

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes**

#### **A. Das Wichtigste in Kürze**

Die mit der Änderung beabsichtigte Präzisierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und die gesetzliche Einschränkung von Fahrverboten ist für die deutsche Wirtschaft von hoher Dringlichkeit. Mehr als drei Viertel der gewerblich genutzten Fahrzeuge werden durch Dieselmotoren angetrieben. Verkehrsbeschränkungen für diese Fahrzeuge würden Unternehmen deshalb in besonderem Maße belasten. Die Erreichbarkeit der Innenstädte für Kunden mit Dieselfahrzeugen ist für Handel und Dienstleister unverzichtbar. Der DIHK unterstützt deshalb das Ziel der Bundesregierung, mit dem Gesetz mehr Rechtssicherheit und gleichzeitig Anreize zur Emissionsminderung von Dieselfahrzeugen zu schaffen.

Um diese Ziele zu erreichen, empfiehlt der DIHK folgende Änderungen am vorliegenden Gesetzesentwurf:

- ▶ Im §47 Abs. 4a Satz 1 sollte präzisiert werden, dass Fahrverbote nur ausnahmsweise und als letztes geeignetes Mittel in Betracht kommen.
- ▶ Nutzfahrzeuge der Euro-VI-Abgasnorm sollten hinsichtlich ihrer Ausnahme von Fahrverboten nicht gegenüber Diesel-Pkw der Euro 6 Norm schlechter gestellt werden.
- ▶ Ausnahmen für Handwerker- und Lieferfahrzeuge sollten sich nicht allein auf nachgerüstete Fahrzeuge innerhalb des Geltungsbereichs der Förderrichtlinien erstrecken.
- ▶ Für die Anerkennung der Emission von Euro-5- und Euro-4-Fahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb sollte ein erweiterter Rollenprüfstandstest genutzt werden, dessen Ergebnisse durch eine Messung im praktischen Fahrbetrieb verifiziert wird.
- ▶ Für Euro-5-Dieselfahrzeuge, die nach diesem Verfahren einen Konformitätsfaktor von 2,1 erreichen, sollte eine Übergangsfrist von mindestens einem Jahr gelten.

## B. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Im Jahr 2017 wurden in 65 deutschen Städten die zulässigen Jahresmittelwerte für Stickstoffdioxid nicht erreicht. Nach dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil (BVerwG) vom 27.02.2018 können Fahrverbote hier ausnahmsweise zulässig sein, wenn sie das letzte geeignete Mittel zur schnellstmöglichen Grenzwertreichung sind. Ab dem 1. September 2019 könnten diese Verkehrsbeschränkungen für noch sehr junge Dieselfahrzeuge der Euro V/5 Abgasnorm in Fahrverbotszonen eingeführt werden. Für die Städte Essen, Frankfurt, Köln und Stuttgart wurden für diese Fahrzeuge sogar zonale Fahrverbote angeordnet.

Für die deutsche Wirtschaft gehen mit flächendeckenden Fahrverboten Kosten in Milliardenhöhe einher. Da diese Schritte Investitionen nur kurzfristig vorziehen, zu keiner Produktivitätssteigerung führen und keine Minderung der Lärm- und Treibhausgasemissionen bewirken, gehören sie zu den kostenintensivsten und am wenigsten nachhaltigen Maßnahmen der Luftreinhaltung. Fahrverbote sollten aus Sicht des DIHK deshalb nur das letzte Mittel zur Einhaltung der Grenzwerte der Luftqualitätsrichtlinie sein.

Damit die wirtschaftlichen Belastungen der Wirtschaft durch drohende Fahrverbote möglichst gering gehalten werden, sollte die Änderung des BImSchG aus Sicht des DIHK vor allem drei Ziele verfolgen:

