



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.2.2017

2015/2073

C(2017) 897 final

MIT GRÜNDEN VERSEHENE STELLUNGNAHME

gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gerichtet an die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichterfüllung der Verpflichtungen gemäß der Richtlinie 2008/50/EG vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa in Bezug auf die NO₂-Grenzwerte.



EUROPÄISCHE KOMMISSION

GENERALSEKRETARIAT

Brüssel, den 16. 02. 2017

SG-Greffe(2017)D/ 2917

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union	621
Eing. 16. 02. 2017	424
Tel.Nr.	27
Anl.	

STÄNDIGE VERTRETUNG DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
BEI DER EUROPÄISCHEN UNION
Rue Jacques de Lalaing, 8-14
1040 BRUXELLES
BELGIQUE

Mit Gründen versehene Stellungnahme – Vertragsverletzung 2015/2073

Das Generalsekretariat sendet Ihnen in der Anlage eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 258 AEUV, die an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet ist.

Für den Generalsekretär,

Robert ANDRECS

Anlage: C(2017) 897 final

DE

MIT GRÜNDEN VERSEHENE STELLUNGNAHME

gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gerichtet an die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichterfüllung der Verpflichtungen gemäß der Richtlinie 2008/50/EG vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa in Bezug auf die NO₂-Grenzwerte.

1. Rechtlicher Rahmen und Hintergrund

1.1 Rechtslage

1. Die Richtlinie 2008/50/EG vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (im Folgenden auch "die Richtlinie" oder "die Luftqualitätsrichtlinie") ist im Juni 2008 in Kraft getreten und hat eine Rahmenrichtlinie (Richtlinie 96/62/EG)¹ und drei Tochterrichtlinien einschließlich der Richtlinie 1999/30/EG² konsolidiert, indem sie die bestehende Gesetzgebung in einem einzigen Rechtsinstrument zusammengeführt hat.

2. Erwägungsgrund 2 der Luftqualitätsrichtlinie lautet wie folgt:

(2) Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt insgesamt ist es von besonderer Bedeutung, den Ausstoß von Schadstoffen an der Quelle zu bekämpfen und die effizientesten Maßnahmen zur Emissionsminderung zu ermitteln und auf lokaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene anzuwenden. Deshalb sind Emissionen von Luftschadstoffen zu vermeiden, zu verhindern oder zu verringern und angemessene Luftqualitätsziele festzulegen, wobei die einschlägigen Normen, Leitlinien und Programme der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu berücksichtigen sind.

3. Erwägungsgrund 16 der Luftqualitätsrichtlinie lautet wie folgt:

(16) Im Fall von Gebieten mit besonders schwierigen Bedingungen sollte es möglich sein, die Frist, innerhalb deren die Luftqualitätsgrenzwerte erreicht werden müssen, zu verlängern, wenn in bestimmten Gebieten und Ballungsräumen trotz der Anwendung geeigneter Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung akute Probleme hinsichtlich der Einhaltung bestehen. Werden für bestimmte Gebiete und Ballungsräume Verlängerungen gewährt, ist jeweils ein umfassender, von der Kommission zu beurteilender Plan zu erstellen, um die Einhaltung innerhalb der Verlängerungsfrist zu gewährleisten. Dass die notwendigen Gemeinschaftsmaßnahmen, die dem im Rahmen der Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung gewählten Anspruchsniveau bezüglich der Reduzierung der Emissionen an der Quelle Rechnung tragen, verfügbar sind, hat Bedeutung für eine wirkungsvolle Eindämmung der Emissionen innerhalb des Zeitrahmens, der in dieser Richtlinie für die Einhaltung der Grenzwerte vorgegeben wird; dies sollte berücksichtigt werden, wenn zu Ersuchen um Verlängerung der Fristen für die Einhaltung Stellung genommen wird.

¹ ABl. L 296, 21.11.1996, S. 55

² ABl. L 163, 29.6.1999, S. 41

4. Erwägungsgrund 18 der Luftqualitätsrichtlinie lautet wie folgt:

(18) Für Gebiete und Ballungsräume, in denen die Schadstoffkonzentrationen in der Luft die einschlägigen Luftqualitätszielwerte oder -grenzwerte gegebenenfalls zuzüglich zeitlich befristeter Toleranzmargen überschreiten, sollten Luftqualitätspläne erstellt werden. Luftschadstoffe werden durch viele verschiedene Quellen und Tätigkeiten verursacht. Damit die Kohärenz zwischen verschiedenen Strategien gewährleistet ist, sollten solche Luftqualitätspläne soweit möglich aufeinander abgestimmt und in die Pläne und Programme gemäß der Richtlinie 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft, der Richtlinie 2001/81/EG und der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm einbezogen werden. Die in dieser Richtlinie enthaltenen Luftqualitätsziele werden auch in den Fällen uneingeschränkt berücksichtigt, in denen aufgrund der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung Genehmigungen für industrielle Tätigkeiten erteilt werden.

5. In Artikel 2 der Luftqualitätsrichtlinie sind folgende, für den vorliegenden Fall relevante Begriffe definiert:

*5. „Grenzwert“ ist ein Wert, der aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern, und der innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingehalten werden muss und danach nicht überschritten werden darf;
[...]*

8. „Luftqualitätspläne“ sind Pläne, in denen Maßnahmen zur Erreichung der Grenzwerte oder Zielwerte festgelegt sind.

6. Artikel 13 Absatz 1 der Luftqualitätsrichtlinie regelt Folgendes:

Grenzwerte und Alarmschwellen für den Schutz der menschlichen Gesundheit

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM10, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten. Die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol dürfen von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden. Die Einhaltung dieser Anforderungen wird nach Anhang III beurteilt. Die in Anhang XI festgelegten Toleranzmargen sind gemäß Artikel 22 Absatz 3 und Artikel 23 Absatz 1 anzuwenden.

7. Anhang XI der Luftqualitätsrichtlinie enthält die folgenden NO₂-Grenzwerte:

- ein 1-Stunden-Grenzwert von 200 µg/m³, der nicht öfter als 18-mal im Kalenderjahr überschritten werden darf
- einen Jahresgrenzwert von 40 µg/m³.

8. Artikel 22 der Luftqualitätsrichtlinie lautet wie folgt:

Verlängerung der Fristen für die Erfüllung der Vorschriften und Ausnahmen von der vorgeschriebenen Anwendung bestimmter Grenzwerte

(1) Können in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum die Grenzwerte für Stickstoffdioxid oder Benzol nicht innerhalb der in Anhang XI festgelegten Fristen eingehalten werden, so kann ein Mitgliedstaat diese Fristen für dieses bestimmte Gebiet oder diesen bestimmten Ballungsraum um höchstens fünf Jahre verlängern, wenn folgende Voraussetzung erfüllt ist: für das Gebiet oder den Ballungsraum, für das/den die Verlängerung gelten soll, wird ein Luftqualitätsplan gemäß Artikel 23 erstellt; dieser Luftqualitätsplan wird durch die in Anhang XV Abschnitt B aufgeführten Informationen in Bezug auf die betreffenden Schadstoffe ergänzt und zeigt auf, wie die Einhaltung der Grenzwerte vor Ablauf der neuen Frist erreicht werden soll.

(2) Können in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum die Grenzwerte für PM₁₀ nach Maßgabe des Anhangs XI aufgrund standortspezifischer Ausbreitungsbedingungen, ungünstiger klimatischer Bedingungen oder grenzüberschreitender Einträge nicht eingehalten werden, so werden die Mitgliedstaaten bis zum 11. Juni 2011 von der Verpflichtung zur Einhaltung dieser Grenzwerte ausgenommen, sofern die in Absatz 1 festgelegten Bedingungen erfüllt sind und der Mitgliedstaat nachweist, dass alle geeigneten Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene getroffen wurden, um die Fristen einzuhalten.

(3) Bei der Anwendung des Absatzes 1 oder des Absatzes 2 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Grenzwert für jeden Schadstoff nicht um mehr als die für jeden der betroffenen Schadstoffe in Anhang XI festgelegte maximale Toleranzmarge überschritten wird.

(4) Ein Mitgliedstaat, der der Ansicht ist, dass Absatz 1 oder Absatz 2 anwendbar ist, teilt dies der Kommission mit und übermittelt ihr den Luftqualitätsplan gemäß Absatz 1 einschließlich aller relevanten Informationen, die die Kommission benötigt, um festzustellen, ob die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Dabei berücksichtigt die Kommission die voraussichtlichen Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen auf die gegenwärtige und die zukünftige Luftqualität in den Mitgliedstaaten sowie die voraussichtlichen Auswirkungen der gegenwärtigen Gemeinschaftsmaßnahmen und der von der Kommission vorzuschlagenden geplanten Gemeinschaftsmaßnahmen auf die Luftqualität.

Hat die Kommission neun Monate nach Eingang dieser Mitteilung keine Einwände erhoben, gelten die Bedingungen für die Anwendung von Absatz 1 bzw. Absatz 2 als erfüllt.

Werden Einwände erhoben, kann die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, Anpassungen vorzunehmen oder neue Luftqualitätspläne vorzulegen.

9. Artikel 23 Absatz 1 der Luftqualitätsrichtlinie regelt Folgendes:

Luftqualitätspläne

(1) Überschreiten in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen die Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert oder Zielwert zuzüglich einer jeweils dafür geltenden Toleranzmarge, sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass für diese Gebiete oder Ballungsräume Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden in den Anhängen XI und XIV festgelegten Grenzwerte oder Zielwerte einzuhalten.

Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Die genannten Pläne können zusätzlich gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen, einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Kindern, vorsehen.

Diese Luftqualitätspläne müssen mindestens die in Anhang XV Abschnitt A aufgeführten Angaben umfassen und können Maßnahmen gemäß Artikel 24 umfassen. Diese Pläne sind der Kommission unverzüglich, spätestens jedoch zwei Jahre nach Ende des Jahres, in dem die erste Überschreitung festgestellt wurde, zu übermitteln.

Müssen für mehrere Schadstoffe Luftqualitätspläne ausgearbeitet oder durchgeführt werden, so arbeiten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls für alle betreffenden Schadstoffe integrierte Luftqualitätspläne aus und führen sie durch.

10. Artikel 27 der Luftqualitätsrichtlinie lautet wie folgt:

Übermittlung von Informationen und Berichten

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Kommission Informationen über die Luftqualität innerhalb der Fristen übermittelt werden, die in den in Artikel 28 Absatz 2 genannten Durchführungsmaßnahmen vorgesehen sind.

(2) Auf jeden Fall müssen diese Informationen speziell zur Beurteilung der Einhaltung der Grenzwerte und der kritischen Werte sowie der Erreichung der Zielwerte — spätestens neun Monate nach Ablauf jedes Jahres — der Kommission übermittelt werden und folgende Angaben enthalten:

a) im betreffenden Jahr vorgenommene Änderungen der Liste der Gebiete und Ballungsräume nach Artikel 4 und der entsprechenden Abgrenzungen;

b) Liste der Gebiete und Ballungsräume, in denen die Werte eines oder mehrerer Schadstoffe die Grenzwerte zuzüglich etwaiger Toleranzmargen oder die Zielwerte oder die kritischen Werte überschreiten, wobei für diese Gebiete und Ballungsräume Folgendes anzugeben ist:

i) beurteilte Werte und gegebenenfalls Tage und Zeiträume, an bzw. in denen diese Werte festgestellt wurden;

ii) gegebenenfalls eine Beurteilung der gemäß den Artikeln 20 und 21 der Kommission gemeldeten Beiträge natürlicher Quellen sowie von Partikeln, die nach dem Ausbringen von Streusand oder -salz auf Straßen im Winterdienst aufgewirbelt werden, zu den beurteilten Werten.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten für Informationen, die ab dem Beginn des zweiten Kalenderjahrs nach Inkrafttreten der in Artikel 28 Absatz 2 genannten Durchführungsmaßnahmen erhoben werden.

11. Anhang XV Abschnitt A der Luftqualitätsrichtlinie regelt Folgendes:

A. Nach Artikel 23 (Luftqualitätspläne) zu übermittelnde Informationen

1. Ort der Überschreitung

- a) Region;*
- b) Ortschaft (Karte);*
- c) Messstation (Karte, geografische Koordinaten).*

2. Allgemeine Informationen

- a) Art des Gebiets (Stadt, Industriegebiet oder ländliches Gebiet);*
- b) Schätzung der Größe des verschmutzten Gebiets (km²) und der der Verschmutzung ausgesetzten Bevölkerung;*
- c) zweckdienliche Klimaangaben;*
- d) zweckdienliche topografische Daten;*
- e) ausreichende Informationen über die Art der in dem betreffenden Gebiet zu schützenden Ziele.*

3. Zuständige Behörden

Name und Anschrift der für die Ausarbeitung und Durchführung der Verbesserungspläne zuständigen Personen.

4. Art und Beurteilung der Verschmutzung

- a) in den vorangehenden Jahren (vor der Durchführung der Verbesserungsmaßnahmen) festgestellte Konzentrationen;*
- b) seit dem Beginn des Vorhabens gemessene Konzentrationen;*
- c) angewandte Beurteilungstechniken.*

5. Ursprung der Verschmutzung

- a) Liste der wichtigsten Emissionsquellen, die für die Verschmutzung verantwortlich sind (Karte);*
- b) Gesamtmenge der Emissionen aus diesen Quellen (Tonnen/Jahr);*
- c) Informationen über Verschmutzungen, die ihren Ursprung in anderen Gebieten haben.*

6. Analyse der Lage

- a) Einzelheiten über Faktoren, die zu den Überschreitungen geführt haben (z. B. Verkehr, einschließlich grenzüberschreitender Verkehr, Entstehung sekundärer Schadstoffe in der Atmosphäre);*
- b) Einzelheiten über mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität.*

7. Angaben zu den bereits vor dem 11. Juni 2008 durchgeführten Maßnahmen oder bestehenden Verbesserungsvorhaben

- a) örtliche, regionale, nationale und internationale Maßnahmen;*
- b) festgestellte Wirkungen.*

8. Angaben zu den nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie zur Verminderung der Verschmutzung beschlossenen Maßnahmen oder Vorhaben

- a) Auflistung und Beschreibung aller in den Vorhaben genannten Maßnahmen;*
- b) Zeitplan für die Durchführung;*
- c) Schätzung der angestrebten Verbesserung der Luftqualität und des für die Verwirklichung dieser Ziele veranschlagten Zeitraums.*

9. Angaben zu den geplanten oder langfristig angestrebten Maßnahmen oder Vorhaben

10. Liste der Veröffentlichungen, Dokumente, Arbeiten usw., die die in diesem Anhang vorgeschriebenen Informationen ergänzen

1.2 Sachverhalt und Verfahren

12. Wie bereits in Abschnitt 1.1 dargelegt, wurden mit der Luftqualitätsrichtlinie eine Rahmenrichtlinie und drei Tochtrichtlinien konsolidiert, wobei die bestehenden Rechtsvorschriften über die Luftqualität ohne Änderung des Jahres- und des Stundengrenzwerts für den Schutz der menschlichen Gesundheit zu einer einzigen Richtlinie zusammengeführt wurden.

13. Diese Grenzwerte für Stickstoffdioxid (im Folgenden „NO₂“) wurden zuvor in der Richtlinie 99/30/EG festgelegt und waren ab 1. Januar 2010 anwendbar. Mit der Richtlinie 2008/50/EG wurden weder neue Grenzwerte festgesetzt, noch wurde der Zeitpunkt für die Anwendung der Grenzwerte für NO₂ geändert.

14. Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG bot den Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit, vorbehaltlich bestimmter Bedingungen und einer Bewertung der einzelnen Gebiete durch die Kommission, die Frist für die Einhaltung der Grenzwerte für NO₂ um höchstens fünf Jahre zu verlängern.

