbarung keine rechtlichen Verpflichtungen für die Hersteller und Eigentümer/Besitzer von Diesel-Kfz einhergehen.

Zu 2: Die Wirkung dieser Absichtserklärung kann nicht fundiert beurteilt werden. Sie ist davon abhängig, welche Anzahl der Euro 1 bis Euro 4 Diesel-Pkw durch Euro 6 dann letztlich ersetzt werden. Beim Umstieg von Euro 3 auf Euro 6 wird sich pro Pkw derzeit eine Emissionsminderung von 296 NO_x/km und von Euro 4 auf Euro 6 von 167 NO_x/km ergeben. Diese Wirkung ist ggf. höher, soweit die neu auf den Markt kommenden Euro 6 Diesel-Pkw stärker ihre Abgase reinigen und dann geringere als im derzeitigen HBEFA angegeben verursachen. Die sich einstellende Minderung der NO₂-Belastung ist stark abhängig von den jeweiligen örtlichen Verhältnissen, insbesondere der Fahrzeugzusammensetzung.

Zu 3: Etwa ein Drittel des Fahrzeugbestandes in Deutschland stammt von ausländischen Automobilherstellern. Vor diesem Hintergrund ist die Beteiligung der internationalen Wettbewerber erforderlich.

Zu 4: Der Fonds sollte sich nicht nur an die vom Vertragsverletzungsverfahren betroffenen Gebiete wenden, sondern allgemein ausgedehnt werden auf alle Gebiete und Ballungsräume mit Überschreitung des NO₂-Jahresimmissionsgrenzwertes. Dann könnten auch niedersächsische Städte diese Minderungsmaßnahme in ihre Luftreinhaltepläne einbeziehen. Diese Ausdehnung dürfte nicht zu einer Aufblähung der den Fonds nutzenden Kommunen führen, vielmehr würden alle Kommunen mit NO₂-Grenzwertüberschreitung gleichbehandelt werden.

Fazit:

Die rechtliche Vorgabe lautet, bei Überschreitung von Immissionsgrenzwerten Maßnahmen zur Verminderung der Belastungen umzusetzen, die zu einer schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte für NO₂ führen.

Ein reines Softwareupdate kann die Anforderungen, die durch das aktuelle Gerichtsurteil des VG Stuttgart noch einmal verdeutlicht wurden, nicht lösen. Es kann sich allenfalls um einen ersten kleinen Beitrag zur Lösung des Problems handeln, weitere Maßnahmen sind zwingend erforderlich! Das laufende EU-Vertragsverletzungsverfahren kann damit nicht abgewendet werden. Die angestrebte NO_x-Minderung von durchschnittlich 25 bis 30 Prozent wird nicht dazu führen, dass die Emissionsgrenzwerte der zukünftig geltenden NO_x-Abgaswerte erreicht werden. Dies gilt insbesondere für die Euro-5-Diesel-Pkw; so wird ein mittels Softwareupdate nachgerüsteter Euro-5-Diesel-Pkw dann lediglich Real-Emissionen in gleicher Größenordnung wie ein Euro-4-Diesel-Pkw verursachen. Die NO_x-Emissionen liegen dann immer noch rund 20-fach höher als beim Euro-5-Pkw mit Ottomotor.