1. Die Emissionen des Verkehrs in den betroffenen Städten sollten durch Anreize für die Nachrüstung oder Nachbesserung von Dieselfahrzeugen möglichst so umfangreich und schnell gesenkt werden, dass Fahrverbote insgesamt vermieden werden können.
2. Im Fall von Fahrverboten sollten Fahrzeughalter mehr Rechtssicherheit für die Neuanschaffung oder Nachrüstung ihrer Fahrzeuge erhalten.
3. Durch die Präzisierung der Leitsätze der BVerwG-Entscheidung vom 27. Februar 2018 im Bundesrecht sollten die derzeit bestehenden Rechtsunsicherheiten über die Zulässigkeit von Fahrverboten gemindert werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf der Bundesregierung erreicht diese Ziele im Wesentlichen, indem er Fahrverbote in Städten mit Jahresmittelwerten von  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3 \text{NO}_2$  oder weniger in der Regel ausschließt und Ausnahmen für Fahrzeuge mit Nachrüstung und Euro 6/VI definiert. Um Fahrverbote auch in Städten mit einer Belastung von mehr als  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3 \text{NO}_2$  vermeiden zu können, Maßnahmen zur Emissionsminderung von Dieselfahrzeugen zu beschleunigen und Anreize für Neuanschaffung von Fahrzeugen des Wirtschaftsverkehrs zu erhöhen, empfiehlt der DIHK noch folgende Änderungen am Gesetzesentwurf im Detail.

## C. Details - Besonderer Teil

### Zu § 47 Absatz 4a Satz 1

Vorschlag zur Ergänzung:

Folgender Halbsatz wird eingefügt: „jene die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes darstellen und“

Die Bunderegierung plant mit dem Satz 1, die Anwendung von Fahrverboten zu beschränken. Diese kämen danach „in der Regel“ nur in Betracht, wenn ein Wert von 50 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> in einem Gebiet nicht überschritten wird. Die Bundesregierung geht dabei davon aus, dass die von ihr bereitgestellten Maßnahmen zur Schadstoffminderung (Sofortprogramm saubere Luft, Software-Updates, Nachrüstungen) in der Regel ausreichen, um die Grenzwerte ohne Fahrverbote zu erreichen.

Die rechtliche Präzisierung kann aus Sicht des DIHK besonders Unternehmen in Städten helfen, in denen Werte von 50 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> oder weniger gemessen werden. Hier müssten Kommunen in der Regel andere Maßnahmen ergreifen, um die Grenzwerte schnellstmöglich zu ergreifen. Aus Sicht des DIHK deckt sich diese Annahme der Bundesregierung mit den Prognosen vieler Luftreinhaltepläne. Die Anwendung streckenbezogener Fahrverbote dürfte damit in Städten mit Belastungen von 50 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> oder weniger erheblich erschwert werden.

In Gebieten mit Belastungen mit mehr als 50 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> könnte die Gesetzesänderung dagegen die Anordnung von Verboten erleichtern. So ist beispielsweise rechtlich bislang nicht abschließend geklärt, ob im Fall einer höheren Belastung an einzelnen Streckenabschnitten, zonale Fahrverbote verhältnismäßig wären. Zudem können auch Gebiete mit einer höheren Belastung Maßnahmen ergreifen, die zu einem schnellen Erreichen der Grenzwerte führen. Deshalb sollte im ersten Satz - entsprechend dem Leitsatz des Bundesverwaltungsgerichts - klargestellt werden, dass Fahrverbote auch in diesem Fall das einzig geeignete Mittel zum schnellstmöglichen Erreichen der Grenzwerte sein müssen.

Diese Einschätzung geht auf folgende Beurteilung des BVerwG zurück: „Soweit sich vor diesem Hintergrund (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge als die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener NO<sub>2</sub>-Grenzwerte erweisen, sind derartige Maßnahmen mithin aus unionsrechtlichen Gründen zu ergreifen“ (BVerwG-Urteil 7 C 26.16 vom 27.02.2018; Rn.32).

### Zu § 47 Absatz 4a Satz 2 Unterpunkt b)

Vorschlag zur Änderung:

Folgender Satzteil wird gestrichen: „in entsprechender Anwendung des Artikels 2 Nummer 41 in Verbindung mit Anhang IIIa der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/1221 (ABl. L 174 vom 7.7.2017, S. 3) geändert worden ist,“