15. Deutschland teilte der Kommission mit am 7. Oktober 2011 eingegangenem Schreiben (Az. Ares(2011) 1066533) gemäß Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG eine Verlängerung der Frist für die Einhaltung des Jahresgrenzwerts für NO₂ in 57 Gebieten/Ballungsräumen – im Folgenden "Gebiete" - und für die Einhaltung des Stundengrenzwerts für NO₂ in vier Gebieten mit.

16. In dem Beschluss vom 20. Februar 2013³ erhob die Kommission Einwände gegen die Verlängerung der Frist für die Einhaltung der NO₂-Grenzwerte in 33 in der Mitteilung genannten Gebieten, weshalb die Grenzwerte seit dem 1. Januar 2010 weiterhin für diese Gebiete gelten. In Bezug auf die anderen in der Mitteilung genannten Gebiete erhob die Kommission gegen die Verlängerung der Frist für die Einhaltung bis zum 1. Januar 2015 keine Einwände bzw. keine Einwände vorbehaltlich bestimmter Bedingungen.⁴

17. Deutschland teilte der Kommission mit Schreiben vom 3. Juni 2013 (Az. Ares(2013) 1634697) erneut seine Absicht mit, die Frist für das Gebiet DEZJXX0013A (Mönchengladbach) zu verlängern. In dem Beschluss vom 6. März 2014⁵ erhob die Kommission keine Einwände gegen die Verlängerung der Frist für dieses Gebiet.

18. Mit am 18. November 2013 eingegangenem Schreiben (Az. Ares(2013) 3427835) teilte Deutschland der Kommission erneut seine Absicht mit, die Frist für die Einhaltung des NO₂-Jahresgrenzwerts für die folgenden Gebiete zu verlängern: DEZBXX0001A (Ballungsraum Berlin), DEZJXX0010A (Bielefeld), DEZKXX0004S (Koblenz/Neuwied), DEZKXX0006S (Mainz), DEZKXX0007S (Worms/Frankenthal/Ludwigshafen). In dem Beschluss vom 4. August 2014⁶ erhob die Kommission Einwände gegen die Verlängerung der Frist für die Einhaltung der NO₂-

³ C(2013) 900 final.

⁴ Vgl. Artikel 1 des Beschlusses C(2013) 900 final.

⁵ C(2014) 1370 final.

⁶ C(2014) 5441 final.

Grenzwerte in diesen Gebieten, weshalb die Grenzwerte seit dem 1. Januar 2010 weiterhin für diese Gebiete galten.

19. Aus den Jahresberichten, die Deutschland gemäß Artikel 27 der Richtlinie für die Jahre 2010, 2011 und 2012 vorgelegt hat⁷, geht hervor, dass Deutschland in drei aufeinanderfolgenden Jahren in 33 Gebieten, für die keine Fristverlängerung gemäß Artikel 22 beantragt oder gewährt worden war, den geltenden Stunden- und/oder Jahresgrenzwert für NO₂ überschritten hat.

DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin
DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg
DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg
DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart
DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume)
DEZCXX0043S Regierungsbezirk Tübingen
DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart (ohne Ballungsraum)
DEZDXX0001A Ballungsraum München
DEZDXX0002A Ballungsraum Augsburg
DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen
DEZDXX0023S Oberbayern ohne BR München
DEZEIX0107A Ballungsraum Niedersachsen-Bremen
DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main)
DEZFXX0002A Ballungsraum II (Kassel)
DEZFXX0005S Gebiet III (Mittel- u. Nordhessen)
DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg
DEZJXX0002A Wuppertal
DEZJXX0003A Münster
DEZJXX0004A Köln
DEZJXX0005A Hagen
DEZJXX0006A Essen
DEZJXX0008A Dortmund
DEZJXX0009A Düsseldorf
DEZJXX0010A Bielefeld
DEZJXX0011A Aachen
DEZJXX0013A Mönchengladbach
DFZJXX0015A Rheinisches Braunkohlenrevier
DEZJXX0016S Urbane Bereiche und ländlicher Raum Nordrhein-Westfalen
DEZJXX0017A Duisburg, Oberhausen, Mülheim
DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied
DEZKXX0006S Mainz
DEZKXX0007S Worms/Frankenthal/Ludwigshafen
DEZPXX0010S Gebiet Thüringen 1.

20. Daher richtete die Kommission am 22. September 2014 ein EU-Pilot-Schreiben (Nr. 6685/14/ENVI) an Deutschland, in dem sie in Bezug auf die vorstehend genannten 33 Gebiete einen Verstoß gegen Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie in Verbindung mit deren Anhang XI geltend machte und auf die Verpflichtung gemäß Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie verwies, Luftqualitätspläne zu erstellen, die „geeignete“

⁷ Jährlicher Luftqualitätsbericht 2010: vorgelegt am 30. September 2011 und fortgeschrieben am 18. April 2012; jährlicher Luftqualitätsbericht 2011: vorgelegt am 11. April 2013; jährlicher Luftqualitätsbericht 2012: vorgelegt am 28. April 2014; <http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/annualair/>.

Maßnahmen enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte „so kurz wie möglich gehalten“ werden kann.

21. Im EU-Pilot-Schreiben hat die Europäische Kommission Deutschland aufgefordert anzugeben, wann voraussichtlich die vollständige Einhaltung des geltenden NO₂-Stunden- und Jahresgrenzwerts in den genannten Gebieten erreicht wird. Darüber hinaus verlangte die Kommission von den deutschen Behörden Angaben zu den zusätzlichen Maßnahmen, die Deutschland in diesen Gebieten ergriffen oder geplant hat, um zu gewährleisten, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten werden kann, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Ergebnisse und eines Zeitplans.

22. Deutschland antwortete am 21. November 2014 auf das EU-Pilot-Schreiben. Im Antwortschreiben wurden die Ursachen der NO₂-Belastung in Deutschland und die auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene getroffenen Maßnahmen erläutert. Außerdem war darin für jedes Gebiet angegeben, in welchem Jahr die Einhaltung der Grenzwerte voraussichtlich erreicht wird, und es waren die entsprechenden Maßnahmen zur Verringerung der NO₂-Belastung in den Gebieten beschrieben. Darüber hinaus war angegeben, dass im Gebiet DEZOXX0017S LSA West der NO₂-Jahresgrenzwert im Zeitraum 2010 bis einschließlich 2013 überschritten wurde.

23. Für die folgenden Gebiete wurde erwartet, dass der Grenzwert nach 2020 eingehalten werden wird:

DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart – 2030
DEZCXX0043S Regierungsbezirk Tübingen – 2024
DEZDXX0001A Ballungsraum München – nach 2030
DEZFX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main) – 2025
DEZFX0005S Gebiet III (Mittel- u. Nordhessen) – 2025
DEZJXX0002A Wuppertal – nach 2020
DEZJXX0004A Köln – nach 2020
DEZJXX0005A Hagen – nach 2020
DEZJXX0006A Essen – nach 2020
DEZJXX0008A Dortmund – nach 2020
DEZJXX0009A Düsseldorf – nach 2020
DEZJXX0011A Aachen – nach 2020
DEZJXX0013A Mönchengladbach – Fristverlängerung bis 1. Januar 2015
DFZJXX0015A Rheinisches Braunkohlenrevier – nach 2020
DEZJXX0016S Urbane Bereiche und ländlicher Raum NRW – nach 2020
DEZJXX0017A Duisburg, Oberhausen, Mühlheim – nach 2020
DEZKXX0006S Mainz – 2022
DEZPXX0010S Gebiet Thüringen 1 – nach 2020 (Mühlhausen)

24. Für die folgenden Gebiete wurde erwartet, dass der Grenzwert im Jahr 2020 eingehalten werden wird:

DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin
DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg
DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart (ohne Ballungsraum)
DEZFX0002A Ballungsraum II (Kassel)
DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg
DEZOXX0017S LSA West.

25. Für die folgenden Gebiete wurde erwartet, dass der Grenzwert vor dem Jahr 2020 eingehalten werden wird:

DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg – 2016
DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume) – 2019
DFZDXX0023S Oberbayern ohne Ballungsraum München – 2015
DEZEIX0107A Ballungsraum Niedersachsen-Bremen – 2018
DEZJXX0003A Münster – 2015
DEZJXX0010A Bielefeld – 2015
DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied – 2018
DEZKXX0007S Worms/Frankenthal/Ludwigshafen – 2019
DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen – vor 2020
DEZDXX0002A Ballungsraum Augsburg– vor 2020.

26. Nach dem jährlichen Luftqualitätsbericht, den Deutschland gemäß Artikel 27 der Luftqualitätsrichtlinie am 8. Oktober 2014 vorlegte (letzter Bericht mit NO₂ Messungen für das Bezugsjahr 2013), wurde der geltende Jahres- und/oder Stundengrenzwert für NO₂ weiterhin in den Gebieten überschritten, die Gegenstand des EU-Pilot-Schreibens und des Antwortschreibens Deutschlands vom 21. November 2014 waren, mit Ausnahme des Gebiets DEZDXX0002A Ballungsraum Augsburg, in dem der NO₂-Grenzwert im Jahr 2013 eingehalten wurde, und des Gebiets DEZJXX0013 Mönchengladbach, für das mit dem Beschluss vom 6. März 2014 eine Fristverlängerung bis zum 1. Januar 2015 gewährt worden war.

27. Den Jahresberichten für die Jahre 2010, 2011, 2012 und 2013 zufolge wurden somit die geltenden NO₂-Grenzwerte in 32 Gebieten überschritten, für die in den betreffenden Jahren keine Fristverlängerung gemäß Artikel 22 beantragt oder gewährt worden war. Die Kommission war der Auffassung, dass die Gebiete DEZDXX0023S Oberbayern, DEZEIX0107A Ballungsraum Niedersachsen-Bremen und DEZJXX0010A Bielefeld auf dem besten Weg waren, die Einhaltung in den nächsten beiden Jahren zu erreichen, bzw. dass ausreichende Maßnahmen getroffen wurden, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten.

28. In ihrem Aufforderungsschreiben vom 19. Juni 2015 (Az. SG (2015)D/6868) vertrat die Kommission daher die Auffassung, dass den jährlichen Luftqualitätsberichten Deutschlands für den Zeitraum 2010 bis einschließlich 2013 zu entnehmen ist, dass Deutschland die Einhaltung von Artikel 13 der Richtlinie 2008/50/EG nicht gewährleistet hat, da der NO₂-Jahresgrenzwert in diesen Jahren in den 29 nachstehend genannten Gebieten fortdauernd und wiederholt überschritten wurde:

DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin
DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg
DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg – 2016
DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart
DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume)
DEZCXX0043S Regierungsbezirk Tübingen
DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart (ohne Ballungsraum)
DEZDXX0001A Ballungsraum München
DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen
DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main)
DEZFXX0002A Ballungsraum II (Kassel)
DEZFXX0005S Gebiet III (Mittel- u. Nordhessen)

DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg
DEZJXX0002A Wuppertal
DEZJXX0003A Münster
DEZJXX0004A Köln
DEZJXX0005A Hagen
DEZJXX0006A Essen
DEZJXX0008A Dortmund
DEZJXX0009A Düsseldorf
DEZJXX0011A Aachen
DFZJXX0015A Grevenbroich (frühere Bezeichnung: Rheinisches Braunkohlenrevier)
DEZJXX0016S Urbane Bereiche und ländlicher Raum Nordrhein-Westfalen
DEZJXX0017A Duisburg, Oberhausen, Mühlheim
DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied
DEZKXX0006S Mainz
DEZKXX0007S Worms/Frankenthal/Ludwigshafen
DEZOXX0017S LSA West
DEZPXX0010S Gebiet Thüringen 1.

29. Außerdem wurde der NO₂-Stundengrenzwert im gleichen Zeitraum in den folgenden drei Gebieten wiederholt überschritten:

DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart
DEZDXX0001A Ballungsraum München
DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main).

30. Die Kommission gelangte zudem zu dem Schluss, dass Deutschland zwar Luftqualitätspläne angenommen und/oder andere Maßnahmen zur Verringerung der NO₂-Emissionen ergriffen hatte, seinen Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG und insbesondere seiner Verpflichtung gemäß Unterabsatz 2, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, in allen betroffenen 29 Gebieten aber dennoch nicht nachgekommen war und dass weiterhin ein Verstoß vorlag.

31. Was die 23 Gebiete anbelangt, in denen die Einhaltung voraussichtlich 2020 oder später erreicht erwartet wurde, also 10 Jahre oder mehr nach Ablauf der Frist, bis zu der die Mitgliedstaaten laut Richtlinie die NO₂-Grenzwerte einhalten mussten (2010), war nach Auffassung der Kommission eine Verzögerung von 10 Jahren oder mehr für sich genommen bereits ein gewichtiges Indiz dafür, dass Deutschland keine geeigneten Maßnahmen getroffen hatte, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Betroffen waren folgende Gebiete:

DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin
DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg
DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart
DEZCXX0043S Regierungsbezirk Tübingen
DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart (ohne Ballungsraum)
DEZDXX0001A Ballungsraum München
DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main)
DEZFXX0002A Ballungsraum II (Kassel)
DEZFXX0005S Gebiet III (Mittel- u. Nordhessen)
DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg
DEZJXX0002A Wuppertal
DEZJXX0004A Köln

DEZJXX0005A Hagen
DEZJXX0006A Essen
DEZJXX0008A Dortmund
DEZJXX0009A Düsseldorf
DEZJXX0011A Aachen
DFZJXX0015A Grevenbroich
DEZJXX0016S Urbane Bereiche und ländlicher Raum Nordrhein-Westfalen
DEZJXX0017A Duisburg, Oberhausen, Mülheim
DEZKXX0006S Mainz
DEZOXX0017S LSA West
DEZPXX0010S Gebiet Thüringen 1.

32. Zu den übrigen sechs Gebieten, die Gegenstand des Aufforderungsschreiben waren und in denen die Einhaltung der geltenden NO₂-Grenzwerte vor dem Jahr 2020 erwartet wurde, kam die Kommission ebenfalls zu dem Schluss, dass Deutschland es versäumt hatte, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, und somit seinen Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 nicht nachgekommen ist. Dies galt für folgende Gebiete:

DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg
DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume)
DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen
DEZJXX0003A Münster
DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied
DEZKXX0007S Worms/Frankenthal/Ludwigshafen.

33. Deutschland antwortete mit Mitteilung vom 18. August 2015 (Az. INF(2015)110682) und mit ergänzender Mitteilung vom 19. Juli 2016 (Az. INF(2016)112298).

34. In den Antworten wurden die Ursachen der NO₂-Belastung in Deutschland hervorgehoben und beschrieben, welche Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene getroffen wurden und durch welche konkreten Maßnahmen die NO₂-Belastung in den betreffenden Gebieten gesenkt werden soll. Nach Auffassung Deutschlands kann auf keinen Fall allein aus der voraussichtlichen Dauer der Überschreitung von 10 Jahren geschlossen werden, dass keine geeigneten Maßnahmen ergriffen wurden. Die Strategie für saubere Luft der Kommission impliziert, dass die Kommission selbst Überschreitungen bis zum Jahr 2020 für akzeptabel halte. Darüber hinaus betonte Deutschland, die Mitgliedstaaten verfügten über einen Ermessensspielraum bei der Wahl der Maßnahmen. Ferner führte Deutschland an, die kontinuierliche Überschreitung der NO₂-Grenzwerte sei hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass eine Verschärfung der Euro-Normen im Allgemeinen und der Norm Euro 6 im Besonderen unterblieben sei, sodass die erwarteten NO₂-Verringerungen im Realbetrieb nicht erzielt wurden. Die Arbeiten zu den Realemissionen seien für die Einhaltung der Grenzwerte von zentraler Bedeutung.

35. Außerdem korrigierte Deutschland gegenüber den Prognosen in seiner am 21. November 2014 erteilten Antwort auf das EU-Pilot-Schreiben das Jahr, in dem in den nachstehend genannten Gebieten die NO₂-Grenzwerte voraussichtlich eingehalten sein werden, für folgende Gebiete:

DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main): 2021
DEZFXX0005S Gebiet III (Mittel- u. Nordhessen): 2022
DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin vor 2020

DEZFX0002A Ballungsraum II (Kassel): 2018
DEZOXX0017S LSA West: 2014 (Grenzwert eingehalten)⁸.

36. Auf der Grundlage der Angaben, die Deutschland in den Antworten auf das EU-Pilot-Schreiben und das Aufforderungsschreiben zum voraussichtlichen Jahr der Einhaltung gemacht hat, lassen sich die Gebiete wie folgt nach dem voraussichtlichen Zeitpunkt der Einhaltung des Grenzwerts einteilen:

37. Für die folgenden 17 Gebiete wird eine Grenzwerteinhaltung nach dem Jahr 2020 erwartet:

DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart: 2030
DEZCXX0043S Regierungsbezirk Tübingen: 2024
DEZDXX0001A Ballungsraum München: nach 2030
DEZFX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main): 2021
DEZFX0005S Gebiet III (Mittel- u. Nordhessen): 2022
DEZJXX0002A Wuppertal: nach 2020
DEZJXX0004A Köln: nach 2020
DEZJXX0005A Hagen: nach 2020
DEZJXX0006A Essen: nach 2020
DEZJXX0008A Dortmund: nach 2020
DEZJXX0009A Düsseldorf: nach 2020
DEZJXX0011A Aachen: nach 2020
DFZJXX0015A Grevenbroich: nach 2020
DEZJXX0016S Urbane Bereiche und ländlicher Raum Nordrhein-Westfalen: nach 2020
DEZJXX0017A Duisburg, Oberhausen, Mülheim: nach 2020
DEZKXX0006S Mainz: 2022
DEZPXX0010S Gebiet Thüringen I: nach 2020 (Mühlhausen)

38. Für die folgenden drei Gebiete wird eine Grenzwerteinhaltung vor dem Jahr 2020 erwartet:

DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg
DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart (ohne Ballungsraum)
DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg.

39. Für die folgenden neun Gebiete wird eine Grenzwerteinhaltung vor dem Jahr 2020 erwartet:

DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin vor 2020
DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg: 2016
DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume): 2019
DEZJXX0003A Münster: 2015
DEZFX0002A Ballungsraum II (Kassel): 2018
DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied: 2018
DEZKXX0007S Worms/Frankenthal/Ludwigshafen: 2019
DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen: vor 2020
DEZOXX0017S LSA West: 2014 (Grenzwert eingehalten).

⁸ Einhaltung des Grenzwerts mitgeteilt in der Antwort Deutschlands auf das Aufforderungsschreiben vom 18. August 2015.

40. Nach Prüfung der Antwort Deutschlands auf das Aufforderungsschreiben, der ergänzenden Mitteilung und der jährlichen Luftqualitätsberichte für die Jahre 2014 und 2015⁹, die Deutschland am 29. September 2015¹⁰ bzw. am 21. September 2016 nach Artikel 27 der Richtlinie übermittelte, hat die Kommission beschlossen, die vorliegende mit Gründen versehene Stellungnahme abzugeben.

2. Rechtliche Analyse

2.1 Nichterfüllung der Verpflichtungen aus Artikel 13 Absatz 1 der Luftqualitätsrichtlinie in Verbindung mit Anhang XI

41. In Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie heißt es: *„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM₁₀, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten.“*

42. Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie lautet wie folgt: *„Die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol dürfen von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden.“* Anhang XI Abschnitt B der Richtlinie enthält die folgenden Jahres- und Stundengrenzwerte für NO₂: einen Jahresgrenzwert von 40 µg/m³ und einen Stundengrenzwert von 200 µg/m³, der nicht öfter als 18-mal im Kalenderjahr überschritten werden darf. Der Zeitpunkt, bis zu dem diese Grenzwerte eingehalten werden mussten, war der 1. Januar 2010.

43. Die NO₂-Grenzwerte waren zuvor in der Richtlinie 1999/30/EG festgelegt. Mit der Richtlinie 2008/50/EG wurden weder neue Grenzwerte festgesetzt, noch wurde der Zeitpunkt für die Anwendung der Grenzwerte für NO₂ geändert, d. h. die derzeitigen Werte wurden unverändert übernommen. Mit diesen Grenzwerten wurde eine klare, unbedingte Verpflichtung für die Mitgliedstaaten geschaffen, was der Gerichtshof in seinem Urteil vom 19. November 2014 (Rechtssache C-404/13) bestätigt hat. Sie sind verbindlich und wurden seit Inkrafttreten der Richtlinie 1999/30/EG nicht mehr geändert.

44. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 19. November 2014 (Rechtssache C-404/13) bestätigt, dass Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG eine Ergebnisverpflichtung darstellt (Randnummer 30). Darüber hinaus hat der Gerichtshof bestätigt, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte absolut und unabhängig von jeder anderen in der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtung gilt. Dem Gerichtshof zufolge hat in der Tat ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen nach Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie nicht schon damit in vollem Umfang erfüllt, dass er einen Plan gemäß Artikel 23 Absatz 1 erstellt hat (Randnummer 42).

45. In seinen Antworten auf das Aufforderungsschreiben hat Deutschland nicht bestritten, dass es die Jahres- und Stundengrenzwerte für NO₂, wie in diesem Schreiben dargelegt, nicht eingehalten hat. Im Gegenteil, aus den jährlichen Luftqualitätsberichten, die Deutschland gemäß Artikel 27 der Richtlinie für die Jahre 2014 und 2015 vorgelegt hat, folgt, dass die Grenzwerte in den betreffenden Gebieten weiter überschritten worden sind - mit Ausnahme von Gebiet DEZOXX0017S LSA West, das daher im Rahmen dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht berücksichtigt wird.

⁹ <http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/aqd/g/>

¹⁰ Aktualisiert am 12. Oktober 2015, am 11. November 2015 und am 31. März 2016.

46. Die Kommission hält daher an ihrer Auffassung fest, dass in den nachstehend genannten 28 Gebieten der NO₂- Jahresgrenzwert in den Jahren 2010 bis einschließlich 2013 wiederholt und kontinuierlich überschritten worden ist; darüber hinaus wurden diese Grenzwertüberschreitungen für die Jahre 2014 und 2015 bestätigt:

DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin
DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg
DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg
DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart
DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume)
DEZCXX0043S Regierungsbezirk Tübingen
DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart (ohne Ballungsraum)
DEZDXX0001A Ballungsraum München
DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen
DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main)
DEZFXX0002A Ballungsraum II (Kassel)
DEZFXX0005S Gebiet III (Mittel- u. Nordhessen)
DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg
DEZJXX0002A Wuppertal
DEZJXX0003A Münster
DEZJXX0004A Köln
DEZJXX0005A Hagen
DEZJXX0006A Essen
DEZJXX0008A Dortmund
DEZJXX0009A Düsseldorf
DEZJXX0011A Aachen
DFZJXX0015A Grevenbroich (frühere Bezeichnung: Rheinisches Braunkohlenrevier)
DEZJXX0016S Urbane Bereiche und ländlicher Raum Nordrhein-Westfalen
DEZJXX0017A Duisburg, Oberhausen, Mühlheim
DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied
DEZKXX0006S Mainz
DEZKXX0007S Worms/Frankenthal/Ludwigshafen
DEZPXX0010S Gebiet Thüringen 1¹¹.

47. Außerdem wurde der NO₂-Stundengrenzwert weiterhin im gleichen Zeitraum in den folgenden Gebieten wiederholt überschritten, und dies wurde ebenfalls für die Jahre 2014 und 2015 bestätigt:

DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart
DEZDXX0001A Ballungsraum München
DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main)¹².

48. Die Kommission stellt fest, dass Deutschland vor Inkrafttreten der Grenzwerte mindestens 10 Jahre Zeit hatte, um die Einhaltung der Grenzwerte vorzubereiten. Bereits mit der Richtlinie 1999/30/EG wurden Toleranzmargen eingeführt, die jedes Jahr kleiner wurden bis zum Erreichen von Null; danach war ab dem Termin für die Grenzwerteinhaltung (1. Januar 2010 für NO₂) der Grenzwert ohne Toleranzmarge anwendbar. Die Einführung der Toleranzmargen sollte bewirken, dass frühzeitig entsprechende Planungen eingeleitet und Maßnahmen getroffen wurden. Bei

¹¹ Anlage 1 Tabelle 2 enthält den jeweiligen NO₂-Jahresmittelwert in den einzelnen Gebieten in den betreffenden Jahren.

¹² Anlage 1 Tabelle 3 enthält die Zahl der Überschreitungen des Stundengrenzwerts pro Jahr in den betreffenden Gebieten.

Überschreitung der Toleranzmarge mussten Luftqualitätspläne nach Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 96/62/EG, der zu jenem Zeitpunkt geltenden Rahmenrichtlinie, erstellt werden. Diese Verpflichtung war daher als ein Instrument gedacht, das dabei helfen sollte, die Einhaltung der Grenzwerte vor Ablauf der ursprünglichen Frist und nicht erst danach zu erreichen.

49. An dieser Stelle sei auch daran erinnert, dass die Luftqualitätsrichtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bietet, vorbehaltlich der in Artikel 22 Absatz 1 festgelegten verfahrenstechnischen und inhaltlichen Anforderungen eine Fristverlängerung für die Einhaltung der NO₂-Grenzwerte bis 2015 zu erhalten. Wie jedoch bereits erwähnt, ist es Deutschland nicht gelungen, für die vorstehend genannten 28 Gebiete eine Freistellung nach Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie von der vorgeschriebenen Anwendung des NO₂-Jahresgrenzwerts zu erhalten.

50. Die Tabellen in Anlage 1 enthalten eine Aufstellung der Überschreitungen des Jahres- und des Stundengrenzwerts für NO₂ im Zeitraum von 2010 bis einschließlich 2015 in diesen Gebieten.

51. Solange keine aktuellen Informationen oder wissenschaftlichen Daten vorliegen, die belegen, dass Deutschland die NO₂-Grenzwerte nun einhält und somit der mindestens sechs Jahre lange Zeitraum der fortdauernden und wiederholten Nichteinhaltung der Grenzwerte vorbei ist, muss die Kommission zu dem Schluss kommen, dass Deutschland seinen Verpflichtungen aus Artikel 13 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang XI der Richtlinie 2008/50/EG in den vorgenannten 28 Gebieten nicht nachgekommen ist.

2.2 Nichterfüllung der Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Luftqualitätsrichtlinie in Verbindung mit Anhang XV Abschnitt A

52. Aus den nachstehend dargelegten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass Deutschland es versäumt hat und noch immer versäumt, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, wie in Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG verlangt.

2.2.1 Verpflichtungen des Mitgliedstaats bei Überschreitung der Grenzwerte

53. Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie beinhaltet eine eindeutige und dringliche Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, im Falle der Überschreitung von Grenzwerten effiziente und wirksame Luftqualitätspläne zu erstellen, die die in Anhang XV Abschnitt A aufgeführten Angaben enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten werden kann:

„Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Die genannten Pläne können zusätzlich gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen, einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Kindern, vorsehen.

Gemäß Unterabsatz 3 „müssen [diese Luftqualitätspläne] mindestens die in Anhang XV Abschnitt A aufgeführten Angaben umfassen ...“.

54. Die Luftqualitätspläne können auch Maßnahmen gemäß Artikel 24 der Richtlinie vorsehen und sind der Kommission unverzüglich zu übermitteln.

55. Zum besseren Verständnis der Situation, auf die Artikel 23 Absatz 1 abstellt, sei daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten bereits mehrere Jahre gehabt hatten, um bis zur gesetzten Frist (1. Januar 2010) Maßnahmen zur Absenkung der NO₂-Emissionen unter die Grenzwerte durchzuführen, und dass ihnen die Möglichkeit offenstand, diese Frist gemäß Artikel 22 der Luftqualitätsrichtlinie bis zum 1. Januar 2015 zu verlängern, sofern Maßnahmen vorgeschlagen wurden, die geeignet waren, für eine Einhaltung bis 2015 zu sorgen.

56. Nach Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 ist daher ein geeigneter Mechanismus vorzusehen, der dafür sorgt, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte, wodurch die menschliche Gesundheit stark gefährdet ist, rasch beendet werden kann.

57. Die NO₂-Exposition wird mit einer erhöhten Gesamt-, kardiovaskulären und respiratorischen Mortalität sowie mit vermehrten Atemwegserkrankungen in Verbindung gebracht. Dies erklärt auch die optionale Bestimmung über spezifische zusätzliche Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen wie z. B. von Kindern. Epidemiologische Studien über die gesundheitlichen Auswirkungen der NO₂-Belastung haben gezeigt, dass Bronchitisymptome bei asthmakranken Kindern verstärkt auftreten, wenn diese langfristig NO₂ ausgesetzt sind. Verlangsamtes Lungenfunktionswachstum wird ebenfalls mit NO₂ in Konzentrationen in Verbindung gebracht wie sie derzeit in europäischen und nordamerikanischen Städten gemessen (oder beobachtet) werden.¹³

58. Deswegen schreibt Artikel 23 Absatz 1 dem Mitgliedstaat vor, geeignete und ausreichende Maßnahmen zu ergreifen, um der Nichteinhaltung der Grenzwerte so schnell wie möglich ein Ende zu bereiten. Es liegt in der Hand des Mitgliedstaats, solche Maßnahmen im Rahmen seiner nationalen Zuständigkeitsverteilung zu treffen. Damit die in den Luftqualitätsplänen vorgesehenen Maßnahmen wirksam sind und auf einem umfassenden Gesamtkonzept beruhen, das der besonderen Lage in dem jeweiligen Gebiet Rechnung trägt, muss der Mitgliedstaat jedoch möglicherweise auf zentraler Ebene tätig werden, wenn diese Maßnahmen, die in der Regel auf bestimmte, geografisch begrenzte Gebiete zugeschnitten sind, nicht ausreichen, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Im Einklang mit der nationalen Rechtsordnung kann es auch möglich sein, dass diese Maßnahmen auf zentraler Ebene ergänzt werden müssen, oder erst getroffen werden können, wenn auf der höheren Ebene die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden.

59. Die wiederholte und fortdauernde Überschreitung der NO₂-Grenzwerte und somit ein Verstoß gegen Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie ist bereits ein gewichtiges Indiz, dass der betreffende Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 nicht erfüllt hat und daher die erforderlichen Maßnahmen ergreifen muss, um rasch Abhilfe zu schaffen und Luftqualitätspläne gemäß den Anforderungen von Anhang XV Abschnitt A der Richtlinie zu erlassen. Somit begründet die Richtlinie zwei verschiedene, aber miteinander verbundene Verpflichtungen: in Artikel 13 die vorbeugende und unbedingte Ergebnisspflicht zur Einhaltung der Grenzwerte und in Artikel 23 die nachsorgenden Pflichten im Fall der Überschreitung. Artikel 23 Absatz 1 sieht vor, dass der Mitgliedstaat dafür sorgt, dass Luftqualitätspläne erstellt werden, "um die (...) Grenzwerte (...) einzuhalten" und auf diese Weise der in Artikel 13 festgelegten Ergebnisverpflichtung nachkommt. Ein Mitgliedstaat, der in dieser Situation keine Maßnahmen vorsieht oder durchführt, die geeignet sind, den Zeitraum der

¹³ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en/>

Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, hat die vorgenannten Verpflichtungen aus Artikel 23 nicht erfüllt.