Die Bundesregierung beabsichtigt, Dieselfahrzeuge der Euro-4- und Euro-5-Abgasnorm von Fahrverboten generell auszunehmen, wenn diese den Grenzwert für Stickstoffoxide (NOx) 270 mg/km nicht überschreiten. Dieses Vorhaben unterstützt der DIHK ausdrücklich. Für Hersteller und Fahrzeughalter werden so die rechtlichen Rahmenbedingungen gesetzt, um in effektive Nachrüstsysteme zu investieren. Der Verweis auf den Anhang IIIa der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 lässt allerdings befürchten, dass die technischen und rechtlichen Anforderungen für viele Systeme zu weit reichen, um in kurzer Zeit eine ausreichende Zahl von Nachrüstlösungen zulassen zu können. Der DIHK setzt sich deshalb dafür ein, dass es Kraftfahrtbundesamt und Herstellern von Nachrüstlösungen rechtlich möglich ist, ein vereinfachtes Zulassungsverfahren zu vereinbaren, das anhand von Messungen im praktischen Fahrbetrieb die Effektivität der Tests bestätigt.

Dieses Verfahren könnte sich beispielsweise am zurzeit angewandten Verfahren zur Verifizierung der Software-Updates für Euro-5- und Euro-6-Diesel-Pkw orientieren. Hier werden die Emissionen der Fahrzeuge auf Grundlage eines zwischen KBA und der Industrie abgestimmten und angepassten WLTC (Worldwide harmonized Light Duty Test Cycle) Test nachgewiesen. Dieser misst die Fahrsituation auf dem Rollenprüfstand, der den Fahrzyklus im innerstädtischen Betrieb simuliert, bei verschiedenen Umgebungstemperaturen. Zusätzlich werden die Ergebnisse durch eine PEMS-Verifikationsmessung im Straßenverkehr überprüft. Abweichungen des Emissionsverhaltens der Fahrzeuge in der Realität aufgrund von temperatur- oder verhaltensabhängigen Abschaltvorrichtungen werden so vermieden. Gleichzeitig können in diesem Verfahren Cluster gleichartiger Fahrzeugmodelle gebildet und überprüft werden.

Eine solche vereinfachte Methode sollte analog auch für Hardware-Nachrüstungen angewandt werden. Sie verspricht aus Sicht des DIHK eine deutlich kürzere und umfangreichere Zulassung von Nachrüstsystemen. So könnte auch eine Vergleichbarkeit zwischen Software- und Hardware-Nachrüstung hergestellt werden. Gleichzeitig würde Haltern von Fahrzeugen, die von Herstellern freiwillig zurückgerufen werden, einen Anreiz gegeben, diesem auch zu folgen.

### **Zu § 47 Absatz 4a Satz 2 Unterpunkt b)**

Vorschlag zur Erweiterung:

Folgender Satz wird angefügt: Kraftfahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 4 und 5 sind von Fahrverboten für eine Dauer von mindestens einem Jahr auszunehmen, sofern diese im praktischen Fahrbetrieb weniger als 378 NOx mg/km ausstoßen.

Die vom Gesetzesentwurf vorgesehene Ausnahme von Kraftfahrzeugen, die im praktischen Fahrbetrieb weniger als 270 mg/km NOx emittieren, wird nach Angaben deutscher Hersteller nicht durch Software-Updates erreicht werden können. Allerdings erreichen nach diesen

Angaben zahlreiche Fahrzeuge Werte von unter 378 NOx mg/km. Dieser Wert würde einem Konformitätsfaktor von 2,1 entsprechen, wie er europaweit für die erste Stufe der Euro-6d-Abgasnorm eingeführt wurde.

Der DIHK spricht sich für diese Übergangsbestimmung aus, weil damit vielen Haltern von Fahrzeugen ein Anreiz zur Wahrnehmung der freiwilligen Rückrufe von Diesel-Pkw gegeben würde. Diese Updates werden Emissionsminderungen von durchschnittlich 25 bis 30 Prozent je Fahrzeug im städtischen Fahrbetrieb erreichen. Bisher wurden erst etwa 3,2 Millionen der insgesamt möglichen 6,2 Millionen Fahrzeuge nachgebessert. Im Vergleich zu den durchschnittlichen Emissionen der Euro-5-Fahrzeuge von mehr als 900 NOx mg/km im praktischen innerstädtischen Fahrbetrieb würden unser Vorschlag zu einer deutlichen Emissionsminderung in Städten beitragen und viele Fahrverbote vermeiden können. Die Freiwilligkeit der Rückrufe in Kombination mit dem drohenden Verbot der Fahrzeuge auf bestimmten Streckenabschnitten oder in ganzen Umweltzonen, birgt jedoch die Gefahr, dass Fahrzeughalter das Angebot nicht ohne zusätzlichen Anreiz wahrnehmen.

Bei der Einschränkung der Ausnahmen für leichte und schwere Nutzfahrzeuge sieht der DIHK mögliche Benachteiligungen gewerblich genutzter Fahrzeuge, die für die Luftreinhaltung zudem nicht sachgerecht wären. Fahrzeuge mit Euro-VI-Abgasnorm werden bereits seit 2013 nach Messungen im praktischen Fahrbetrieb zugelassen. Bisher sind dabei keine Manipulationen bekannt geworden. Zusätzlich wird auf Strecken mit einem Verbot aller Nutzfahrzeuge mehr Pkw-Verkehr erwartet. Da viele Euro-6b-Diesel-Pkw im praktischen Fahrbetrieb mehr NOx emittieren, als Fahrzeuge der Euro VI Abgasnorm, könnten die NO<sub>2</sub>-Immissionen sogar steigen.

#### **Zu § 47 Absatz 4a Satz 2 Unterpunkt e)**

Vorschlag zur Änderung:

Steichen der Wörter: „die in den räumlichen Anwendungsbereich für diese Förderung fallen“

Der Gesetzesentwurf nimmt sogenannte Handwerker- und Lieferfahrzeuge von Fahrverboten aus, sofern diese durch öffentliche Richtlinien gefördert werden oder deren technischen Anforderungen entsprechen. Anders als bei den Lkw und Bussen wird die Voraussetzung für eine Ausnahme allerdings auch auf den räumlichen Anwendungsbereich der Förderrichtlinie angewendet. Dies hätte zur Konsequenz, dass Fahrzeuge mit effektiven Nachrüstsystemen außerhalb der förderfähigen Gebiete keine Ausnahmen von Fahrverboten in Anspruch nehmen könnten. Dies wäre eine unnötige Schlechterbehandlung dieser Unternehmen. Sie erscheint auch nicht sachgerecht, da von diesen ebenso wie von den öffentlich geförderten Fahrzeugen die gleichen Emissionen zu erwarten sind. Da die Nachrüstsysteme sehr kostenintensiv sind, kann davon ausgegangen werden, dass Fahrzeuge selbst bei einer Förderquote von 80 Prozent nur umgerüstet werden, wenn Unternehmen hiervon einen großen wirtschaftlichen Nutzen erwarten.

### **Zu § 47 Absatz 4a Satz 3**

Vorschlag zur Änderung:  
Streichen des Satzes 3

Laut Satz 3 sollen Fahrverbote für Nutzfahrzeuge der Euro VI Abgasnorm im Einzelfall doch zulässig sein, „wenn die schnellstmögliche Einhaltung des Immissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid anderenfalls nicht sichergestellt werden kann.“ Diese einseitige Schlechterstellung von Fahrzeugen der Abgasnorm Euro VI ist aus Sicht des DIHK technisch und wirtschaftlich nicht sinnvoll. Fahrzeuge der Euro-VI-Abgasnorm verursachen im praktischen Fahrbetrieb geringere Emissionen als viele Euro-6b-Dieselfahrzeuge. Entsprechend würden die NOx-Emissionen auf betroffenen Strecken sogar steigen. Zum Transport von Waren oder Werkzeugen müssten Unternehmen zudem auf mehrere leichte Nutzfahrzeuge der Euro-6-Norm umsteigen. Damit müssten Luftreinhalteplaner per saldo mit einem erhöhten Verkehrs- und Emissionsaufkommen rechnen.

#### **D. Ansprechpartner mit Kontaktdaten**

► Hauke Dierks, Leiter des Referats Umwelt- und Rohstoffpolitik, Telefon (030) 2 03 08 - 22 08, [dierks.hauke@dihk.de](mailto:dierks.hauke@dihk.de)

#### **E. Beschreibung DIHK**

##### **Wer wir sind:**

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir auf demokratischem Weg zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.