60. Anders ausgedrückt verfügt ein Mitgliedstaat bei der Entscheidung über geeignete Maßnahmen zwar über einen gewissen Ermessensspielraum, doch muss dieses Ermessen so ausgeübt werden, dass Maßnahmen festgelegt und durchgeführt werden, die wirksam und verhältnismäßig sind, um das spezifische Problem der NO₂-Belastung in dem betreffenden Gebiet zu lösen, und die in der Lage sind, den Verstoß gegen Artikel 13 so schnell wie möglich zu beheben. Je länger die Nichteinhaltung der Grenzwerte anhält und je gravierender die Lage ist, desto mehr reduziert sich der Ermessensspielraum der Behörden des Mitgliedstaats bei der Wahl der geeigneten Maßnahmen.

61. Ob ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie nachgekommen ist, lässt sich nur daran feststellen, ob der Mitgliedstaat Luftqualitätspläne erstellt hat, die die Kriterien der genannten Bestimmung erfüllen, wie vorstehend beschrieben. Zu diesem Zweck muss ein Luftqualitätsplan die Angaben enthalten, die in Artikel 23 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang XV Abschnitt A vorgeschrieben sind und auf den in Artikel 23 ausdrücklich verwiesen wird.

62. Gemäß Punkt 6 b) von Abschnitt A müssen Einzelheiten über mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität enthalten sein. Darüber hinaus verlangt Punkt 8 eine Auflistung und Beschreibung aller der in den Vorhaben genannten Maßnahmen (Buchstabe a), einen Zeitplan für die Durchführung (Buchstabe b) und eine Schätzung der angestrebten Verbesserung der Luftqualität und des für die Verwirklichung der Ziele veranschlagten Zeitraums (Buchstabe c).

63. Diese Informationen sind von zentraler Bedeutung, denn sie liefern die Grundlage dafür festzustellen, ob diese Luftqualitätspläne tatsächlich gewährleisten, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich bleibt. Aufgrund dieser Angaben lässt sich prüfen, ob der Mitgliedstaat alle Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität identifiziert und welche er ausgewählt hat. Zugleich lässt sich danach abschätzen, wie stark und in welchem Zeitraum die Luftqualität verbessert wird. In letzter Konsequenz zeigt sich daraus, ob und bis wann nach diesen Plänen die Grenzwerte eingehalten werden können.

64. Die Punkte 5 und 6 a) von Anhang XV, Abschnitt A verpflichten den Mitgliedstaat, den Ursprung der Verschmutzung zu identifizieren und eine Analyse der Situation vorzunehmen. Der Luftqualitätsrichtlinie liegt demnach folgende Logik zugrunde: Um wirksame Maßnahmen vorschlagen zu können, die Grenzwertüberschreitungen verhindern, muss der Mitgliedstaat zunächst über alle einschlägigen Informationen verfügen, die es ihm gestatten, die Lage zu identifizieren sowie Ursachen und Auswirkungen zu analysieren. Auf dieser faktischen Grundlage und anhand der zugehörigen Analyse muss der Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen beschließen, mit denen die Überschreitung eingedämmt werden kann.

65. Jede ins Auge gefasste Lösung muss deshalb zuvor anhand der Fakten über Umfang und Ursache des Problems genau geprüft werden. Ohne einschlägige Informationen über die Situation ist es nicht möglich, geeignete und ausreichende Maßnahmen zu wählen, auf realistische Weise einen Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen aufzustellen, die Verbesserung der Luftqualität verlässlich abzuschätzen und eine Frist für die Zielverwirklichung festzusetzen.

66. Nachdem die Kommission sich vergewissert hat, dass der jeweilige Plan alle in Artikel 23 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang XV Abschnitt A verlangten Angaben enthält, kann sie die darin vorgesehenen Maßnahmen daraufhin prüfen, ob der Mitgliedstaat in der Tat alle geeigneten und ausreichenden Maßnahmen ergriffen hat, oder ob der Mitgliedstaat zusätzliche Maßnahmen ergreifen sollte, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten.

67. Selbst wenn ein Luftqualitätsplan alle grundlegenden Anforderungen des Anhangs XV Abschnitt A erfüllt, ist denkbar, dass die darin vorgesehenen Maßnahmen aus verschiedenen Gründen nicht die gewünschte Wirkung haben, weil z. B. die Verschmutzungsquellen nicht korrekt analysiert wurden, weil die Maßnahmen nicht auf die Hauptemissionsquellen abzielen, oder weil auf einer anderen als der lokalen oder regionalen Ebene Schritte erforderlich sind, damit die Maßnahmen greifen können.

68. Die Faktoren, die darauf hinweisen, dass die geplanten Maßnahmen nicht ausreichend oder geeignet sind, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, sind die folgenden:

- das Fehlen wesentlicher Angaben, die gemäß Anhang XV Abschnitt A der Richtlinie vorliegen müssen, z. B. die Analyse der Verschmutzungsquellen (siehe die Punkte 5 und 6 des Anhangs): Dies ist ein starkes Indiz für die Unzulänglichkeit des Luftqualitätsplans, denn es bedeutet, dass eine auf dem Umfang und der Ursache der Probleme basierende Vorab-Analyse unterlassen wurde und daher auch ein umfassendes Gesamtkonzept mit geeigneten und zielgerichteten Maßnahmen fehlt, mit denen das angestrebte Ziel, die Dauer der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, erreicht werden kann;

- die Dauer der Grenzwertüberschreitung, auch unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Zeitpunkts der Einhaltung der Grenzwerte: Je länger die Überschreitung anhält/voraussichtlich anhalten wird in einem bestimmten Gebiet, desto mehr weist dies darauf hin, dass die Maßnahmen bezüglich dieses Gebiets unzureichend und/oder ungeeignet waren und es immer noch sind;

- das Ausmaß der Grenzwertüberschreitung (d. h. die Differenz zwischen den NO₂ - Grenzwerten und den gemessenen NO₂-Konzentrationen in der Luft). Je umfangreicher die Grenzwertüberschreitung ist, desto stärker weist dies darauf hin, dass die Maßnahmen unzureichend und/oder ungeeignet sind, die Grenzwertüberschreitung effizient zu beheben;

- der Trend des NO₂-Jahresmittelwerts in der Zeit von 2010 bis einschließlich 2015. Ist der Trend steigend oder stabil, so weist dies darauf hin, dass die Maßnahmen unzureichend und/oder ungeeignet sind, die Grenzwertüberschreitung effizient zu beheben. Dies gilt auch, wenn der Trend zwar rückläufig, der Rückgang aber angesichts des Ausmaßes der Grenzwertüberschreitung nicht stark genug ist. In einem solchen Fall wären zur Einhaltung der Grenzwerte zu dem geplanten Zeitpunkt umfangreiche zusätzliche Maßnahmen notwendig, um den Abwärtstrend zu beschleunigen;

- die Tatsache, dass in einem bestimmten Gebiet nicht nur der Jahresgrenzwert, sondern auch der Stundengrenzwert überschritten wird.

69. Je mehr Indizien auf ein bestimmtes Gebiet zutreffen, desto stärker weist dies insgesamt darauf hin, dass die getroffenen Maßnahmen unzureichend sind, und desto fundierter muss der betreffende Mitgliedstaat belegen, dass und wie er dennoch die Anforderungen des Artikels 23 der Richtlinie erfüllt hat.

2.2.2 Die Situation in Deutschland

70. Wie in Abschnitt 2.1 dargelegt, geht aus den jährlichen Luftqualitätsberichten Deutschlands für den Zeitraum 2010-2015 Folgendes hervor:

- Der Jahresgrenzwert für NO₂ wurde in diesem Zeitraum in den unter Abschnitt 2.1 aufgeführten und in der Anlage 1 genannten 28 Gebieten kontinuierlich und wiederholt überschritten;
- der Stundengrenzwert für NO₂ wurde in diesem Zeitraum in den in Abschnitt 2.1 aufgeführten und in der Anlage 1 genannten drei Gebieten wiederholt überschritten;

71. Darüber hinaus hat Deutschland in seinen Antworten auf das EU-Pilot-Schreiben und das Aufforderungsschreiben Angaben zu den Jahren übermittelt, in denen die Einhaltung der NO₂-Grenzwerte in diesen Gebieten voraussichtlich erreicht werden wird. Daraus geht hervor, dass in 17 der 28 Gebiete mit Grenzwertüberschreitung die Einhaltung erst nach dem Jahr 2020, in drei Gebieten im Jahr 2020 und in acht Gebieten vor dem Jahr 2020 erwartet wird.

72. In Anbetracht der Tatsache, dass der NO₂-Jahresgrenzwert in diesen Gebieten von 2010 bis einschließlich 2015 kontinuierlich und wiederholt nicht eingehalten wurde, und angesichts der voraussichtlichen Einhaltung vertritt die Kommission nach einer Bewertung der einschlägigen von Deutschland getroffenen Maßnahmen die Auffassung, dass es Deutschland versäumt hat und nach wie vor versäumt, gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG den Zeitraum der Nichteinhaltung der NO₂-Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten.

2.2.2.1 Allgemeine Erwägungen

73. In seiner Antwort auf das Pilot-Schreiben vom 21. November 2014 bezog sich Deutschland auf den Straßenverkehr als Hauptursache für die Überschreitung der NO₂-Grenzwerte und speziell auf die NO_x-Emissionen von Diesel-Fahrzeugen: Es führte aus, dass Überschreitungen in den betroffenen Gebieten zu mehr als 99 % an verkehrsnahen Messstellen auftreten und dass wiederum 70 % dieser Überschreitungen vom Straßenverkehr verursacht sind. Deutschland hob außerdem hervor, dass die NO_x-Emissionen von Diesel-Pkw die wesentliche Ursache für die NO₂-Belastung in den betroffenen Gebieten sind. Darüber hinaus wies Deutschland darauf hin, dass der deutliche Anstieg des Anteils der Diesel-Pkw an der deutschen Pkw-Flotte seit 1999 (von 13,2 % auf 47 % im Jahr 2014) ebenfalls wesentlich dazu beigetragen hat.¹⁴ Im Jahr 2015 betrug der Anteil der Diesel-Pkw 48 %.¹⁵

74. Die Euro-Emissionsgrenzwerte für Diesel-Pkw erlauben erheblich höhere NO_x-Emissionen als die entsprechenden Grenzwerte für Benzin-Pkw: Für Euro 3-, Euro 4- und Euro 5-Fahrzeuge sind bis zu dreimal mehr NO_x-Emissionen zulässig.¹⁶ Daher war

¹⁴ Punkt III Seiten 5 und 6

¹⁵ http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/Umwelt/n_umwelt_z.html?nn=652326

¹⁶ Für Euro 3 und Euro 4: Richtlinie 98/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG des Rates; für Euro 5: Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des

vor dem Hintergrund des soeben dargelegten stetig wachsenden Anteils der Diesel-Pkw auch ein Anstieg der NO_x-Emissionen und damit der NO₂-Konzentration zu erwarten.

75. In diesem Zusammenhang bezieht sich die Kommission auf die Ausführungen Deutschlands in seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben vom 18. August 2015 hinsichtlich der Besserstellung des Diesel-Treibstoffs über die deutsche Mineralölbesteuerung (Seite 9). Die Kommission ist der Auffassung, dass der hohe Anteil von Diesel-Pkw die Schlussfolgerung zulässt, dass in der Tat Steueranreize existieren, die kontraproduktiv hinsichtlich der Einhaltung der aus den Artikeln 13 und 23 der Luftqualitätsrichtlinie resultierenden Verpflichtungen sind, und möchte betonen, dass sie die Argumente bezüglich der von Deutschland angeführten ausgleichenden Wirkung der höheren Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Pkw daher für nicht überzeugend erachtet.

76. Wie bereits in Abschnitt 2.2.1 dargelegt, wird die NO₂-Exposition mit einer erhöhten Sterblichkeitsrate sowie mit vermehrten Atemwegserkrankungen in Verbindung gebracht. Schätzungen zufolge waren im Jahr 2013 in Deutschland 10.610 vorzeitige Todesfälle auf eine NO₂-Exposition zurückzuführen; die Zahl der durch NO₂ verursachten vorzeitigen Todesfälle in der EU-28 wird mit 68. 000 veranschlagt.¹⁷

77. Die Kommission möchte in diesem Zusammenhang daher betonen, dass der Schutzzweck der Richtlinie im Allgemeinen und von Artikel 23 Absatz 1 im Besonderen eine enge Auslegung des Ausdrucks „so kurz wie möglich“ erfordert angesichts der grundlegenden Bedeutung des Schutzes der menschlichen Gesundheit und des Grads der Dringlichkeit, der sich aus dieser Bestimmung ergibt.

78. Deutschland führte in seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben vom 18. August 2015 an, allein aus einer Dauer der Überschreitung von zehn Jahren oder mehr könne nicht geschlossen werden, dass keine geeigneten Maßnahmen getroffen wurden (Seite 3).

79. Die Kommission bleibt bei ihrem Standpunkt, dass ein projizierter Zeitraum von zehn Jahren oder mehr ein starkes Indiz für einen Verstoß gegen Artikel 23 der Richtlinie ist.

80. Zwar legt die Luftqualitätsrichtlinie keinen spezifischen Zeitraum fest, um allgemeingültig feststellen zu können, was "so kurz wie möglich" bedeutet. Je länger jedoch Grenzwertüberschreitungen anhalten, desto stärker weisen sie darauf hin, dass der fragliche Luftqualitätsplan nicht den Anforderungen des Artikels 23 genügt und desto mehr und stichhaltiger hat der betreffende Mitgliedstaat nachzuweisen, dass die ergriffenen Maßnahmen zur Minimierung der Dauer der Grenzwertüberschreitung geeignet und ausreichend waren und es noch immer sind.

81. Die Kommission widerspricht der Annahme Deutschlands, die Tatsache, dass in dem Programm „Saubere Luft für Europa“¹⁸ das Jahr 2020 als Jahr der Zielerfüllung bestimmt

Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (Text von Bedeutung für den EWR)

¹⁷ Europäische Umweltagentur, Bericht „Air quality in Europe“ (2016), S. 60 <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016>

¹⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über ein Programm „Saubere Luft für Europa“, COM (2013)918 final

wurde, impliziere, dass die Kommission selbst bis zu diesem Jahr Verstöße als unvermeidbar und somit akzeptabel ansehe (Seite 4 der Mitteilung vom 18. August 2015). Der relevante Zeitrahmen für die Einhaltung der NO₂-Grenzwerte ist ausschließlich in der Luftqualitätsrichtlinie festgelegt, und ob ein Mitgliedstaat gegen EU-Recht verstößt, wird auch ausschließlich auf dieser Grundlage beurteilt.

82. Wie bereits im Abschnitt 2.1 erwähnt, teilte Deutschland gemäß Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie der Kommission Fristverlängerungen für die Einhaltung des NO₂-Jahresgrenzwerts in den betroffenen Gebieten mit. Es sei daran erinnert, dass die Kommission bei der Prüfung dieser von Deutschland übermittelten Fristverlängerungen die in den jeweiligen Luftqualitätsplänen enthaltenen Maßnahmen daraufhin überprüft hat, ob sie geeignet sind zu bewirken, dass die NO₂-Werte am 1. Januar 2015 in den betreffenden Gebieten unter den Grenzwerten liegen.

83. Auf der Basis dieser Prüfung hat die Kommission Einwände gegen die Verlängerung der Frist für die Einhaltung des NO₂-Jahresgrenzwerts in diesen Gebieten erhoben, weil Deutschland nicht nachgewiesen hatte, dass der einschlägige Grenzwert vor Ablauf des Freistellungszeitraums erreicht werden würde, eine der Voraussetzungen gemäß Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie. Nach den aktuellsten Luftqualitätsdaten für 2015 stellten sich die Vorbehalte der Kommission in Bezug auf alle betroffenen Gebiete als berechtigt heraus.

84. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Messergebnisse in mehreren Gebieten über die Jahre einen rückläufigen Gesamttrend erkennen lassen, der auf die Maßnahmen zurückzuführen ist, die namentlich im Verkehrssektor getroffen wurden. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass in den vorgenannten 28 Gebieten seit Inkrafttreten der NO₂-Grenzwerte am 1. Januar 2010 kontinuierlich über einen Zeitraum von mindestens sechs Jahren (2010 bis einschließlich 2015) gegen die NO₂-Grenzwerte verstoßen wurde.

85. Außerdem gibt es zehn Gebiete, in denen seit 2013 der Jahresgrenzwert stärker oder in gleichbleibendem Maß überschritten wird: DEZDXX0001A Ballungsraum München, DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart, DEZJXX0004A Köln, DEZFXX0005S Gebiet III (Mittel- und Nordhessen), DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg, DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main), DEZKXX0006S Mainz, DEZJXX0011A Aachen, DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen, und DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied.

86. Diese Informationen zu einem gewissen rückläufigen Trend sind daher in keiner Weise geeignet, die Schlussfolgerungen der Kommission zu ändern, denen zufolge die betreffenden Maßnahmen - wie nachstehend in den Abschnitten 2.2.2.2 und 2.2.2.3 dargelegt - unzureichend sind.

87. Die Kommission stimmt dem Argument Deutschlands zu, dass den nationalen Behörden ein Ermessensspielraum bei der Wahl der geeigneten Maßnahmen zusteht, und dass diese Befugnis der Überprüfung durch die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegt (Seite 2 der Mitteilung vom 18. August 2015). Dieses Ermessen ist allerdings strikt beschränkt durch den Grundsatz der Effizienz, der durch die Wörter "so kurz wie möglich" zum Ausdruck kommt und der der zentrale Grundsatz bei der Auswahl der

geeigneten Maßnahmen sein muss. Je länger darüber hinaus die Nichteinhaltung der einschlägigen NO₂-Grenzwerte anhält und je gravierender sie ist, desto dringender müssen Maßnahmen gemäß Artikel 23 der Richtlinie getroffen werden und desto stärker wird der Ermessensspielraum der mitgliedstaatlichen Behörden bei der Wahl der Maßnahmen eingeschränkt.

88. Die Kommission schließt sich auch der Auffassung Deutschlands an, nach der der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit in diesem Kontext eine wichtige Überprüfungsaufgabe zufällt. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die Urteile deutscher Verwaltungsgerichte zu bestimmten Luftqualitätsplänen, wonach sich eine Einschränkung des Ermessensspielraums der zuständigen Behörde ergeben könne angesichts des notwendigen Schutzes der menschlichen Gesundheit und der dringenden Verpflichtung, den Zeitraum der Nichteinhaltung der NO₂-Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Deswegen müssten die jeweiligen Behörden ernsthaft die Annahme und Umsetzung von verschärften, restriktiveren Maßnahmen in bestimmten Gebieten prüfen¹⁹.

2.2.2.2 Einzelne Gebiete/Pläne

89. Wie nachstehend ausgeführt und aufgrund der Erwägungen in Abschnitt 2.2.1, ist die Kommission der Ansicht, dass Deutschland es versäumt hat, für alle 28 Gebiete, die noch gegen Artikel 13 Absatz 1 der Luftqualitätsrichtlinie verstoßen, ausreichende Maßnahmen zu treffen, um den Verstoß so zu kurz wie möglich zu halten und somit seinen Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 nachzukommen.

(1) Gebiete, in denen die Einhaltung des Jahresgrenzwerts nach dem Jahr 2020 erreicht werden soll

90. Im Hinblick auf die folgenden **17 Gebiete** DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart, DEZCXX0043S Regierungsbezirk Tübingen, DEZDXX0001A Ballungsraum München, DEZFX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main), DEZFX0005S Gebiet III (Mittel- u. Nordhessen), DEZJXX0002A Wuppertal, DEZJXX0004A Köln, DEZJXX0005A Hagen, DEZJXX0006A Essen, DEZJXX0008A Dortmund, DEZJXX0009A Düsseldorf, DEZJXX0011A Aachen, DEZJXX0015A Grevenbroich, DEZJXX0016S Urbane Bereiche und ländlicher Raum Nordrhein-Westfalen, DEZJXX0017A Duisburg, Oberhausen, Mühlheim DEZKXX0006S Mainz und DEZPXX0010S Gebiet Thüringen 1 sind die folgenden Bedingungen erfüllt:²⁰

- Die Einhaltung des Jahresgrenzwerts soll nach 2020 erreicht werden (d.h. mehr als 10 Jahre, nachdem die Grenzwerte verbindlich geworden sind), und

¹⁹ Jüngste Urteile:

Verwaltungsgericht München, Urteil vom 21. Juni 2016, Az. M 1 K 15.5714,

<http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2016-N-48117?hl=true>,

S. 8 und Beschluss vom 21. Juni 2016, Az. M 1 V 15.5203 (noch nicht rechtskräftig)

<http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2016-N-48118?hl=true>

S. 5

Verwaltungsgericht Düsseldorf, Urteil vom 13. September 2016, Az. 3 K 7695/15 (noch nicht rechtskräftig)

https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_duesseldorf/j2016/3_K_7695_15_Urteil_20160913.html

Randnr. 45.

²⁰ Siehe Tabelle 1 im Anhang 2

- das Ausmaß der Grenzwertüberschreitung ist besonders groß, d. h., in 15 der 17 Gebiete betrug die Überschreitung im Jahr 2015 mehr als 25 % des NO₂-Jahresgrenzwerts (> 10 µg/m³). In den Gebieten DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart und DEZDXX0001A Ballungsraum München wurde der NO₂-Jahresgrenzwert sogar um mehr als 110 % überschritten. Lediglich in den Gebieten DEZJXX0005A Hagen und DEZJXX0008A Dortmund war die Überschreitung mit 9 µg/m³ etwas geringer, und
- der jeweilige Trend des NO₂-Jahresmittelwerts ist in sechs dieser Gebiete (DEZDXX0001A Ballungsraum München, DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main), DEZJXX0004A Köln, DEZFXX0005S Gebiet III (Mittel- und Nordhessen), DEZKXX0006S Mainz und DEZJXX0011A Aachen) zumindest von 2013 bis einschließlich 2015 entweder steigend oder stabil. Selbst wenn die Maßnahmen in den Luftqualitätsplänen für die übrigen elf Gebiete einen Abwärtstrend bewirken konnten, war dieser angesichts der noch im Jahr 2015 verzeichneten erheblichen Grenzwertüberschreitung²¹ zu schwach.

91. Angesichts der erwarteten Grenzwertüberschreitung von mehr als 10 Jahren, des erheblichen Ausmaßes der Grenzwertüberschreitung und des steigenden, stabilen oder zu schwachen Trends des NO₂-Jahresmittelwerts erachtet die Kommission die Situation in den oben genannten Gebieten als besonders schwerwiegend.

92. Es müssten daher Maßnahmen ergriffen werden, die speziell auf die schwerwiegende Situation in diesen Gebieten zugeschnitten sind, um sicherzustellen, dass die Grenzwertüberschreitungen so kurz wie möglich andauern. Solche spezifischen Maßnahmen sollten sich auf die Hauptquelle von NO_x-Emissionen konzentrieren und daher entweder auf eine weitere Verringerung des Verkehrsaufkommens im Allgemeinen abzielen oder Zugangsbeschränkungen für Fahrzeuge mit hohen NO_x-Emissionen, also vorrangig Diesel-Fahrzeuge, beinhalten. Die Notwendigkeit, solche schärferen und restriktiveren Maßnahmen ernsthaft zu prüfen und auch zu ergreifen, ist von deutschen Verwaltungsgerichten festgestellt worden.²²

93. Demgegenüber erwähnen die Luftqualitätspläne für die betroffenen Gebiete keine derartigen spezifisch zugeschnittenen, schärferen und restriktiveren Maßnahmen, die in der Lage wären, die NO₂-Belastung erheblich und so schnell wie möglich zu reduzieren. Sie beruhen lediglich auf einer Kombination von weniger zielgerichteten oder zu wenigen Maßnahmen (z.B. verbessertes Verkehrsmanagement, Ausbau der Infrastruktur für Radfahrer und Fußgänger, Mobilitätsmanagement für Unternehmen, Carsharing-Systeme, Modernisierung von Busflotten, zusätzliche Park&Ride-Infrastruktur), für die nicht überzeugend dargelegt worden ist, dass ihr Gesamteffekt der Schwere der Situation in den einzelnen Gebieten entspricht.

94. Darüber hinaus beziffern die Luftqualitätspläne für viele dieser Gebiete zwar den Effekt der jeweiligen Maßnahmen, zeigen aber nicht auf, ob letztere ausreichend sein werden, um die erheblichen Grenzwertüberschreitungen so schnell wie möglich zu beenden (DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart, DEZCXX0043S Regierungsbezirk Tübingen, DEZDXX0001A Ballungsraum München, DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main), DEZJXX0002A Wuppertal, DEZJXX0004A Köln, DEZJXX0005A Hagen, DEZJXX0006A Essen, DEZJXX0009A Düsseldorf, DEZJXX0015A Grevenbroich, DEZJXX0016S Urbane Bereiche und ländlicher Raum Nordrhein-

²¹ Siehe Abbildung am Ende im Anhang 2.

²² Siehe Fußnote 19.

Westfalen, DEZJXX0017A Duisburg, Oberhausen, Mühlheim, DEZJXX0011A Aachen). Andere Luftqualitätspläne wiederum beinhalten keinerlei quantitativen Informationen hinsichtlich des Effekts der Maßnahmen (DEZJXX0008A Dortmund, DEZFXX0005S Gebiet III Mittel- u. Nordhessen, DEZKXX0006S Mainz, DEZPXX0010S Gebiet Thüringen 1) und entsprechen somit nicht den Anforderungen des Punktes 8c) von Anhang XV, Abschnitt A der Luftqualitätsrichtlinie.

95. Einige Luftqualitätspläne (z.B. DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart und DEZDXX0001A Ballungsraum München) weisen auf die Notwendigkeit hin, die jeweiligen Umweltzonen dahingehend zu verschärfen, dass Fahrzeuge, die nicht den neuesten Euro-Emissions-Standards entsprechen, der Zugang verwehrt wird, jedoch ohne solche Zugangsbeschränkungen tatsächlich umzusetzen. Diese Luftqualitätspläne erachten es auch als notwendig, die Bedingungen für die Einführung solcher Umweltzonen auf Bundesebene festzulegen ("Blaue Plakette", siehe Abschnitt 2.2.2.3 unten).

96. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in den bestehenden Luftqualitätsplänen und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die Kommission die ergriffenen Maßnahmen vor dem Hintergrund der beschriebenen schwerwiegenden Situation in den einzelnen Gebieten für unzureichend.

97. Darüber hinaus werden in **drei dieser Gebiete** (DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart, DEZDXX0001A Ballungsraum München und DEZFXX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main)) sowohl der Jahresgrenzwert als auch der **Stundengrenzwert** für NO₂ überschritten, was ebenfalls dafür spricht, dass die Maßnahmen nicht ausreichen und darüber hinaus speziell gegen die NO₂-Belastungsspitzen vorgegangen werden muss.

(2) Gebiete, in denen die Einhaltung des Jahresgrenzwerts im Jahr 2020 erreicht werden soll

98. Im Hinblick auf die **drei Gebiete** DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg, DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart (ohne Ballungsraum) und DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg sind folgende Bedingungen erfüllt:²³

- Die Einhaltung des Jahresgrenzwerts soll im Jahr 2020 erreicht werden (d.h. mehr als 10 Jahre, nachdem die Grenzwerte verbindlich geworden sind), und
- das Ausmaß der Grenzwertüberschreitung ist besonders groß, d. h., in allen drei Gebieten betrug die Überschreitung im Jahr 2015 mehr als 25 % des NO₂-Jahresgrenzwerts (> 10 µg/m³), und
- der jeweilige Trend des NO₂-Jahresmittelwerts ist in den Gebieten DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg und DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart (ohne Ballungsraum) zumindest von 2013 bis einschließlich 2015 stagnierend. Der Abwärtstrend des NO₂-Jahresmittelwerts im Gebiet DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg ist im Zeitraum 2010 bis einschließlich 2015 angesichts des Ausmaßes der Grenzwertüberschreitung zu schwach, und

²³ Siehe Tabelle 2 im Anhang 2

- angesichts des stagnierenden/schwach rückläufigen Trends und der weiterhin erheblichen Grenzwertüberschreitungen in den drei Gebieten erscheinen die in den entsprechenden Luftqualitätsplänen enthaltenen Maßnahmen nicht oder nicht hinreichend wirksam, um die Einhaltung der Grenzwerte, wie von Deutschland projiziert, im Jahr 2020 zu erreichen:

99. Die Luftqualitätspläne für das Gebiet DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart (ohne Ballungsraum), die die Ballungsräume Schwäbisch Gmünd, Heidenheim, Herrenberg, Heilbronn, Ilsfeld, Markgröningen und Ingersheim/Pleidelsheim betreffen, zeigen nicht quantitativ auf, ob die Maßnahmen ausreichend sind, um die erhebliche Grenzwertüberschreitung zu beenden. Die wichtigste Maßnahme ist die Einrichtung einer Umweltzone ("Grüne Plakette").

100. Im Gebiet DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg besteht die wichtigste Maßnahme im Bau des Stadttunnels. Die Bauarbeiten werden sich jedoch bis ins Jahr 2025, möglicherweise sogar 2030, hinziehen, so dass die erwartete Wirkung des Tunnels auf die NO₂-Belastung auch erst dann erzielt werden kann.

101. Der Luftqualitätsplan für das Gebiet DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg legt ebenfalls nicht zahlenmäßig dar, ob die vorgesehenen Maßnahmen ausreichend sind, um die erhebliche Überschreitung des NO₂-Jahresgrenzwerts zu beenden. Die im Luftqualitätsplan von 2012 geschätzte Wirkung der Maßnahmen reicht nicht, um die Einhaltung der Grenzwerte zu erreichen, und der fortgeschriebene Luftqualitätsplan für das Gebiet wird erst 2018 veröffentlicht werden. Die in der Mitteilung Deutschlands vom 19. Juli 2016 aufgelisteten zusätzlichen Hauptmaßnahmen (Investitionen in die Radinfrastruktur, freiwillige Selbstbeschränkung für Lkw im Hafen) reichen allem Anschein nach ebenfalls nicht aus, um die Grenzwertüberschreitung von mehr als 10 µg/m³ zu beenden und damit die Einhaltung des Grenzwerts im Jahr 2020 zu gewährleisten.

102. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in den bestehenden Luftqualitätsplänen und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die Kommission die ergriffenen Maßnahmen vor dem Hintergrund der beschriebenen schwerwiegenden Situation in den drei Gebieten für unzureichend.

(3) Gebiete, in denen die Einhaltung des Jahresgrenzwerts vor dem Jahr 2020 erreicht werden soll

103. Im Folgenden sind die Gründe erläutert, warum auch die Maßnahmen in den verbleibenden acht Gebieten, in denen die Einhaltung des Grenzwerts vor 2020 erreicht werden soll²⁴, als nicht ausreichend angesehen werden:

DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume)

104. Im Jahr 2015 betrug die Grenzwertüberschreitung 35 % des NO₂-Jahresgrenzwerts, und die Einhaltung des Grenzwertes soll im Jahr 2019 erfolgen. Die Überschreitungen in diesem Gebiet treten in den Gemeinden Mühlacker, Walzbachtal-Jöhligen und Pfinztal auf. Nachdem der NO₂-Jahresmittelwert von

²⁴ Siehe Tabelle 3 im Anhang 2

62 µg/m³ im Jahr 2010 auf 53 µg/m³ im Jahr 2014 zurückgegangen war, wurde 2015 an der Stuttgarter Straße in Mühlacker ein Anstieg auf 54 µg/m³ verzeichnet.

105. Die einzige Maßnahme, die im Luftqualitätsplan von 2012 für das Gebiet erörtert wird, ist die Verschärfung der Zugangsbedingungen für die jeweiligen Umweltzonen ab 2013, d. h. in mehreren Gemeinden, darunter Mühlacker und Pfinztal, wird der Zugang auf Fahrzeuge beschränkt, die den Emissionsnormen Euro 4/IV und höher entsprechen. Dem Plan ist zu entnehmen, dass die Wirkung dieser Verschärfung nicht ausreicht, um an der Stuttgarter Straße in Mühlacker und der Karlsruher Straße in Pfinztal die Einhaltung zu erreichen. Der Großteil der Wirkung der Verschärfung hätte bereits im Luftqualitätsbericht von 2014 sichtbar sein müssen, demzufolge der NO₂-Grenzwert jedoch noch immer nicht eingehalten wird. Zusätzliche Maßnahmen wurden geprüft, doch liegt keine Fortschreibung des Luftqualitätsplans vor, aus der eindeutig hervorgeht, welche dieser Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

106. In ihrem Aufforderungsschreiben hat die Kommission kritisiert, dass neben der Verschärfung der Umweltzone ab 2013 keine zusätzlichen Maßnahmen geplant waren. Die Antworten Deutschlands führen zu dem Schluss, dass sich seither nichts geändert hat.

107. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in dem bestehenden Luftqualitätsplan und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die Kommission die ergriffenen Maßnahmen im Gebiet DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume) für unzureichend.

DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen

108. Im Jahr 2015 betrug die Grenzwertüberschreitung 20 % des NO₂-Jahresgrenzwerts, und die Einhaltung des Grenzwertes soll vor dem Jahr 2020 erfolgen.

Nachdem der NO₂-Jahresmittelwert von 46 µg/m³ im Jahr 2012 auf 49 µg/m³ im Jahr 2014 gestiegen war, wurde 2015 in Nürnberg ein Rückgang auf 48 µg/m³ verzeichnet. An den Messstationen in Fürth und in Erlangen wurden keine Überschreitungen beobachtet.

109. Die in der 1. Fortschreibung des Luftqualitätsplans (2011) aufgeführten Maßnahmen sind nicht ambitioniert. Viele Maßnahmen sind nicht spezifisch auf die Luftqualität zugeschnitten oder liefen bereits seit Jahren. Die Maßnahmen im Verkehrsbereich sind entweder nicht eingehend beschrieben (so fehlt ein Zeitplan für die Bauarbeiten an Hot-Spots wie der Fürther Straße), befanden sich in der Anfangsphase der Planung (z. B. Entwicklung von Logistikkonzepten zur Emissionsminderung im innerstädtischen Wirtschaftsverkehr), waren bei Veröffentlichung des Plans ausgelaufen (z. B. Informationskampagne zur Nachrüstung von Pkw und Nutzfahrzeugen 2009-2010), sollten als „business-as-usual“ erachtet werden (z. B. Ersatz von Altfahrzeugen der Fahrzeugflotte des kommunalen Fuhrparks durch emissionsärmere Fahrzeuge), oder dienen nicht in erster Linie der Verbesserung der Luftqualität (z. B. Nürnberger Projekte zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Verbesserung des Klimaschutzes). Darüber hinaus werden die Maßnahmen des Plans lediglich qualitativ bewertet (hohe, mittlere, geringe Minderung), sodass nicht klar war, ob die Maßnahmen ausreichen würden, um die Einhaltung des Grenzwerts zu erreichen.

110. Im Hinblick auf die Maßnahmen, die Deutschland in seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben beschrieben hat und die in die noch nicht veröffentlichte 2. Fortschreibung des Luftqualitätsplans aufzunehmen sind, fehlen Einzelheiten, Umsetzungsfristen und diese würden daher nicht den Anforderungen des Punkts 8 b) von Anhang XV, Abschnitt A entsprechen. Darüber hinaus fehlt die Durchführungszusage der zuständigen Stellen (z. B. Einrichtung einer Umweltzone und Einführung eines Semestertickets für Studenten).

111. Der wichtigste Punkt ist jedoch, dass wegen des Mangels an Einzelheiten nicht bewertet werden kann, ob dieses Maßnahmenbündel ausreicht, um die Einhaltung des Grenzwerts überhaupt und geschweige denn bis 2020 zu erreichen. In seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben räumt Deutschland ein, dass es in Nürnberg keine Umweltzone gibt, und führt an, dass diese Maßnahme in keinem Verhältnis zu ihrer Wirkung stehe, da 90 % der Fahrzeuge in Nürnberg bereits die Emissionsnormen Euro 4/Euro IV oder höher (entspricht der Grünen Plakette) erfüllten. In dieser Antwort sowie in der zusätzlichen Mitteilung vom 19. Juli 2016 wird die Bereitschaft signalisiert, die Einführung einer Umweltzone in Nürnberg erneut zu prüfen, sobald auf Bundesebene die Regelung für auf der Menge des Ausstoßes an NO_x-Emissionen basierte Umweltzonen vorliegt.

112. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in dem bestehenden Luftqualitätsplan und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die Kommission die ergriffenen Maßnahmen im Gebiet DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen für unzureichend.

DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg

113. Im Jahr 2015 betrug die Grenzwertüberschreitung 18 % des NO₂-Jahresgrenzwerts, und die Einhaltung des Grenzwertes sollte im Jahr 2016 erfolgen. Der NO₂-Jahresmittelwert ging von 56 µg/m³ im Jahr 2010 auf 47 µg/m³ im Jahr 2015 zurück.

114. In der Antwort auf das Aufforderungsschreiben wird darauf verwiesen, dass der Luftqualitätsplan sowohl für das Gebiet DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe als auch für das Gebiet DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg maßgeblich ist. Die einzige Maßnahme, die in dem Plan beschrieben wird, ist die Verschärfung der Umweltzone, mit der ab 2013 in mehreren Städten, darunter Mannheim und Heidelberg, der Zugang auf Fahrzeuge beschränkt wird, die der Emissionsnorm Euro 4/IV und höher entsprechen. Die Analyse dieser Maßnahme weist darauf hin, dass diese Verschärfung wohl nicht ausreicht, um an den Messstationen Mannheim-Straße und Mannheim-Luisenring die Grenzwerteinhalten zu erreichen.

115. Abgesehen von dem Luftqualitätsplan für das Gebiet DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe, in dem Mannheim und Heidelberg erwähnt werden, hat Deutschland der Kommission keinen Luftqualitätsplan speziell für das Gebiet DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg oder andere zusätzlich geplante Maßnahmen mitgeteilt. Somit ist nicht bekannt, ob Anstrengungen unternommen werden, um in diesem Gebiet die Einhaltung des NO₂-Jahresgrenzwerts zu erreichen.

116. Angesichts des geringfügigen Rückgangs des NO₂-Jahresmittelwerts von 50 µg/m³ im Jahr 2010 auf 47 µg/m³ im Jahr 2015 an der Messstation, an der derzeit die höchsten

Werte zu verzeichnen sind (DEBW098 Mannheim-Friedrichsring), spricht nichts für die erwartete Einhaltung im Jahr 2016, zumal es für dieses Gebiet keinen eigenen Luftqualitätsplan gibt.

117. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in dem bestehenden Luftqualitätsplan und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die Kommission die ergriffenen Maßnahmen im Gebiet DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg für unzureichend.

DEZKXX0007S Worms/Frankenthal/Ludwigshafen

118. Im Jahr 2015 betrug die Grenzwertüberschreitung 15 % des NO₂-Jahresgrenzwerts, und die Einhaltung des Grenzwertes soll im Jahr 2019 erfolgen. Die Überschreitungen des NO₂-Jahresgrenzwertes in diesem Gebiet treten in Ludwigshafen auf. In den letzten Jahren wurden nur geringe Fortschritte erzielt. Im Zeitraum 2010 bis 2015 ging der NO₂-Jahresmittelwert um weniger als 1 µg/m³ pro Jahr von 49 µg/m³ auf 46 µg/m³ zurück.

119. In seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben betont Deutschland, welche Anstrengungen in diesem Gebiet für den Klimaschutz unternommen werden. Die Kommission stellt hierzu fest, dass – auch wenn die Emissionsquellen bis zu einem gewissen Maß identisch sind – Maßnahmen, die sich für die Minderung von Treibhausgasemissionen eignen, nicht zwingend dazu beitragen, auch die Emissionen von Luftschadstoffen zu senken, da CO₂ und NO₂ sehr unterschiedliche Merkmale aufweisen. Darüber hinaus hat Deutschland in seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben angekündigt, dass ein Luftqualitätsbericht für Rheinland-Pfalz erstellt werde. In diesem Bericht sollen jedoch keine Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung aufgeführt, sondern lediglich der Stand in Bezug auf die Luftqualität, Emissionsquellen usw. beschrieben werden. Schließlich hat Rheinland-Pfalz Fördermittel für (finanzschwache) Kommunen in Aussicht gestellt. In diesem Rahmen sind Investitionen in die Verbesserung der Luftqualität möglich und werden gefördert, sind aber nicht gewährleistet.

120. Die angekündigte Fortschreibung des Luftqualitätsplans (2016-2020) wurde nach dem Kenntnisstand der Kommission noch nicht veröffentlicht. Die meisten in der Antwort auf das Aufforderungsschreiben aufgeführten Maßnahmen unterscheiden sich von denen des vorigen Luftqualitätsplans (2007-2015) und sind somit zusätzliche Maßnahmen. Auf eine Umweltzone wurde verzichtet, nachdem ein Fachgutachten lediglich eine Minderung des NO₂-Jahresmittelwerts um 1 µg/m³ aufzeigte. Laut der angekündigten Fortschreibung des Luftqualitätsplans sollen die Busflotte und der städtische Fuhrpark modernisiert und der ÖPNV sowie die Infrastruktur für Fußgänger und Radfahrer verbessert werden.

Die in der Antwort auf das Aufforderungsschreiben aufgeführten Maßnahmen gehen in die richtige Richtung, allerdings fehlt es an einer Beschreibung der Einzelheiten und einer Bewertung ihrer Wirkung. Das genannte Fachgutachten zu ihrer Wirkung wurde nicht vorgelegt und ist allem Anschein auch nicht im Internet verfügbar.

121. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in dem bestehenden Luftqualitätsplan und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die

Kommission die ergriffenen Maßnahmen im Gebiet DEZKXX0007S Worms/Frankenthal/Ludwigshafen für unzureichend.

DEZJXX0003A Münster

122. Im Jahr 2015 betrug die Grenzwertüberschreitung 10 % des NO₂-Jahresgrenzwerts, und die Einhaltung des Grenzwertes sollte im Jahr 2015 erfolgen. Der NO₂-Jahresmittelwert ging von 74 µg/m³ im Jahr 2010 auf 44 µg/m³ im Jahr 2015 zurück.

123. Dem maßgeblichen Luftqualitätsplan (2014) zufolge dürfte durch die Maßnahmen zum Management und zur Modernisierung der Busflotte eine Minderung des NO₂-Jahresmittelwerts um 1,5 µg/m³ und durch die vollständig implementierte Umweltzone (1. Januar 2015) um weitere 2 µg/m³ erreicht werden. Bei einem angenommenen Rückgang der Hintergrundbelastung um 1 µg/m³ wurde mit der Grenzwerteinhaltung bis 2015 gerechnet. Aus dem Luftqualitätsbericht Deutschlands für das Kalenderjahr 2015 geht jedoch hervor, dass Münster mit einem NO₂-Jahresmittelwert von 44 µg/m³ den NO₂-Jahresgrenzwert weiterhin überschreitet.

124. Die Betrachtung der bei der Durchführung des Luftqualitätsplans erzielten Fortschritte zeigt, dass der 3. Nahverkehrsplan noch nicht umgesetzt worden ist.²⁵ Darüber hinaus steht in diesem noch offenen Teil des Luftqualitätsplans die Reduzierung der von Bussen verursachten Emissionen am Hot-Spot Bült im Mittelpunkt. Geplant sind die Elektrifizierung einer Buslinie, die diesen Hot-Spot passiert, die Herausnahme von zwei Buslinien aus diesem Hot-Spot und der Einsatz moderner Busse auf der daran vorbeiführenden Straße, um die NO₂-Belastung am Hot-Spot Bült zu mindern. Durch die beiden letztgenannten Maßnahmen werden die Emissionen lediglich verlagert, nicht aber verringert.

125. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in dem bestehenden Luftqualitätsplan und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die Kommission die ergriffenen Maßnahmen im Gebiet DEZJXX0003A Münster für unzureichend.

DEZFX0002A Ballungsraum II (Kassel)

126. Im Jahr 2015 betrug die Grenzwertüberschreitung 5 % des NO₂-Jahresgrenzwerts, und die Einhaltung des Grenzwertes soll im Jahr 2018 erfolgen. Der NO₂-Jahresmittelwert ging von 51 µg/m³ im Jahr 2010 auf 42 µg/m³ im Jahr 2015 zurück.

127. Der Luftqualitätsplan wurde erstmals 2011 fortgeschrieben. Der Kommission sind die Fortschritte bei der Durchführung nicht bekannt, d. h., es ist nicht klar, welche Maßnahmen noch umgesetzt werden müssen, die die Einhaltung sicherstellen könnten. Laut der Antwort Deutschlands auf das Aufforderungsschreiben wird zurzeit an der zweiten Fortschreibung des Plans gearbeitet. Die Maßnahmen, die in der Antwort aufgeführt und im Luftqualitätsplan beschrieben sind, gehen auf die wichtigsten Emissionsquellen ein, doch fehlen hinreichende Einzelheiten (z. B. Bau einer

²⁵

http://www.bezreg-muenster.nrw.de/zentralablage/dokumente/umwelt_und_natur/umweltzonen-und-luftreinhalteplaene/massnahmen_lrp_ms.pdf

Umgehungsstraße, Ausbau des ÖPNV, Verbesserung des Verkehrsflusses, Ausbau des Radwegenetzes); vor allem aber fehlen der Start- und der Abschlussstermin sowie die geschätzten Wirkungen von spezifischen Projekten, und daher entspricht der Plan nicht den Anforderungen des Punktes 8 von Anhang XV, Abschnitt A der Luftqualitätsrichtlinie.

128. In Deutschlands zusätzlicher Mitteilung vom 19. Juli 2016 wurde angekündigt, dass die 2. Fortschreibung des Luftqualitätsplans eine Umweltzone umfassen würde. Die Einzelheiten (z. B. der geografische Umfang) der Umweltzone sind aber noch nicht bekannt.

129. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in dem bestehenden Luftqualitätsplan und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die Kommission die ergriffenen Maßnahmen im Gebiet DEZFX0002A Ballungsraum II (Kassel) für unzureichend.

DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied

130. Im Jahr 2015 betrug die Grenzwertüberschreitung 13 % des NO₂-Jahresgrenzwerts, und die Einhaltung des Grenzwertes soll im Jahr 2018 erfolgen. In diesem Gebiet ist kein Rückgang der NO₂-Werte zu beobachten. 2015 wie auch 2010 betrug der NO₂-Jahresmittelwert 45 µg/m³.

131. In seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben führte Deutschland die hohen NO₂-Werte der Jahre 2011 und 2012 darauf zurück, dass 2011 in Koblenz die Bundesgartenschau stattfand, die eine ungewöhnlich hohe Zahl von Besuchern anlockte. Auch wenn dies die vorübergehend höheren gemessenen NO₂-Werte erklärt, ist die Entwicklung in Koblenz dennoch immer noch nicht rückläufig.

132. Laut der Antwort Deutschlands auf das Aufforderungsschreiben und das EU-Pilot-Schreiben wird der Luftqualitätsplan Koblenz derzeit fortgeschrieben. Diese Information lag der Kommission bereits im Stadium des Aufforderungsschreibens vor. In der Antwort auf das Aufforderungsschreiben selbst sind keine Maßnahmen aufgeführt, und der fortgeschriebene Luftqualitätsplan ist noch nicht online abrufbar. Dies führt die Kommission unweigerlich zu dem Schluss, dass Koblenz und Neuwied derzeit über keinen gültigen Luftqualitätsplan verfügen, da der vorherige Luftqualitätsplan 2015 ausgelaufen ist.

133. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in dem 2015 ausgelaufenen Luftqualitätsplan und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die Kommission die von Deutschland ergriffenen Maßnahmen im Gebiet DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied für unzureichend.

DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin

134. Im Jahr 2015 betrug die Grenzwertüberschreitung 33 % des NO₂-Jahresgrenzwerts, und die Einhaltung des Grenzwertes soll vor dem Jahr 2020 erfolgen. Nach einer relativ

stagnierenden Entwicklung kam es zu einem deutlichen Rückgang des NO₂-Jahresmittelwerts um 9 µg/m³ auf 53 µg/m³.

135. Im Mittelpunkt der Maßnahmen zur Verringerung der NO₂-Werte steht der Straßenverkehr. Nach den Schätzungen des Luftqualitätsplans muss der Straßenverkehr um 15 % verringert werden, um einen Rückgang des NO₂-Jahresmittelwerts um 15 µg/m³ zu erzielen. An vielen Hot-Spots wie der Potsdamer Straße muss, um die Grenzwerte einzuhalten, der verkehrsbedingte Schadstoffausstoß laut Plan um 40-54 % verringert werden. Dem Luftqualitätsplan zufolge werden die NO₂-Grenzwerte 2020 ohne zusätzliche Maßnahmen eingehalten werden.

136. Allerdings sieht der laufende Luftqualitätsplan zusätzliche Maßnahmen vor (z. B. Nachrüstung mit Stickoxidminderungssystemen, Förderung sauberer Fahrzeuge, weniger Ausnahmen für die Umweltzone, weitere Optimierung des Verkehrsflusses, Logistikkonzepte und die Verlagerung auf den Fußgänger-, Rad- und öffentlichen Personennahverkehr). Auf der Grundlage der Annahme, dass ein wesentlicher Teil der Maßnahmen bereits umgesetzt worden ist seit der Veröffentlichung des gegenwärtig gültigen Plans im Jahr 2011, ist die verbliebene Grenzwertüberschreitung von 13 µg/m³ immer noch signifikant und weitere Maßnahmen erscheinen notwendig.

137. Aus diesen Gründen und angesichts der Tatsache, dass in dem bestehenden Luftqualitätsplan und in den Antworten Deutschlands auf das Pilot- und Aufforderungsschreiben keine wesentlichen zusätzlichen Maßnahmen angegeben sind und auch sonst keine anderen Elemente vorliegen, die das Gegenteil aufzeigen, hält die Kommission die ergriffenen Maßnahmen im Gebiet DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin für unzureichend.

138. Angesichts der vorstehenden Erwägungen und der Tatsache, dass die Überschreitungen in den jeweiligen Gebieten bereits bis 2010 zurückreichen, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Maßnahmen in den Luftqualitätsplänen für diese Gebiete nicht ausreichen und nicht angemessen sind, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Deutschland hat somit gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG verstoßen.

2.2.2.3 Maßnahmen auf Bundesebene

139. Deutschland beruft sich u.a. auf folgende Maßnahmen auf Bundesebene:

- Am 1. Juli 2015 wurde die Lkw-Maut auf weitere 1100 km vierspurige Bundesstraßen ausgeweitet. Ab 2018 soll sie auf alle Bundesstraßen ausgeweitet werden.
- Mit der Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen²⁶ in deutsches Recht wurden mehrere Normen festgelegt, die strikter sind als die der Richtlinie.
- Das Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge ist im Juni 2015 in Kraft getreten.
- Es wurden Maßnahmen zur Förderung des Erwerbs von Elektrofahrzeugen und Plug-In-Hybriden getroffen.

²⁶ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).

- Mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 wurden zusätzliche Maßnahmen für eine beschleunigte Marktentwicklung von Elektrofahrzeugen beschlossen.
- Eine für Mitte 2017 geplante Aktualisierung der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) soll zu einer weiteren Minderung der Hintergrundbelastung beitragen.

140. Nach Auffassung der Kommission kann die Lkw-Maut zu einer Verlagerung auf andere Verkehrsträger und somit auch zur Minderung der Hintergrundbelastung beitragen. Dies dürfte sich jedoch nicht wesentlich auf den Straßenverkehr in Städten und Gemeinden auswirken und somit die NO₂-Überschreitungen in den besonders belasteten innerstädtischen Bereichen (Hot-Spots) kaum beeinflussen. Gleiches gilt für die verschärfte Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen und die neue Fassung der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft, da beide Maßnahmen nur auf die NO₂-Hintergrundbelastung, nicht jedoch auf das Problem der direkten Emissionen aus dem Straßenverkehr abzielen.

141. Die Förderung der Nutzung von Elektrofahrzeugen ist eine wichtige Maßnahme für den Verkehr in Städten und Gemeinden, muss jedoch als langfristige Maßnahme betrachtet werden, deren Wirkung erst lange nach 2020 eintreten wird; schließlich waren am 1. Januar 2015 lediglich 0,04 % bzw. 0,2 % aller Pkw in Deutschland mit einem elektrischen bzw. einem Hybridantrieb ausgestattet.²⁷

142. Die Kommission weist insbesondere darauf hin, dass es wichtig ist, wirksame Maßnahmen auch auf Bundesebene zu treffen. Dies gilt besonders für Maßnahmen, die auf Dieselfahrzeuge und deren NO_x-Emissionen abzielen.

143. Die Kommission räumt ein, dass die NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen, insbesondere im Hinblick auf Euro 5 und 6, im Realbetrieb deutlich höher sind, als angesichts der fortlaufenden Verschärfung der Abgasgrenzwerte auf EU-Ebene zu erwarten gewesen wäre. Die Kommission betont jedoch auch, dass diese Diskrepanz seit mehreren Jahren bekannt ist²⁸ und Deutschland das Aufschieben von wirksamen Maßnahmen auf Bundesebene (oder auf Gemeinde- oder Länderebene) gegen NO_x-Emissionen aus Dieselfahrzeugen nicht damit rechtfertigen kann. Dies ist auch von deutschen Verwaltungsgerichten in Urteilen im Hinblick auf konkrete Luftqualitätspläne festgehalten worden.²⁹

144. Die Kommission räumt zwar ein, dass die Wahl der Maßnahmen zur Beendigung der kontinuierlichen und wiederholten Überschreitung der NO₂-Grenzwerte im Ermessen der deutschen Behörden liegt, wiederholt jedoch ihren Standpunkt, dass der Ermessensspielraum Deutschlands, einschließlich in Bezug auf Maßnahmen auf Bundesebene, begrenzt ist, da die Überschreitungen bis in das Jahr 2010 zurückgehen und die getroffenen Maßnahmen offensichtlich nicht ausreichen, um die

²⁷

http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/2014_b_umwelt_dusl_absolut.html?nn=663524

²⁸ Der deutsche Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel hat vor dem Bundestag am 15. Dezember 2016 eingeräumt, dass die Diskrepanz zwischen Labormessungen und realen Abgaswerten seit 2007 bekannt war: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/vw-untersuchungsausschuss-gabriel-und-altmaier-verteidigen-sich/14986914.html>.

²⁹ VG München, Urteil vom 21. Juni 2016, M I K 15.5714, Seite 6

Überschreitungen so schnell wie möglich zu beenden. Dies gilt umso mehr als es noch immer Anreize für den Gebrauch und die Anschaffung von Diesel-Pkw durch das deutsche Steuersystem gibt (s. Abschnitt 2.2.2.1).

145. Die Kommission weist darauf hin, dass es tatsächlich andere und zusätzliche Maßnahmen gibt, die erheblich zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte beitragen könnten und die ernsthaft erwogen werden sollten, insbesondere wegen der Schwere der Situation in Deutschland und des daraus resultierenden eingeschränkten Ermessens der nationalen Behörden. Solche Maßnahmen könnten abzielen auf das Verkehrsaufkommen, die verwendeten Kraftstoffe und/oder das Fahrverhalten und könnten Umweltzonen oder andere Zugangsbeschränkungen für Fahrzeuge (darunter Beschränkungen für Dieselfahrzeuge, die nicht die Euro-6- bzw. Euro-VI-Emissionsnorm erfüllen) umfassen. Denkbar wären weiterhin an NO_x-Emissionen gekoppelte Kraftstoff- und Kraftfahrzeugsteuern und die Förderung von hybrid oder elektrisch angetriebenen oder anderen "Null-Emissions"-Fahrzeugen, die sich positiv auf die Senkung sowohl der CO₂- als auch der NO₂-Emissionen auswirken würden.³⁰

146. Vor diesem Hintergrund erachtet die Kommission die Maßnahmen auf Bundesebene als unzureichend. Die Kommission stellt fest, dass diese Maßnahmen keine Schritte umfassen, mit denen die NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen auf kurze oder auch nur mittlere Sicht erheblich verringert würden oder die Städten und Gemeinden auf andere Weise helfen könnten, die NO₂-Belastung effektiv an der Quelle zu bekämpfen und die Nichteinhaltung der Grenzwerte im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 der Richtlinie „so kurz wie möglich“ zu halten.

147. Artikel 23 überlässt im Prinzip Deutschland die Wahl, ob es auf Ebene der Gemeinden, der Länder oder des Bundes tätig wird. Dies gilt jedoch nur, solange die ergriffenen Maßnahmen angemessen und ausreichend sind, um die Grenzwertüberschreitungen so schnell wie möglich einem Ende zuzuführen. Die Tatsache, dass der Gebrauch von Diesel-Pkw durch Steueranreize auf Bundesebene gefördert wird und dass die in Luftqualitätsplänen enthaltenen Maßnahmen, die auf Gemeinde- und Länderebene ergriffen werden, nicht ausreichend sind, weist darauf hin, dass es auch an ausreichendem Handeln auf Bundesebene mangelt, das notwendig wäre, um solche lokalen und regionalen Maßnahmen zu ergänzen. Maßnahmen auf Bundesebene sind umso wichtiger, wenn sie für notwendig erachtet werden, um es Behörden auf Gemeinde- und Länderebene (rechtlich) zu ermöglichen, ihre aus Artikel 23 resultierenden Verpflichtungen zu erfüllen (so wie dies von einigen dieser Behörden im Hinblick auf die Einführung von Umweltzonen auf der Grundlage der "Blauen Plakette" vorgebracht wird, s. Abschnitt 2.2.2.2).

148. In den bislang in Deutschland auf der Grundlage von Rechtsvorschriften des Bundes (35. BImSchV) eingerichteten Umweltzonen mit Zufahrtsbeschränkungen dürfen noch immer Dieselfahrzeuge fahren, die die Emissionsnormen ab Euro 4/Euro IV erfüllen, d. h. die Zufahrt in diese Zonen ist nicht auf die derzeit saubersten Fahrzeuge am Markt (Euro 6/Euro VI) beschränkt. Angesichts der kontinuierlichen und wiederholten Überschreitung der NO₂-Grenzwerte hat sich diese Maßnahme als nicht ausreichend erwiesen, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten.

³⁰ Einige Maßnahmen sind bereits in dem Schreiben der Kommission an Deutschland vom 14. März 2016 hervorgehoben worden (Ares (2016)1264683).

149. Die Kommission begrüßt daher die Diskussionen in Deutschland über die Festlegung der rechtlichen Voraussetzungen auf Bundesebene (im Rahmen der 35. BImSchV) für die Einrichtung von Umweltzonen mit verschärften Zufahrtbeschränkungen; zu diesen Zonen hätten lediglich Fahrzeuge mit geringeren NO_x-Emissionen Zugang („Blaue Plakette“).³¹

3. Schlussfolgerung

150. Die Kommission ist folglich der Auffassung, dass Deutschland

- wie aus den von Deutschland vorgelegten jährlichen Luftqualitätsberichten hervorgeht, durch die Nichteinhaltung des jeweiligen Grenzwerts für NO₂ in den 28 Gebieten, die in Abschnitt 2.1 und in Anhang 1 aufgeführt sind, gegen seine aus Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG resultierenden Verpflichtungen verstoßen hat,

- trotz der Annahme von Luftqualitätsplänen und anderer Maßnahmen für diese 28 Gebiete, gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG und besonders gegen seine Verpflichtung gemäß Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 verstoßen hat, die Zeiträume der Nichteinhaltung in den betroffenen Gebieten so kurz wie möglich zu halten und dass dieser Verstoß weiterhin anhält.

151. Die Kommission wird die Entwicklung der NO₂-Emissionen für die Zeit nach 2015 auf der Grundlage der Informationen, die von Deutschland gesammelt und vorgelegt werden müssen, weiter beobachten. Bei der Prüfung der geeigneten Schritte in diesem Rahmen wird sie vollumfänglich die NO₂-Emissionen berücksichtigen, die nach wie vor die Grenzwerte überschreiten, was von besonderer Bedeutung ist im Hinblick auf das Vorbringen bezüglich des fortdauernden Verstoßes Deutschlands gegen Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 in Verbindung mit Anhang XV der Richtlinie.³²

³¹

https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/SonderUMK_endgueltige_Beschlussniederschrift.pdf

http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/16-10-06-07-vmk/16-10-06-07-pm.pdf?__blob=publicationFile&v=2

<https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/presse/pressemitteilung/pid/neue-feinstaubalarm-saison-startet-am-15-oktober-ob-kuhn-umstieg-soll-eine-richtige-bewegung/>

<http://www.spiegel.de/auto/aktuell/deutschland-umweltministerium-ermoeglicht-fahrverbote-fuer-dieselfahrzeuge-a-1126230.html>

³² S. in dieser Hinsicht das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 26. April 2005, Kommission/Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, Randnummer 37.

**AUS DIESEN GRÜNDEN
GIBT DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION**

nachdem sie der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit Aufforderungsschreiben vom 19. Juni 2015 (Az. SG(2015)D/6868) Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat und in Anbetracht der Antworten der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 18. August 2015 (Az. INF(2015)110682) und vom 19. Juli 2016 (Az. INF(2016)112298)

gemäß Artikel 258 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

FOLGENDE MIT GRÜNDEN VERSEHENE STELLUNGNAHME AB:

Deutschland hat,

- indem es versäumt hat, die Einhaltung des NO₂-Jahresgrenzwerts in den Gebieten

DEZBXX0001A Ballungsraum Berlin, DEZCXX0004A Ballungsraum Freiburg, DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart, DEZCXX0043S Regierungsbezirk Tübingen, DEZCXX0063S Regierungsbezirk Stuttgart, DEZDXX0001A Ballungsraum München, DEZFX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main), DEZFX0002A Ballungsraum II (Kassel), DEZFX0005S Gebiet III (Mittel- und Nordhessen), DEZGLX0001A Ballungsraum Hamburg, DEZJXX0002A Wuppertal, DEZJXX0004A Köln, DEZJXX0005A Hagen, DEZJXX0006A Essen, DEZJXX0008A Dortmund, DEZJXX0009A Düsseldorf, DEZJXX0011A Aachen, DEZJXX0015A Grevenbroich, DEZJXX0016S Urbane Bereiche / ländlicher Raum NRW, DEZJXX0017A Duisburg, Oberhausen, Mülheim, DEZKXX0006S Mainz, DEZPXX0010S Gebiet Thüringen I, DEZCXX0006A Ballungsraum Mannheim/Heidelberg, DEZCXX0041S Regierungsbezirk Karlsruhe, DEZDXX0003A Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen, DEZJXX0003A Münster, DEZKXX0004S Koblenz/Neuwied und DEZKXX0007S Worms/Frankenthal/Ludwigshafen

und die Einhaltung des NO₂-Stundengrenzwerts in den Gebieten

DEZCXX0007A Ballungsraum Stuttgart, DEZDXX0001A Ballungsraum München, DEZFX0001A Ballungsraum I (Rhein-Main) in diesem Zeitraum

sicherzustellen,

in den Jahren 2010 bis einschließlich 2013 gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG in Verbindung mit Anhang XI der Richtlinie verstoßen, wie dies auch durch die von Deutschland vorgelegten Luftqualitätsberichte für die Jahre 2014 und 2015 bestätigt worden ist;

- indem es versäumt hat, ausreichende Maßnahmen zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte zu treffen und umzusetzen, um die Zeiträume der Nichteinhaltung in den genannten Gebieten so kurz wie möglich zu halten, gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie 2008/50/EG für sich genommen und in Verbindung mit Anhang XV Abschnitt A, und insbesondere gegen seine Verpflichtung aus Artikel 23 Absatz 1

Unterabsatz 2, den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten, verstoßen. Dieser Verstoß hält weiterhin an.

Die Kommission fordert die Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 258 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens nachzukommen.

Brüssel, den 15.2.2017

Für die Kommission
Karmenu Vella
Mitglied der Kommission



Anhang 1

Tabelle 1: Gebiete, in denen der NO₂ -Jahres- und Stundengrenzwert überschritten ist

Code	Name	Land	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
			SG W	JG W	SG W	JG W	SG W	JG W	SG W	JG W	SG W	JG W	SG W	JG W
DEZCXX0007A	Ballungsraum Stuttgart	BW												
DEZDXX0001A	Ballungsraum München	BY												
DEZCXX0043S	Regierungsbezirk Tübingen	BW	N		N		N		N		N		N	
DEZCXX0063S	Regierungsbezirk Stuttgart	BW	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0015A	Grevenbroich (Rheinisches Braunkohlerevier)	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0004A	Köln	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZFXX0005S	Gebiet III (Mittel- und Nordhessen)	HE	N		N		N		N		N		N	
DEZCXX0004A	Ballungsraum Freiburg	BW	N		N		N		N		N		N	
DEZBXX0001A	Ballungsraum Berlin	BE	N		N		N		N		N		N	
DEZGLX0001A	Ballungsraum Hamburg	HH	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0009A	Düsseldorf	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZFXX0001A	Ballungsraum I (Rhein-Main)	HE												
DEZKXX0006S	Mainz	RP	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0006A	Essen	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0017A	Duisburg, Oberhausen, Mülheim	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0005A	Hagen	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZCXX0041S	Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume)	BW	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0008A	Dortmund	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0002A	Wuppertal	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0011A	Aachen	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0016S	Urbane Bereiche und ländlicher Raum Land Nordrhein-Westfalen	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZPXX0010S	Gebiet Thüringen 1	TH	N		N		N		N		N		N	
DEZDXX0003A	Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen	BY	N		N		N		N		N		N	
DEZCXX0006A	Ballungsraum Mannheim/Heidelberg	BW	N		N		N		N		N		N	
DEZKXX0007S	Worms/Frankenthal/Ludwigshafen	RP	N		N		N		N		N		N	
DEZJXX0003A	Münster	NW	N		N		N		N		N		N	
DEZFXX0002A	Ballungsraum II (Kassel)	HE	N		N		N		N		N		N	
DEZKXX0004S	Koblenz/Neuwied	RP	N		N		N		N		N		N	
DEZOXX0017S	LSA West	ST	N		N		N		N		N	N	N	N

„JGW“ bedeutet Jahresgrenzwert, „SGW“ bedeutet Stundengrenzwert.

„J (Ja)“ bedeutet, dass der Grenzwert in dem betreffenden Jahr überschritten wurde.

„N (Nein)“ bedeutet, dass der Grenzwert in dem betreffenden Jahr nicht überschritten wurde.

Tabelle 2: Gebiete, in denen der NO₂-Jahresgrenzwert überschritten ist (Jahresmittelwerte in µg/m³ für die Jahre 2010 bis 2015)

Code	Name	Land	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DEZBXX0001A	Ballungsraum Berlin	BE	63	66	60	63	62	53
DEZCXX0007A	Ballungsraum Stuttgart	BW	100	97	91	89	88	87
DEZCXX0043S	Regierungsbezirk Tübingen	BW	88	84	79	72	71	70
DEZCXX0063S	Regierungsbezirk Stuttgart	BW	80	76	74	64	65	64
DEZCXX0004A	Ballungsraum Freiburg	BW	70	67	65	64	62	56
DEZCXX0041S	Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume)	BW	62	61	59	56	53	54
DEZCXX0006A	Ballungsraum Mannheim/Heidelberg	BW	56	54	53	48	48	47
DEZDXX0001A	Ballungsraum München	BY	99	85	81	81	83	84
DEZDXX0003A	Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen	BY	50	49	46	47	49	48
DEZFX00005S	Gebiet III (Mittel- und Nordhessen)	HE	65	66	64	66	63	63
DEZFX00001A	Ballungsraum I (Rhein-Main)	HE	65	63	62	59	60	61
DEZFX00002A	Ballungsraum II (Kassel)	HE	51	51	51	45	46	42
DEZGLX0001A	Ballungsraum Hamburg	HH	70	67	65	63	62	63
DEZJXX0015A	Grevenbroich (Rheinisches Braunkohlerevier)	NW	74	66	68	67	64	61
DEZJXX0004A	Köln	NW	65	68	63	61	63	66
DEZJXX0009A	Düsseldorf	NW	67	64	64	61	60	59
DEZJXX0006A	Essen	NW	60	60	55	58	55	50
DEZJXX0017A	Duisburg, Oberhausen, Mülheim	NW	62	58	58	52	55	53
DEZJXX0005A	Hagen	NW	65	61	57	57	53	49
DEZJXX0008A	Dortmund	NW	62	60	54	54	52	49
DEZJXX0002A	Wuppertal	NW	57	55	54	52	51	51
DEZJXX0011A	Aachen	NW	56	51	52	50	50	50
DEZJXX0016S	Urbane Bereiche und ländlicher Raum im Land Nordrhein-Westfalen	NW	58	54	57	52	50	50
DEZJXX0003A	Münster	NW	74	55	53	49	46	44
DEZKXX0006S	Mainz	RP	61	56	56	58	57	57
DEZKXX0007S	Worms/Frankenthal/Ludwigshafen	RP	49	49	49	47	47	46
DEZKXX0004S	Koblenz/Neuwied	RP	45	46	50	45	46	45
DEZOXX0017S	LSA West	ST	45	43	43	43	40	35
DEZPXX0010S	Gebiet Thüringen I	TH	56	56	57	53	49	52

Tabelle 3: Gebiete, in denen der NO₂-Stundengrenzwert überschritten ist (Zahl der Stunden pro Jahr mit NO₂-Konzentrationen oberhalb des Grenzwerts, Jahre 2010 bis 2015)

Code	Name	Land	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DEZCXX0007A	Ballungsraum Stuttgart	BW	183	76	69	63	36	61
DEZFX00001A	Ballungsraum I (Rhein-Main)	HE	43	44	44	44	31	57
DEZDXX0001A	Ballungsraum München	BY	192	50	27	50	24	30

Anhang 2

Tabelle 1: Gebiete, in denen der NO₂-Jahresgrenzwert nach dem Jahr 2020 eingehalten werden soll

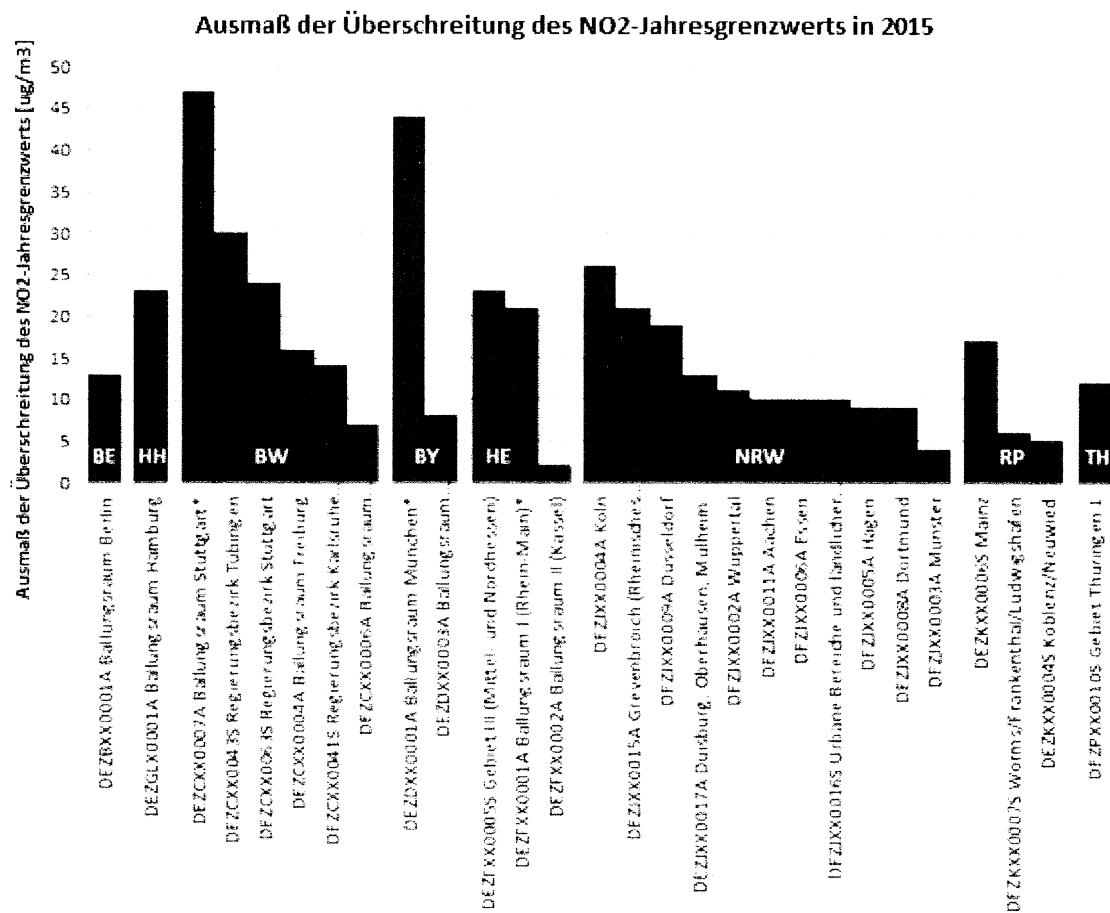
Code	Name	Land	Geplante Einhaltung	Ausmaß der Überschreitung des Jahresgrenzwerts	Trend des NO ₂ -Jahresmittelwerts 2010 - 2015
DEZCXX0007A	Ballungsraum Stuttgart	BW	2030	118%	Rückläufig
DEZCXX0043S	Regierungsbezirk Tübingen	BW	2024	75%	Rückläufig
DEZDXX0001A	Ballungsraum München	BY	>2030	110%	Steigend seit 2013
DEZFX00005S	Gebiet III (Mittel- und Nordhessen)	HE	2022	58%	Stabil
DEZFX00001A	Ballungsraum I (Rhein-Main)	HE	2021	53%	Steigend seit 2013
DEZJXX0015A	Grevenbroich (Rheinisches Braunkohlerevier)	NW	> 2020	53%	Rückläufig
DEZJXX0004A	Köln	NW	> 2020	65%	Stabil
DEZJXX0009A	Düsseldorf	NW	> 2020	48%	Rückläufig
DEZJXX0006A	Essen	NW	> 2020	25%	Rückläufig
DEZJXX0017A	Duisburg, Oberhausen, Mülheim	NW	> 2020	33%	Rückläufig
DEZJXX0005A	Hagen	NW	> 2020	23%	Rückläufig
DEZJXX0008A	Dortmund	NW	> 2020	23%	Rückläufig
DEZJXX0002A	Wuppertal	NW	> 2020	28%	Rückläufig
DEZJXX0011A	Aachen	NW	> 2020	25%	Stabil seit 2013
DEZJXX0016S	Urbane Bereiche und ländlicher Raum im Land Nordrhein-Westfalen	NW	> 2020	25%	Rückläufig
DEZKXX0006S	Mainz	RP	2022	43%	Stabil seit 2011
DEZPXX0010S	Gebiet Thüringen I	TH	> 2020	30%	Rückläufig Steigend im Jahr 2015

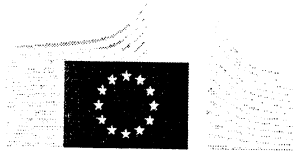
Tabelle 2: Gebiete, in denen der NO₂-Jahresgrenzwert im Jahr 2020 eingehalten werden soll

Code	Name	Land	Geplante Einhaltung	Ausmaß der Überschreitung des Jahresgrenzwerts	Trend des NO ₂ -Jahresmittelwerts 2010 - 2015
DEZCXX0063S	Regierungsbezirk Stuttgart	BW	2020	60%	Stabil seit 2013
DEZCXX0004A	Ballungsraum Freiburg	BW	2020	40%	Rückläufig
DEZGLX0001A	Ballungsraum Hamburg	HH	2020	58%	Stabil seit 2013

Tabelle 3: Gebiete, in denen der NO₂-Jahresgrenzwert vor dem Jahr 2020 eingehalten werden soll

Code	Name	Land	Geplante Einhaltung	Ausmaß der Überschreitung des Jahresgrenzwerts	Trend des NO ₂ -Jahresmittelwerts 2010 - 2015
DEZBXX0001A	Ballungsraum Berlin	BE	< 2020	33%	Rückläufig
DEZCXX0041S	Regierungsbezirk Karlsruhe (ohne Ballungsräume)	BW	2019	35%	Rückläufig Steigend im Jahr 2015
DEZCXX0006A	Ballungsraum Mannheim/Heidelberg	BW	2016	18%	Rückläufig
DEZDXX0003A	Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen	BY	< 2020	20%	Stabil
DEZFX00002A	Ballungsraum II (Kassel)	HE	2018	5%	Rückläufig
DEZJXX0003A	Münster	NW	2015	10%	Rückläufig
DEZKXX0007S	Worms/Frankenthal/Ludwigshafen	RP	2019	15%	Leicht rückläufig
DEZKXX0004S	Koblenz/Neuwied	RP	2018	13%	Stabil





EUROPÄISCHE KOMMISSION

GENERALSEKRETARIAT

Brüssel, den

16. 02. 2017

2917

SG-Greffe(2017)D/

ACCUSÉ DE RÉCEPTION

Nom
(en caractères d'imprimerie) Hassan Abdel-Kafi

REÇU LE
SIGNATURE
CACHET

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union	
Eing.	16. FEB. 2017
Tgb.Nr.	
Anl.	Dopp.

STÄNDIGE VERTRETUNG DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
BEI DER EUROPÄISCHEN UNION
Rue Jacques de Lalaing, 8-14
1040 BRUXELLES
BELGIQUE

Mit Gründen versehene Stellungnahme – Vertragsverletzung 2015/2073

Das Generalsekretariat sendet Ihnen in der Anlage eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 258 AEUV, die an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet ist.

Für den Generalsekretär,

Robert ANDRECS

Anlage: C(2017) 897 final

DE